

FORMATO PQRS

CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS – Noción y Características – Diferencias –

La tipología contractual referente al contrato interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993 y, aunque en esta preceptiva no la definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015, establece que los contratos o convenios interadministrativos hacen parte de la contratación entre entidades estatales. Como se puede apreciar, la disposición reglamentaria parece equiparar las nociones de contrato y convenio interadministrativo, bajo el concepto general de acuerdo en el que concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público a fin de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines y cometidos del Estado.

Por este motivo, puede entenderse que cuando la Ley 80 de 1993 se refiere a contratos interadministrativos de la misma forma lo hace frente a los convenios, entre otras razones, porque este cuerpo normativo faculta a las entidades públicas a celebrar los demás acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

Sin embargo, tanto jurisprudencial como doctrinariamente, se han hecho diferenciaciones conceptuales entre las dos figuras comentadas.

[...]

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 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.

CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Costos y gastos administrativos – Estampillas

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

FORMATO PQRS

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

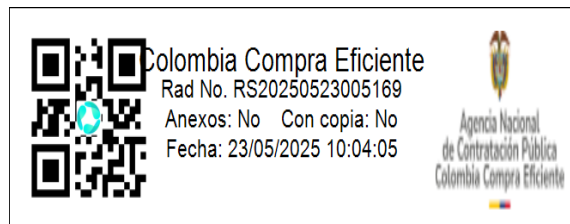
[...]

Ahora bien, en lo que respecta al descuento por concepto de estampillas en los contratos y convenios interadministrativos debe precisarse que su inclusión dependerá de las condiciones establecidas por la Ley para estos tributos. En efecto, la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de las denominadas "estampillas" tan sólo puede darse por disposición legal o por disposición expresa de ordenanzas departamentales o acuerdos distritales o municipales, en las que se debe indicar a detalle las condiciones de su emisión o pago o adherencia, y si dicha estampilla, se concibe como una tasa parafiscal¹, o como impuesto con destinación específica.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-768 de 23 de septiembre de 2010. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez indicó: "Para explicar esta afirmación conviene señalar que las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado (...) como tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales", en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. // La "tasa" si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos y, las segundas, como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social".

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 23 de mayo de 2025



Señor
Juan Sebastián Olaya Perdomo
juanseolaya@gmail.com
Bogotá D.C

Concepto C – 490 de 2025

Temas: CONVENIOS Y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS –
Noción y Características – Diferencias – CONVENIOS
INTERADMINISTRATIVOS – Costos y gastos
administrativos – Estampillas

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No.
P20250422003765

Estimado señor Olaya Perdomo:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de concepto del 22 de abril de 2025, en la cual consulta sobre lo siguiente:

"1. En convenios interadministrativos entre dos entidades públicas es viable que el Conveniado discrimine en su propuesta económica gastos administrativos (costos necesarios para el funcionamiento interno del Conveniado, que no están directamente vinculados con la ejecución del objeto contractual.

FORMATO PQRSD

2. En convenios interadministrativos entre dos entidades públicas es viable que el Conveniado discrimine en su propuesta económica el descuento por concepto de estampillas que hará la entidad en la ejecución del convenio? La duda surge ya que ante un ente de control se puede interpretar que la misma entidad se está pagando sus propios descuentos o ante un convenio se puede incluir ya que no hay una relación conmutativa entre las partes y puede generar un desequilibrio contractual?

3. En contrato interadministrativo entre dos entidades públicas es viable que el Contratista discrimine en su propuesta económica el descuento por concepto de estampillas y gastos administrativos.”

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 el problema jurídico de su consulta.

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿En los convenios y contratos interadministrativos es viable establecer costos, gastos administrativos y descuentos por conceptos de estampilla?

FORMATO PQRSD

II. Respuestas:

Si bien el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública hace referencia de manera expresa al contrato interadministrativo o, en términos generales, a los interadministrativos y no al convenio, tanto jurisprudencial como doctrinariamente, se han hecho diferenciaciones conceptuales entre los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que para efectos de la consulta planteada resultan determinantes.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha resaltado que aunque 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.

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 presupuestos y ejecutar recursos públicos.

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

FORMATO PQRS

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.

Se aclara que la determinación de estos costos o gastos administrativos en los convenios 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 en tal evento no se trataría de un convenio sino que su connotación transmutaría a un contrato interadministrativo.

En lo que respecta al descuento por concepto de estampillas en los contratos y convenios interadministrativos debe precisarse que su inclusión dependerá de las condiciones establecidas por la Ley para estos tributos. Así, la procedencia y aplicación de determinada estampilla estará sujeta al hecho generador establecido en la Ley, ordenanza departamental o acuerdo municipal, de tal suerte que si estos incluyen a los contratos y convenios interadministrativos, deberá tenerse en cuenta para efectos de la suscripción de estos negocios jurídicos. En todo caso, será cada entidad la obligada a analizar en cada contrato o convenio interadministrativo, si por su sola celebración se constituye el hecho generador de determinada estampilla, pues de lo contrario no habrá lugar a su aplicación.

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La tipología contractual referente al contrato interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993 y, aunque en esta preceptiva no la definió ni desarrolló, el Decreto 1082 de 2015", establece que los contratos o convenios

FORMATO PQRSD

interadministrativos hacen parte de la contratación entre entidades estatales². Como se puede apreciar, la disposición reglamentaria parece equiparar las nociones de contrato y convenio interadministrativo, bajo el concepto general de acuerdo en el que concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público a fin de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines y cometidos del Estado.

Por este motivo, puede entenderse que cuando la Ley 80 de 1993 se refiere a contratos interadministrativos de la misma forma lo hace frente a los convenios, entre otras razones, porque este cuerpo normativo faculta a las entidades públicas a celebrar los demás acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

Sin embargo, tanto jurisprudencial como doctrinariamente, se han hecho diferenciaciones conceptuales entre las dos figuras comentadas. Así, para efectos de dar respuesta a las consultas plantadas, es necesario dejar claro que 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 Política³, 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

² Artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015.

³ *"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".*

FORMATO PQRSD

1998⁴ 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 (...)”⁵. 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.

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”⁶.

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 interadministrativos⁷. Así “(...)

⁴ “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”.

⁵ Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-671 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, exp.17860.

⁷ Santos Rodríguez, Jorge Enrique. “Consideraciones sobre los convenios y contratos interadministrativos”. Universidad Externado de Colombia, Revista Digital de Derecho Administrativo, Bogotá 2009.

FORMATO PQRSD

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 de voluntades, en el cual cada uno de los participantes tiene finalidades opuestas”⁸. 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”⁹.

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)”.¹⁰

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

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 Civil¹¹ 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 Sala¹² 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^{13, 14}.

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

¹¹ [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».

¹² [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».

¹³ [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».

¹⁴ 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

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 co-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 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.

FORMATO PQRS

De ahí que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁵ haya señalado la necesidad de diferenciar el régimen jurídico aplicable a ciertas situaciones específicas del convenio interadministrativo que se separan del régimen jurídico común:

“[E]s preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 CP (moralidad, economía, celeridad, entre otros), en virtud del carácter vinculante de los mismos, dentro del contexto de un ánimo de cooperación que se refleja en el plano de igualdad o equivalencia en que se celebran y ejecutan, lo que significa ausencia de prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.

Ahora, dada la naturaleza jurídica explicada de los convenios interadministrativos, *las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenidas en la actualidad en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que ese Estatuto lo que esencialmente regula son relaciones contractuales de contenido patrimonial y oneroso. En tal sentido, en cada caso concreto deberá analizarse, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio, si la disposición correspondiente del Estatuto Contractual es aplicable o no*”. [Énfasis por fuera de texto]

A juicio de la citada sala si bien existe un régimen jurídico común compuesto por las normas del EGCAP que ordenan las declaraciones de voluntad negocial de las entidades estatales -el consentimiento y los efectos de las obligaciones-, y las normas de derecho público relacionadas con la capacidad o competencia de las entidades estatales para celebrar acuerdos de voluntades -que incluyen el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés-, para el resto de asuntos regulados en el EGCAP será necesario tener en cuenta el plano de igualdad o equivalencia en el que se encuentran las partes del convenio y, por ende, la aplicabilidad de cada disposición al caso concreto.

¹⁵ 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

En ese orden, por ejemplo, no serán aplicables, en principio, para los convenios interadministrativos, las cláusulas excepcionales al derecho común¹⁶ y tampoco sería procedente la inclusión de figuras contractuales como liquidación unilateral¹⁷. En todo caso, siguiendo la senda interpretativa expuesta por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto que acaba de citarse, la aplicación o inaplicación de estas y otras instituciones contractuales deberá definirse al analizar el contenido preciso de cada convenio interadministrativo celebrado y tal cuestión no puede concluirse *a priori* o de manera automática.

Esto por cuanto, por una parte, el carácter de convenio interadministrativo no se deriva de su simple denominación como tal, sino de que el acuerdo de voluntades respectivo cumpla a cabalidad con las características que la normativa, la jurisprudencia y la doctrina le han atribuido y que han sido explicados en este concepto. Así, aun si el negocio jurídico de que se trate se suscriba bajo la denominación de “convenio interadministrativo” o algo similar, pero de la lectura de sus cláusulas se concluya una relación conmutativa y claramente onerosa entre las partes y se nota ausente la finalidad asociativa o colaborativa entre las entidades suscribientes, entonces, tal acuerdo no podría corresponder a la figura de convenio interadministrativo por carecer de sus elementos esenciales. En ese sentido, en tal caso, será distinto el análisis sobre la aplicación de institutos como la liquidación unilateral y de las demás figuras contractuales que se analicen en determinado caso.

Además, para efectos de definir si la respectiva figura es o no aplicable al convenio interadministrativo, habrá que determinar si la misma es o no compatible con la naturaleza y contenido de dicho convenio, es decir, si es acorde con su finalidad asociativa, su carácter no oneroso o la ausencia de un objeto o finalidad patrimonial.

¹⁶ Si bien el párrafo de artículo 14 de la Ley 80 de 1993 establece que se deberá prescindir de las cláusulas excepcionales en los ‘contratos interadministrativos’, el Consejo de Estado ha señalado que tal disposición aplica indiscutiblemente para los convenios, pero, para el caso de los contratos administrativos “dado el ámbito de subordinación, no puede descartarse *prima facie*”. De hecho, se ha referido en concreto a la procedencia de la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en contratos interadministrativos. (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, *ibídem*). Cfr. SANTOS Rodríguez Jorge Enrique. “Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos”. Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 1, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009. Pág. 19.

¹⁷ Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia del 05 de febrero de 2021, rad. 25000-23-26-000-2011-00144-01(49792), M.P. María Adriana Marín. Esta posición fue acogida por esta Subdirección a través del Concepto C-168 del 29 de abril de 2021.

FORMATO PQRSD

En suma, si bien tanto los contratos como convenios interadministrativos comparten características comunes, entre ellas que ambos se celebran entre entidades públicas, difieren en cuanto a ciertas características esenciales, según lo ha venido señalando el Consejo de Estado. Así, mientras que el contrato interadministrativo se caracteriza por su naturaleza onerosa, patrimonial y se conforma por intereses básicamente contrapuestos, los convenios interadministrativos, por su parte, tienen una finalidad asociativa perseguida por las partes suscriptoras cuyos intereses se encaminan en la misma dirección y persiguen los mismos objetivos, de conformidad con el ejercicio de las funciones y competencias que les son propias y propendiendo por la cooperación interinstitucional.

ii. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, 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. Por ello, no es adecuado referirse a “propuesta económica” en el marco de un convenio interadministrativo, lo cual es propio de los contratos onerosos en lo que hay una contraprestación económica.

FORMATO PQRSD

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 presupuestos y ejecutar recursos públicos. Recuérdese que ese contenido económico, incluso, puede estar presente de forma implícita en el caso de las obligaciones de hacer¹⁸.

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”¹⁹. [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

¹⁸Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 14 de junio del 2019, Radicación Número: 25000-23-37-000-2010-02552-01(AP).

¹⁹ 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 intervinientes”²⁰. [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.

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

²⁰ Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 21 de febrero de 2025. Radicación Número: 68.280. CP: José Roberto Sáchica Méndez.

FORMATO PQRSD

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.

Ahora bien, en lo que respecta al descuento por concepto de estampillas en los contratos y convenios interadministrativos debe precisarse que su inclusión dependerá de las condiciones establecidas por la Ley para estos tributos. En efecto, la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de las denominadas “estampillas” tan sólo puede darse por disposición legal o por disposición expresa de ordenanzas departamentales o acuerdos distritales o municipales, en las que se debe indicar a detalle las condiciones de su emisión

FORMATO PQRSD

o pago o adherencia, y si dicha estampilla, se concibe como una tasa parafiscal²¹, o como impuesto con destinación específica²².

Al respecto, es importante indicar que tanto la naturaleza de cada estampilla, como las condiciones que se deben tener en cuenta para su recaudo, así como su causación y objetivos pueden diferir en función de las decisiones que en su configuración adoptó el Legislador y, de manera complementaria, de aquellas que aprueben los órganos colegiados de las autoridades territoriales en ejercicio de sus competencias en la estructuración de cuerpos normativos que contienen política fiscal. De esta manera, la procedencia y aplicación de determinada estampilla estará sujeta al hecho generador establecido en la Ley, ordenanza o acuerdo, de tal suerte que si estos incluyen a los contratos y convenios interadministrativos, deberá tenerse en cuenta para efectos de la suscripción de estos negocios jurídicos.

En suma, será cada entidad la obligada a analizar en cada contrato o convenio interadministrativo, si por su sola celebración se constituye el hecho generador de determinada estampilla, pues de lo contrario no habrá lugar a su aplicación. Para tales efectos, es necesario realizar durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación, y con fundamento en dicho estudio deberá tenerse en cuenta los impuestos, tasas o contribuciones que haya lugar.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-768 de 23 de septiembre de 2010. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez indicó: “Para explicar esta afirmación conviene señalar que las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado (...) como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. // La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos y, las segundas, como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social”.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 22 de mayo de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido. En la sentencia se indicó que la estampilla ‘Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia’ se trataba de un impuesto con destinación específica “pues se trata de una “imposición obligatoria y definitiva que no guarda relación directa e inmediata con la prestación de un bien o un servicio por parte del Estado al ciudadano” (...)”

FORMATO PQRS

IV. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.1.4.4
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, exp.17860.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 26 de julio de 2016. Exp. 2.257. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de octubre de 2021, Rad. 65978, M.P. Martha Nubia Velásquez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 23 de abril de 2021, Rad. 49148, M.P. María Adriana Marín; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 21 de mayo de 2021, Rad. 66756, M.P. José Roberto Sáchica Méndez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto del 30 de septiembre de 2020, Rad. 65358, M.P. Guillermo Sánchez Luque.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 05 de febrero de 2021, rad. 25000-23-26-000-2011-00144-01(49792), M.P. María Adriana Marín.
- Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 14 de junio del 2019, Radicación Número: 25000-23-37-000-2010-02552-01(AP).
- Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 21 de febrero de 2025. Radicación Número: 68.280. CP: José Roberto Sáchica Méndez.
- Corte Constitucional, Sentencia C-768 de 23 de septiembre de 2010. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez
- Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 22 de mayo de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.
- Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

V. 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

FORMATO PQRS

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 y C-771 del 29 de diciembre de 2022. Este y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/> .

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente invita a las Entidades Estatales, a los actores del Sistema de Compra Pública y a la ciudadanía en general a conocer y participar en la actualización de la **Guía para la Elaboración de Estudios del Sector**. Esta herramienta orientadora facilita el análisis del mercado del bien, obra o servicio a contratar, y tiene como propósito promover procesos de contratación más eficientes, competitivos, sostenibles e inclusivos. La guía se encuentra disponible para consulta y comentarios hasta el 22 de mayo de 2025, a través del siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/convocatoria/participacion-ciudadana-proyecto-de-la-guia-para-la->

De otra parte, te informamos que ya se encuentran disponibles los borradores de las nuevas versiones de documentos tipo del sector infraestructura social (Subsectores: institucional, vivienda, salud, educación, cultura y deporte) en las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía para comentarios. Dichos documentos estarán publicados hasta el próximo 23 de mayo de 2025. Puede consultar la información en el siguiente enlace: [Documentos Tipo – ANCP Colombia Compra Eficiente](#)

También le contamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017"](#)

FORMATO PQRSD

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

COMPARTIDO POR:

