

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO O CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Noción – Normativa – Criterio orgánico – Elementos

Cuando se trata de contratos celebrados por dos entidades estatales, tales negocios jurídicos se han denominado como interadministrativos, en el entendido de que son celebrados entre entidades públicas. [...] Sobre la tipología de contrato interadministrativo, conviene señalar que, aunque la Ley 80 de 1993 no lo definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional", califica a los convenios o contratos interadministrativos 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 nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece 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 susceptible de pluralidad de oferentes. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

Además, es necesario tener en cuenta que para que un contrato o convenio interadministrativo exista debe cumplir con los siguientes elementos: acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y que conste por escrito. Entonces, si ambas partes son entidades estatales, pueden celebrar convenios o contratos interadministrativos, porque las disposiciones que regulan esta tipología hacen referencia a la calidad de los sujetos que intervienen en la contratación, que deben ser entidades estatales o de derecho público.

CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Modalidad de selección

En relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, la Ley 1150 de 2007 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, aplicable a los supuestos en que ciertas tipologías contractuales sean ejecutadas por alguna de las entidades estatales enlistadas en dicha restricción.

[...]

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De otro lado, se encuentra que el inciso segundo establece una limitación a la contratación directa mediante la causal del literal c) –transcrito anteriormente– 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), 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”. En esos supuestos específicos deberán adelantarse procesos competitivos, de acuerdo con las demás modalidades de selección establecidas en el EGCAP, como es la licitación pública o selección abreviada, en los cuales dichas entidades podrían participar en igualdad de condiciones e, incluso, resultar adjudicatarias.

CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Carácter Interadministrativo

De acuerdo con esto, el hecho de que un contrato o convenio entre entidades estatales sea celebrado como consecuencia de un proceso competitivo, no desvirtúa el carácter interadministrativo del acuerdo de voluntades, ante la satisfacción del referido criterio orgánico, el cual es indiferente a la modalidad de selección aplicable o el objeto de los respectivos contratos.

Por otro lado, debe advertirse que la norma anterior indica que la ejecución de los contratos interadministrativos quedó sometida, por regla general, al EGCAP, salvo los casos en que la entidad ejecutora actúa en régimen de competencia o cuando el contrato tenga relación directa con su actividad. Dicho de otro modo, solamente si se da esa relación inmediata entre el objeto del contrato y la actividad propia de las entidades descritas en el literal c) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, tal como debe ser, la ejecución del respectivo contrato interadministrativo podrá hacerse bajo las reglas de derecho privado.

CLÁUSULAS EXORBITANTES – Noción – Alcance

Las entidades estatales sometidas al EGCAP usualmente cuentan con distintas potestades exorbitantes o excepcionales, con base en las cuales ejercen la dirección general del contrato y realizan las actividades propias de vigilancia y control. Entre dichas potestades se encuentran:

a) Las cláusulas excepcionales del *artículo 14* de la Ley 80 de 1993, concepto que incluye la terminación unilateral, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la caducidad y la reversión. Dichas prerrogativas se desarrollan en los artículos 15 a 19 *ibidem*;

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

b) Las cláusulas excepcionales de *imposición unilateral de las cláusulas penales y de multas*, según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. En este caso su exorbitancia se refiere a la facultad de imposición unilateral, no a su pacto, que es posible en virtud de las normas civiles y comerciales;

c) Las potestades establecidas en otras disposiciones como la liquidación unilateral y la *declaratoria unilateral del siniestro* –artículos 7 y 11 de la Ley 1150 de 2007–.

CLAÚSULAS EXORBITANTES – Contratos interadministrativos – Ley 80 de 1993 artículo 14 párrafo

[...] el párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 consagra lo siguiente:

PARÁGRAFO. En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; **en los interadministrativos**; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, **se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.**
(Resaltado fuera de texto)

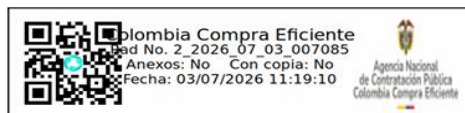
Lo anterior implica que en los contratos interadministrativos se deberá prescindir de la inclusión de las cláusulas excepcionales, de tal manera que se considerarán ineficaces de pleno derecho si son incluidas.

Para mayor claridad, el Consejo de Estado ha sostenido que “el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 es taxativo, por lo que solo son poderes excepcionales (i) la terminación unilateral, (ii) la interpretación unilateral, (iii) la modificación unilateral, (iv) el sometimiento a las leyes nacionales, (v) la caducidad y (vi) la reversión. De esta forma, cualquier otra unilateralidad, como la liquidación unilateral o la imposición de multas y la declaratoria de incumplimiento, no constituirá un poder excepcional al derecho común.

[...] atendiendo la literalidad del párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, las facultades excepcionales de la terminación unilateral, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, el sometimiento a las leyes nacionales, la caducidad y la reversión no son aplicables en los contratos interadministrativos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 03 Julio 2026



Señora
María Helena Oidor Triana
malena1508@gmail.com
Ciudad

Concepto C-849 de 2026

Temas: CONTRATO O CONVENIO INTERADMINISTRATIVO
– Noción – Normativa – Criterio orgánico –
Elementos / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS
– Modalidad de selección / CONTRATOS Y
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Carácter
Interadministrativo / CLÁUSULAS EXORBITANTES –
Noción – Alcance – CLAÚSULAS EXORBITANTES –
Contratos interadministrativos – Ley 80 de 1993
artículo 14 parágrafo

Radicación: Respuesta a consulta con radicado
1_2026_05_21_006860

Estimada señora María Helena:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015 y en la resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde su solicitud de consulta del 21 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

PETICIÓN REALIZADA

“(…) ¿Si en el marco de la adjudicación de un proceso de selección pública (licitación, subasta, etc.) se presenta como oferente una entidad pública y el contrato se estructuró como contrato de prestación de servicios, el contrato debería cambiar su tipología como contrato interadministrativo?

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En consecuencia en caso afirmativo en el escenario en que la Entidad Pública resultase adjudicatario del proceso de selección, procedería la exclusión de las cláusulas excepcionales publicadas en el proceso, esto, conforme al artículo 14 de la Ley 80 de 1993? (...)”.

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 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 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 a los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: Si se estructura un proceso de selección a través de un procedimiento competitivo y es adjudicada una entidad pública i) ¿el contrato se denominará interadministrativo? ii) Teniendo en cuenta que se trataría de un contrato interadministrativo ¿debe excluirse las facultades excepcionales contempladas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993?

2. Respuesta:

i) 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
--

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Teniendo en cuenta su consulta, es importante señalar que, un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece 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 susceptible de pluralidad de oferentes. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

En relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, el artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007, modificada 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, aplicable a los supuestos en que ciertas tipologías contractuales sean ejecutadas por alguna de las entidades estatales enlistadas en dicha restricción.

De acuerdo con esto, el hecho de que un contrato o convenio entre entidades estatales sea celebrado como consecuencia de un proceso competitivo, no desvirtúa el carácter interadministrativo del acuerdo de voluntades, ante la satisfacción del referido criterio orgánico, el cual es indiferente a la modalidad de selección aplicable o el objeto de los respectivos contratos.

ii) Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– usualmente cuentan con distintas potestades exorbitantes o excepcionales, con base en las cuales ejercen la dirección general del contrato y realizan las actividades propias de vigilancia y control. Entre dichas potestades se encuentran:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a) Las cláusulas excepcionales del *artículo 14* de la Ley 80 de 1993, concepto que incluye la terminación unilateral, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la caducidad y la reversión. Dichas prerrogativas se desarrollan en los artículos 15 a 19 *ibidem*;

b) Las cláusulas excepcionales de *imposición unilateral de las cláusulas penales y de multas*, según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. En este caso su exorbitancia se refiere a la facultad de imposición unilateral, no a su pacto, que es posible en virtud de las normas civiles y comerciales;

c) Las potestades establecidas en otras disposiciones como la liquidación unilateral y la *declaratoria unilateral del siniestro* –artículos 7 y 11 de la Ley 1150 de 2007–.

Respecto de las primeras, son estipulaciones virtuales y obligatorias en los contratos de concesión, obra, prestación de servicios públicos, aquellos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal y los relacionados con el programa de alimentación escolar –según lo dispuso la modificación del artículo 52 de la Ley 2195 de 2022–. En tales contratos, sin importar si se incorporaron o no dentro de estos, las cláusulas excepcionales se entienden incluidas por el ministerio de la ley, como lo dispone el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, el párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 indica que en los contratos interadministrativos se deberá prescindir de la inclusión de las cláusulas excepcionales. Para mayor claridad, el Consejo de Estado ha sostenido que “el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 es taxativo, por lo que solo son poderes excepcionales (i) la terminación unilateral, (ii) la interpretación unilateral, (iii) la modificación unilateral, (iv) el sometimiento a las leyes nacionales, (v) la caducidad y (vi) la reversión. De esta forma, cualquier otra unilateralidad, como la liquidación unilateral o la imposición de multas y la declaratoria de incumplimiento, no constituirá un poder excepcional al derecho común.

De tal manera que, atendiendo la literalidad del párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, las facultades excepcionales de la terminación unilateral, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sometimiento a las leyes nacionales, la caducidad y la reversión no son aplicables en los contratos interadministrativos.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos debe realizarse por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

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.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) La contratación Estatal constituye un instrumento a través del cual las entidades públicas realizan el aprovisionamiento de sus bienes, obras y servicios, con el propósito de satisfacer las necesidades e intereses colectivos¹. Para este propósito se sirve de la colaboración de los particulares o de otras entidades que integran la administración pública.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992, y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, expedientes acumulados: (25206, 25409, 24524, 27834, 25410, 26105, 28244, 31447).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Cuando se trata de contratos celebrados por dos entidades estatales, tales negocios jurídicos se han denominado como interadministrativos, en el entendido de que son celebrados entre entidades públicas. En efecto, la doctrina ha señalado que “se denominan contratos interadministrativos los contratos bilaterales celebrados entre dos entidades estatales”². Sobre la tipología de contrato interadministrativo, conviene señalar que, aunque la Ley 80 de 1993 no lo definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”, califica a los convenios o contratos interadministrativos como aquella contratación entre entidades estatales³. 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 nominados en la Ley 80 de 1993 están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales.

Si bien los contratos o convenios 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 de Ley 80 de 1993 celebrar esta clase de convenios con una entidad estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo, caso en el cual su ejecución estará sometida a la Ley 80 de 1993.

Un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece que pueden celebrarse directamente, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, señalado

² DÁVILA VINUEZA. Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Temis, 2016. p. 494.

³ 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».

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en la ley o en sus reglamentos, a menos que, según las excepciones previstas en dicha Ley, deba adelantarse un procedimiento susceptible de pluralidad de oferentes⁴. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

Además, es necesario tener en cuenta que para que un contrato o convenio interadministrativo exista debe cumplir con los siguientes elementos: acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y que conste por escrito⁵. Entonces, si ambas partes son entidades estatales, pueden celebrar convenios o contratos interadministrativos, porque las disposiciones que regulan esta tipología hacen referencia a la calidad de los sujetos que intervienen en la contratación, que deben ser entidades estatales o de derecho público.

La Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-671 de 2015 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”. Así las cosas, atendiendo a la literalidad de las normas enunciadas, no cabe una interpretación diferente⁶, pues, de acuerdo con lo anotado, 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.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha establecido que:

“(…) e. La noción contrato interadministrativo en manera alguna está supeditada a los procedimientos de selección empleados para su celebración, específicamente el de contratación directa, pues la naturaleza

⁴ 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».

⁵ Ley 80 de 1993: «Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito. [...]».

⁶ Código Civil: «Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor a pretexto de consultar su espíritu».

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

jurídica de tales contratos corresponde a la calidad pública de las partes contrayentes y los elementos analizados en precedencia, es decir, un acuerdo de voluntades celebrado entre dos entidades de carácter estatal, productor de efectos jurídicos en el marco de una relación jurídica patrimonial para el cumplimiento de los fines estatales, sin que para deducir esa naturaleza sea relevante el medio previsto por el legislador para seleccionar al contratista;

f. Bajo la Ley 80 de 1993, la regla general es la libre competencia en un mercado que sería el de la contratación estatal por lo que quienes aspiren a ser colaboradores de la Administración como contratistas deben encontrarse en igualdad de condiciones; de allí que, si una entidad estatal voluntariamente participa en dicho mercado, no puede tener privilegios en razón de su calidad (...)”⁷.

En relación con la modalidad de selección aplicable a la celebración de contratos interadministrativos, la Ley 1150 de 2007 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, aplicable a los supuestos en que ciertas tipologías contractuales sean ejecutadas por alguna de las entidades estatales enlistadas en dicha restricción. De esta manera, el artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley –modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011–, estableció lo siguiente:

“c) Contratos interadministrativos, 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.

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.

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2257 del 26 de julio de 2016. C.P: Álvaro Namén Vargas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales”.

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, se encuentra que el inciso segundo establece una limitación a la contratación directa mediante la causal del literal c) –transcrito anteriormente– 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), 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”. En esos supuestos específicos deberán adelantarse procesos competitivos, de acuerdo con las demás modalidades de selección establecidas en el EGCAP, como es la licitación pública o selección abreviada, en los cuales dichas entidades podrían participar en igualdad de condiciones e, incluso, resultar adjudicatarias.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con esto, el hecho de que un contrato o convenio entre entidades estatales sea celebrado como consecuencia de un proceso competitivo, no desvirtúa el carácter interadministrativo del acuerdo de voluntades, ante la satisfacción del referido criterio orgánico, el cual es indiferente a la modalidad de selección aplicable o el objeto de los respectivos contratos.

Por otro lado, debe advertirse que la norma anterior indica que la ejecución de los contratos interadministrativos quedó sometida, por regla general, al EGCAP, salvo los casos en que la entidad ejecutora actúa en régimen de competencia o cuando el contrato tenga relación directa con su actividad. Dicho de otro modo, solamente si se da esa relación inmediata entre el objeto del contrato y la actividad propia de las entidades descritas en el literal c) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, tal como debe ser, la ejecución del respectivo contrato interadministrativo podrá hacerse bajo las reglas de derecho privado.

ii) Lo anterior tiene una relación directa con la aplicación o no de las facultades excepcionales definidas en la Ley 80 de 1993. Las entidades estatales sometidas al EGCAP usualmente cuentan con distintas potestades exorbitantes o excepcionales, con base en las cuales ejercen la dirección general del contrato y realizan las actividades propias de vigilancia y control. Entre dichas potestades se encuentran:

a) Las cláusulas excepcionales del *artículo 14* de la Ley 80 de 1993, concepto que incluye la terminación unilateral, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la caducidad y la reversión. Dichas prerrogativas se desarrollan en los artículos 15 a 19 *ibidem*;

b) Las cláusulas excepcionales de *imposición unilateral de las cláusulas penales y de multas*, según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. En este caso su exorbitancia se refiere a la facultad de imposición unilateral, no a su pacto, que es posible en virtud de las normas civiles y comerciales;

c) Las potestades establecidas en otras disposiciones como la liquidación unilateral y la *declaratoria unilateral del siniestro* –artículos 7 y 11 de la Ley 1150 de 2007–.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Las primeras, esto es, las cláusulas excepcionales del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, son estipulaciones virtuales y obligatorias en los contratos de concesión, obra, prestación de servicios públicos, aquellos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal y los relacionados con el programa de alimentación escolar –según lo dispuso la modificación del artículo 52 de la Ley 2195 de 2022–. En tales contratos, sin importar si se incorporaron o no dentro de estos, las cláusulas excepcionales se entienden incluidas por el ministerio de la ley, como lo dispone el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, la Administración cuenta con la facultad exorbitante de declarar unilateralmente el siniestro, imponer multas y hacer exigible la cláusula penal. El ejercicio de estas potestades se materializa mediante la expedición de un acto administrativo, producto del procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece sus reglas con el fin de asegurar el cumplimiento de los derechos y garantías derivadas del debido proceso en materia sancionatoria contractual. De conformidad con esta disposición, las “entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal [...]”.

Las potestades exorbitantes del segundo grupo –imposición unilateral de la multa o la cláusula penal– son el resultado de una particular combinación entre el principio de legalidad y la autonomía de la voluntad, de tal suerte que, si bien el legislador autorizó a las entidades para declarar el incumplimiento con la intención de multar al contratista para conminarlo al cumplimiento o para hacer efectiva la cláusula penal, es indispensable que uno u otro caso se hayan pactado en el contrato⁸. No obstante, cumplido el requisito del pacto en el contrato, las entidades estatales sometidas al EGCAP –Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y sus modificaciones–, por ministerio de la ley –artículo 17 de la Ley 1150 de 2007– se entienden investidas de la prerrogativa de imposición unilateral. Se reitera que la exorbitancia de las dos cláusulas transcritas –cláusula penal y multas– se refiere a su imposición unilateral, no a su pacto. Esto último en la medida en que dichas cláusulas son posibles y pueden pactarse

⁸ Motivo por el cual son típicas cláusulas accidentales dentro de los contratos estatales, en los términos del artículo 1501 del Código Civil.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en virtud de la autonomía de la voluntad y a la regulación de las normas civiles y comerciales.

En efecto, tratándose de las multas y la cláusula penal, en cumplimiento del principio de tipicidad, las partes deben determinar en forma pormenorizada las acciones u omisiones objeto de sanción y el monto de la sanción a imponer, el cual, en todo caso, debe atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Respecto de la posibilidad de declarar unilateralmente la liquidación que es procedente las reglas dispuestas en el EGCAP y, por consiguiente, la liquidación de este tipo de contratos debe llevarse a cabo de manera bilateral siempre que sea posible, respetando los derechos de la entidad pública contratista al debido proceso. Si no se logra la liquidación bilateral del contrato, la entidad pública contratante tiene la facultad de liquidarlo unilateralmente dentro del término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo que acuerden las partes para liquidar bilateralmente o, ante el silencio de estas, del vencimiento de los cuatro (4) meses supletivos establecido por la ley. En este sentido, la liquidación unilateral es subsidiaria del intento de la liquidación bilateral, como manifestación de la garantía del debido proceso, puesto que la primera solo procede si el contratista particular no se presenta, previo requerimiento de la entidad, o si las partes no tienen un acuerdo sobre el contenido. Por último, transcurridos estos meses, la liquidación podrá realizarse en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del término referido, de mutuo acuerdo o unilateralmente, salvo que el contratista haya presentado la demanda con la cual pretenda la liquidación judicial del contrato. De esta manera, durante estos dos años la liquidación podrá hacerse de mutuo acuerdo, unilateralmente por la entidad, o podrá solicitarse judicialmente por el interesado.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 consagra lo siguiente:

PARÁGRAFO. En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; **en los interadministrativos**; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los



contratos de seguro tomados por las entidades estatales, **se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.** (Resaltado fuera de texto)

Lo anterior implica que en los contratos interadministrativos se deberá prescindir de la inclusión de las cláusulas excepcionales, de tal manera que se considerarán ineficaces de pleno derecho si son incluidas⁹.

Para mayor claridad, el Consejo de Estado ha sostenido que “el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 es taxativo, por lo que solo son poderes excepcionales (i) la terminación unilateral, (ii) la interpretación unilateral, (iii) la modificación unilateral, (iv) el sometimiento a las leyes nacionales, (v) la caducidad y (vi) la reversión. De esta forma, cualquier otra unilateralidad, como la liquidación unilateral o la imposición de multas y la declaratoria de incumplimiento, no constituirá un poder excepcional al derecho común¹⁰.

La doctrina ha expuesto una posición distinta. El profesor Jorge Santos¹¹ presenta un interrogante según el cual la norma antes transcrita no hace una distinción alguna entre convenio o contrato, lo cual se concluiría que cubija tanto al convenio como al contrato interadministrativo. Sin embargo, si se analiza el objeto del contrato podría existir una matización de la lectura del párrafo al sostener que solo se excluye de la aplicación de las potestades excepcionales al convenio interadministrativo por cuanto "como lo señala Berçaitz, "en los contratos administrativos la subordinación no se produce entre personas sino entre el fin que motiva a cada persona a celebrar el contrato, de tal manera que si son dispares, el fin del lucro se encuentra subordinado al interés general que se piensa satisfacer con la celebración del contrato".

De esta manera, concluye el doctor Santos Rodríguez “la prohibición de las cláusulas excepcionales en los contratos y convenios interadministrativos sólo se refiere a la terminación, interpretación y modificación unilaterales, así como a la caducidad administrativa, y no se extiende a otros poderes unilaterales

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo. Sección Tercera. Auto del 13 de noviembre de 2003, expediente 22840, C. P: Ricardo Hoyos Duque.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 31 de marzo del 2023. Radicado: 25000-23-36-000-2014-00674-01 (56.002) C.P: María Adriana Marín.

¹¹ SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos. Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Bogotá – Colombia. Num. 1 enero-junio, 2009, pp. 1-24 Disponible en [Redalyc.Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos](#)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

como la liquidación unilateral, por lo cual no estamos de acuerdo con la posición esgrimida por la jurisprudencia administrativa al respecto”¹².

Pese a lo anterior y atendiendo la literalidad del parágrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, las facultades excepcionales de la terminación unilateral, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, el sometimiento a las leyes nacionales, la caducidad y la reversión no son aplicables en los contratos interadministrativos.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos debe realizarse por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

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.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Código Civil. Artículo 27.

¹² Sostiene el profesor Santos que “En la aplicación de la tesis que se propone, tomando en consideración que la capacidad de las personas públicas y los órganos administrativos con capacidad de contratación debe ser entendida como competencia y que dicha competencia se encuentra dada, de manera general, por la Ley 80 de 1993 y por las normas orgánicas del presupuesto, en los contratos interadministrativos, la declaración de caducidad del contrato genera todas las consecuencias legales con excepción de la inhabilidad de los cinco años para contratar puesto que esta limitación a la capacidad (en este caso a la competencia) viene dada por un acto administrativo que aplica una consecuencia legal, pero que, en todo caso, no puede limitar las situaciones jurídicas fijadas por una ley orgánica.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 80 de 1993. Artículos 14, 41.
- Ley 1150 de 2007. Artículos 2 numeral 4 literal c, 7, 11, 17.
- Ley 1474 de 2011. Artículo 92.
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.1.4.4.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo. Sección Tercera. Auto del 13 de noviembre de 2003, expediente 22840, C. P: Ricardo Hoyos Duque.
- 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. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 31 de marzo del 2023. Radicado: 25000-23-36-000-2014-00674-01 (56.002) C.P: María Adriana Marín.
- Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992.
- DÁVILA VINUEZA. Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Temis, 2016.
- SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos. Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Bogotá – Colombia. Num. 1 enero-junio, 2009, pp. 1-24 Disponible en [Redalyc.Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos](#)

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública se ha pronunciado la tipología del contrato interadministrativo en los conceptos 4201913000004536 del 27 de julio de 2019, C-023 del 3 de febrero de 2020, C-702 del 11 de diciembre de 2020, C-097 de 23 de marzo de 202, C-350 del 16 de julio de 2021, C-352 del 27 de julio de 2021, C-508 del 20 de septiembre de 2021, C-616 del 3 de noviembre de 2021, C-662 del 1 de diciembre de 2022, C-147 del 25 de julio de 2023, C-369 del 12 de septiembre de 2022. Sobre la excepción de celebrar contratos y convenios interadministrativos de forma directa establecida en el inciso segundo artículo 2, numeral 4, literal c), de la mencionada ley – modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 – se ha pronunciado en los conceptos C-157 del 16 de marzo de 2020, C-593 del 9 de octubre de 2020, C-691 del 27 de noviembre

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de 2020, C-173 del 19 de abril de 2021, C-116 del 30 de marzo de 2021, C-149 del 8 de abril de 2021, C-284 del 16 de junio de 2021, C-508 del 20 de septiembre de 2021, C-033 del 27 de febrero de 2023, C-285 del 19 de julio de 2023, C-379 del 19 de octubre de 2023, C-004 del 22 de enero de 2024 y C-139 del 14 de agosto de 2024, C-024 del 5 de febrero de 2025, entre otros.

Así mismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre el alcance de las facultades excepcionales de la administración en los conceptos C- 1503 del 26 de noviembre de 2025, C-660 del 25 de mayo de 2026, entre otros. 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 dado 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**

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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>

Por último, 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/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

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)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@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.

Cordialmente,

*Original firmado
Carolina Quintero Gacharna*

Carolina Quintero Gacharna
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Esperanza Contreras P Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Castañeda. Contratista Subdirección Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharna Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE