



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

### **CONTRATO DE CONSULTORÍA – definición – Personal Ofertado – Tiempo de Dedicación**

[...] una aproximación inicial al concepto de consultoría permite identificar que su esencia radica en el componente intelectual y especializado de la actividad. Esta característica no solo delimita su naturaleza jurídica frente a otras formas de contratación, sino que también justifica su tratamiento diferenciado en el marco normativo.

La definición lingüística del término refuerza esta idea al describir la consultoría como la labor desarrollada por una "persona experta en una materia sobre la que asesora profesionalmente". Para explicar qué se entiende por asesoría, se acude al Diccionario Panhispánico de Español Jurídico, que la define como: "1. Civ. Servicio profesional de información y consejo en materia especializada (jurídica, fiscal, técnica, cultural, laboral, contable, etc.); 2. Civ. Establecimiento dedicado a la prestación profesional de asesoría; 3. Civ. Órgano administrativo o empresarial encargado de la función de asesoramiento de un área especializada.

### **MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Procedencia – condiciones – Límites – Equipo de trabajo**

[...] En virtud de la aplicación de los principios de transparencia, libertad de concurrencia e igualdad, consagrados en el EGCAP, y las reglas sustanciales del Pliego de Condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de unos requisitos con base en los cuales la oferta del contratista fue considerada la más favorable, estos deben ser de estricta observancia y deben mantenerse durante la ejecución del contrato y en su liquidación, como garantía de inalterabilidad de lo pactado y de acatamiento a la legalidad de las reglas aplicadas en la actuación previa.

En efecto, si bien en el marco de la ejecución contractual es posible introducir modificaciones al contrato estatal, estas deben sujetarse a los límites propios del régimen de contratación pública. En particular, tratándose de la dedicación del personal ofertado, que constituye un elemento relevante para la evaluación de la propuesta y la selección del contratista, su modificación solo será procedente en la medida en que no altere las condiciones que sirvieron de fundamento para la adjudicación del contrato, ni afecte los principios de selección objetiva, transparencia e igualdad.

### **PROFESIONALES VINCULADOS - dedicación – Diferentes contratos al tiempo**

En los procesos de contratación de servicios de consultoría es práctica común cuantificar el esfuerzo de los profesionales mediante porcentajes de dedicación temporal al proyecto. Esta metodología busca reflejar, de forma proporcional, el tiempo que cada integrante del equipo destinará al desarrollo del proyecto, permitiendo a las entidades contratantes estimar la disponibilidad efectiva de los recursos humanos propuestos.

En consecuencia, el consultor, como responsable de la ejecución del contrato y como persona de derecho privado, en un principio, cuenta con la libertad económica que tiene todo empresario para conformar su empresa, entendiéndose incluida en esta libertad, la



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

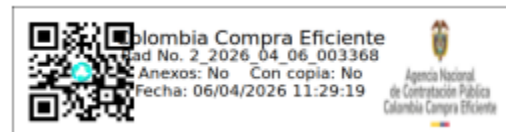
forma de vincular a su personal a través de un contrato de naturaleza civil, como el de prestación de servicios o contrato laboral, para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la suscripción del contrato.

Ahora bien, en relación con la posibilidad que un mismo profesional vinculado al consultor comprometa su tiempo para la ejecución de varios proyectos frente a Entidades Estatales, es importante señalar que la relación contractual es entre el Consultor – contratista de la entidad – y el profesional vinculado, configurando una relación de derecho privado, independiente de la relación con la Entidad Estatal. En consecuencia, la Entidad Estatal no tiene injerencia en la forma de vinculación, las obligaciones, prohibiciones, entre otros aspectos propios de la relación entre los particulares. No obstante, se resalta que el consultor, como contratista de la Entidad Estatal, deberá dar cabal cumplimiento a las condiciones pactadas en el contrato estatal, incluida tener el personal al cual se comprometió



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 06 de abril de 2026



Señora  
Jineth Loraine Rosales  
**B&M Consultores Especializados S.A.S.**  
[bmconsultoresespecializados@outlook.com](mailto:bmconsultoresespecializados@outlook.com);  
Bucaramanga, Norte de Santander

### Concepto C-319 de 2026

**Temas:** CONTRATO DE CONSULTORÍA – definición – Personal Ofertado – Tiempo de Dedicación / MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Procedencia – condiciones – Límites – Equipo de trabajo / PROFESIONALES VINCULADOS - dedicación – Diferentes contratos al tiempo

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. 1\_2026\_02\_27\_002761

Estimada señora Rosales:

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– da respuesta a la solicitud radicada el 27 de febrero de 2026, mediante la cual consulta:

*"[...] En el marco de la asesoría en materia de contratación estatal, particularmente en contratos de consultoría regulados por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, se presentan inquietudes interpretativas respecto del alcance jurídico de la exigencia de dedicación del personal propuesto dentro de los procesos de selección y durante la ejecución contractual.*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*En ese contexto, respetuosamente elevamos las siguientes consultas:  
En los contratos de consultoría y en general en aquellos negocios jurídicos que impliquen la ofrecimiento de personal como componente de la propuesta, cuando los pliegos de condiciones exigen un porcentaje o tiempo de dedicación del equipo de trabajo propuesto:*

*¿Cuál es la naturaleza, alcance, características y obligaciones de dicha dedicación?*

*¿puede ser modificada sin afectar las obligaciones contractuales?*

*¿La dedicación y la permanencia en el marco de este tipo de contratos son equivalentes?*

*¿pueden simultáneamente presentarse en diferentes procesos de selección así como también ejecutarse varios contratos con personal que tenga en alguno de ellos una dedicación del 100%?".*

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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica que implica la dedicación del personal ofertado para la ejecución de contratos de consultoría? ¿La dedicación es equivalente a la permanencia en obra?
2. ¿Puede esta dedicación ofertada ser objeto de modificación contractual?
3. ¿Puede un profesional vinculado a un contrato de consultoría con dedicación del 100% celebrar simultáneamente otros contratos similares?

### 2. Respuesta:

1. Como primera medida, resulta pertinente señalar que una aproximación al concepto de consultoría permite identificar que su esencia radica en el componente intelectual, especializado y profesional de la actividad. Esta característica no solo delimita su naturaleza jurídica frente a otras modalidades contractuales, sino que también justifica su tratamiento diferenciado dentro del régimen de contratación estatal. En efecto, la consultoría se asocia con la prestación de servicios de carácter experto, orientados a asesorar, conceptuar o desarrollar estudios técnicos, lo cual implica que el valor del contrato recae principalmente en el conocimiento y la experiencia del equipo de trabajo.

En este contexto, la dedicación del personal ofertado para la ejecución de contratos de consultoría adquiere una naturaleza jurídica de medios y resultado, en tanto constituye un elemento determinante para garantizar la correcta ejecución del objeto contractual. Así, más que una simple condición operativa, la dedicación del equipo de trabajo se configura como un criterio que permite verificar la idoneidad, disponibilidad y compromiso efectivo de los profesionales propuestos, en función de las necesidades del contrato.

Ahora bien, dado que el ordenamiento jurídico colombiano no establece reglas específicas sobre la dedicación porcentual de los profesionales ofrecidos



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en este tipo de contratos, corresponde a las Entidades Estatales, en ejercicio de su autonomía administrativa, definir este aspecto en los pliegos de condiciones. Para tal efecto, deberán establecer requisitos objetivos, claros y proporcionales que permitan verificar la adecuada correspondencia entre la dedicación exigida, el alcance del objeto contractual y la complejidad de las actividades a desarrollar, en observancia de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva.

Por su parte, el consultor, en su calidad de contrista del Estado, tiene el deber de contratar al personal con el que adelantará las actividades pactadas en el contrato adjudicado, de acuerdo con los términos en que haya presentado la oferta a la Entidad Estatal, siendo la oferta presentada por el proponente y aceptada por la Entidad Estatal, la que lo obliga a contratar ya sea mediante un contrato de carácter civil como la prestación de servicios o mediante vínculo laboral a los miembros del equipo, con el fin de garantizar la ejecución de las actividades a las que se obligó el proponente cuando presentó su oferta.

2. Como se indicó previamente, el ordenamiento jurídico colombiano no establece disposiciones específicas que regulen la dedicación porcentual del personal ofertado en los contratos de consultoría. No obstante, ello no implica que su modificación quede librada de manera absoluta a la autonomía de la voluntad de las partes.

En efecto, si bien en el marco de la ejecución contractual es posible introducir modificaciones al contrato estatal, estas deben sujetarse a los límites propios del régimen de contratación pública. En particular, tratándose de la dedicación del personal ofertado, que constituye un elemento relevante para la evaluación de la propuesta y la selección del contratista, su modificación solo será procedente en la medida en que no altere las condiciones que sirvieron de fundamento para la adjudicación del contrato, ni afecte los principios de selección objetiva, transparencia e igualdad.

Así las cosas, la modificación de la dedicación del equipo de trabajo podrá ser viable cuando obedezca a circunstancias justificadas durante la ejecución del contrato y se garantice que el nuevo esquema de dedicación mantiene las condiciones de idoneidad, capacidad y cumplimiento inicialmente



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

evaluadas. En todo caso, dichas modificaciones deberán ser debidamente motivadas, documentadas y formalizadas conforme a las reglas de modificación contractual previstas en la normativa vigente.

3. En los procesos de contratación de servicios de consultoría es práctica común cuantificar el esfuerzo de los profesionales mediante porcentajes de dedicación temporal al proyecto. Esta metodología busca reflejar, de forma proporcional, el tiempo que cada integrante del equipo destinará al desarrollo del proyecto, permitiendo a las entidades contratantes estimar la disponibilidad efectiva de los recursos humanos propuestos.

En consecuencia, el consultor, como responsable de la ejecución del contrato y como persona de derecho privado, en un principio, cuenta con la libertad económica que tiene todo empresario para conformar su empresa, entendiéndose incluida en esta libertad, la forma de vincular a su personal a través de un contrato de naturaleza civil, como el de prestación de servicios o contrato laboral, para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la suscripción del contrato.

Ahora bien, en relación con la posibilidad que un mismo profesional vinculado al consultor comprometa su tiempo para la ejecución de varios proyectos frente a Entidades Estatales, es importante señalar que la relación contractual es entre el Consultor – contratista de la entidad – y el profesional vinculado, configurando una relación de derecho privado, independiente de la relación con la Entidad Estatal. En consecuencia, la Entidad Estatal no tiene injerencia en la forma de vinculación, las obligaciones, prohibiciones, entre otros aspectos propios de la relación entre los particulares. No obstante, se resalta que el consultor, como contratista de la Entidad Estatal, deberá dar cabal cumplimiento a las condiciones pactadas en el contrato estatal, incluida tener el personal al cual se comprometió.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

1. Como ya se mencionó, una aproximación inicial al concepto de consultoría permite identificar que su esencia radica en el componente intelectual y



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

especializado de la actividad. Esta característica no solo delimita su naturaleza jurídica frente a otras formas de contratación, sino que también justifica su tratamiento diferenciado en el marco normativo.

La definición lingüística del término refuerza esta idea al describir la consultoría como la labor desarrollada por una "*persona experta en una materia sobre la que asesora profesionalmente*<sup>1</sup>". Para explicar qué se entiende por asesoría, se acude al Diccionario Panhispánico de Español Jurídico, que la define como: "1. Civ. Servicio profesional de información y consejo en materia especializada (jurídica, fiscal, técnica, cultural, laboral, contable, etc.); 2. Civ. Establecimiento dedicado a la prestación profesional de asesoría; 3. Civ. Órgano administrativo o empresarial encargado de la función de asesoramiento de un área especializada. [...]"<sup>2</sup>.

Así mismo, la doctrina ha señalado frente a este tema lo siguiente:

"[...] con base en el contrato de consultoría se pueden contratar los estudios de prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, los cuales sirven para determinar la viabilidad de un proyecto de inversión; y de paso, las asesorías técnicas que pueden ser utilizadas con el objeto de soportar técnicamente las decisiones de la Administración, y por ello es viable llamar a las ciencias y artes que con sus conocimientos pueden colaborar a llevar a cabo un proyecto y, por ejemplo, la coordinación, control o supervisión del mismo"<sup>3</sup>.

El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 contempla el contrato de consultoría y señala que:

"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.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección,

---

<sup>1</sup> Consultado en: <https://www.rae.es/drae2001/consultor>

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario jurídico panhispánico de español jurídico. Disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/asesor%C3%ADa>.

<sup>3</sup> MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 968.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. (...)”

La doctrina expresa que el artículo 32, numeral 2, no establece una definición de contrato de consultoría, sino que, simplemente, enuncia una serie de actividades que pueden hacer parte de este tipo contractual<sup>4</sup>. Es decir, no hay un concepto propio de consultoría dentro de la Ley 80 de 1993, pero sí se establecen elementos o actividades que configuran este tipo de contratos. <sup>5</sup>Al respecto, el Consejo de Estado expresa:

“Son de la esencia del contrato de consultoría el que una parte se obligue a prestar un servicio consistente en realizar estudios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos determinados, prestar asesoría técnica de coordinación, control y supervisión, realizar actividades de interventoría, asesoría y gerencia de obra o de proyectos, así como la dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos, y el que la otra se obligue a pagar una determinada remuneración como retribución por el servicio prestado”<sup>6</sup>.

De acuerdo con lo anterior, los contratos de consultoría son entonces aquellos que suscriben las Entidades Públicas que se refieran a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. Así mismo, son 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. Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación con radicado 41.179 señaló frente al contrato de consultoría lo siguiente:

“Su objeto contractual está centrado hacia el desarrollo de actividades que implican el despliegue de actividades de carácter eminentemente intelectual, pero presenta como particularidad sustantiva que tales

---

<sup>4</sup> DÁVILA VINUEZA, Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Legis, 2016. p. 849.

<sup>5</sup> C-282 de 2024 expedido por la ANCP-CCE.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de abril del 2012. Radicado. 52001-23-31-000-2000-00173-01(22167). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esfuerzos están dirigidos, específicamente, al cumplimiento de ciertos cometidos expresamente definidos por el numeral 2° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993; esto es, para la realización de 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 o supervisión. Se incluyen dentro de este tipo aquellos contratos que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programas y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Además de estos objetos contractuales, se incluyen allí aquellos que las demás disposiciones legales especiales (y reglamentarias) establezcan<sup>7</sup>.

Bajo este entendimiento, la característica fundamental para identificar los contratos estatales de consultoría es el carácter ampliamente técnico de su contenido, que se diferencia de otros tipos contractuales, como el de prestación de servicios –apoyo a la gestión, servicios profesionales o de ejecución de trabajos artísticos–. A diferencia del contrato de consultoría, el de prestación de servicios supone el desarrollo de actividades de colaboración y apoyo a la gestión de la entidad dirigidas al cumplimiento de las funciones asignadas a esta, de carácter temporal, excepcional u ocasional, siempre que no haya suficiente personal de planta o que, existiendo, está sobrecargado de trabajo, o que sean actividades que requieran conocimientos especializados, según lo prescrito en el artículo 32.3. de la Ley 80 de 1993. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado la diferencia entre estos dos contratos, de la siguiente manera:

“[...] mientras que el contrato de consultoría está revestido de una cláusula de estricta tipicidad cerrada (que condiciona de manera detallada la procedencia de dicho contrato), el de prestación de servicios goza de una regulación jurídica amplia, que se instrumentaliza por vía de los mencionados tres contratos (profesional, de simple apoyo a la gestión y de ejecución de trabajos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales), de manera que los objetos contractuales que no estén comprendidos dentro del contrato de consultoría (de acuerdo con la Ley 80 de 1993 y las demás disposiciones legales especiales actuales o futuras) podrán ser satisfechos por medio del de prestación de servicios siempre que satisfaga los referentes conceptuales que establece el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de Unificación del 2 de diciembre de 2013. Radicado. 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1993, conforme a la debida planeación contractual y en armonía con los criterios jurídicos que han sido decantados en el precedente de esta Corporación y en esta providencia<sup>8</sup>.

Ahora bien, el procedimiento de selección de concurso de méritos, aplicable para la escogencia de consultores está reglamentado por el artículo 2.2.1.2.1.3.2. del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 399 de 2021. Al respecto, el numeral 1.1 de dicha norma dispone: "La Entidad Estatal en los pliegos de condiciones debe indicar la forma como calificará, entre otros, los siguientes criterios: a) *la experiencia del interesado y del equipo de trabajo* y b) la formación académica del equipo de trabajo" [Énfasis por fuera del texto], excluyendo el precio como factor de escogencia.

Conforme a esto, los factores ponderables en un proceso de selección de concurso de méritos –esto es, los que determinan la escogencia entre los proponentes habilitados–, son la experiencia del interesado y su equipo de trabajo, así como la formación académica. De acuerdo con esta normativa, en el momento de la elaboración de los pliegos de condiciones se debe señalar cómo se calificarán estos factores. Usualmente en los procesos de selección para la contratación de una consultoría se solicita que en la oferta presentada por el proponente se incluya el desglose del equipo profesional que participará en la ejecución del contrato, lo que suele incluir la distribución del personal y el tiempo de dedicación que tendrá al proyecto, permitiendo a las entidades contratantes estimar la disponibilidad efectiva de los recursos humanos propuestos.

En consecuencia, el consultor, en su calidad de contratista del Estado, tiene el deber de contratar al personal con el que adelantará las actividades pactadas en el contrato adjudicado, de acuerdo con los términos en que haya presentado la oferta a la Entidad Estatal, siendo la oferta presentada por el proponente y aceptada por la Entidad Estatal, la que lo obliga a contratar ya sea mediante un contrato de carácter civil como la prestación de servicios o mediante vínculo laboral a los miembros del equipo, con el fin de garantizar la ejecución de las actividades a las que se obligó el proponente cuando presentó su oferta.

Bajo ese contexto, en materia de contratación estatal, el *personal clave evaluable* corresponde al grupo de profesionales que la entidad contratante

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Radicado. 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

identifica como esenciales para la adecuada ejecución de un contrato, especialmente en aquellos procesos en los que la calidad técnica del recurso humano es determinante para el éxito del objeto contractual. Se trata de los integrantes del equipo de trabajo cuya formación, experiencia y competencias son objeto de evaluación y asignación de puntaje en el proceso de selección, razón por la cual su sustitución solo procede de manera excepcional y debidamente justificada.

Dicho esto, atendiendo el objeto del primer interrogante, el cual busca establecer la naturaleza jurídica del tiempo de dedicación del personal ofertado en los procesos de concurso de méritos para la contratación de consultorías, resulta determinante indicar que la dedicación del personal ofertado para la ejecución de contratos de consultoría adquiere una naturaleza jurídica de medios y resultado, en tanto constituye un elemento determinante para garantizar la correcta ejecución del objeto contractual. Así, más que una simple condición operativa, la dedicación del equipo de trabajo se configura como un criterio que permite verificar la idoneidad y disponibilidad de los profesionales propuestos, en función de las necesidades del contrato, a fin de cumplir con el objeto contractual.

Ahora bien, en el marco de cada proceso de contratación, corresponde a las Entidades Estatales, en ejercicio de su autonomía administrativa, definir este aspecto en los pliegos de condiciones. Para tal efecto, deberán establecer requisitos objetivos, claros y proporcionales que permitan verificar la adecuada correspondencia entre la dedicación exigida, el alcance del objeto contractual y la complejidad de las actividades a desarrollar, en observancia de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva.

En consecuencia, el consultor, en su calidad de contrista del Estado, tiene el deber de contratar al personal con el que adelantará las actividades pactadas en el contrato adjudicado, de acuerdo con los términos en que haya presentado la oferta a la Entidad Estatal, siendo la oferta presentada por el proponente y aceptada por la Entidad Estatal, la que lo obliga a contratar ya sea mediante un contrato de carácter civil como la prestación de servicios o mediante vínculo laboral a los miembros del equipo, con el fin de garantizar la ejecución de las actividades a las que se obligó el proponente cuando presentó su oferta.

2. Para responder el segundo interrogante, es importante mencionar que fuera



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de los límites cuantitativos señalados en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y de la cláusula excepcional de modificación de los contratos estatales, no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatales. Han sido los aportes de la jurisprudencia, de la función consultiva del Consejo de Estado, y de la doctrina comparada, los que han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para la modificación de un contrato estatal. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante a preservar los principios de origen legal como es el principio de planeación, de selección objetiva de libertad de concurrencia, de transparencia, de igualdad, entre otros, tal y como se explicará a continuación<sup>9</sup>.

Dentro de los límites de *orden temporal* están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y; ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia.

En torno a los límites de *orden formal*, debe señalarse que, por un lado, es necesario que, la modificación de los contratos conste por escrito, dado el carácter solemne del contrato estatal y que sea suscrito por el jefe o representante legal o su delegado, de conformidad con los artículos 11<sup>10</sup> y 12 de

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 06 de junio 2018. Radicación número: 2369.

<sup>10</sup> ARTICULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la Ley 80 de 1993<sup>11</sup>, así como el deber de la existencia de las disponibilidades presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones. Por otro lado, la entidad debe motivar y justificar la modificación. Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

“El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificatorio.

La motivación del contrato modificatorio resulta un elemento esencial que permita determinar su juridicidad, la justificación de su necesidad, su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido, en especial cuando se alteran los aspectos técnicos y financieros iniciales. Se trata de un requisito indispensable para el control de legalidad del contrato o del acto de modificación.

La modificación no es una facultad discrecional, cuyo ejercicio penda de criterios de mera conveniencia o de utilidad para la entidad estatal o para su contratista, ni puede servir como instrumento ilegal para mejorar o hacer más favorables las condiciones económicas del adjudicatario. A diferencia del contrato privado, solo procederá por necesidades de interés general que sustenten y justifiquen la legalidad de la modificación”<sup>12</sup>.

Los *límites materiales* corresponden a la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que, *“habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente*

---

<sup>11</sup> ARTICULO 12. DE LA DELEGACION PARA CONTRATAR. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 6 de junio de 2018. Radicación número: 2369.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada*<sup>13</sup>.

Finalmente, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia, libertad de concurrencia, selección objetiva y planeación. Lo anterior, con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

Este límite encuentra sustento en el hecho de que, para celebrar contratos estatales las Entidades Públicas eligen, dentro de un "régimen de concurrencia y de igualdad, las mejores condiciones de costo, calidad e idoneidad de la prestación requerida". Esto supone que la selección objetiva de la oferta más favorable se dirige a salvaguardar el interés público y, por lo tanto, celebrado el contrato en esas condiciones, su eventual modificación debe asegurar que lo adjudicado, y posteriormente alterado, consulte la mejor opción para el servicio público.

En virtud de la aplicación de los principios de transparencia, libertad de concurrencia e igualdad, consagrados en el EGCAP, y las reglas sustanciales del Pliego de Condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de unos requisitos con base en los cuales la oferta del contratista fue considerada la más favorable, estos deben ser de estricta observancia y deben mantenerse durante la ejecución del contrato y en su liquidación, como garantía de inalterabilidad de lo pactado y de acatamiento a la legalidad de las reglas aplicadas en la actuación previa.

En efecto, si bien en el marco de la ejecución contractual es posible introducir modificaciones al contrato estatal, estas deben sujetarse a los límites propios del régimen de contratación pública. En particular, tratándose de la dedicación del personal ofertado, que constituye un elemento relevante para la evaluación de la propuesta y la selección del contratista, su modificación solo será procedente en la medida en que no altere las condiciones que sirvieron de fundamento para la adjudicación del contrato, ni afecte los principios de selección objetiva, transparencia e igualdad.

3. En relación a la posibilidad que un mismo profesional comprometa su tiempo para la ejecución de varios proyectos frente a Entidades Estatales, es importante

---

<sup>13</sup> Ibidem.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

señalar que la relación contractual es entre el Consultor y el profesional vinculado, configurando una relación de derecho privado. En consecuencia, aplican las hipótesis previamente descritas sobre contratos de naturaleza civil como el de prestación de servicios o contratos laborales.

Dado que el ordenamiento jurídico colombiano no contempla reglas específicas sobre la dedicación porcentual de los profesionales ofrecidos en las propuestas para ejecutar contratos de consultoría, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente recomienda que las Entidades Estatales reglamenten este aspecto en los pliegos de condiciones, para ello, el pliego debe establecer requisitos objetivos, claros y proporcionales que permitan verificar la idoneidad y disponibilidad real del equipo de trabajo propuesto. Esto en consideración a que la simultaneidad de contratos con porcentajes acumulados que excedan la capacidad del profesional, puede comprometer el cumplimiento de las obligaciones contractuales, al generar riesgos de desatención en las actividades pactadas y, eventualmente, derivar en situaciones de incumplimiento.

Conforme lo expuesto, es posible concluir que no existe una norma de naturaleza legal o reglamentaria que fije los porcentajes dedicación y sus topes en los contratos de consultoría, que sirva como herramienta para señalar las condiciones de dichos contratos, por cuanto esto dependerá de las directrices fijadas al interior de la entidad estatal en su pliego de condiciones y en la minuta del contrato de consultoría.

Así, el contratista, independientemente del tipo de vínculo que mantenga con los profesionales que integran su equipo, deberá garantizar el cumplimiento de las condiciones de dedicación establecidas por la entidad, tanto en la etapa precontractual como durante la ejecución del contrato.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993: art 24, 25, 32.2, 40 y 77
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.3.2.
- Ley 1150 de 2007: Artículo 5 y artículo 6.
- Ley 1474 de 2011: Artículo 88
- Ley 1437 de 2011: Artículo 44.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.1.1.6.1. y 2.2.1.1.1.6.2
- Decretos ley 770 2005
- Decretos ley 785 2005
- Decreto 1083 de 2015, artículo 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.2.2.5.1 a 2.2.2.5.3.
- *Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación:* [cce-eicp-ma-04. manual requisitos habilitantes v3 29-09-2023.pdf](https://cce-eicp-ma-04.manual.requisitos.habilitantes.v3.29-09-2023.pdf)
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de abril del 2012. Radicado. 52001-23-31-000-2000-00173-01(22167). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de Unificación del 2 de diciembre de 2013. Radicado. 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- MATA LLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 968.
- DÁVILA VINUEZA, Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Legis, 2016. p. 849.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario jurídico panhispánico de español jurídico. Disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/asesor%C3%ADa>

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la dedicación porcentual de los profesionales ofrecidos en las propuestas para ejecutar contratos de consultoría, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció a través del C-1216 de 2025. Sobre el tema de la equivalencia de experiencia del equipo de trabajo esta Agencia se ha pronunciado en el Concepto C- 1863 de 2025. sobre los límites a las modificaciones en los contratos estatales en los Conceptos Nro. C-277 de 21 de junio de 2021, C-644 de 18 de noviembre de 2021, C-755 de 21 de enero de 2022, C-152 de 1 de abril de 2022, C-267 de 5 de mayo de 2022, C-432 de 13 de julio de 2022, C-630 del 29 de septiembre de 2022, C784 del 21 de noviembre del 2022, C-398 del 27 de septiembre de 2023, C-452 del 7 de noviembre de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2023, C-463 del 22 de noviembre de 2023, C-471 del 25 de enero del 2024, C-329 del 22 de agosto de 2024, C-563 del 21 de octubre de 2024, C-903 del 2 de enero de 2024, C-1008 del 30 de enero de 2025, C-308 del 28 de abril de 2025, C-451 del 19 de mayo de 2025, C-491 del 3 de junio de 2025, entre otros. Para consultar los conceptos emitidos por esta Agencia accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de->



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes](#)

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: 01800 0520808
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- Página web: [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Elaboró: Richard Andrés Montenegro Siefken  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Lucia Saavedra Castañeda  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE