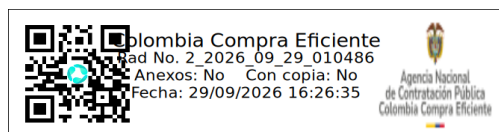


FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 29 Septiembre 2026

Señor
Juan Diego Castro Bernal
peticionesciudadania@gmail.com
La ciudad



Concepto C- 1437 de 2026

Temas: CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Calidad de las partes – Entidades públicas / CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Noción – Diferencias – Contratos interadministrativos / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Restricción – Inciso segundo – Artículo 2.4. – Ley 1150 de 2007 / CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Cooperantes – Entidad Ejecutora -Fines Comunes – No aplicación – Restricción – Ley 1150 de 2007 / CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Cláusulas – Independiente de la denominación

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_09_11_012160

Estimado Señor Castro:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los Decretos 4170 de 2011 y 1822 de 2019 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015, así como lo establecido en la Resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde la solicitud de consulta del 11 de septiembre de 2026, en la cual manifiesta:

“¿La restricción prevista en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para los contratos interadministrativos de obra y/o

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

suministro que se celebren con sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado es igualmente aplicable a los convenios interadministrativos que se celebren con dichas sociedades al amparo del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 cuyo objeto involucre la ejecución de este tipo de actividades?”

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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, la Agencia procede a resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Las restricciones previstas en la Ley 1150 de 2007 respecto de los contratos interadministrativos de obra, suministro u otras modalidades, resultan igualmente aplicables a los convenios interadministrativos regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, cuando estos se celebran con sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado y su objeto involucra la ejecución de dichas actividades?

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

II. Respuesta:

En cuanto al problema jurídico de su consulta, se señala que los convenios interadministrativos se conciben bajo una lógica de cooperación institucional y no de intercambio oneroso, lo que impide trasladar de manera automática las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP-. Por ello, en principio no se someten al régimen contractual previsto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en aquellos casos en que exista una verdadera laguna normativa o convencional que requiera la aplicación supletoria de dicho estatuto. En tal sentido, las restricciones previstas en la Ley 1150 de 2007, particularmente las contenidas en el artículo 2º, numeral 4º, literal c), se refieren de manera expresa a los contratos interadministrativos. Estas limitaciones prohíben que determinados contratos —como los de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad, encargos fiduciarios y fiducia pública— sean ejecutados por sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, así como por instituciones de educación superior públicas, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales, sin que previamente se haya adelantado un proceso de licitación pública o selección abreviada.

En efecto, debe resaltarse que estas restricciones no son aplicables a los convenios interadministrativos, los cuales se rigen por la autonomía de la voluntad de las partes y por la colaboración y coordinación administrativa. En este marco, las entidades públicas pueden pactar libremente las condiciones de cooperación, los aportes financieros, los mecanismos de seguimiento y las reglas de coordinación institucional, sin que implique la configuración de relaciones conmutativas u onerosas propias de un contrato estatal. La inclusión de aspectos como costos directos, administrativos o la designación de entidades ejecutoras no altera la naturaleza asociativa del convenio.

Ahora bien, cuando un convenio de administración se estructura bajo la forma y cláusulas propias de un contrato interadministrativo, debe aplicar el EGCAP y, por ende, las restricciones legales mencionadas. Lo determinante no es la denominación o titulación formal que las partes otorguen al instrumento, sino la estructura material de las cláusulas y la naturaleza de las obligaciones pactadas. Si el acuerdo refleja prestaciones y contraprestaciones

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

típicas de un contrato estatal, se somete al régimen contractual y a sus prohibiciones; si conserva su carácter cooperativo y asociativo, se mantiene como convenio interadministrativo regulado por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. De este modo, la calificación jurídica del negocio exige un análisis sustancial de su contenido y no de la etiqueta que las entidades le asignen.

