

CONTRATACIÓN ESTATAL – Contrato de prestación de servicios

Las inhabilidades son prohibiciones para concurrir a los procedimientos de selección y para contratar con el Estado, que se derivan i) de la existencia de comportamientos reprochables o de sanciones anteriormente impuestas, ii) de vínculos personales relativos al parentesco o al estado civil o iii) de una actividad u oficio que se desempeñó en el pasado. De otro lado, las incompatibilidades son prohibiciones para participar en los procedimientos de selección y para celebrar contratos estatales, fundadas en la presencia de una calidad que ostenta el sujeto interesado en realizar alguna de dichas actividades, que no puede coexistir con su calidad de proponente o contratista del Estado.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación pública responde a la tendencia de asegurar que la provisión de los bienes y servicios por parte de las entidades estatales se efectúe cumpliendo con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, especialmente con probidad y transparencia. Es por eso que, como lo ha destacado la doctrina, las inhabilidades e incompatibilidades son herramientas en la lucha contra la corrupción, adoptando paulatinamente un carácter sancionatorio o “neopunitivo”. Si bien no todas las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son consecuencia de una medida de reproche ni de una sanción previa, como ya se explicó, es indiscutible que en los años más recientes los lamentables hechos de corrupción han generado, como respuesta del legislador, un incremento de las restricciones a la capacidad contractual, dirigidas a prevenir este tipo de situaciones o a sancionar tales conductas.

[...]

En este contexto, al analizar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal, no se identifica una inhabilidad, incompatibilidad o prohibición legal que impida que una persona natural pensionada por invalidez celebre un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal. En efecto, revisadas las causales previstas en la Constitución Política, en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y en las normas que regulan las limitaciones a la capacidad contractual, no se advierte un supuesto normativo que encuadre el hecho descrito en la solicitud, esto es, la celebración de un contrato de prestación de servicios por parte de un pensionado por invalidez.

PENSIONADO POR INVALIDEZ – Capacidad para contratar con el Estado – Inexistencia de doble asignación del tesoro público

Esta conclusión resulta consistente con los criterios expuestos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que ha señalado que la condición de pensionado por invalidez no constituye, por sí misma, un impedimento para acceder al empleo público o para celebrar contratos con entidades estatales, siempre que no se configure una prohibición legal expresa ni se incurra en una doble asignación del tesoro público, en los términos del artículo 128 de la Constitución Política.

Puede señalarse que la continuidad en el pago de la mesada pensional a favor de una persona pensionada por invalidez que desarrolla una actividad laboral o contractual no

depende de una habilitación legal expresa, sino que se explica por la distinta naturaleza jurídica de la pensión frente a los ingresos derivados del trabajo o de la prestación de servicios. Mientras la pensión responde a un derecho adquirido en el marco del Sistema de Seguridad Social, el ingreso contractual constituye la contraprestación por la actividad efectivamente desarrollada. En tal sentido, no existe razón constitucional o legal para suspender la mesada pensional por el solo hecho de la vinculación, salvo que se configure una situación expresamente prohibida, como la doble asignación del tesoro público en los términos del artículo 128 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, el hecho de que no se configure una causal de inhabilidad o incompatibilidad no significa que, en todos los casos, pueda celebrarse válidamente un contrato de prestación de servicios. Para ello, deben cumplirse los requisitos propios de esta modalidad contractual, teniendo en cuenta su carácter excepcional, en la medida en que solo es procedente cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, circunstancia que debe justificarse de manera suficiente en los estudios previos. Adicionalmente, el contrato debe ser de naturaleza temporal y no puede utilizarse para la conformación de nóminas paralelas ni para encubrir relaciones laborales.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Prevención del contrato realidad

Así mismo, la entidad contratante debe realizar un análisis cuidadoso de las condiciones de ejecución del contrato, valorando la complejidad y el alcance de las actividades encomendadas, con el fin de determinar si el contratista cuenta con la capacidad jurídica, técnica y operativa para ejecutarlas adecuadamente. En el caso de personas pensionadas por invalidez, este análisis debe incluir la verificación de que las actividades objeto del contrato sean compatibles con el grado de pérdida de capacidad laboral reconocido, sin que ello implique, por sí mismo, una valoración o decisión de carácter pensional, la cual corresponde a las autoridades competentes del sistema de seguridad social.

