

FORMATO PQRS

CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Noción y Características – Diferencias

Mientras que en el contrato interadministrativo las finalidades de las partes divergen, en el convenio convergen y cooperan en función del cumplimiento eficiente de un propósito estatal común superior. En esa línea, una interpretación sistemática de las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011 invitaría a considerar el contrato interadministrativo como una relación jurídica patrimonial, onerosa y conmutativa, en la que existen unas exigencias y restricciones normativas adicionales, de manera que, en efecto, dista de la naturaleza y esencia del convenio interadministrativo.

En este contexto, tanto en los contratos como en los convenios interadministrativos es posible incluir costos y gastos administrativos. No obstante, debido a la naturaleza jurídica de cada figura, estos rubros tienen una finalidad y alcance diferente. En el marco de un convenio interadministrativo, las entidades públicas pueden incorporar los costos o gastos administrativos asociados a sus respectivos aportes técnicos, administrativos, financieros o económicos, siempre que estén orientados a contribuir, en el ámbito de sus competencias, al cumplimiento de los compromisos comunes y a garantizar la viabilidad operativa del convenio. En contraste, en los contratos interadministrativos, debido a su naturaleza onerosa y conmutativa, estos rubros hacen parte de la contraprestación pactada a favor de la entidad ejecutora, es decir, forman parte del precio o retribución económica a una de las partes por los bienes o servicios que presta.

CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Costos administrativos – Procedencia

Tanto en los contratos como en los convenios interadministrativos es posible incluir costos y gastos administrativos. No obstante, debido a la naturaleza jurídica de cada figura, estos rubros tienen una finalidad y alcance diferente. En el marco de un convenio interadministrativo, las entidades públicas pueden incorporar los costos o gastos administrativos asociados a sus respectivos aportes técnicos, administrativos, financieros o económicos, siempre que estén orientados a contribuir, en el ámbito de sus competencias, al cumplimiento de los compromisos comunes y a garantizar la viabilidad operativa del convenio. En contraste, en los contratos interadministrativos, debido a su naturaleza onerosa y conmutativa, estos rubros hacen parte de la contraprestación pactada a favor de la entidad ejecutora, es decir, forman parte del precio o retribución económica a una de las partes por los bienes o servicios que presta.

Lo anterior reviste especial importancia, ya que, como se explicó, la naturaleza del negocio jurídico determina el régimen jurídico aplicable, así como la procedencia y el

FORMATO PQRS

alcance de determinadas figuras contractuales. En este sentido, la determinación de los costos o gastos administrativos en uno u otro negocio jurídico debe corresponder con la naturaleza, finalidad y alcance de cada uno de ellos. En todo caso, debe recordarse que la aplicación o el alcance de estas y otras instituciones debe evaluarse con base en el contenido específico de cada convenio interadministrativo celebrado, por lo que no es posible establecer conclusiones de manera automática o anticipada con la simple denominación que las partes le asignen.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 20 de agosto de 2026

Señor
Jhonatan Varela Narváez
Director Operativo de Responsabilidad Fiscal
Contraloría General de Santiago de Cali
secretariacomun@contraloriacali.gov.co
Bogotá D.C



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2026_08_20_008923
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 20/08/2026 16:24:06



Concepto C-1229 de 2026

Temas: CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS –
Noción y Características – Diferencias / CONVENIOS Y
CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Costos
administrativos – Procedencia

Radicación: Respuesta a las consultas con radicado No.
1_2026_08_04_010323 y 1_2026_08_04_010329

Estimado señor Varela:

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 por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de concepto del 4 de agosto de 2026 en la cual manifiesta lo siguiente:

"En cumplimiento del Auto No. 1900.27.06.25.223 del 28 de agosto de 2025, MEDIO DEL CUAL SE APERTURA UN PROCESO ORDINARIO DE

FORMATO PQRSD

RESPONSABILIDAD FISCAL, esta Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal le solicita ordenar a quien corresponda emitir concepto respecto a:

¿Si es viable que en el marco de un Convenio Interadministrativo y para efectos de su ejecución, la Entidad le reconozca costos y gastos administrativos al Asociado?

¿Si el reconocimiento de costos y gastos administrativos está incluido como un porcentaje del valor que aporta la Entidad al Asociado, se estaría en contravía a la naturaleza del Convenio Interadministrativo?, es decir, ¿Deja de ser un Convenio Interadministrativo y se convierte en un Contrato Interadministrativo?"

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 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 las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problemas planteados:

FORMATO PQRSD

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Es viable establecer y pagar costos administrativos en los convenios y contratos interadministrativos celebrado entre entidades públicas?

2. Respuestas:

Tanto en los convenios como en los contratos interadministrativos pueden contemplarse costos o gastos administrativos, siempre que estos se encuentren técnica y financieramente justificados, sean necesarios, razonables y estén directamente relacionados con las obligaciones y actividades requeridas para cumplir el objeto. Sin embargo, su naturaleza y alcance difieren según la figura ya que en los convenios interadministrativos corresponden a gastos asociados a los aportes y compromisos de las partes, sin que puedan constituir utilidad o remuneración, mientras que en los contratos interadministrativos pueden integrar la contraprestación o precio pactado a favor de la entidad ejecutora.

Lo anterior reviste especial importancia, ya que la naturaleza del negocio jurídico determina el régimen jurídico aplicable, así como la procedencia y el alcance de determinadas figuras contractuales. En este sentido, la determinación de los costos o gastos administrativos en uno u otro negocio jurídico debe corresponder con la naturaleza, finalidad y alcance de cada uno de ellos. En todo caso, debe recordarse que la aplicación o el alcance de estas y otras instituciones debe evaluarse con base en el contenido específico de cada convenio interadministrativo celebrado, por lo que no es posible establecer conclusiones de manera automática o anticipada con la simple denominación que las partes le asignen.

En este marco, también resulta pertinente resaltar que la determinación de los costos administrativos asociados a la ejecución del convenio o contrato interadministrativo debe realizarse con fundamento en las condiciones del mercado y guardar una relación directa y razonable con las obligaciones, y actividades la entidad ejecutora. En ese sentido, dichos costos deben

FORMATO PQRSD

encontrarse debidamente soportados y justificados, de manera que respondan a los costos reales y eficientes que demanda la ejecución del objeto contractual, y no constituyan un margen adicional carente de justificación económica.

Así, dentro del análisis que sustenta la contratación resulta necesario que la entidad valore las razones por las cuales la contratación interadministrativa constituye una alternativa más eficiente frente a las demás modalidades de selección que, en principio, podrían resultar aplicables. Esta valoración no debe limitarse al valor del convenio o contrato sino considerar integralmente factores como los tiempos de contratación, la capacidad técnica y operativa, los costos de administración, los riesgos y, en general, las condiciones de eficiencia en la ejecución del objeto. Por tanto, la contratación interadministrativa debe encontrarse sustentada en razones objetivas que permitan concluir que los costos administrativos reconocidos son razonables frente a las condiciones del mercado y que acudir a esta modalidad resulta la más conveniente para la satisfacción de la necesidad pública.

En consecuencia, la sola denominación del negocio como convenio o contrato interadministrativo no determina la procedencia ni el alcance de los costos administrativos. Estos deben analizarse de acuerdo con el contenido, finalidad y obligaciones concretas de cada negocio jurídico, evitando que los rubros administrativos oculten una remuneración o utilidad en los convenios o, en sentido contrario, desconociendo su carácter de contraprestación cuando se trate de contratos interadministrativos.

3. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

- i. Para efectos de dar respuesta al problema jurídico es fundamental distinguir entre los convenios y los contratos interadministrativos, puesto que su naturaleza tiene unas implicaciones distintas frente a la viabilidad de asumir

FORMATO PQRSD

costos y gastos administrativos. En efecto, existen algunos supuestos bajo los cuales las diferencias entre las características propias de los contratos y convenios interadministrativos resultan definitorias de la aplicación o inaplicación de ciertas normas, ante lo cual, entonces, no podrán ser equiparables sino que deben ser vistos como instituciones negociales disímiles aunque, indudablemente, con algunos atributos comunes. En otras palabras, diferenciar entre los conceptos de convenio y contrato interadministrativos, así como establecer con precisión las características y elementos esenciales de cada uno, resulta necesario de cara a definir la aplicación de ciertas figuras contractuales y normativas a cada uno de ellos, como las que se plantean en esta consulta.

Para precisar el alcance que tiene cada una de estas figuras, resulta pertinente resaltar que, en consonancia con el artículo 209 de la Constitución Política¹, del que se desprenden los deberes de coordinación y colaboración a cargo de todas las autoridades administrativas, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998² dispone que “las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo mediante la celebración de convenios interadministrativos (...)”³. De tal suerte que, si bien la Ley 80 de 1993 faculta a las entidades estatales para celebrar cualquier acto jurídico generador de obligaciones, la norma en cita regula en forma particular la figura del convenio interadministrativo y define los elementos que caracterizan a este tipo de negocio jurídico.

¹ “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”.

² “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

³ Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-671 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

FORMATO PQRS

Sobre el alcance de los convenios interadministrativos, el Consejo de Estado ha dejado en claro lo siguiente:

“(…) i) Constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales. ii) Tienen como fuente la autonomía contractual. iii) Son contratos nominados, puesto que están mencionados por la ley. iv) Son contratos atípicos desde la perspectiva legal, dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, expliquen y desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo, compraventa, arrendamiento, mandato, etc. v) La normativa a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y el Código de Comercio. vi) Dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles. vii) Persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas. viii) La acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales”⁴.

A su turno, la doctrina especializada en la materia, a partir de la aplicación de un criterio material que envuelve la causa tenida en cuenta para contratar, ha dejado entrever que los convenios interadministrativos son una figura autónoma e independiente de la de los contratos interadministrativos⁵. Así “(…) es posible afirmar que el contrato es en efecto un acuerdo de voluntades que modifica las situaciones jurídicas subjetivas de las partes intervinientes, pero no se trata de cualquier clase de voluntades, sino únicamente de aquellas manifestadas por sujetos de derecho que tienen pretensiones o interés disímiles que se pueden ver como opuestos. En otras palabras, el contrato es un acuerdo

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, exp.17860.

⁵ Santos Rodríguez, Jorge Enrique. “Consideraciones sobre los convenios y contratos interadministrativos”. Universidad Externado de Colombia, Revista Digital de Derecho Administrativo, Bogotá 2009.

FORMATO PQRSD

de voluntades, en el cual cada uno de los participantes tiene finalidades opuestas”⁶.

Con todo, según se advierte, “(...) basta agregar un ingrediente subjetivo para poder deducir la existencia del contrato de la administración, cual es la necesaria e imprescindible presencia de un sujeto especial de derecho llamado administración pública, lo cual implica que el contrato de la administración es un acuerdo de voluntades en el cual cada uno de los participantes pretende satisfacer necesidades o finalidades opuestas, donde necesariamente una de las partes tiene que ser una administración pública”⁷.

En relación con las diferencias entre los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó lo siguiente:

“La noción convenio interadministrativo es diferente a la de contrato interadministrativo. Los contratos interadministrativos se distinguen de los convenios interadministrativos en que en los primeros existe entre las entidades estatales partes intereses opuestos y se persigue una contraprestación o precio por la adquisición de bienes o la prestación de servicios o la realización de una obra, mientras que en los segundos las entidades partes se encuentran en pie de igualdad, tienen intereses comunes para lograr una finalidad estatal impuesta por la Constitución o la ley a las mismas, sin que tengan un interés puramente económico (es decir, destinados a obtener una ganancia)”.⁸

En línea con lo anterior, la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado en sentencia del 14 de junio de 2019 también señaló:

⁶ Sobre el concepto causalista de contrato y sus efectos respecto de la actividad negocial de la administración, cfr. Augusto Ramón Chávez Marín Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad negocial, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008, pp. 41 y ss.

⁷ Expósito Vélez, Juan Carlos. *“La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español”*. Bogotá, universidad Externado de Colombia, 2003, p. 25.

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 26 de julio de 2016. Exp. 2.257. C.P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO PQRSD

“La Sala de Consulta y Servicio Civil⁹ de esta Corporación se ha referido a los “*convenios interadministrativos*” a los cuales alude el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, calificándolos de “*puros*” y entendiendo que estos, además de perseguir la finalidad de cooperación antes indicada, no implican intereses contrapuestos ni tampoco se circunscriben a un “*intercambio patrimonial*”. Sin perjuicio de lo anterior, en otra oportunidad, la misma Sala¹⁰ había indicado que, si bien en dichos convenios no se daba un “*verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo)*”, ello no impedía que se conviniera una remuneración a cargo de alguna(s) entidad(es).

Lo expuesto evidencia que, en general, las interpretaciones en torno a los “*convenios interadministrativos*” previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en el propósito de encasillarlos dentro de una categoría normativa delimitada en su estructura, elementos y régimen jurídico, han sido dubitativas al vincular o no las obligaciones propias de dichos convenios con las de los contratos estatales sometidos al EGCAP, las cuales tienen por objeto prestaciones patrimoniales”^{11,12}

En esta ocasión la referida corporación judicial resaltó la finalidad del acuerdo de voluntades como un factor de diferenciación entre las dos figuras. Si

⁹ [Referencia propia de la cita] “CE. SCSC. Concepto de 1 de noviembre de 2016 [Rad. 11001-03-06-000-2016-00125-00(2305)]. MP. Germán Alberto Bula Escobar”.

¹⁰ [Referencia propia de la cita] “CE. SCSC. Concepto de 30 de abril de 2008 [Rad. 11001-03-06-000-2008-00013-00(1881)]. MP. Enrique José Arboleda Perdomo. En esta oportunidad, la Sala indicó que el contenido “*obligacional*” de los convenios se estructura definiendo el resultado querido por las partes y los medios que cada entidad despliega para la obtención del respectivo objeto”.

¹¹ [Referencia propia de la cita] “La normativa vigente del EGCAP [literal c) del numeral 4. del artículo 2 de la Ley 1150/07] se refiere a “*contratos interadministrativos*” en los que sí existe dicha contraposición de intereses, lo cual obedece a que las relaciones obligatorias que estos plantean, a diferencia de los regulados por el artículo 95 de la Ley 489/98, carecen de la finalidad asociativa, en la medida en que persiguen preponderantemente la satisfacción de necesidades contractuales de las entidades estatales, sin perjuicio de los fines que motivan la contratación en los términos del artículo 3 de la Ley 80/93”.

¹² En sentido similar ver, entre otras, al 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 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.

FORMATO PQRSD

bien estas tienen un tronco común, se diferencian en su naturaleza y finalidad en la medida en que los contratos estatales –en general– comportan obligaciones de contenido patrimonial que se traducen en intereses contrapuestos entre las partes pues implican un gravamen a cambio de un beneficio en una relación de carácter conmutativo, mientras que los convenios interadministrativos involucran la ejecución de actividades en función de un interés común para las partes; en esencia se pretende el cumplimiento de fines coincidentes entre quienes lo ejecutan.

Mientras que en el contrato interadministrativo las finalidades de las partes divergen, en el convenio convergen y cooperan en función del cumplimiento eficiente de un propósito estatal común superior. En esa línea, una interpretación sistemática de las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011 invitaría a considerar el contrato interadministrativo como una relación jurídica patrimonial, onerosa y conmutativa, en la que existen unas exigencias y restricciones normativas adicionales, de manera que, en efecto, dista de la naturaleza y esencia del convenio interadministrativo.

Visto lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y el alcance que la jurisprudencia y conceptos del Consejo de Estado y la doctrina le han conferido al tema de la regulación de los contratos y convenios interadministrativos, esta última tipología presenta las siguientes características: *(i)* se celebra entre dos entidades públicas que se encuentran en pie de igualdad con el objeto de cumplir competencias de ambas entidades dirigidas a un propósito común; *(ii)* la modalidad para su celebración es la contratación directa; *(iii)* los convenios interadministrativos pueden suponer el compromiso de recursos públicos y, por consiguiente, la realización de aportes financieros. Ello, sin embargo, no supone la posibilidad de que en este tipo de relaciones jurídicas exista una remuneración en favor de uno de los contratantes y a cargo de otro u otros.

En suma, el convenio interadministrativo es un negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas y cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas

FORMATO PQRS

de interés común y, por tanto, tienen intereses convergentes o coincidentes, sin que se reciba por alguna de ellas el pago de un precio o contraprestación; en tanto que el contrato interadministrativo, aunque es celebrado también entre dos entidades públicas, es un negocio jurídico generador de obligaciones al cual acuden estas con diversidad de intereses y en ellos existe una contraprestación directa a favor de la entidad contratista que ha entregado el bien o prestado el servicio o realizado la obra a favor de la entidad contratante.

Bajo estas consideraciones, puede afirmarse que los convenios interadministrativos no pueden ser sinalagmáticos, debido a que en ellos no se involucran intereses contrapuestos, sino un interés común. Esto implica que, en los eventos en que su celebración comporte el compromiso y la ejecución de recursos públicos, el valor de estos no puede destinarse al pago o remuneración de ninguna de las partes, sino que debe corresponder necesariamente a la asunción de costos y gastos para cumplir las funciones de la respectiva entidad, así como para atender los compromisos adquiridos para con la otra, pues las entidades cooperan entre sí, no se prestan servicios ni se ofrecen bienes a cambio de una remuneración y, por esa razón, los recursos comprometidos a través de los convenios interadministrativos no constituyen un pago, sino un aporte para lograr el cometido común.

Así, tal y como se ha expuesto en líneas anteriores, en atención a su naturaleza particular, a los convenios interadministrativos no les subyace un interés puramente económico, en tanto no se celebran para obtener una ganancia, sino con el propósito de ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos vinculados al convenio. De hecho, las partes presentan intereses convergentes, coincidentes o comunes y cooperan en procura de alcanzar en forma eficaz el cometido estatal previsto en la Constitución o en la ley, sin que por esto se reciba por ninguna de ellas el pago de un precio o contraprestación.

En la práctica, en los convenios interadministrativos que las entidades celebran no suele pactarse un precio o remuneración, lo que no significa que, para la ejecución de sus compromisos, no puedan afectar sus respectivos

FORMATO PQRSD

presupuestos y ejecutar recursos públicos. Recuérdese que ese contenido económico, incluso, puede estar presente de forma implícita en el caso de las obligaciones de hacer¹³.

Sobre este aspecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, resaltó la posibilidad de asunción de aportes económicos en el marco de un convenio interadministrativo, en el cual se pueden determinar costos y gastos para el cumplimiento de sus objetivos:

*"Lógicamente, en los convenios interadministrativos propiamente dichos, es posible, que cada entidad incurra en costos y gastos y en ejecución de su propio presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos, o el pago de un precio o una remuneración por un servicio prestado o por un bien adquirido o por una obra realizada por una a favor de la otra, pues en tales eventos se estará en presencia de verdaderos contratos"*¹⁴. [Énfasis por fuera de texto]

En reciente pronunciamiento, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del Consejo de Estado reiteró que si bien en el marco de los convenios interadministrativos no se generan relaciones conmutativas sinalagmáticas en la medida que no se obligan a dar o a hacer algo a cambio de una prestación equivalente o remuneración, no significa que no se pueden realizar aportes de naturaleza técnica, administrativa, financiera o económica para ejecutar el objetivo común:

"Lo anterior no significa que en el marco de los convenios interadministrativos las partes no puedan asumir obligaciones de tipo económico, en tanto, desde el ámbito que corresponde a sus competencias, pueden contribuir a la realización del objetivo común a

¹³Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de junio del 2019, Expediente Número: 25000-23-37-000-2010-02552-01(AP). CP: Marta Nubia Velásquez Rico

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 26 de julio de 2016. Exp. 2.257. C.P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO PQRSD

través de aportes de naturaleza técnica, administrativa, financiera o económica. Es por esto que un aporte económico no puede entenderse ni aplicarse a la relación negocial como una retribución por contraprestación de la otra parte, o por el desempeño de las funciones administrativas o técnicas que otro contrayente, en el ámbito de sus competencias, se obliga a ejecutar, pues de ser ello así, se desnaturalizaría la principal y más esencial característica de este tipo de negocios, la cual está dada por la conjunción de esfuerzos para el logro de una finalidad común a todos los intervinientes¹⁵. [Énfasis por fuera de texto]

De esta manera, es posible y lógico que para efectos de la ejecución del convenio interadministrativo las entidades públicas incurran en costos y gastos administrativos lo que se puede reflejar en los respectivos aportes de naturaleza técnica, administrativa, financiera o económica, sin que ello signifique el pago de un precio o una remuneración por servicio prestado o bien adquirido. Estos costos o gastos de administración pueden incluirse válidamente siempre que se justifique técnica y financieramente que son necesarios y razonables para el desarrollo del objeto convenido y que se trate de aspectos operativos, logísticos o de administración que permitan cumplir los compromisos adquiridos en el marco del convenio y que, por tanto, no representan una utilidad o una contraprestación en favor de una de las partes.

En este sentido, se precisa que la posibilidad de que un convenio interadministrativo incluya compromisos con contenido económico no puede ir en contravía de su naturaleza y finalidad, ni mucho menos desconocer los elementos esenciales de este tipo negocial que se desprenden del artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Por ende, la determinación de estos costos o gastos administrativos no pueden ocultar una remuneración verdadera o una utilidad en favor de alguna de las entidades que concurre a su suscripción, así como tampoco pueden emplearse para aspectos distintos del cumplimiento de los compromisos asumidos, pues no se trataría de un convenio sino que su connotación transmutaría a un contrato interadministrativo.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2025. Radicación Número: 68.280. CP: José Roberto Sáchica Méndez.

FORMATO PQRS

Esta claridad resulta importante para efectos de la consulta planteada ya que, tanto en los contratos como en los convenios interadministrativos es posible incluir costos y gastos administrativos. No obstante, debido a la naturaleza jurídica de cada figura, estos rubros tienen una finalidad y alcance diferente. En el marco de un convenio interadministrativo, las entidades públicas pueden incorporar los costos o gastos administrativos asociados a sus respectivos aportes técnicos, administrativos, financieros o económicos, siempre que estén orientados a contribuir, en el ámbito de sus competencias, al cumplimiento de los compromisos comunes y a garantizar la viabilidad operativa del convenio. En contraste, en los contratos interadministrativos, debido a su naturaleza onerosa y conmutativa, estos rubros hacen parte de la contraprestación pactada a favor de la entidad ejecutora, es decir, forman parte del precio o retribución económica a una de las partes por los bienes o servicios que presta.

Lo anterior reviste especial importancia, ya que, como se explicó, la naturaleza del negocio jurídico determina el régimen jurídico aplicable, así como la procedencia y el alcance de determinadas figuras contractuales. En este sentido, la determinación de los costos o gastos administrativos en uno u otro negocio jurídico debe corresponder con la naturaleza, finalidad y alcance de cada uno de ellos. En todo caso, debe recordarse que la aplicación o el alcance de estas y otras instituciones debe evaluarse con base en el contenido específico de cada convenio interadministrativo celebrado, por lo que no es posible establecer conclusiones de manera automática o anticipada con la simple denominación que las partes le asignen.

En este marco, también resulta pertinente resaltar que la determinación de los costos administrativos asociados a la ejecución del convenio o contrato interadministrativo debe realizarse con fundamento en las condiciones del mercado y guardar una relación directa y razonable con las obligaciones, y actividades la entidad ejecutora. En ese sentido, dichos costos deben encontrarse debidamente soportados y justificados, de manera que respondan a los costos reales y eficientes que demanda la ejecución del objeto contractual, y no constituyan un margen adicional carente de justificación económica.

FORMATO PQRS

Así, dentro del análisis que sustenta la contratación, resulta necesario que la entidad valore las razones por las cuales la contratación interadministrativa constituye una alternativa más eficiente frente a las demás modalidades de selección que, en principio, podrían resultar aplicables. Esta valoración no debe limitarse al valor del convenio o contrato sino considerar integralmente factores como los tiempos de contratación, la capacidad técnica y operativa, los costos de administración, los riesgos y, en general, las condiciones de eficiencia en la ejecución del objeto. Por tanto, la contratación interadministrativa debe encontrarse sustentada en razones objetivas que permitan concluir que los costos administrativos reconocidos son razonables frente a las condiciones del mercado y que acudir a esta modalidad resulta la más conveniente para la satisfacción de la necesidad pública.

En consecuencia, no sería admisible que los costos administrativos pactados conduzcan a que la entidad asuma un valor superior al que razonablemente habría tenido que pagar si hubiera acudido a un procedimiento de selección competitivo, sin que exista una razón objetiva que explique dicha diferencia. El análisis debe permitir establecer que la alternativa interadministrativa ofrece una relación adecuada entre costo, tiempo, capacidad y eficiencia, garantizando que los recursos públicos se administren bajo criterios de economía, planeación y adecuada relación costo y beneficio.

Sin perjuicio de lo anterior, las afirmaciones aquí realizadas no pueden interpretarse 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 contratante 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

FORMATO PQRSD

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:

- Constitución Política, artículo 209.
- Ley 489 de 1998, artículo 95.
- Ley 80 de 1993, artículos 13, 32 y 40.

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 C-490 del 23 de mayo de 2025, C-1729 del 22 de diciembre de 2025 y C-311 del 17 de marzo de 2026. Estos 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>.

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- te invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrarás orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su

FORMATO PQRS

suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion>

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026**, en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026>

Recuerda también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026**, dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026>

Finalmente, si quieres seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárgalo

FORMATO PQRS

aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica>"

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-contratacion-publica-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.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

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

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

FORMATO PQRS