En caso de que se esté frente a un contrato interadministrativo que desconozca o vulnere las restricciones establecidas en la Ley 1150 de 2007, particularmente las previstas en el artículo 2º, numeral 4º, literal c), el negocio jurídico estaría viciado de nulidad absoluta por haberse celebrado contra expresa prohibición legal, en los términos del artículo 44, numeral 2, de la Ley 80 de 1993, causal que a su vez comporta objeto ilícito conforme a los artículos 1519 y 1523 del Código Civil. Además, sin que corresponda a esta Agencia calificar conductas concretas, la celebración de un contrato en tales condiciones podría dar lugar a las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar.

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.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La contratación Estatal constituye un instrumento mediante el 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

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

entidades que integran la administración pública. 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.

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 oferentes³. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

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”⁴. 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.

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

³ 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”.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 años se han venido diferenciando los conceptos “contrato interadministrativo” y “convenio interadministrativo” como dos instituciones jurídicas independientes con producción de efectos jurídicos distintos. La categoría de “contenido patrimonial” no es una construcción de esta Agencia, sino una expresión acuñada por la jurisprudencia del Consejo de Estado —Sección Tercera y Sala de Consulta y Servicio Civil— para delimitar la frontera entre el contrato y el convenio interadministrativos. Bajo esa línea, los convenios del artículo 95 de la Ley 489 de 1998 constituyen verdaderos contratos, en los términos del Código de Comercio, cuando su objeto lo integran obligaciones patrimoniales; de lo contrario, conservan su fisonomía asociativa. 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;
 - 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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'⁵.

El Consejo de Estado ha precisado que el convenio interadministrativo constituye un negocio jurídico de colaboración entre entidades públicas, orientado a articular capacidades, recursos y competencias institucionales para la consecución de fines comunes. Su esencia no radica en el intercambio de prestaciones propias del mercado, sino en la coordinación funcional y operativa entre organismos que comparten responsabilidades públicas y buscan optimizar el cumplimiento de sus objetivos misionales mediante actuaciones conjuntas.

En contraste, el contrato interadministrativo se configura como un negocio jurídico con contenido prestacional, en el cual una entidad pública asume la posición de contratante y la otra la de contratista, generándose obligaciones recíprocas relacionadas con la entrega de bienes, la ejecución de obras o la prestación de servicios. A diferencia del convenio, aquí no predomina la cooperación horizontal, sino una relación de carácter sinalagmático que se rige por las reglas propias de la contratación estatal y exige contraprestaciones claramente definidas entre las partes.

En este sentido, la diferencia esencial radica en que los convenios interadministrativos no se estructuran sobre obligaciones de contenido patrimonial, mientras que los contratos estatales sí. En el contrato estatal no existe un interés común, sino intereses disímiles y contrapuestos: la entidad contratante busca satisfacer el interés público, mientras que la entidad contratista —incluso si es otra entidad estatal— persigue un interés propio, típicamente económico, vinculado a la obtención de ganancias, utilidades o valor patrimonial conforme a su objeto legal. Por ello, el contrato es un acuerdo oneroso y sinalagmático, donde las prestaciones recíprocas se intercambian con ánimo de equivalencia y no como aportes solidarios para un fin común. Al respecto, la doctrina expresa:

⁵ 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"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"⁶.

Ahora bien, esta distinción conceptual entre contratos y convenios interadministrativos resulta relevante para precisar el ámbito de aplicación de las instituciones del EGCAP. Al respecto, el Consejo de Estado 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 estatales⁷. 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

⁶ 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 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).

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2025. C.P. María Adriana Marín Hernández. Exp. 70.504; Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022, C.P.: María Adriana Marín. Exp. 60434.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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"*⁸.

En virtud de ello, los convenios no se estructuran bajo una lógica de intercambio oneroso ni de selección de contratistas, sino bajo un esquema de cooperación institucional, lo que impide trasladar de manera automática las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, los convenios interadministrativos no se someten, en principio, al régimen contractual previsto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, pues su finalidad no es contratar bienes, obras o servicios con terceros, sino coordinar esfuerzos entre entidades públicas para el cumplimiento de funciones estatales. La aplicación del Estatuto General de Contratación solo procede de manera supletoria, en la medida en que exista una verdadera laguna o falta de regulación normativa y/o convencional. Mientras ello no ocurra, el convenio se rige por sus propias cláusulas y por los principios de colaboración, coordinación y eficiencia administrativa que orientan la actuación interinstitucional.

⁸ 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); Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2025. C.P. María Adriana Marín Hernández. Exp. 70.504.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este sentido, las restricciones que la Ley 1150 de 2007 prevé para los contratos interadministrativos —en particular, la contenida en el artículo 2º, numeral 4º, literal c), inciso segundo— no resultan aplicables a los convenios interadministrativos. Dicha disposición prohíbe que los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública sean ejecutados por instituciones de educación superior públicas, sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales, salvo que estas participen previamente en un proceso de licitación pública o de selección abreviada.

Ahora bien, esta restricción se circunscribe a los contratos interadministrativos y no a los convenios interadministrativos, los cuales —al no estar sujetos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública— se rigen por la autonomía de la voluntad de las partes. En consecuencia, su contenido, alcance y obligaciones derivan de lo pactado entre las entidades públicas participantes, quienes definen libremente las condiciones de cooperación, los aportes financieros, los mecanismos de seguimiento y las reglas de coordinación institucional. En el marco de los convenios interadministrativos, es posible precisar ciertos elementos sin que implique la configuración de relaciones conmutativas u onerosas. En efecto, pueden detallarse los aportes en dinero o en especie que cada entidad cooperante destina al cumplimiento del fin común, los cuales conservan su carácter asociativo y no se transforman en contraprestaciones propias de un contrato estatal. Asimismo, resulta válido identificar el valor global del convenio, entendido como la suma de los recursos que concurren para la ejecución conjunta de las actividades previstas.

Ahora bien, la conclusión anterior no habilita el empleo del convenio interadministrativo como instrumento para eludir las restricciones que la Ley 1150 de 2007 impone a los contratos interadministrativos. El artículo 95 de la Ley 489 de 1998 circunscribe el objeto de estos convenios a la cooperación en el cumplimiento de funciones administrativas o a la prestación conjunta de servicios a cargo de las entidades que se asocian, de modo que un acuerdo cuyo objeto real consista en que una sociedad de economía mixta con participación mayoritaria del Estado ejecute obras o suministros en beneficio de otra entidad no constituye, por su contenido, un convenio de asociación, sino un contrato interadministrativo de contenido patrimonial. En tal evento, cualquiera que sea

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la denominación adoptada, el negocio queda sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, por tanto, a la restricción del artículo 2º, numeral 4º, literal c), inciso segundo, de la Ley 1150 de 2007, cuya finalidad es preservar la selección objetiva e impedir que la contratación directa interadministrativa se emplee para sustraer de la licitación pública o de la selección abreviada actividades que, materialmente, corresponden al aprovisionamiento de bienes, obras y servicios.

En este contexto, el convenio puede especificar la entidad o entidades ejecutoras, así como los costos directos, costos administrativos y demás erogaciones necesarias para su desarrollo. La inclusión de estos aspectos no altera la naturaleza colaborativa del instrumento, sino que contribuye a su adecuada estructuración, planeación y control, garantizando claridad en la distribución de responsabilidades y en la gestión de los recursos públicos comprometidos. En esta línea, pueden estipularse convenios interadministrativos bajo la forma de una administración delegada sin el pacto de costos por concepto de honorarios, donde la entidad actúa como administradora y ejecutora del convenio, como lo explicó en su momento la Agencia en el Concepto 1152 del 23 de septiembre de 2025.

No obstante, cuando un convenio de administración se estructura bajo la forma y cláusulas propias de un contrato interadministrativo, resulta pertinente advertir que le son aplicables las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-. En consecuencia, dicho instrumento debe sujetarse a las restricciones y prohibiciones previstas en el artículo 2º, numeral 4º, literal c) de la Ley 1150 de 2007, en especial, en lo relativo a la imposibilidad de celebrar contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad, encargos fiduciarios y fiducia pública con determinadas entidades —como instituciones de educación superior públicas, sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas o federaciones de entidades territoriales— sin que previamente se haya adelantado el correspondiente proceso de licitación pública o selección abreviada.

En esta línea, lo determinante no es la denominación formal que las partes otorguen al instrumento -contrato o convenio- sino la estructura material de las cláusulas y la naturaleza de las obligaciones que se pacten. Si el acuerdo refleja

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

una relación conmutativa, con prestaciones y contraprestaciones típicas de un contrato estatal, se activa la aplicación del régimen del EGCAP y, por ende, las restricciones legales mencionadas. Por el contrario, si el instrumento conserva su carácter asociativo y cooperativo, propio de los convenios interadministrativos regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, se mantiene bajo la lógica de la autonomía de la voluntad y de la coordinación institucional, sin que le sean exigibles las prohibiciones específicas de la Ley 1150 de 2007. De este modo, la calificación jurídica del negocio depende de un análisis sustancial de su contenido y no de la titulación o denominación que las entidades le asignen, lo que obliga a examinar las cláusulas y condiciones para determinar si se trata de un convenio interadministrativo o de un contrato interadministrativo encubierto.

En caso de que se esté frente a un contrato interadministrativo que desconozca o vulnere las restricciones establecidas en la Ley 1150 de 2007, particularmente las previstas en el artículo 2º, numeral 4º, literal c), el negocio jurídico estaría viciado de nulidad absoluta por haberse celebrado contra expresa prohibición legal, en los términos del artículo 44, numeral 2, de la Ley 80 de 1993⁹, causal que a su vez comporta objeto ilícito conforme a los artículos 1519 y 1523 del Código Civil, aplicables por la remisión del artículo 13 de la misma ley, y compromete los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva que rigen la función administrativa. Adicionalmente, sin que corresponda a esta Agencia calificar conductas concretas, la celebración de un contrato en tales condiciones podría dar lugar a las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar, en este último caso en el marco de los tipos previstos en el capítulo de celebración indebida de contratos del Código Penal, como el

⁹ En torno a las nulidades, se destaca el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio de las normas civiles y comerciales que consagran nulidades del contrato. Al respecto, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, prescribe: "ARTÍCULO 44.- *De las Causales de Nulidad Absoluta*. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

10. Se celebren con personas incurras en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;

20. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal.

30. Se celebren con abuso o desviación de poder.

40. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y

50. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

interés indebido en la celebración de contratos¹⁰ o el contrato sin cumplimiento de requisitos legales¹¹.

ii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos sobre los convenios interadministrativos 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.

IV. Referencias normativas:

- Código Civil, artículo 1602.
- Código Penal, artículos 409 y 410.

¹⁰ ARTÍCULO 409. *Interés indebido en la celebración de contratos*. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

¹¹ ARTÍCULO 410. *Contrato sin cumplimiento de requisitos legales*. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

- Ley 80 de 1993, artículo 40.
- Ley 489 de 1998, artículo 95.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.4.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre las características y particularidades de los convenios interadministrativos en los Conceptos C-605 del 27 de junio de 2025, C-1046 del 9 de septiembre de 2025, C-1152 del 23 de septiembre de 2025, C-1526 del 28 de noviembre de 2025, C-095 del 4 de marzo de 2026, C-224 del 11 de marzo de 2026, C-479 del 6 de mayo de 2026, C-939 del 24 de julio de 2026, C-1143 del 12 de agosto de 2026, C-1128 del 14 de agosto de 2026, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/conoce-la-relatoria>

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 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**



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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:

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

- 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 PQRSD: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

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

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

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

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

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-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 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,



Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS