

FORMATO PQRS

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Definición

El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP-, que pueden celebrar las Entidades Estatales. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley. Concretamente, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993, establece: “Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

De otro lado, la celebración de dicho contrato se debe efectuar a través de la modalidad de la contratación directa. Así lo prevé el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Características

- i) Solo puede celebrarse para realizar “actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”, es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano.
- ii) Admite que se suscriba tanto con personas naturales como con personas jurídicas. Y requiere que la Entidad Estatal justifique en los Estudios Previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella “no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados”.
- iii) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo en que quien celebra el contrato de prestación de servicios debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral.
- iv) Deben ser temporales.
- v) Los contratos de prestación de servicios constituyen un *género* que incluye, como *especies*, los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios *profesionales* con las otras dos especies del género en el cual se ubican radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor.
- vi) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio.
- vii) Para su celebración no se requiere en algunos casos la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa.
- viii) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales.
- ix) En algunos casos no es obligatoria la liquidación, pues así lo estableció el artículo 217

FORMATO PQRS

del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, refiriéndose a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

x) Para su celebración no se requiere inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP), según lo prevé el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

xi) En ellos no son necesarias las garantías.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Fijación de honorarios – Forma y condiciones de pago – Autonomía de la voluntad

Ahora bien, en virtud de la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales la fijación honorarios, la forma y condiciones de pago en favor del contratista nace, en primer lugar, de la autonomía de la voluntad de las partes, quienes determinan el contenido de los contratos estatales que suscriben y pueden incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la ley y el orden público.

En ese sentido, las Entidades Públicas determinan el monto de los honorarios, la forma de pago, las condiciones del pago, etc., de los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos de conformidad con lo establecido en el análisis del sector y en los documentos o estudios previos. Así pues, cabe resaltar, que en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015 no se encuentran disposiciones que establezcan la obligatoriedad de implementar entre otras cosas, tablas de honorarios o estandarizar perfiles para los contratos de prestación de servicios, la forma, fechas y condiciones en las que se cancelen los honorarios, etc., pero, lo anterior, no significa que las entidades no puedan hacerlo.

SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Según las estipulaciones contractuales se define la forma de pago de honorarios

En efecto, será el supervisor del contrato de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos el que, de acuerdo con lo estipulado en la minuta del contrato defina el pago de los honorarios en las condiciones y determinaciones antes acordadas entre las partes.

SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO – Deber legal – Principio de responsabilidad – Ley 80 de 1993

El EGCAP establece que, en la etapa de ejecución del contrato, las Entidades Estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, para efectos de que las finalidades perseguidas con la celebración de los negocios jurídicos se logren de manera satisfactoria.

Por esto, el estatuto contractual alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos

FORMATO PQRS

estatales. Así, por ejemplo, los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las entidades estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto del mismo, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las Entidades Estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.

SEGUIMIENTO, CONTROL Y VIGILANCIA DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS- Ley 1474 de 2011

La Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 *ibidem* establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda

En cuanto a la vigilancia de la ejecución de contratos de prestación de servicios debe advertirse que, ni en la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado”, ni en los demás instrumentos expedidos por esta Agencia de conformidad con las funciones atribuidas por el Decreto 4170 de 2011, se establecen lineamientos específicos aplicables en estos contratos. Sin embargo, en la mencionada guía se señala que tanto supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos respecto de los cuales ejercen sus correspondientes obligaciones.

Dicha labor debe ir dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas, por lo que están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado.

El ejercicio de la vigilancia de la ejecución del contrato estatal conlleva la tarea de velar por el cumplimiento de los plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato. Debido a esto, es a los supervisores y/o interventores a quienes corresponde, en primera medida, verificar las entregas de bienes, obras o servicios realizadas por el contratista, determinando si las mismas se ajustan a las condiciones pactadas. Tales actividades propias de la custodia a la debida ejecución de los contratos estatales también implican el deber de supervisores e interventores de concurrir a la suscripción de documentos como actas parciales de avance, actas parciales de recibo y actas de recibo final.

FORMATO PQRS

DEBER DE VIGILANCIA DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Verificación del cumplimiento de las actividades contractuales

En ese sentido, la obligación general de vigilancia de la ejecución del contrato implica que los supervisores de la generalidad de contratos –incluso los de prestación de servicios– tienen el deber de aprobar o rechazar las entregas realizadas por el contratista, según se ajusten o no a las condiciones pactadas. En todo caso, es importante que tales funciones sean concordantes con las obligaciones del respectivo contrato, por lo que en el marco de la autonomía que tiene la entidad para desarrollar el proceso de contratación, podría optar por realizar estipulaciones dentro del pliego de condiciones o la minuta del contrato tendientes a señalar actividades específicas cuyo desarrollo esté sujeto a mecanismos concretos de vigilancia por parte del supervisor, como, por ejemplo, el levantamiento de actas de las diferentes entregas que realice el contratista, la presentación de informes, la celebración de reuniones periódicas y, en general, las actuaciones que sean pertinentes para garantizar la vigilancia de la debida ejecución del respectivo contrato estatal y el cumplimiento de sus objetivos.

Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que, la autonomía del contratista en la ejecución del contrato es un elemento característico de los contratos de prestación de servicios profesionales, el cual supone la ausencia de dependencia entre la entidad contratante y el contratista. Esto resulta importante por cuanto, el ejercicio de las labores propias de la vigilancia a la ejecución de contratos no puede devenir en una relación de subordinación entre el supervisor y el contratista, en la medida que ello no solo socavaría la independencia del contratista para ejecutar el contrato, sino que podría devenir en la existencia de una relación laboral, en atención a la figura del contrato realidad. En consideración a esto se estima que, la posibilidad de requerir la anuencia del supervisor como un condicionamiento de la ejecución de ciertas actividades del contrato, debe ser ejercida de tal manera que la labor de la supervisión se limite a lo señalado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

ESTIPULACIONES ACCIDENTALES EN EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS - CLÁUSULAS EXCEPCIONALES – Incumplimiento – Multas – Cláusula penal

Una de las estipulaciones accidentales de las que son susceptibles los contratos de prestación de servicios son la imposición unilateral de multas y cláusula penal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Estas obedecen a una particular combinación entre el principio de legalidad y la autonomía de la voluntad, de tal suerte que, si bien el legislador autorizó a las entidades para declarar el incumplimiento con la intención de multar al contratista para conminarlo al cumplimiento o para hacer efectiva la cláusula penal, es indispensable que uno u otro caso se hayan pactado en el contrato. No obstante, cumplido el requisito del pacto en el contrato, las entidades estatales sometidas al EGAP –Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y sus modificaciones–, por ministerio de la ley –artículo 17 de la Ley 1150 de 2007–, se

FORMATO PQRS

entienden investidas de la prerrogativa de imposición unilateral.

En efecto, tratándose de las multas, en cumplimiento del principio de tipicidad, las partes deben determinar en forma pormenorizada las acciones u omisiones objeto de sanción y el monto de la sanción a imponer, el cual, en todo caso, debe atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, además de autorizar la imposición unilateral de multas, también precisa que la declaración de incumplimiento tiene como propósito “hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”.

TERMINACIÓN ANTICIPADA – Mutuo acuerdo

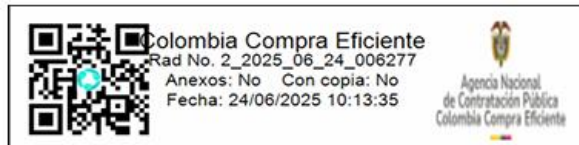
La terminación anticipada de mutuo acuerdo es una práctica común en la contratación estatal a la que se acude cuando el contratista manifiesta a la Entidad Estatal contratante su voluntad de no continuar con la ejecución del contrato. Esto implica que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad la entidad estatal contratante y el contratista convengan la terminación anticipada del contrato y lo eleven a escrito, de manera que la primera libera recursos asociados al contrato terminado, los cuales pueden ser destinados a la celebración de un nuevo contrato con otro contratista, en caso de que persista la necesidad que motivó la contratación. De esta manera, las partes además evitan que se consolide el incumplimiento del contrato, evitando la imposición de multas o cláusulas penales, siempre que se hayan cumplido a satisfacción durante el periodo que estuvo vigente el contrato.

CESIÓN – Mutuo acuerdo

Otro mecanismo al que suelen acudir las Entidades Estatales en casos en los que el contratista manifiesta no poder continuar la ejecución del contrato, es la cesión. La cesión de contrato es la figura jurídica que permite el traspaso de los derechos y obligaciones que emanan de un contrato; de tal manera que, un tercero ajeno a la relación inicial ocupa el lugar del contratista y se obliga a continuar dando cumplimiento a la totalidad de las obligaciones derivadas del contrato. Es decir, un tercero, se subroga en los derechos y obligaciones del cedente, por medio de la modificación del contrato estatal originario.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 24 de junio de 2025



Señor
Julio Adrián Páez
ALCALDIA MUNICIPAL DE PALMIRA
julio.paez@palmira.gov.co
Palmira – Valle del Cauca

Concepto C- 578 de 2025

Temas: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS –
Concepto / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE
SERVICIOS – Género – Servicios Profesionales –
Apoyo a la gestión – Trabajos artísticos – Especie /
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS –
Características / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE
SERVICIOS – Condiciones del pago de honorarios /
SUPERVISIÓN – Noción – Ley 1474 de 2011 /
CONTRATOS ESTATALES – Deber de vigilancia y control
/ SUPERVISIÓN – Características / CLÁUSULAS
EXCEPCIONALES – Incumplimiento – Multas –
Cláusula Penal / TERMINACIÓN ANTICIPADA –
Mutuo acuerdo / CESIÓN

Radicación: Respuesta a consulta con radicado
P20250512004549

Estimado señor Páez:

FORMATO PQRS

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 de 12 de mayo de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

"(...) La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta citada en la referencia, radicada por el señor JULIO ANDRES PAEZ LOAIZA donde solicita pronunciamiento respecto de los lineamientos sobre la supervisión de contratos de prestación de servicios y obligaciones derivadas de este, como se evidencia a continuación:

"La supervisión de los contratos implica un trabajo de seguimiento y de responsabilidad con la administración pública de quienes la realizamos, razón por la cual, solicito en el marco de las leyes y las normas con el objetivo de resolver inquietudes, claridad e información de las tareas de supervisión que a continuación enumero:

- 1) Si un contratista prestador de servicios presenta informe para el pago de su cuenta y en el mismo se evidencia el cumplimiento parcial de sus obligaciones contractuales, ¿se le debe pagar en su totalidad la cuenta?
- 2) ¿La norma permite que se le autorice el pago proporcionalmente al cumplimiento de obligaciones?
- 3) ¿Se debe parar la autorización del pago de cada cuenta hasta que cumpla con sus obligaciones?
- 4) ¿Es necesario generar un acta de compromiso para el cumplimiento de obligaciones que no se estén desarrollando y si la misma no es respetada se procede a suspender el contrato?
- 5) ¿Si los incumplimientos persisten, la autorización para el pago de la última cuenta puede pasarla fecha de terminación del contrato mientras que el prestador de servicios cumpla? (...)"

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

FORMATO PQRS

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 garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) En los contratos de prestación de servicios ¿es posible autorizar los pagos proporcionales al cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato?; ii) en caso del no cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de prestación de servicios ¿se debe proceder con su suspensión?

3. Respuesta:

i) En virtud de la celebración de un contrato de prestación de servicios, la fijación honorarios, las condiciones y forma de pago en favor del contratista nace, en primer lugar, de la autonomía de la voluntad de las partes, quienes determinan el contenido de los contratos estatales que suscriben y pueden incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la ley y el orden público.

Los entes estatales durante la etapa de planeación, tienen el deber de realizar el análisis del sector y justificar la modalidad de contratación en los documentos del proceso, que para el caso de los procesos que impliquen una contratación directa y en lo concerniente a los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y de trabajos artísticos, se constata en los estudios y documentos previos, los cuales deben indicar, entre

FORMATO PQRS

otras, las condiciones mínimas exigidas para suplir la necesidad de la entidad así como los requisitos que debe acreditar el futuro contratista para el cumplimiento del objeto contractual.

Así pues, cabe resaltar, que en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015 no se encuentran disposiciones que establezcan la obligatoriedad de implementar entre otras cosas, tablas de honorarios o estandarizar perfiles para los contratos de prestación de servicios, la forma, fechas y condiciones en las que se cancelen los honorarios, etc., pero, lo anterior, no significa que las entidades no puedan hacerlo.

En efecto, será el supervisor del contrato de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos el que, de acuerdo con lo estipulado en la minuta del contrato defina el pago de los honorarios en las condiciones y determinaciones antes acordadas entre las partes.

ii) Para dar respuesta al segundo problema jurídico, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —en adelante EGCAP— establece que, en la etapa de ejecución del contrato, las entidades estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, para efectos de que las finalidades perseguidas con la celebración de los negocios jurídicos se logren de manera satisfactoria.

De acuerdo con lo anterior, las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. Allí se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal; principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual.

La Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 *ibidem* establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.

FORMATO PQRS

En ese sentido, la obligación general de vigilancia de la ejecución del contrato implica que los supervisores de la generalidad de contratos –incluso los de prestación de servicios– tienen el deber de aprobar o rechazar las entregas realizadas por el contratista, según se ajusten o no a las condiciones pactadas. En todo caso, es importante que tales funciones sean concordantes con las obligaciones del respectivo contrato, por lo que en el marco de la autonomía que tiene la entidad para desarrollar el proceso de contratación, podría optar por realizar estipulaciones dentro del pliego de condiciones o la minuta del contrato tendientes a señalar actividades específicas cuyo desarrollo esté sujeto a mecanismos concretos de vigilancia por parte del supervisor, como, por ejemplo, el levantamiento de actas de las diferentes entregas que realice el contratista, la presentación de informes, la celebración de reuniones periódicas y, en general, las actuaciones que sean pertinentes para garantizar la vigilancia de la debida ejecución del respectivo contrato estatal y el cumplimiento de sus objetivos.

Precisado lo anterior, es importante indicar que, una de las estipulaciones accidentales de las que son susceptibles los contratos de prestación de servicios son la imposición unilateral de multas y cláusula penal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Estas obedecen a una particular combinación entre el principio de legalidad y la autonomía de la voluntad, de tal suerte que, si bien el legislador autorizó a las entidades para declarar el incumplimiento con la intención de multar al contratista para conminarlo al cumplimiento o para hacer efectiva la cláusula penal, es indispensable que uno u otro caso se hayan pactado en el contrato.

En efecto, tratándose de las multas, en cumplimiento del principio de tipicidad, las partes deben determinar en forma pormenorizada las acciones u omisiones objeto de sanción y el monto de la sanción a imponer, el cual, en todo caso, debe atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, además de autorizar la imposición unilateral de multas, también precisa que la declaración de incumplimiento tiene como propósito “hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

Así, se ha entendido que la cláusula penal puede cumplir varias funciones, a saber: i) estimación anticipada de perjuicios; ii) medio de apremio

FORMATO PQRS

al deudor, y iii) caución o garantía del cumplimiento de la obligación principal.

Sin perjuicio de esto, es importante precisar que la autonomía de la voluntad privada, como potestad de las personas para autorregular sus propios intereses y determinar el contenido de los negocios jurídicos celebrados, implican también la posibilidad de que estos modifiquen su alcance introduciendo modificaciones al mismo. Esto significa que, así como las partes tienen la potestad de acordar el plazo del contrato, también tienen la potestad de modificarlo o darlo por terminado, en caso de que alguna de las partes no pueda seguir ejecutando el contrato.

Otro mecanismo al que suelen acudir las Entidades Estatales en casos en los que el contratista manifiesta no poder continuar la ejecución del contrato, es la cesión. La cesión de contrato es la figura jurídica que permite el traspaso de los derechos y obligaciones que emanan de un contrato.

2. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP–, que pueden celebrar las Entidades Estatales. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley. Concretamente, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993, establece:

“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

De otro lado, la celebración de dicho contrato se debe efectuar a través de la modalidad de la contratación directa. Así lo prevé el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, que dispone:

FORMATO PQRS

"[...] Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

[...]

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales; [...]"

A partir de estos enunciados normativos, entre otros, de carácter legal y reglamentario, que complementan su regulación, y de los pronunciamientos judiciales más destacados sobre el tema, es posible señalar las siguientes características del contrato de prestación de servicios:

i) Solo puede celebrarse para realizar "actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad", es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano.

ii) Admite que se suscriba tanto con personas naturales como con personas jurídicas. Y requiere que la Entidad Estatal justifique en los Estudios Previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella "no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados"¹. Esto puede suceder en varios eventos, como, por ejemplo, que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia, y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de una persona natural que posea conocimiento y experiencia en el tema.

iii) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio,

¹ Decreto 1068 de 2015: "Artículo 2.8.4.4.5. Condiciones para contratar la prestación de servicios. Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán.

Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo.

Tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. Esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar".

FORMATO PQRS

se diferencian del contrato de trabajo² en que quien celebra el contrato de prestación de servicios debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral.

Por ello el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993 establece que “En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”, inciso que más que un enunciado que aluda al “ser” se refiere al “deber ser”, pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios profesionales no pueden generar relación laboral, ni dar lugar a que las Entidades Estatales paguen por su cuenta los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista. Ello por cuanto, según se indicó, en dichos contratos no puede existir subordinación y dependencia; entonces, la relación laboral está proscrita y es el contratista quien, como “trabajador independiente” –como lo califican las normas en materia de seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral.

Pero es posible que, a pesar de este mandato deontológico, en la práctica surja la relación laboral, pues, como se sabe, el contrato de trabajo es un *contrato realidad*, ya que para su perfeccionamiento rige el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades. Por ello, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que “las expresiones acusadas del numeral 3º. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no vulneran los preceptos constitucionales, razón por la cual deberán ser declaradas exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada”³.

iv) Deben ser temporales. Así lo señaló la Corte Constitucional en la misma providencia a la que se aludió previamente, expresando que:

“La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional

² El artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo establece: “1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario”.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

FORMATO PQRS

y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”⁴.

v) Los contratos de prestación de servicios constituyen un *género* que incluye, como *especies*, los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales⁵. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios *profesionales* con las otras dos especies del género en el cual se ubican radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor. Así lo consideró el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013, al indicar, respecto del contrato de prestación de servicios profesionales, que:

“Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectual cualificado: el saber profesional”⁶.

Objeto que, según la sentencia que se cita, se diferencia del objeto del

⁴ *Ibíd.*

⁵ El Decreto 1082 de 2015 lo establece así: “Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41719. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

FORMATO PQRS

contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, porque en este:

“Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional.

Aunque también se caracteriza por el desempeño de actividad intelectual, ésta se enmarca dentro de un saber propiamente técnico; igualmente involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional.

Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación”⁷.

En relación con el contrato de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, señala el mencionado fallo que:

“Tienen lugar dentro de esta categoría los contratos de prestación de servicios que tengan por objeto la ejecución de trabajos artísticos, esto es, trabajos que corresponden al conjunto de creaciones humanas que expresan una especial visión del mundo, tanto real como imaginaria, y que sólo pueda celebrarse con determinadas personas naturales, lo que implica que el contratista debe ser un artista, esto es, una persona reconocida como realizador o productor de arte o trabajos artísticos”⁸.

vi) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio, siempre que este no ingrese dentro del objeto del contrato de consultoría, pues, como lo indicó el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial a la que se hizo referencia, si bien en ambos existe un componente intelectual intangible, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, precedido de un concurso de méritos⁹. Pero, tampoco puede

⁷ Ibíd.

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd. En efecto, el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de consultoría así: “Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

FORMATO PQRS

suscribirse un contrato de prestación de servicios profesionales para que el contratista ejecute labores que se enmarcan dentro de los otros contratos tipificados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como, por ejemplo, para que el contratista de prestación de servicios construya una obra.

vii) Para su celebración no se requiere en algunos casos la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa¹⁰.

viii) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales. Es decir, en los contratos de prestación de servicios se puede estipular las figuras jurídicas de caducidad, así como la modificación, interpretación o terminación unilaterales, como elementos accidentales, es decir, que para que puedan ejercerse dichas exorbitancias, han debido quedar incluidas expresamente en el contrato, ya que no se entienden pactadas por naturaleza. Así se infiere del artículo 14, numeral 2º, de la Ley 80 de 1993¹¹.

ix) En algunos casos no es obligatoria la liquidación, pues así lo estableció el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993¹², refiriéndose a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

x) Para su celebración no se requiere inscripción en el Registro Único de

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato”.

¹⁰ Así lo prevé el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015: “La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto”.

¹¹ Esta norma expresa: “Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

[...]

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión. Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios. [...]”.

¹² La norma dispone: “La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”.

FORMATO PQRS

Proponentes (RUP), según lo prevé el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007¹³.

xi) En ellos no son necesarias las garantías¹⁴.

Ahora bien, en virtud de la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales la fijación honorarios, la forma y condiciones de pago en favor del contratista nace, en primer lugar, de la autonomía de la voluntad de las partes, quienes determinan el contenido de los contratos estatales que suscriben y pueden incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la ley y el orden público.

Los entes estatales durante la etapa de planeación, tienen el deber de realizar el análisis del sector y justificar la modalidad de contratación en los documentos del proceso, que para el caso de los procesos que impliquen una contratación directa y en lo concerniente a los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y de trabajos artísticos, se constata en los estudios y documentos previos, los cuales deben indicar, entre otras, las condiciones mínimas exigidas para suplir la necesidad de la entidad así como los requisitos que debe acreditar el futuro contratista para el cumplimiento del objeto contractual.

En ese sentido, las Entidades Públicas determinan el monto de los honorarios, la forma de pago, las condiciones del pago, etc., de los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos de conformidad con lo establecido en el análisis del sector y en los documentos o estudios previos. Así pues, cabe resaltar, que en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015 no se encuentran disposiciones que establezcan la obligatoriedad de implementar entre otras cosas, tablas de

¹³ Según dicho artículo "Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

[...]"

¹⁴ Es esto lo que establece el Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1 del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos".

FORMATO PQRS

honorarios o estandarizar perfiles para los contratos de prestación de servicios, la forma, fechas y condiciones en las que se cancelen los honorarios, etc., pero, lo anterior, no significa que las entidades no puedan hacerlo.

En efecto, será el supervisor del contrato de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos el que, de acuerdo con lo estipulado en la minuta del contrato defina el pago de los honorarios en las condiciones y determinaciones antes acordadas entre las partes.

ii) Para dar respuesta al segundo problema jurídico, el EGCAP establece que, en la etapa de ejecución del contrato, las Entidades Estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado, para efectos de que las finalidades perseguidas con la celebración de los negocios jurídicos se logren de manera satisfactoria.

Por esto, el estatuto contractual alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos estatales. Así, por ejemplo, los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las entidades estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto del mismo, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las Entidades Estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.

De acuerdo con lo anterior, las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. Allí se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal; principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual¹⁵. También se

¹⁵ Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

FORMATO PQRS

establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual¹⁶ y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales¹⁷.

La jurisprudencia contencioso-administrativa, por su parte, ha considerado que la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual es una función de la entidad contratante, en los siguientes términos:

La función de vigilancia y control del contrato estatal supone el cuidado y la supervisión, de forma tal que en ejercicio de esa función, quien administra la adecuada y oportuna ejecución del contrato no sólo debe velar por que las partes den cumplimiento a las obligaciones contractuales, sino que el contrato se ejecute en el tiempo y la forma convenidos, para de esta forma garantizar la satisfacción de las necesidades que la administración buscaba alcanzar con la celebración del respectivo contrato¹⁸.

En este punto, se reitera lo expuesto en el concepto emitido por esta Agencia con el radicado 4201913000008240, del 20 de diciembre de 2019, esto es, que “el seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales”.

La Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 *ibidem* establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la

¹⁶ Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007.

¹⁷ Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. M.P. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 51.802.

FORMATO PQRS

transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”¹⁹. El legislador además definió las nociones de *supervisión* e *interventoría*, como mecanismos que pueden usar las entidades estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Quien ejerza la vigilancia de la ejecución del contrato, ya sea mediante la supervisión o mediante la interventoría, puede hacer uso de las facultades previstas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 para hacer el seguimiento al

¹⁹ «Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

»La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

»La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

»Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

»El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

»Parágrafo 1°. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

»Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la materia».

FORMATO PQRS

cumplimiento obligatorio del contrato y estará sometido a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de dicha actividad²⁰.

En cuanto a la vigilancia de la ejecución de contratos de prestación de servicios debe advertirse que, ni en la "Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado", ni en los demás instrumentos expedidos por esta Agencia de conformidad con las funciones atribuidas por el Decreto 4170 de 2011, se establecen lineamientos específicos aplicables en estos contratos. Sin embargo, en la mencionada guía se señala que tanto supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos respecto de los cuales ejercen sus correspondientes obligaciones.

Dicha labor debe ir dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas, por lo que están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. De hecho, conforme a lo manifestado por esta Agencia en la "Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado", los supervisores e intervenciones tienen funciones generales como:

- Apoyar el logro de los objetivos contractuales.
- Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato.
- Mantener en contacto a las partes del contrato.
- Evitar la generación de controversias y propender por su rápida solución.

²⁰ «Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

»Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los 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, o cuando tal incumplimiento se presente [...]».

FORMATO PQRS

- Solicitar informes, llevar a cabo reuniones, integrar comités y desarrollar otras herramientas encaminadas a verificar la adecuada ejecución del contrato.
- Llevar a cabo las labores de monitoreo y control de riesgos que se le asignen, en coordinación con el área responsable de cada riesgo incluido en el mapa correspondiente, así como la identificación y tratamiento de los riesgos que puedan surgir durante las diversas etapas del contrato.
- Aprobar o rechazar por escrito, de forma oportuna y motivada la entrega de los bienes o servicios, cuando éstos no se ajustan a lo requerido en el contrato, especificaciones técnicas, condiciones y/o calidades acordadas.
- Suscribir las actas que se generen durante la ejecución del contrato para dejar documentadas diversas situaciones y entre las que se encuentran: actas de actas parciales de avance, actas parciales de recibo y actas de recibo final.
- Informar a la Entidad Estatal de hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes.
- Informar a la Entidad Estatal cuando se presente incumplimiento contractual; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes.

Según se desprende del apartado en cita, el ejercicio de la vigilancia de la ejecución del contrato estatal conlleva la tarea de velar por el cumplimiento de los plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato. Debido a esto, es a los supervisores y/o interventores a quienes corresponde, en primera medida, verificar las entregas de bienes, obras o servicios realizadas por el contratista, determinando si las mismas se ajustan a las condiciones pactadas. Tales actividades propias de la custodia a la debida ejecución de los contratos estatales también implican el deber de supervisores

FORMATO PQRS

e interventores de concurrir a la suscripción de documentos como actas parciales de avance, actas parciales de recibo y actas de recibo final.

En ese sentido, la obligación general de vigilancia de la ejecución del contrato implica que los supervisores de la generalidad de contratos –incluso los de prestación de servicios– tienen el deber de aprobar o rechazar las entregas realizadas por el contratista, según se ajusten o no a las condiciones pactadas. En todo caso, es importante que tales funciones sean concordantes con las obligaciones del respectivo contrato, por lo que en el marco de la autonomía que tiene la entidad para desarrollar el proceso de contratación, podría optar por realizar estipulaciones dentro del pliego de condiciones o la minuta del contrato tendientes a señalar actividades específicas cuyo desarrollo esté sujeto a mecanismos concretos de vigilancia por parte del supervisor, como, por ejemplo, el levantamiento de actas de las diferentes entregas que realice el contratista, la presentación de informes, la celebración de reuniones periódicas y, en general, las actuaciones que sean pertinentes para garantizar la vigilancia de la debida ejecución del respectivo contrato estatal y el cumplimiento de sus objetivos.

Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que, la autonomía del contratista en la ejecución del contrato es un elemento característico de los contratos de prestación de servicios profesionales, el cual supone la ausencia de dependencia entre la entidad contratante y el contratista. Esto resulta importante por cuanto, el ejercicio de las labores propias de la vigilancia a la ejecución de contratos no puede devenir en una relación de subordinación entre el supervisor y el contratista, en la medida que ello no solo socavaría la independencia del contratista para ejecutar el contrato, sino que podría devenir en la existencia de una relación laboral, en atención a la figura del contrato realidad. En consideración a esto se estima que, la posibilidad de requerir la anuencia del supervisor como un condicionamiento de la ejecución de ciertas actividades del contrato, debe ser ejercida de tal manera que la labor de la supervisión se limite a lo señalado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Precisado lo anterior, es importante indicar que, una de las estipulaciones accidentales de las que son susceptibles los contratos de prestación de servicios son la imposición unilateral de multas y cláusula penal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Estas obedecen a una

FORMATO PQRS

particular combinación entre el principio de legalidad y la autonomía de la voluntad, de tal suerte que, si bien el legislador autorizó a las entidades para declarar el incumplimiento con la intención de multar al contratista para conminarlo al cumplimiento o para hacer efectiva la cláusula penal, es indispensable que uno u otro caso se hayan pactado en el contrato²¹. No obstante, cumplido el requisito del pacto en el contrato, las entidades estatales sometidas al EGCAP –Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y sus modificaciones-, por ministerio de la ley –artículo 17 de la Ley 1150 de 2007–, se entienden investidas de la prerrogativa de imposición unilateral.

En efecto, tratándose de las multas, en cumplimiento del principio de tipicidad, las partes deben determinar en forma pormenorizada las acciones u omisiones objeto de sanción y el monto de la sanción a imponer, el cual, en todo caso, debe atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad. En esa línea se pronunció la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“De otro lado, según se ha expuesto, otras sanciones contractuales, como la multa y la cláusula penal, mantienen la libertad de pacto, es decir, que la ley no determina las conductas que las originan, y las partes pueden hacerlo con gran libertad -pero tampoco arbitrariamente-. Pese a este relajamiento del principio de legalidad fuerte, en todo caso se conserva el principio de tipicidad, según el cual las partes del negocio deben describir la conducta prohibida en la cláusula contractual. Además, también se mantiene el principio que impone que la conducta reprochable se establezca de manera previa a su realización –lex previa–, para evitar la arbitrariedad y el abuso de poder”²².

De igual forma, en otra oportunidad, el Consejo de Estado indicó que “el núcleo mínimo de este derecho exige que una norma –legal o contractual– contemple la falta y la sanción. Si ni siquiera lo hace el contrato, la Administración no puede imponer sanciones, so pena de violar el debido proceso”²³. De otro lado, la Corte Constitucional precisó que la tipicidad hacía referencia a “la exigencia de descripción específica y precisa por la norma

²¹ Motivo por el cual son típicas cláusulas accidentales dentro de los contratos estatales, en los términos del artículo 1501 del Código Civil.

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 15 de noviembre de 2011. Rad. 20.916. Consejera Ponente: Olga Mérida Valle de De La Hoz.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. Rad. 16.367. C.P. Enrique Gil Botero. Véase también, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Rad. 17.009. C.P. Enrique Gil Botero.

FORMATO PQRS

creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras”²⁴.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, además de autorizar la imposición unilateral de multas, también precisa que la declaración de incumplimiento tiene como propósito “hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”. En este punto, conviene resaltar lo dicho por la Sección Tercera del Consejo de Estado²⁵, en relación con las diferencias entre las multas y la cláusula penal, esto es:

“[a]unque las multas y la cláusula penal pecuniaria tienen una finalidad común –en lo sustancial–, que se concreta en el logro de los objetivos propuestos en el contrato; se diferencian en que la multa por regla general es conminatoria del cumplimiento de las obligaciones en razón al acaecimiento de incumplimientos parciales; la cláusula penal constituye en principio una tasación anticipada de perjuicios, a raíz de la declaratoria de caducidad o del incumplimiento definitivo del contrato”²⁶.

Por lo tanto, en virtud de la autonomía de la voluntad –artículo 1602 Código Civil–, las partes de un contrato, para procurar el cumplimiento de las obligaciones a su favor, pueden pactar las cláusulas contractuales de apremio y la pena adjudicable a la parte incumplida. Su naturaleza es punitiva y se causan en los eventos en los que se configure un incumplimiento contractual del deudor.

En efecto, el artículo 1592 del Código Civil establece que “[l]a cláusula penal es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal”. Por su parte, el artículo 867 del Código de Comercio, dispone que “[c]uando se estipule el pago de una prestación determinada para el caso de incumplimiento, o de mora, se entenderá que las partes no pueden retractarse [...]”.

Así, se ha entendido que la cláusula penal puede cumplir varias funciones, a saber: i) estimación anticipada de perjuicios; ii) medio de apremio al deudor,

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-827 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Rad. 17.009. C.P. Enrique Gil Botero.

²⁶ Ibídem.

FORMATO PQRS

y iii) caución o garantía del cumplimiento de la obligación principal. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ratificó esta naturaleza polifuncional de la cláusula penal, en los siguientes términos:

“[E]n el ámbito de la dogmática jurídica civil, se denomina “cláusula penal” al acuerdo de las partes sobre la estimación de los perjuicios compensatorios o moratorios, para el evento del incumplimiento del convenio o la mora en la satisfacción de las obligaciones derivadas del mismo, recibiendo en el primer caso el nombre de “cláusula penal compensatoria” y en el segundo, “cláusula penal moratoria”; así mismo se reconoce, que cumple la función complementaria de apremiar al deudor para el adecuado cumplimiento de la prestación. En virtud de lo anterior, cabe señalar, que dicho pacto tiene el carácter de una “obligación accesoria”, en cuanto tiene por objeto asegurar el cumplimiento de otra obligación; igualmente, constituye una “obligación condicional”, porque la pena solo se debe ante el incumplimiento o retardo de la “obligación principal”; y también puede representar una liquidación convencional y anticipada de los perjuicios en caso de configurarse alguno de tales supuestos”²⁷.

Así pues, la cláusula penal en su modalidad de apremio tiene como propósito ejercer presión o amenaza sobre la voluntad del deudor, induciéndolo a cumplir la obligación principal por el temor de incurrir en aquella, es decir, se trata típicamente de la cláusula de multas en la que la pena no sustituye la obligación principal ni la indemnización compensatoria, sino que persigue compulsar al deudor al cumplimiento de la obligación en forma oportuna, efectiva e íntegra.

En tal sentido, es importante destacar que la cláusula penal es un elemento accidental en los contratos estatales, porque se pacta de común acuerdo por las partes, de conformidad con el principio de la autonomía de la voluntad, al que remiten los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. Al respecto, la doctrina expresa: “*La cláusula penal pecuniaria se constituye en una tasación anticipada de perjuicios ocasionados por el incumplimiento del deudor de la obligación principal del contrato [...]*”²⁸. Asimismo, El Consejo de Estado

²⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, sentencia del 31 de julio de 2018, Radicación n.º 25899-31-03-002-2013-00162-01, M.P. Luis Alonso Rico Puerta.

²⁸ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. p. 181. Frente a este tema, David Suárez Tamayo expresa: “ [...] las multas se han considerado como un apremio, acoso, conminación para que el contratista se ponga al día en sus compromisos, pero igualmente tienen una connotación sancionatoria; de otra parte, la penal pecuniaria es una estimación anticipada, pero no de perjuicios, es decir, tiene un carácter resarcitorio, indemnizatorio, de garantía, pero al igual que las multas, también puede llegar a considerarse

FORMATO PQRS

plantea que: *"Con la imposición y ejecución de la cláusula penal se penaliza al contratista, por el incumplimiento grave del contrato, constituyendo una verdadera indemnización, que, aunque parcial es definitiva, pues con ella se resarcen los perjuicios, o parte de ellos, a favor de la parte que ha cumplido el negocio"*²⁹.

Ahora bien, es importante aclarar que, los acuerdos de voluntades, como los contratos de prestación de servicios, están destinados a cumplirse a lo largo del plazo del contrato estipulado por las partes, lo cual es una consecuencia de la autonomía de la voluntad privada a la que se refiere el artículo 1602 del Código Civil y el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, la reticencia del contratista a cumplir con las obligaciones es susceptible de ser calificada de incumplimiento contractual, motivando la imposición de multas o de la cláusula penal, en los contratos en los que se incluyen estas estipulaciones.

Sin perjuicio de esto, es importante precisar que la autonomía de la voluntad privada, como potestad de las personas para autorregular sus propios intereses y determinar el contenido de los negocios jurídicos celebrados, implican también la posibilidad de que estos modifiquen su alcance introduciendo modificaciones al mismo. Esto significa que, así como las partes tienen la potestad de acordar el plazo del contrato, también tienen la potestad de modificarlo o darlo por terminado, en caso de que alguna de las partes no pueda seguir ejecutando el contrato.

De hecho, la terminación anticipada de mutuo acuerdo es una práctica común en la contratación estatal a la que se acude cuando el contratista manifiesta a la Entidad Estatal contratante su voluntad de no continuar con la ejecución del contrato. Esto implica que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad la entidad estatal contratante y el contratista convengan la terminación anticipada del contrato y lo eleven a escrito, de manera que la primera libera recursos asociados al contrato terminado, los cuales pueden ser destinados a la celebración de un nuevo contrato con otro contratista, en caso de que persista la necesidad que motivó la contratación. De esta manera, las partes además evitan que se consolide el incumplimiento del contrato, evitando la imposición de multas o cláusulas penales, siempre que se hayan cumplido a satisfacción

como una sanción" (SUÁREZ TAMAYO, David. Cláusula de multas y penal pecuniaria. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R Ltda y CEDA, 2014. p. 10).

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Op. cit., Exp. 17.009. Ibídem.

FORMATO PQRS

durante el periodo que estuvo vigente el contrato.

Otro mecanismo al que suelen acudir las Entidades Estatales en casos en los que el contratista manifiesta no poder continuar la ejecución del contrato, es la cesión. La cesión de contrato es la figura jurídica que permite el traspaso de los derechos y obligaciones que emanan de un contrato; de tal manera que, un tercero ajeno a la relación inicial ocupa el lugar del contratista y se obliga a continuar dando cumplimiento a la totalidad de las obligaciones derivadas del contrato. Es decir, un tercero, se subroga en los derechos y obligaciones del cedente, por medio de la modificación del contrato estatal originario.

Conforme a los artículos 887 y siguientes del Código de Comercio, la cesión de los contratos juega un papel importante en la gestión de los intereses patrimoniales de los sujetos de derecho privado, ya que –a diferencia de la regulada en los artículos 1959 y siguientes del Código Civil– facilita el tráfico jurídico tanto de los derechos como de las obligaciones surgidos con ocasión del acuerdo de voluntades, lo que permite su transferencia total o parcial a terceros como negocio generador de riqueza³⁰. Para la doctrina, “La cesión del contrato sirve para hacer posible la *circulación del contrato en su integridad*, es decir, para hacer *subintrar* un extraño en la categoría de parte contractual, en *lugar* de uno de los contratantes originarios”³¹.

Ahora bien, el inciso tercero del artículo 41 del EGCAP prescribe que “Los contratos estatales son *intuitu personae* y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante”. Esta norma contiene una prohibición general –*faceta negativa*– y una autorización excepcional –*faceta positiva*–.

En lo que respecta a la *faceta negativa*, el artículo 41 del Estatuto General ordena que el contrato se ejecute con quien inicialmente se celebró el acuerdo de voluntades, pues es la persona que –de acuerdo con los criterios definidos

³⁰ Al respecto, el artículo 887 del Código de Comercio dispone lo siguiente: “En los contratos mercantiles de ejecución periódica o sucesiva cada una de las partes podrá hacerse sustituir por un tercero, en la totalidad o en parte de las relaciones derivadas del contrato, sin necesidad de aceptación expresa del contratante cedido, si por la ley o por estipulación de las mismas partes no se ha prohibido o limitado dicha sustitución.

La misma sustitución podrá hacerse en los contratos mercantiles de ejecución instantánea que aún no hayan sido cumplidos en todo o en parte, y en los celebrados *intuitu personae*, pero en estos casos será necesaria la aceptación del contratante cedido”.

En contraste, el artículo 1959 del Código Civil prescribe que “La cesión de un crédito, a cualquier título que se haga, no tendrá efecto entre el cedente y el cesionario sino en virtud de la entrega del título. Pero si el crédito que se cede no consta en documento, la cesión puede hacerse otorgándose uno por el cedente al cesionario, y en este caso la notificación de que trata el artículo 1961 debe hacerse con exhibición de dicho documento”.

³¹ MESSINEO, Francesco. Doctrina general del contrato. Santiago: Olejnik, 2018. p. 633. Énfasis dentro del texto).

FORMATO PQRS

por la entidad para la selección del contratista– resulta idónea para cumplir con las obligaciones. De esta manera, la prohibición contenida en la norma citada es uno de los elementos de la naturaleza del contrato estatal, pues –conforme a lo previsto en el artículo 1501 del Código Civil– es de aquellos “[...] que, no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial [...]”³². En su *faceta positiva*, la Ley 80 de 1993 permite excepcionalmente la cesión del contrato estatal siempre que exista autorización previa escrita de la entidad contratante. Por ello, “[...] El cocontratante que ‘ceda’ el contrato sin estar autorizado para ello incurre en grave responsabilidad: su actitud implica ‘incumplimiento’ del contrato; de ahí que esa cesión ilícita no resulte oponible a la Administración Pública [...]”³³. Este requisito introduce un elemento especial que no está previsto en el Código de Comercio, pues en el derecho privado –salvo las excepciones previstas en la ley– la cesión requiere el acuerdo de voluntades entre el cedente y el cesionario, sin que medie la aceptación del contratante cedido.

Conforme a lo anterior, un contratista de prestación de servicios tiene distintas posibilidades negociales, en caso de que no sea su voluntad continuar con la ejecución del contrato, dentro de las que se destaca la solicitud de terminación unilateral y la cesión. En todo caso, es claro que ambos mecanismos deben estar precedidos del acuerdo o autorización con la Entidad Estatal contratante, a efectos de que se consoliden incumplimientos que den lugar a la imposición de las sanciones contractuales que se hayan pactado en la minuta del contrato.

Por último, esta 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

³² No en vano, “Quien contrata con la administración debe reunir condiciones previas, acreditadas por muy distintos medios, relativas a su capacidad técnica, financiera e incluso moral. De esas personas se ha seleccionado aquella que resulta la más conveniente para el caso, y esa persona no puede ser reemplazada por otra, por la sola decisión de ese cocontratante.

De ahí que el principio del cumplimiento personal de sus obligaciones por el cocontratante particular es una exigencia del contrato administrativo que resulta de su naturaleza, por lo que su aplicación es ineludible, aun en los casos en que no existen cláusulas expresas que impongan esa prestación personal o que prohíban la cesión o transferencia del contrato o la subcontratación” (ESCOLA, Jorge. Tratado integral de los contratos administrativos. Volumen I. Buenos Aires: Depalma, 2012. p. 424).

³³ MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho administrativo. Tomo IIIA. Cuarta Edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998. p. 318.

FORMATO PQRS

atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993. Artículos 4, 5, 12, 14, 26, 32, 41, 60.
- Ley 1150 de 2007. Artículos 2 numeral 4, literal h), 17. 21.
- Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.4.4.5.
- Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 22.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.1.2.1.4.5, 2.2.1.2.1.4.9.
- Decreto 019 de 2012. Artículo 217.
- Ley 1474 de 2011. Artículos 83, 84, 85 y 86.
- Código de Comercio. Artículo 887.
- Código Civil. Artículos 1602, 1959.
- Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional. Sentencia C-827 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41719. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. M.P. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 51.802.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 15 de noviembre de 2011. Rad. 20.916. Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de De La Hoz.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010. Rad. 16.367. C.P. Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Rad. 17.009. C.P. Enrique Gil Botero.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, sentencia del 31 de julio de 2018, Radicación n.º 25899-31-03-002-2013-00162-01, M.P. Luis Alonso Rico Puerta.
- EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. p. 181.
- MESSINEO, Francesco. Doctrina general del contrato. Santiago: Olejnik, 2018. p. 633.

FORMATO PQRS

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre los contratos de prestación de servicios, así como los requisitos para su celebración, entre otros, se pronunció esta Subdirección en los conceptos 4201913000006452 del 07 de octubre de 2019, 4201912000006434 del 30 de octubre de 2019, 4201913000006444 del 01 de noviembre de 2019, 4201913000006331 del 07 de noviembre de 2019, 4201912000006692 del 12 de noviembre de 2019, 4201912000006692 del 12 de noviembre de 2019, 4201912000007378 del 11 de diciembre de 2019, 4201912000007781 del 26 de diciembre de 2019, C-047 del 19 de febrero de 2020, C-105 del 12 de marzo de 2020, C-208 del 24 de marzo de 2020, C-005 del 11 de mayo de 2020, C-006 del 11 de mayo de 2020, C-018 del 11 de mayo de 2020, C-138 del 11 de mayo de 2020, C-053 del 12 de mayo de 2020, C-175 del 12 de mayo de 2020, C-320 del 12 de mayo de 2020, C-255 del 12 de mayo de 2020, C-282 del 12 de mayo de 2020, C-238 del 18 de mayo de 2020, C-260 del 18 de mayo de 2020, C-288 del 21 de mayo de 2020, C-293 del 12 de mayo de 2020, C-313 del 21 de mayo de 2020, C-345 del 21 de mayo de 2020, C-359 del 04 de junio de 2020, C-379 del 30 de junio de 2020, C-414 del 30 de junio de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-685 del 18 de diciembre de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-106 del 7 de abril de 2021, C-181 del 07 de abril de 2022, C-214 del 22 de abril de 2022 y C-491 de 01 de agosto de 2022, C-008 del 20 de febrero de 2023, C-009 del 20 de febrero de 2023, C-286 del 2023, C-351 del 30 de agosto de 2024, C-372 del 26 de Agosto 2024, C-904 del 9 de diciembre de 2024, C-754 del 4 de diciembre de 2024, C-363 del 15 de abril de 2025, C-441 del 16 de mayo de 2025, C-517 del 27 de mayo de 2025, entre otros.

Respecto de la facultad de definir las condiciones para el plago de honorarios, esta Subdirección se ha pronunciado en los conceptos C-472 del 11 de diciembre de 2023, C-107 del 28 de mayo de 2024, C-864 del 6 de diciembre de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión

FORMATO PQRS

Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

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 Gacharna*

Carolina Quintero Gacharna
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Esperanza Contreras P Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Negocios
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE



FORMATO PQRS