Adicionalmente, las entidades estatales deben identificar la eventual configuración de situaciones que puedan revestir la connotación de conflicto de interés, derivadas de la concurrencia de intereses contrapuestos que comprometan la transparencia, independencia o rectitud de las actuaciones del contratista. En este punto, resulta aplicable el principio de moralidad administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, así como los deberes de lealtad y buena fe que rigen la actuación de los particulares que celebran y ejecutan contratos con el Estado, conforme a los artículos 3 y 5 de la Ley 80 de 1993.

SEGURIDAD SOCIAL – Obligaciones de los contratistas del Estado

Ahora bien, tratándose de personas naturales pensionadas que celebran contratos de prestación de servicios con entidades estatales, es necesario distinguir entre las obligaciones frente al Sistema General de Pensiones y las correspondientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En relación con el Sistema General de Pensiones, el artículo 4 de la Ley 797 de 2003 establece expresamente que la obligación de cotizar

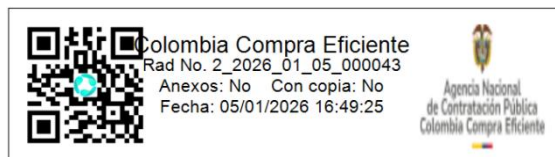
cesa cuando el afiliado accede a la pensión por invalidez o de manera anticipada. En consecuencia, una persona pensionada por invalidez que celebre un contrato de prestación de servicios no se encuentra obligada a efectuar aportes al Sistema General de Pensiones durante la ejecución del contrato, por expresa disposición legal.

Distinto es el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud. De conformidad con el artículo 2.1.4.1 del Decreto 780 de 2016 y el artículo 16 del Decreto 1406 de 1999, los contratistas de prestación de servicios son considerados trabajadores independientes y, como tales, deben afiliarse y cotizar al régimen contributivo del sistema de salud, siempre que perciban ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente. La normativa vigente no prevé una exclusión para las personas pensionadas respecto de esta obligación, razón por la cual estas deben efectuar los aportes al sistema de salud en calidad de cotizantes.

En cuanto a la forma y oportunidad del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1955 de 2019 dispuso que los trabajadores independientes que celebren contratos de prestación de servicios personales deben cotizar mes vencido, sobre una base mínima equivalente al cuarenta por ciento (40 %) del valor mensualizado del contrato, sin incluir el IVA, y que el pago de dichos aportes debe realizarse directamente por el contratista a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). En consecuencia, para efectos del pago de honorarios, las entidades estatales deben verificar que el contratista acredite el cumplimiento de sus obligaciones frente al sistema de salud correspondientes al período inmediatamente anterior al pago que se pretende efectuar.

Bogotá D.C., 5 de enero de 2026

Señor
German Arrieta Gutiérrez
ge.ar.gu@hotmail.com
Bogotá, D.C.



Concepto C – 1769 de 2025

Temas: CONTRATACIÓN ESTATAL – Contrato de prestación de servicios / PENSIONADO POR INVALIDEZ – Capacidad para contratar con el Estado – Inexistencia de doble asignación del tesoro público / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Prevención del contrato realidad – Deber de verificación durante la ejecución contractual / SEGURIDAD SOCIAL – Obligaciones de los contratistas del Estado

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2025_11_26_013399

Estimado señor Arrieta Gutiérrez:

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 21 de noviembre de 2025 al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, la cual –conforme al artículo 21 de la Ley 1437 de 2011– fue remitida por competencia a esta entidad mediante correo electrónico del 26 de noviembre de 2025, donde pregunta lo siguiente:

“[...] Puede un pensionado por invalidez, contratar con una entidad pública, mediante la modalidad de orden de prestación de servicio, sin perder el derecho a recibir en su totalidad su mesada pensional.”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter

general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos 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 específicas que la haya motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Existe alguna inhabilidad, incompatibilidad o prohibición legal en el régimen de contratación estatal que impida que una persona natural que ostenta la condición de pensionado por invalidez celebre un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal, sin que ello implique la pérdida o afectación del derecho al reconocimiento y pago de su mesada pensional?

II. Respuesta:

Del análisis del régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a la contratación estatal se concluye que no existe una inhabilidad, incompatibilidad o prohibición legal que impida que una persona natural pensionada por invalidez celebre un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal, ni que dicha circunstancia, por sí sola, genere la pérdida o afectación del derecho al reconocimiento y pago de la mesada pensional.

En otras palabras, la celebración de un contrato de prestación de servicios por parte de una persona pensionada por invalidez no implica, por sí sola, la pérdida ni suspensión del derecho al pago de la mesada pensional, en

la medida en que esta tiene una naturaleza distinta a los ingresos derivados de la actividad contractual y siempre que no se configure una prohibición legal expresa, como la doble asignación del tesoro público.

En efecto, revisadas las causales previstas en la Constitución Política, en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y en las normas que regulan las limitaciones a la capacidad contractual, no se identifica un supuesto normativo que restrinja la posibilidad de que un pensionado por invalidez actúe como contratista del Estado mediante la modalidad de prestación de servicios. Esta conclusión es consistente con la interpretación restrictiva que debe regir la aplicación de las inhabilidades e incompatibilidades, conforme al principio de legalidad y al criterio hermenéutico *pro libertate* reiteradamente acogido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Asimismo, dicha conclusión armoniza con los criterios expuestos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, según los cuales la condición de pensionado por invalidez no constituye, en sí misma, un impedimento para acceder al empleo público o para contratar con entidades estatales, siempre que no exista una prohibición legal expresa ni se configure una doble asignación del tesoro público, en los términos del artículo 128 de la Constitución Política.

No obstante, la inexistencia de una causal de inhabilidad o incompatibilidad no implica que la celebración del contrato de prestación de servicios sea procedente en todos los casos. Corresponde a la entidad contratante verificar el cumplimiento de los requisitos propios de esta modalidad contractual, atendiendo su carácter excepcional, esto es, que las actividades no puedan ser desarrolladas con personal de planta o requieran conocimientos especializados, que el contrato sea de naturaleza temporal y que no se utilice para encubrir una relación laboral o para la conformación de nóminas paralelas.

Adicionalmente, la entidad debe evaluar, en cada caso concreto, que las actividades objeto del contrato sean compatibles con el grado de pérdida de capacidad laboral reconocido al pensionado, sin que ello implique una valoración de carácter pensional, la cual corresponde exclusivamente a las autoridades del sistema de seguridad social. De igual forma, debe verificar que no se configuren situaciones de conflicto de interés que comprometan los principios de transparencia, moralidad e imparcialidad que rigen la contratación pública, aplicando únicamente las causales que se encuentren

expresa y objetivamente tipificadas en la Constitución, la ley, los pliegos de condiciones o el contrato.

Por otro lado, en materia de seguridad social, debe distinguirse entre las obligaciones frente al Sistema General de Pensiones y aquellas correspondientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En relación con el primero, la obligación de cotizar cesa cuando el afiliado accede a la pensión por invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 797 de 2003; en consecuencia, una persona pensionada por invalidez que celebre un contrato de prestación de servicios no está obligada a realizar aportes al Sistema General de Pensiones durante la ejecución del contrato.

Distinto ocurre respecto del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues los contratistas de prestación de servicios son considerados trabajadores independientes y, como tales, deben afiliarse y cotizar al régimen contributivo en calidad de cotizantes, siempre que perciban ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente. La normativa vigente no prevé una exclusión para las personas pensionadas frente a esta obligación, razón por la cual estas deben acreditar el pago de los aportes al sistema de salud durante la ejecución del contrato, conforme a las reglas de cotización mes vencido y sobre la base mínima legalmente establecida.

Finalmente, corresponde a las entidades estatales verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista frente al Sistema de Seguridad Social Integral al momento de efectuar los pagos y, cuando aplique, en la etapa de liquidación del contrato, de conformidad con los artículos 50 de la Ley 789 de 2002 y 23 de la Ley 1150 de 2007, sin exigir aportes correspondientes a períodos que aún no se encuentren causados.

En este marco, la Agencia emite las anteriores consideraciones de carácter general, sin que le corresponda definir criterios universales ni sustituir el análisis que cada entidad debe realizar en el contexto específico de su gestión contractual, de acuerdo con el principio de juridicidad y el alcance de su competencia consultiva.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

En la contratación estatal, la *capacidad* también es un requisito de validez de los contratos, tanto en el régimen de las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹ como en el de las entidades exceptuadas de aquel². Si bien la regulación de la capacidad en el contrato de prestación de servicios se integra por varias disposiciones y exigencias especiales, se destaca el régimen de inhabilidades e incompatibilidades como un conjunto de normas que imponen restricciones para los sujetos que, eventualmente, pretendan participar en los procedimientos de selección o celebrar contratos con las entidades estatales³.

Las inhabilidades son prohibiciones para concurrir a los procedimientos de selección y para contratar con el Estado, que se derivan i) de la existencia de comportamientos reprochables o de sanciones anteriormente impuestas⁴, ii) de vínculos personales relativos al parentesco o al estado civil⁵ o iii) de una actividad u oficio que se desempeñó en el pasado⁶. De otro lado, las

¹ El artículo 6 de la Ley 80 de 1993 expresa: "Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales.

Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más".

² El artículo 1502 del Código Civil prevé la capacidad legal como requisito para obligarse contractualmente, en los siguientes términos: "Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

1o.) que sea legalmente capaz.

[...]

La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra".

⁴ Son inhabilidades que responden a esta circunstancia, entre otras, las siguientes: "Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados" (art. 8, num. 1º, lit. b, Ley 80/93); "Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad" (art. 8, num. 1º, lit. c), Ley 80/93; "Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución" (art. 8, num. 1º, lit. d), Ley 80/93; "Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado" (art. 8, num. 1º, lit. e), Ley 80/93; "i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria" (art. 8, num. 1º, lit. i), Ley 80/93; "Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional" (art. 8, num. 1º, lit. j), Ley 80/93; "El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato" (art. 8, num. 1º, lit. k), Ley 80/93; "Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años; [...] Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años; [...] Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales" (art. 90, lit. a), b) y c), Ley 1474/11, modificado por el art. 43, Ley 1955/19).

⁵ Por ejemplo, a título enunciativo, las siguientes: "Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación" (art. 8, num. 1º, lit. g), Ley 80/93; "Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación" (art. 8, num. 1º, lit. h), Ley 80/93; "Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante" (art. 8, num. 2º, lit. b), Ley 80/93; "El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal" (art. 8, num. 2º, lit. c), Ley 80/93; "Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo" (art. 8, num. 2º, lit. d), Ley 80/93).

⁶ Verbigracia, entre otras, las que se indican a continuación: "Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato" (art. 8, num. 1º, lit. k), Ley 80/93, modificado por el art. 33, Ley 1778/16; "Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante" (art. 8, num. 2º, lit. a), Ley 80/93) [a pesar de que la norma la califica como una incompatibilidad, en realidad se trata de una inhabilidad, ya que en dicha

incompatibilidades son prohibiciones para participar en los procedimientos de selección y para celebrar contratos estatales, fundadas en la presencia de una calidad que ostenta el sujeto interesado en realizar alguna de dichas actividades, que no puede coexistir con su calidad de proponente o contratista del Estado⁷.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación pública responde a la tendencia de asegurar que la provisión de los bienes y servicios por parte de las entidades estatales se efectúe cumpliendo con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, especialmente con probidad y transparencia. Es por eso que, como lo ha destacado la doctrina, las inhabilidades e incompatibilidades son herramientas en la lucha contra la corrupción, adoptando paulatinamente un carácter sancionatorio o “neopunitivo”⁸. Si bien no todas las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son consecuencia de una medida de reproche ni de una sanción previa, como ya se explicó, es indiscutible que en los años más recientes los lamentables hechos de corrupción han generado, como respuesta del legislador, un incremento de las restricciones a la capacidad contractual, dirigidas a prevenir este tipo de situaciones o a sancionar tales conductas.

Ahora bien, las inhabilidades e incompatibilidades –como ya se dijo– al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser *restrictiva*⁹. En efecto, si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos podrían contemplar múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio. Tal ha sido la postura al

causal no existe concurrencia de calidades en un sujeto]; “Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios” (art. 8, num. 2º, lit. f), Ley 80/93, adicionado por el art. 4º, Ley 1474/2011) [a pesar de que la norma la califica como una incompatibilidad, en realidad se trata de una inhabilidad, ya que en dicha causal no existe concurrencia de calidades en un sujeto].

⁷ Como las señaladas a continuación: “Los servidores públicos” (art. 8, num. 1º, lit. f), Ley 80/93); “Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo” (art. 8, num. 2º, lit. d), Ley 80/93); “Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada” (art. 8, num. 2º, lit. e), Ley 80/93); “Quien haya celebrado un contrato estatal de obra pública, de concesión, suministro de medicamentos y de alimentos o su cónyuge, compañero o compañera permanente, pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y/o primero civil o sus socios en sociedades distintas de las anónimas abiertas, con las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, durante el plazo de ejecución y hasta la liquidación del mismo, no podrán celebrar contratos de interventoría con la misma entidad” (art. 5, Ley 1474/11).

⁸ BARRETO ROZO, Antonio Alejandro. Inhabilidades de la contratación estatal, efectos y neopunitivismo en el Estatuto Anticorrupción. En: ALVIAR GARCÍA, Helena (Coordinadora). Nuevas tendencias del Derecho administrativo. Bogotá: Universidad de los Andes; Temis, 2016. pp. 63-99.

⁹ *Ibíd.*, p. 69.

interior de la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, el máximo tribunal constitucional ha indicado que, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir *prima facie* a criterios interpretativos tales como la analogía o la interpretación extensiva para ampliar el alcance de las causales legalmente fijadas”¹⁰. Por su parte, el Consejo de Estado ha acogido también este criterio, considerando – como expresa la Sala de Consulta y Servicio Civil–, que “La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido”¹¹. En tal sentido, la Sección Tercera ha señalado que:

[...] de conformidad con la jurisprudencia uniforme y reiterada de esta Corporación, la aplicación de las normas que contemplan inhabilidades e incompatibilidades, como en general de todas aquellas que comportan prohibiciones o limitaciones, deben responder a una interpretación restrictiva que no permite su extensión, por vía de la figura de la analogía, a supuestos no contemplados por el ordenamiento¹².

También ha dicho que:

[...] la aplicación de estos preceptos exige una interpretación restrictiva, dado que según el principio hermenéutico *pro libertate*, entre varias interpretaciones posibles de una norma que regula una inhabilidad, debe preferirse aquella que menos limita el derecho de las personas; en otros términos, se encuentra prohibida constitucionalmente la interpretación extensiva de las causales de inhabilidad, toda vez que las palabras de la ley son la frontera que no se puede traspasar en el ejercicio hermenéutico de las mismas, pues

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto. La Corte ha mantenido este criterio en las sentencias: C-903 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería; C-101 de 2018. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Expediente: 2251. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de junio de 2015. Exp. 40.635. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E).

de hacerlo se vulnerarían los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 CN) y a la igualdad (art. 13 Ibid.); [...] ¹³.

Como se aprecia, el principio *pro libertate* es el que debe dirigir la interpretación de las disposiciones normativas que consagran restricciones de derechos, como sucede con las causales de inhabilidad e incompatibilidad en la contratación estatal. El carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de régimen de inhabilidades obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general inherente en la contratación pública, de forma que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado.

En este contexto, al analizar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal, no se identifica una inhabilidad, incompatibilidad o prohibición legal que impida que una persona natural pensionada por invalidez celebre un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal. En efecto, revisadas las causales previstas en la Constitución Política, en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y en las normas que regulan las limitaciones a la capacidad contractual, no se advierte un supuesto normativo que encuadre el hecho descrito en la solicitud, esto es, la celebración de un contrato de prestación de servicios por parte de un pensionado por invalidez.

Esta conclusión resulta consistente con los criterios expuestos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que ha señalado que la condición de pensionado por invalidez no constituye, por sí misma, un impedimento para acceder al empleo público o para celebrar contratos con entidades estatales, siempre que no se configure una prohibición legal expresa ni se incurra en una doble asignación del tesoro público, en los términos del artículo 128 de la Constitución Política ¹⁴¹⁵.

Puede señalarse que la continuidad en el pago de la mesada pensional a favor de una persona pensionada por invalidez que desarrolla una actividad laboral o contractual no depende de una habilitación legal expresa, sino que se explica por la distinta naturaleza jurídica de la pensión frente a los ingresos

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Exp. 24.057. Consejera Ponente: Olga Melida Valle De De La Hoz.

¹⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 154851 de 2023. REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Pensionado. Pensionado por invalidez para ser empleado público o contratista. RAD.: 20232060168272 del 16 de marzo de 2023. Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=215264>

¹⁵ Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 190381 de 2024. REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Pensionado. Posibilidad de que pensionado por invalidez ingrese al servicio público. RAD. 20242060246392 del 15 de marzo de 2024. Consultar: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=262396>

derivados del trabajo o de la prestación de servicios. Mientras la pensión responde a un derecho adquirido en el marco del Sistema de Seguridad Social, el ingreso contractual constituye la contraprestación por la actividad efectivamente desarrollada. En tal sentido, no existe razón constitucional o legal para suspender la mesada pensional por el solo hecho de la vinculación, salvo que se configure una situación expresamente prohibida, como la doble asignación del tesoro público en los términos del artículo 128 de la Constitución Política.

Ahora bien, el hecho de que no se configure una causal de inhabilidad o incompatibilidad no significa que, en todos los casos, pueda celebrarse válidamente un contrato de prestación de servicios. Para ello, deben cumplirse los requisitos propios de esta modalidad contractual, teniendo en cuenta su carácter excepcional, en la medida en que solo es procedente cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, circunstancia que debe justificarse de manera suficiente en los estudios previos. Adicionalmente, el contrato debe ser de naturaleza temporal y no puede utilizarse para la conformación de nóminas paralelas ni para encubrir relaciones laborales.

Así mismo, la entidad contratante debe realizar un análisis cuidadoso de las condiciones de ejecución del contrato, valorando la complejidad y el alcance de las actividades encomendadas, con el fin de determinar si el contratista cuenta con la capacidad jurídica, técnica y operativa para ejecutarlas adecuadamente. En el caso de personas pensionadas por invalidez, este análisis debe incluir la verificación de que las actividades objeto del contrato sean compatibles con el grado de pérdida de capacidad laboral reconocido, sin que ello implique, por sí mismo, una valoración o decisión de carácter pensional, la cual corresponde a las autoridades competentes del sistema de seguridad social.

Adicionalmente, las entidades estatales deben identificar la eventual configuración de situaciones que puedan revestir la connotación de conflicto de interés, derivadas de la concurrencia de intereses contrapuestos que comprometan la transparencia, independencia o rectitud de las actuaciones del contratista. En este punto, resulta aplicable el principio de moralidad administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, así como los deberes de lealtad y buena fe que rigen la actuación de los particulares que celebran y ejecutan contratos con el Estado, conforme a los artículos 3 y 5 de la Ley 80 de 1993.

La institución del conflicto de intereses, aunque no se encuentra definida de manera general en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, puede ser regulada por las entidades estatales a través de los pliegos de condiciones o de las minutas contractuales, siempre que las causales correspondientes se encuentren debidamente tipificadas y respondan a criterios de objetividad. En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha admitido la inclusión de causales de conflicto de interés, bajo la condición de que estas sean claras, precisas, objetivas y restrictivas, de modo que permitan a los interesados conocer, desde el inicio del proceso contractual, las situaciones que podrían impedir su participación.

De conformidad con lo anterior, únicamente pueden aplicarse las causales de conflicto de interés que se encuentren expresamente tipificadas en la Constitución, en la ley, en los pliegos de condiciones o en el contrato. En ausencia de tales previsiones, debe partirse del principio general de capacidad contractual del proponente o contratista, sin perjuicio del deber que le asiste a la entidad estatal de verificar, en cada caso concreto, la existencia de situaciones que puedan comprometer los principios de transparencia, moralidad e imparcialidad que rigen la contratación pública.

En conclusión, no existe una causal de inhabilidad o incompatibilidad que prohíba que una persona natural pensionada por invalidez celebre un contrato de prestación de servicios con una entidad estatal, ni se restringe su capacidad jurídica por el solo hecho de ostentar dicha condición. Sin embargo, corresponde a la entidad contratante verificar, en el marco concreto del contrato, el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales propios de esta modalidad contractual, así como la inexistencia de conflictos de interés y la compatibilidad funcional de las actividades contratadas, sin que estas verificaciones sustituyan las competencias propias de las autoridades del sistema de seguridad social.

Por otro lado, vale la pena advertir que, en materia de contratación estatal, el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral constituye una obligación legal a cargo de los contratistas del Estado y un deber de verificación para las entidades estatales, conforme a lo dispuesto en los artículos 50 de la Ley 789 de 2002 y 23 de la Ley 1150 de 2007. Para las personas naturales, dicha verificación no constituye un requisito para la presentación de la oferta ni para el perfeccionamiento del contrato, sino que debe realizarse durante la ejecución del mismo, al momento de efectuar los pagos y, cuando aplique, en la etapa de liquidación.

Ahora bien, tratándose de personas naturales pensionadas que celebran contratos de prestación de servicios con entidades estatales, es necesario distinguir entre las obligaciones frente al Sistema General de Pensiones y las correspondientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En relación con el Sistema General de Pensiones, el artículo 4 de la Ley 797 de 2003 establece expresamente que la obligación de cotizar cesa cuando el afiliado accede a la pensión por invalidez o de manera anticipada. En consecuencia, una persona pensionada por invalidez que celebre un contrato de prestación de servicios no se encuentra obligada a efectuar aportes al Sistema General de Pensiones durante la ejecución del contrato, por expresa disposición legal.

Distinto es el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud. De conformidad con el artículo 2.1.4.1 del Decreto 780 de 2016 y el artículo 16 del Decreto 1406 de 1999, los contratistas de prestación de servicios son considerados trabajadores independientes y, como tales, deben afiliarse y cotizar al régimen contributivo del sistema de salud, siempre que perciban ingresos iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente. La normativa vigente no prevé una exclusión para las personas pensionadas respecto de esta obligación, razón por la cual estas deben efectuar los aportes al sistema de salud en calidad de cotizantes.

En cuanto a la forma y oportunidad del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1955 de 2019 dispuso que los trabajadores independientes que celebren contratos de prestación de servicios personales deben cotizar mes vencido, sobre una base mínima equivalente al cuarenta por ciento (40 %) del valor mensualizado del contrato, sin incluir el IVA, y que el pago de dichos aportes debe realizarse directamente por el contratista a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). En consecuencia, para efectos del pago de honorarios, las entidades estatales deben verificar que el contratista acredite el cumplimiento de sus obligaciones frente al sistema de salud correspondientes al período inmediatamente anterior al pago que se pretende efectuar.

Finalmente, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, las entidades estatales tienen el deber de verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente al Sistema de Seguridad Social Integral durante toda la vigencia del contrato, lo cual comprende no solo el plazo de ejecución, sino también aquellas etapas posteriores en las que subsistan obligaciones contractuales. En este marco, la verificación debe realizarse atendiendo las reglas propias de la cotización mes vencido y sin exigir

al contratista aportes correspondientes a períodos que aún no se encuentren causados, pues ello excedería el alcance del deber legal de control asignado a la entidad contratante.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y 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:

- Ley 80 de 1993, artículos 3, 6 y 8
- Código Civil, artículo 1502
- Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006 Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Expediente: 2251. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de junio de 2015. Exp. 40.635. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E).
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Exp. 24.057. Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 154851 de 2023. REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Pensionado. Pensionado por invalidez para ser empleado público o contratista. RAD.: 20232060168272 del 16 de marzo de 2023. Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=215264>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 190381 de 2024. REF: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Pensionado. Posibilidad de que pensionado por invalidez ingrese al servicio público. RAD. 20242060246392 del 15 de marzo de 2024. Consultar:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=262396>

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades se pronunció esta Subdirección en los conceptos C-402 del 26 de junio de 2020, C-365 del 30 de junio de 2020, C-386 del 24 de julio de 2020, C-585 del 14 de septiembre de 2020, C-592 del 14 de septiembre de 2020, C-551 de 24 de septiembre de 2020, C-709 del 7 de diciembre de 2020, C-721 de 14 de diciembre de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-815 del 18 de febrero de 2021, C-047 del 8 de marzo de 2021, C-113 del 30 de marzo de 2021, C-122 del 30 de marzo de 2021, C-178 del 28 de abril de 2021, C-190 del 30 de abril de 2021, C-210 del 12 de mayo de 2021, C-275 del 11 de junio de 2021, C-293 del 28 de junio de 2021, C-321 del 2 de julio de 2021, C-410 del 7 de julio de 2021, C-491 del 14 de septiembre de 2021, C-522 del 1 de octubre de 2021, C-128 del 25 de marzo de 2022, C-252 del 3 de mayo de 2022, C-376 del 14 de junio de 2022, C-413 del 24 de junio de 2022, C-691 del 20 de octubre de 2022, C-731 del 10 de noviembre de 2022, C-928 del 26 de enero de 2023, C-126 del 24 de abril de 2023, C-175 del 4 de mayo de 2023, C-234 del 5 de julio de 2023, C-010 del 31 de enero de 2024 y C-039 del 23 de abril de 2024. También se ha pronunciado sobre el conflicto de interés en los conceptos C-229 del 16 de abril de 2020, C-815 del 18 de febrero de 2021, C-449 del 31 de agosto de 2021, C-288 del 14 de julio de 2023, C-651 del 22 de octubre de 2024, C-680 del 15 de noviembre de 2024, C-693 del 19 de noviembre de 2024 y C-839 del 13 de diciembre de 2024. 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://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos 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.](#)

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](#)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](#)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS: <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 PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

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

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

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

Atentamente,

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Sergio Enrique Caballero Lesmes
Analista T2 -02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE