

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Noción – Diferencias

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

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Naturaleza – Inaplicabilidad – Ley 80 de 1993

Ahora bien, esta distinción conceptual entre contratos y convenios interadministrativos resulta relevante para precisar el ámbito de aplicación de las instituciones del EGAP. 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 estatales.

MODIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS – Límites – Imposibilidad de modificar aspectos esenciales – Ley de garantías

En el supuesto establecido en su consulta es necesario determinar si la modificación para incluir una parte supone una alteración tal de las condiciones inicialmente pactadas que cambie la esencia del convenio interadministrativo al punto de tornarlo en uno diferente. Una modificación de esa naturaleza podría suponer la desnaturalización del convenio inicialmente pactado, lo cual se hace aún más gravoso en el contexto de la Ley de Garantías Electorales. Si la modificación lo torna en un negocio jurídico distinto, la entidad estaría materialmente celebrando un convenio en contravía de las restricciones establecidas en el artículo 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales.

De esta manera, sin perjuicio de la distinción del régimen aplicable a los convenios y contratos interadministrativos, las entidades deben considerar los límites y criterios en torno a la posibilidad de adelantar modificaciones que puedan desnaturalizar el negocio jurídico. En el caso objeto de consulta, es importante que la entidad tenga en cuenta que la inclusión de una parte a través de una modificación del convenio puede implicar alteraciones importantes, como la inclusión de nuevas obligaciones, la modificación de las actividades, agregar recursos o aportes que modifiquen el presupuesto inicialmente contemplado, cambios relevantes en las condiciones de ejecución o incluso en el alcance mismo del objeto, entre otros aspectos que, considerados en su conjunto, pueden

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

suponer una alteración de su esencia y convertirlo en otro tipo de negocio jurídico. *Si este es el caso, lo indicado no sería modificar el contrato sino la celebración de uno nuevo.*

En el contexto de la Ley de Garantías Electorales, realizar una modificación que suponga de manera material la celebración de un nuevo convenio puede convertirse en un mecanismo fraudulento para omitir las restricciones allí establecidas. Cuando este sea el caso, las entidades referidas en las prohibiciones de la Ley de Garantías tampoco podrían integrarse como parte a los convenios que se encuentren en ejecución, pues su incorporación también supondría la celebración material de un nuevo negocio jurídico durante el periodo de la restricción para contratar directamente (artículo 33) o para celebrar convenios interadministrativos (parágrafo del artículo 38).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

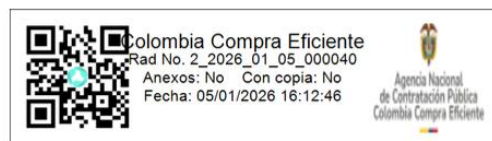
Bogotá D.C., 05 de enero de 2026

Señor

Cristian David Céspedes Correa

contratacion@yarumal.gov.co

Yarumal, Antioquia



Concepto C-1722 de 2025

Temas:

CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS –
Noción – Diferencias / CONVENIO
INTERADMINISTRATIVO – Naturaleza – Inaplicabilidad
– Ley 80 de 1993 / MODIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS
– Límites – Imposibilidad de modificar aspectos
esenciales

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No.
1_2025_11_20_013107

Estimado señor Céspedes:

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 consulta del 20 de noviembre 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“En una modificación de un convenio interadministrativo es posible vincular una parte adicional, teniendo en cuenta que la parte que se vincula aunará esfuerzos para el alcance del objeto contractual. Adicionalmente, encontrándonos en el término de restricción de ley de garantías un impedimento para su vinculación como parte del convenio mediante una modificación”.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Cuáles son los límites jurídicos aplicables a la modificación de convenios interadministrativos? y ii) ¿Las modificaciones a los convenios interadministrativos se encuentran restringidas en el marco de la Ley de Garantías Electorales?

2. Respuesta:

El convenio interadministrativo es el negocio jurídico en el cual convergen dos o más entidades públicas, cuyo objeto se relaciona con la coordinación o cooperación para el cumplimiento de los fines comunes de las partes. 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 estatales.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Si bien la normativa vigente no establece una prohibición expresa respecto a las adiciones en los convenios interadministrativos al considerarse que no están sometidos al EGCAP, esto no significa que puedan realizarse de manera ilimitada o arbitraria. Estas modificaciones deben observar cuidadosamente los principios que rigen la función administrativa, garantizando la transparencia, la eficiencia, la economía, la moralidad y la legalidad en cada actuación.

Aunque no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatales, en general, los aportes de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado, y de la doctrina comparada han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para adelantar las modificaciones de los distintos negocios jurídicos que adelantan las entidades estatales, como es el caso de los contratos y los convenios interadministrativos. Estos límites deben respetarse por la entidad contratante con el fin de preservar los principios de transparencia, e igualdad; principios que, como se mencionó antes, son aplicables a los convenios interadministrativos aunque se rijan por la autonomía de voluntad de las partes y no se encuentren sometidos al EGCAP.

Dentro de los límites, se destacan los *materiales*, que corresponden a la prohibición de modificar las condiciones sustanciales o esenciales del convenio, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que cambien la esencia del negocio jurídico de modo que devenga en uno distinto. También, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad y transparencia. Lo anterior, con la finalidad de proteger los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

En el supuesto establecido en su consulta es necesario determinar si la modificación para incluir una parte supone una alteración tal de las condiciones inicialmente pactadas que cambie la esencia del convenio interadministrativo al punto de tornarlo en uno diferente. Una modificación de esa naturaleza podría suponer la desnaturalización del convenio inicialmente pactado, lo cual se hace aún más gravoso en el contexto de la Ley de Garantías Electorales. Si la modificación lo torna en un negocio jurídico distinto, la entidad estaría materialmente celebrando un convenio en contravía de las restricciones

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecidas en el artículo 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales.

De esta manera, sin perjuicio de la distinción del régimen aplicable a los convenios y contratos interadministrativos, las entidades deben considerar los límites y criterios en torno a la posibilidad de adelantar modificaciones que puedan desnaturalizar el negocio jurídico. En el caso objeto de consulta, es importante que la entidad tenga en cuenta que la inclusión de una parte a través de una modificación del convenio puede implicar alteraciones importantes, como la inclusión de nuevas obligaciones, la modificación de las actividades, agregar recursos o aportes que modifiquen el presupuesto inicialmente contemplado, cambios relevantes en las condiciones de ejecución o incluso en el alcance mismo del objeto, entre otros aspectos que, considerados en su conjunto, pueden suponer una alteración de su esencia y convertirlo en otro tipo de negocio jurídico. *Si este es el caso, lo indicado no sería modificar el contrato sino la celebración de uno nuevo.*

En el contexto de la Ley de Garantías Electorales, realizar una modificación que suponga de manera material la celebración de un nuevo convenio puede convertirse en un mecanismo fraudulento para omitir las restricciones allí establecidas. Cuando este sea el caso, las entidades referidas en las prohibiciones de la Ley de Garantías tampoco podrían integrarse como parte a los convenios que se encuentren en ejecución, pues su incorporación también supondría la celebración material de un nuevo negocio jurídico durante el periodo de la restricción para contratar directamente (artículo 33) o para celebrar convenios interadministrativos (parágrafo del artículo 38). Por lo anterior, corresponde a cada entidad determinar en cada caso el alcance de las modificaciones, de modo que no contraríen las prohibiciones establecidas en la Ley 996 de 2005.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) La tipología del contrato interadministrativo fue creada en la Ley 80 de 1993, y el Decreto 1082 de 2015 la califica como aquella contratación entre Entidades

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Estatales¹. De acuerdo con lo anterior, el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado. Es decir, los contratos o convenios interadministrativos están determinados por un criterio orgánico, al ser necesario que los extremos de la relación contractual sean Entidades Estatales.

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

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

La Corte Constitucional, en Sentencia C-671 de 2005, 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

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública”³. Así las cosas, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico negocial concurren personas de derecho público.

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

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

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

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

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'⁴.

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

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

[...]

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 estatales⁶. De esta manera, el Consejo de Estado expresa:

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

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

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

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entre ellas, producto de las incompatibilidades que puedan presentarse”⁷.

Teniendo en cuenta este entendimiento sobre los convenios interadministrativos, es necesario analizar el alcance y límite de las modificaciones de las cuales pueden ser objeto.

ii) En efecto, las reglas del EGCAP no son aplicables a los convenios interadministrativos, como lo ha expresado el Consejo de Estado en las consideraciones previamente expuestas en este concepto. Si bien la normativa vigente no establece una prohibición expresa respecto a las adiciones en los convenios interadministrativos al considerarse que no están sometidos al EGCAP, esto no significa que puedan realizarse de manera ilimitada o arbitraria. Estas modificaciones deben observar cuidadosamente los principios que rigen la función administrativa, garantizando la transparencia, la eficiencia, la economía, la moralidad y la legalidad en cada actuación. Asimismo, resulta indispensable que las adiciones se ajusten a los principios de la gestión fiscal responsable, evitando comprometer recursos más allá de lo permitido por la planeación presupuestal y las reglas de sostenibilidad financiera.

Aunque no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatales, en general, los aportes de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado, y de la doctrina comparada han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para adelantar las modificaciones de los distintos negocios jurídicos que adelantan las entidades estatales, como es el caso de los contratos y los convenios interadministrativos. Estos límites deben respetarse por la entidad contratante con el fin de preservar los principios de transparencia, e igualdad; principios que, como se mencionó antes, son aplicables a los convenios interadministrativos aunque se rijan por la autonomía de voluntad de las partes y no se encuentren sometidos al EGCAP⁸.

Dentro de los límites, se destacan los *materiales*, que corresponden a la prohibición de modificar las condiciones sustanciales o esenciales del convenio, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que cambien la

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

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 06 de junio 2018. Radicación número: 2369.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esencia del negocio jurídico de modo que devenga en uno distinto. También, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad y transparencia. Lo anterior, con la finalidad de proteger los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

De esta manera, las modificaciones no pueden suponer la variación de aspectos que alteren la esencia del convenio y lo conviertan en otro tipo de negocio jurídico. Si se presenta esta situación, lo apropiado no es modificar el contrato sino celebrar uno nuevo. Sobre este punto, la doctrina⁹ ha precisado que cuando *“se alude a la modificación del contrato se lo hace para referirse a alteraciones, variaciones, sustituciones de calidad, componentes o número de obras, bienes o servicios. No implican la sustitución del género del contrato sino modificaciones que responden a necesidades sobrevivientes o a errores en la fase previa”*¹⁰.

Para determinar los aspectos que no alteran la esencia del contrato y cuya modificación no lo convierten en otro, resulta útil remitirse a lo previsto en el artículo 1501 del Código Civil, que establece que los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales. Las definiciones de cada uno de dichos conceptos efectuadas en el artículo en comento resultarán útiles para establecer, en un caso determinado, si una específica modificación altera la esencia de un negocio jurídico. Por ejemplo, con respecto a los contratos estatales, lo anterior supone la imposibilidad de modificar el objeto contractual.

En el supuesto establecido en su consulta es necesario determinar si la modificación para incluir una parte supone una alteración tal de las condiciones inicialmente pactadas que cambie la esencia del convenio interadministrativo al punto de tornarlo en uno diferente. Una modificación de esa naturaleza podría suponer la desnaturalización del convenio inicialmente pactado, lo cual se hace aún más gravoso en el contexto de la Ley de Garantías Electorales. Si la modificación lo torna en un negocio jurídico distinto, la entidad estaría materialmente celebrando un convenio en contravía de las restricciones

⁹ Cfr. DAVILA VINUEZA Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Editorial Legis, 2001, p. 387.

¹⁰ Sobre el particular resultan pertinentes las consideraciones efectuadas en el mismo sentido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo y por la Corte Constitucional en la sentencia C-300 de 2012.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecidas en el artículo 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales.

De esta manera, sin perjuicio de la distinción del régimen aplicable a los convenios y contratos interadministrativos, las entidades deben considerar los límites y criterios en torno a la posibilidad de adelantar modificaciones que puedan desnaturalizar el negocio jurídico. En el caso objeto de consulta, es importante que la entidad tenga en cuenta que la inclusión de una parte a través de una modificación del convenio puede implicar alteraciones importantes, como la inclusión de nuevas obligaciones, la modificación de las actividades, agregar recursos o aportes que modifiquen el presupuesto inicialmente contemplado, cambios relevantes en las condiciones de ejecución o incluso en el alcance mismo del objeto, entre otros aspectos que, considerados en su conjunto, pueden *suponer una alteración de su esencia y convertirlo en otro tipo de negocio jurídico. Como se dijo antes, si este es el caso, lo indicado no sería modificar el contrato sino la celebración de uno nuevo.* En el contexto de la Ley de Garantías Electorales, realizar una modificación que suponga de manera material la celebración de un nuevo convenio puede convertirse en un mecanismo fraudulento para omitir las restricciones allí establecidas. Por lo anterior, corresponde a cada entidad determinar en cada caso el alcance de las modificaciones, de modo que no contraríen las prohibiciones establecidas en la Ley 996 de 2005.

Las Entidades Estatales deberán realizar el análisis respecto a la precedencia de modificar determinado convenio interadministrativo, en el entendido que se respeten las reglas y prohibiciones establecidas en el ordenamiento jurídico, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, además de definir previamente su procedencia desde la perspectiva jurídica, administrativa, técnica y financiera mediante documentos que lo sustenten por parte de los funcionarios que participan dentro del proceso de contratación, como son los supervisores y/o interventores y comités internos de contratación.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 1150 de 2007. Artículo 2, numeral 4.
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.1.4.4.
- CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Darío Amaya Navas. Concepto del 06 de junio 2018. Radicación número: 2369.

- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de junio de 2019, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad.: 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP); CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2025. C.P. María Adriana Marín Hernández. Exp. 70.504.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2025. C.P. María Adriana Marín Hernández. Exp. 70.504; CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de agosto de 2022, C.P.: María Adriana Marín. Exp. 60434.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- DAVILA VINUEZA Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Editorial Legis, 2001, p. 387.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la diferencia entre contratos y 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-1279 del 14 de octubre de 2025, C-1526 del 28 de noviembre de 2025, entre otros. Adicionalmente, se ha referido a las modificaciones y adiciones en los contratos estatales en los conceptos C-277 de 21 de junio de 2021, C-644 de 18 de noviembre de 2021, C-755 de 21 de enero de 2022, C-152 de 1 de abril de 2022, C-267 de 5 de mayo de 2022, C-432 de 13 de julio de 2022, C-630 del 29 de septiembre de 2022, C-784 del 21 de noviembre del 2022, C-398 del 27 de septiembre de 2023, C-452 del 7 de noviembre de 2023, C-463 del 22 de noviembre de 2023, C-471 del 25 de enero del 2024, C-329 del 22 de agosto de 2024, C-563 del 21 de octubre de 2024, C-903 del 2 de enero de 2024, C-1008 del 30 de enero de 2025, C-308 del 28 de abril de 2025, C-485 del 26 de mayo de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

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

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná

Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Anamaría Bonilla Prieto Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE