FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

ORGANISMOS INTERNACIONALES – Concepto

Frente al alcance de dicha disposición, es necesario aclarar que por *organismo internacional* se entiende aquella organización, grupo o asociación que se extiende más allá de las fronteras de un Estado y cuenta con órganos gubernamentales permanentes distintos e independientes de los Estados miembros de la organización que garantizan su vigencia y operatividad, con el propósito de cumplir objetivos comunes entre los Estados miembros. Conforme a su naturaleza, los organismos internacionales están facultados para suscribir contratos o convenios con los Estados, lo que supone un incidente frente a la aplicabilidad de los regímenes tanto de los Estados contratantes como de los organismos en su celebración.

RÉGIMEN CONTRACTUAL – Ley 1150 de 2007 – Artículo 20

De esta manera, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 estableció el régimen aplicable a los contratos que celebren las Entidades Estatales con este tipo de organismos. En el *inciso primero*, el artículo dispone que el régimen aplicable podrá depender del porcentaje de participación que el organismo internacional tenga frente a la *financiación* de los contratos. Así, el artículo 20 de la citada norma señala que cuando los *organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales* financien los contratos o convenios en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%), la contratación *podrá* someterse a los reglamentos de tales entidades. En estos supuestos, la norma establece la potestad discrecional de elegir el régimen contractual aplicable, pues la literalidad del inciso señala que "podrán" someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, cuando la entidad contratante determine o establezca que los aportes del organismo internacional son inferiores al porcentaje señalado, el contrato o convenio *debe* someterse al EGCAP.

Conviene mencionar que dentro de la ejecución del contrato o convenio pueden presentarse situaciones en las que el porcentaje de los aportes sea modificado en virtud de una adición o por la no ejecución en los términos pactados. Previendo este escenario, el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispuso que se deberán modificar los contratos o convenios para que se rijan por las normas del sistema de compras y contratación pública si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total, por las normas internas del organismo de cooperación si el aporte es inferior. Así las cosas, la entidad contratante debe realizar un constante monitoreo respecto de los aportes de cada una de las partes para determinar si se debe realizar un ajuste frente al régimen aplicable, esto es, en relación con los contratos regulados en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – Decreto 603 de 2022 – Alcance – Recursos financieros

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

De esta manera, conforme al marco general del Sistema Nacional de Cooperación internacional regulado en el Decreto 603 de 2022 y teniendo en cuenta la definición de cooperación financiera señalada, es viable colegir que cuando el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 alude a "recursos financieros" hace referencia a la asignación de recursos líquidos o en efectivo. Lo anterior se complementa con lo señalado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, que en su función de gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable, indicó que los recursos de cooperación internacional deben ser únicamente financieros y no técnicos, ni en especie.

De ahí que, pueda afirmarse que los recursos técnicos o en especie en el marco de la cooperación internacional no están incluidos en la noción de recursos financieros y, por el contrario, se distinguen. Por tanto, de acuerdo con el contexto expuesto se concluye que el concepto de recursos financieros al que alude el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 no incluye los recursos técnicos o en especie, ni los bienes o servicios puestos a disposición de la ejecución del convenio como parte de la participación del socio de cooperación internacional, pues se reitera, hace referencia a sumas líquida de dinero.

Si se contrasta esta conclusión, con lo dispuesto en el parágrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y con el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se encuentra que, a diferencia de tales disposiciones, para efectos del cálculo del umbral establecido en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 no resultan relevantes los aportes en especie. Esto dado que esta última disposición es clara al señalar que solo resulta aplicable a recursos financieros, mientras que el parágrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, referido señala que los aportes en especie deben ser monetizados.

SOCIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – Interpretación amplia

En contraste, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 se refiere, en sentido amplio, a los "Socios de Cooperación internacional", categoría dentro de la cual se engloban todos los organismos internacionales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, especialmente cuando las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 no realizan distinción alguna sobre la naturaleza jurídica del órgano cooperante respecto al aporte mínimo que la norma hace obligatorio.

Por consiguiente, en el marco de un proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional que será implementada por un socio de cooperación internacional e involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, se deberá analizar el régimen de contratación aplicable de acuerdo con las reglas establecidas en artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. De esta manera, en cualquiera de los supuestos señalados en este artículo la entidad definirá si se aplica el reglamento del organismo internacional o el EGCAP con

base dichas reglas, pero en todo caso deberá tener en cuenta lo regulado en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 respecto del aporte de los recursos y los estados financieros. Así, es deber de las entidades públicas valorar en cada caso particular la definición del instrumento jurídico que corresponda al proyecto de cooperación internacional de cara a las normas nacionales aplicables, sin perjuicio de la aplicación de los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES – Alcance

En efecto, es procedente señalar que, los contratos de prestación de servicios profesionales pueden celebrarse con organismos internacionales, siempre que se respeten las características propias de esta tipología contractual que se expusieron a continuación. Tal como lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013 ya precitada, su objeto está determinado por el desarrollo de actividades intangibles e identificables que implican un esfuerzo intelectivo cualificado, orientado a satisfacer necesidades de gestión administrativa o de funcionamiento de las entidades estatales.

En este sentido, cuando una entidad estatal vincula a un organismo internacional mediante un contrato de prestación de servicios profesionales, debe asegurarse de que el objeto contractual consista en la aportación de conocimientos especializados y en la ejecución de actividades que requieran un saber profesional, sin que implique la delegación de la administración o gerencia de recursos públicos. La relación jurídica se configura como una prestación remunerada, en la que el organismo internacional actúa como contratista y no como gestor de fondos estatales.

En cuanto a la acreditación de la idoneidad y experiencia del organismo internacional, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 exige que la entidad verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. Bajo esa exigencia, las competencias institucionales atribuidas al organismo mediante sus instrumentos constitutivos, su experiencia especializada, su participación en la expedición de estándares internacionales y las capacidades técnicas desarrolladas en ejercicio de su mandato pueden valorarse como elementos idóneos para acreditar su experiencia y especialización, siempre que guarden relación directa con el objeto contractual. Tal verificación no reemplaza la justificación de la causal ni la demostración de que el objeto corresponde materialmente a un servicio profesional y no a una prestación propia de la consultoría.

CONTRATO DE CONSULTORÍA – Alcance – Definición

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.

CONTRATO DE CONSULTORÍA – Diferencias – Contrato de prestación de servicios profesionales

En este sentido, la característica principal para identificar los contratos estatales de consultoría es el carácter técnico –especializado–, frente a otro tipo de contratos estatales, como el de prestación de servicios, como se señaló previamente, la cual constituye el eje de las actividades descritas en el artículo 32.2 de la Ley 80 de 1993. Teniendo en cuenta las normas legales y reglamentarias aplicables al tema, la ejecución de esas actividades de consultoría se fundamenta en que se requieren para evaluar, analizar, examinar o diagnosticar la prefactibilidad o la factibilidad de proyectos de inversión o proyectos específicos. Esto significa que la consultoría tiene como objeto la ejecución de proyectos de complejidad técnica o que giran en torno a estos asuntos, bajo el amparo de asesorías técnicas de coordinación, de control o supervisión, así como de interventoría, gerencia, dirección o programación de obras o proyectos, cuestiones que incluyen la elaboración de los diseños, planos, anteproyectos, proyectos, entre otros.

NO EXISTENCIA DE PLURALIDAD DE OFERENTES – Características – Condiciones

La norma consagra dos (2) hipótesis. *En primer lugar*, no existe pluralidad de oferentes cuando solo una persona puede proveer el bien o servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor. De esta manera, no basta con que sea la única persona capaz de ejecutar el contrato, pues la misma se debe justificar en una situación de derecho que impida que otra lo haga de forma igual o similar. Para la doctrina, en ausencia de una barrera de entrada –como la que se concreta con los derechos de propiedad industrial o de autor– es necesario aplicar el principio de concurrencia. Por ello, explica que es posible la contratación directa con el oferente que es titular de una marca o privilegio, agregando que:

En segundo lugar, el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 dispone que tampoco existe pluralidad de oferentes cuando existe una sola persona que puede celebrar el contrato por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. A modo de ejemplo, esta causal se comprende en el marco de los contratos de colaboración empresarial –agencia, distribución, franquicia concesión comercial, etc.– que celebran

los productores extranjeros con los proveedores nacionales, los cuales contienen usualmente cláusulas de exclusividad como elemento accidental del negocio.

Fuera de las hipótesis de exclusividad previstas en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, la contratación con organismos internacionales debe sujetarse a los principios de concurrencia y selección objetiva, aplicando las modalidades ordinarias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto implica que la entidad estatal debe garantizar procesos abiertos y competitivos, en los que se promueva la participación de múltiples oferentes y se asegure la transparencia en la selección, salvo que concurran las condiciones específicas que habilitan la contratación directa. De este modo, se evita que la causal de contratación directa se convierta en un mecanismo de excepción injustificada y se preserva la integridad del sistema de compras públicas. La relación contractual con organismos internacionales, en ausencia de exclusividad jurídica o territorial, debe regirse por las reglas generales o, en su caso, por las disposiciones especiales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, asegurando que se respeten los principios de igualdad, responsabilidad y eficiencia que orientan la contratación estatal.

PRECIO - Lump Sum Agreement – Características – Condiciones – Precio Global

En este estudio, el término "*Lump Sum Agreement"* se emplea para designar un acuerdo de remuneración global por un alcance previamente definido. No obstante, sin una minuta específica no puede atribuirse un contenido uniforme a ese rótulo ni considerarse como una categoría contractual autónoma en Colombia. Una suma fija puede corresponder tanto al precio de un estudio técnico como al presupuesto de un encargo que implique ejecución de recursos; la distinción radica en el contenido obligacional que se estipule.

En este sentido, puede señalarse que la expresión *"Lump Sum Agreement"* no corresponde a un tipo contractual autónomo, sino a una modalidad de determinación del precio que las partes acuerdan en ejercicio de la autonomía de la voluntad. Se trata de un esquema de remuneración global y fija, pactado de manera anticipada, que se asocia a un alcance definido y a entregables verificables. Así pues, la denominación no crea una categoría jurídica independiente dentro del derecho colombiano, pues el contrato sigue siendo de prestación de servicios, de obra, de consultoría o de suministro, según el contenido obligacional que se pacte. Lo que caracteriza al *lump sum* es la forma de estipulación del precio: un valor único e invariable, que no depende de la medición de cantidades ejecutadas ni de ajustes posteriores, salvo que las partes acuerden modificaciones contractuales conforme al régimen aplicable.

GERENCIA DE RECURSOS – Prohibición – Inciso tercero – Artículo 20 – Ley 1150 de 2007

Por el contrario, entregar una bolsa de recursos para que el organismo internacional seleccione proveedores, pague obligaciones del programa y cobre una comisión de gestión, plantea una operación materialmente distinta. Aunque el documento anuncie un valor global, en realidad se estaría trasladando la administración o gerencia de recursos públicos, supuesto prohibido por el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, que dispone: "Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional". Así pues, lo fundamental está en analizar el contenido obligacional y la forma de ejecución, más allá de la denominación formal del contrato.

En este escenario, es importante señalar el concepto C-822 de 2026 de esta Agencia, la cual precisa que la asistencia técnica y la transferencia de conocimientos para fortalecer capacidades permiten identificar organismos de cooperación. Por tanto, una agencia que materialmente desempeñe ese papel no debe tratarse genéricamente como persona extranjera de derecho público para eludir las condiciones del inciso primero. La elección de reglamentos exige clasificar correctamente al sujeto y a la operación.

En tal sentido, la prohibición de administrar recursos públicos constituye un límite esencial e insoslayable dentro del régimen de contratación estatal. Esta regla se erige como una garantía de transparencia y de preservación de la función administrativa, en la medida en que impide que terceros —sean organismos internacionales, entidades de cooperación— asuman la gestión directa de fondos públicos o de recursos propios de las entidades estatales.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2026

Colombia Compra Eficiente
Radicado No. 2_2026_10_20_011327
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 20/10/2026 16:38:56
Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

Señor
Javier Norberto Forero Rojas
javier.forero@aerocivil.gov.co
Bogotá D.C.

Concepto C-1425 de 2026

Temas: ORGANISMOS INTERNACIONALES – Concepto / RÉGIMEN CONTRACTUAL – Ley 1150 de 2007 – Artículo 20 / SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – Decreto 603 de 2022 – Alcance – Recursos financieros / SOCIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – Interpretación amplia / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES – Alcance / CONTRATO DE CONSULTORÍA – Alcance – Definición / CONTRATO DE CONSULTORÍA – Diferencias – Contrato de prestación de servicios profesionales / NO EXISTENCIA DE PLURALIDAD DE OFERENTES – Características – Condiciones / PRECIO - Lump Sum Agreement – Características – Condiciones – Precio Global / GERENCIA DE RECURSOS – Prohibición – Inciso tercero – Artículo 20 – Ley 1150 de 2007.

Radicación: Respuesta a consulta con radicado 1_2026_09_10_012059

Estimado Señor Forero:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los Decretos 4170 de 2011 y 1822

de 2019 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015, así como lo establecido en la Resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde la solicitud de consulta del 10 de septiembre de 2026, en la cual manifiesta:

> […]
>
> **1. NATURALEZA DEL NEGOCIO JURÍDICO CELEBRADO CON UN ORGANISMO INTERNACIONAL**
>
> ¿Cuáles son los criterios jurídicos que debe aplicar una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para determinar si un instrumento suscrito con un organismo internacional especializado corresponde materialmente a un contrato estatal o a un convenio de cooperación
> En particular, cuando la entidad estatal aporta recursos presupuestales y el organismo internacional asume compromisos técnicos específicos asociados a un alcance, productos, entregables, cronograma y condiciones de aceptación, ¿debe prevalecer para la determinación de la naturaleza jurídica del negocio la existencia de prestaciones correlativas y contenido patrimonial o puede estructurarse un convenio de cooperación atendiendo la convergencia de finalidades institucionales de las partes?
> […]
>
> **2. APORTES DEL ORGANISMO INTERNACIONAL Y EXISTENCIA DE UNA VERDADERA RELACIÓN DE COOPERACIÓN**
>
> Para que un instrumento celebrado entre una entidad estatal y un organismo internacional pueda estructurarse jurídicamente como convenio de cooperación, ¿es indispensable que ambas partes efectúen aportes económicamente cuantificables?
>
> En caso contrario, ¿pueden considerarse aportes de cooperación las capacidades institucionales, metodologías, conocimientos especializados, estándares internacionales, herramientas técnicas, propiedad intelectual, información, experiencia institucional, asistencia especializada y personal experto que un organismo internacional disponga para la ejecución conjunta del proyecto?
> […]
>
> **3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 1150 DE 2007**

Cuando una entidad estatal colombiana financia con recursos de su propio presupuesto la totalidad o más del cincuenta por ciento (50 %) del valor de un contrato o convenio celebrado con un organismo internacional de cooperación, asistencia o ayuda internacional, **¿debe entenderse que el proceso de selección y el respectivo negocio jurídico quedan sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública?**

En este supuesto, ¿el hecho de que el organismo internacional cuente con sus propios reglamentos, procedimientos de contratación y modelos contractuales permite que estos sean incorporados convencionalmente al negocio, o únicamente pueden aplicarse en aquellos aspectos compatibles con las disposiciones imperativas del régimen contractual colombiano?
Adicionalmente, tratándose de una agencia especializada del Sistema de Naciones Unidas que desarrolla actividades de asistencia técnica y fortalecimiento institucional, ¿el análisis del régimen aplicable debe efectuarse prioritariamente bajo el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y, por consiguiente, atendiendo al porcentaje de financiación proveniente del organismo internacional?

4. ARTÍCULO 20 DE LA LEY 1150 DE 2007 Y MODALIDAD DE SELECCIÓN

¿El artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 constituye una causal autónoma que habilita la contratación directa con organismos internacionales o su alcance se circunscribe a determinar cuál régimen contractual resulta aplicable al negocio?
En consecuencia, cuando conforme al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 resulte aplicable el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ¿debe la entidad determinar de manera independiente la modalidad de selección procedente conforme a las causales establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007?

5. ASISTENCIA TÉCNICA ESPECIALIZADA Y CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

Cuando el objeto requerido por una entidad estatal consiste en asistencia técnica especializada, transferencia de conocimientos, fortalecimiento institucional, implementación de metodologías, acompañamiento técnico y desarrollo de productos especializados vinculados directamente con la administración o funcionamiento de la entidad, ¿resulta jurídicamente procedente estructurar el negocio como contrato de prestación de servicios profesionales y acudir a la contratación directa prevista en el

literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015?
¿La circunstancia de que el contratista sea un organismo internacional impide la aplicación de esta causal cuando tenga capacidad jurídica para contratar y se encuentre acreditada su idoneidad y experiencia para ejecutar el objeto?
Finalmente, para efectos de esta causal, ¿las competencias institucionales atribuidas al organismo internacional mediante sus instrumentos constitutivos, su experiencia especializada, su participación en la expedición de estándares internacionales y las capacidades técnicas desarrolladas en ejercicio de su mandato pueden ser consideradas elementos idóneos para acreditar su experiencia y especialización?

6. DIFERENCIACIÓN ENTRE SERVICIOS PROFESIONALES ESPECIALIZADOS Y CONSULTORÍA

¿Qué criterios debe aplicar una entidad estatal para distinguir entre un servicio profesional especializado susceptible de contratación directa y un contrato de consultoría que, por su naturaleza, debe ser precedido por concurso de méritos?
En particular, cuando un organismo internacional presta asistencia técnica que comprende diagnósticos, análisis, transferencia metodológica, capacitación, acompañamiento en implementación y producción de documentos técnicos, ¿qué elemento debe considerarse preponderante para determinar si se configura una prestación de servicios profesionales o alguno de los supuestos de consultoría previstos en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993?

7. AUSENCIA DE PLURALIDAD DE OFERENTES

Para efectos de aplicar el literal g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015, ¿las competencias institucionales exclusivas conferidas a un organismo internacional mediante tratado, convenio constitutivo o instrumento de derecho internacional pueden configurar una situación jurídica de ausencia de pluralidad de oferentes?
En particular, cuando existan operadores privados con capacidad material para desarrollar actividades semejantes, pero determinados productos, metodologías, certificaciones, validaciones, respaldos institucionales o resultados solamente puedan ser expedidos, reconocidos o desarrollados oficialmente por el organismo internacional competente en virtud de su mandato jurídico, ¿puede configurarse jurídicamente la inexistencia de pluralidad de oferentes?

En caso afirmativo, ¿qué circunstancias y medios probatorios debe acreditar la entidad en los estudios y documentos previos?
En caso contrario, ¿debe entenderse que las competencias institucionales o la especialidad técnica del organismo internacional constituyen factores de idoneidad, pero no permiten configurar la causal de contratación directa por ausencia de pluralidad cuando no se acredita titularidad de derechos de propiedad industrial, derechos de autor o condición de proveedor exclusivo en el territorio nacional?

8. EXCLUSIVIDAD TÉCNICA E INSTITUCIONAL FRENTE A EXCLUSIVIDAD COMERCIAL

¿Resulta jurídicamente procedente diferenciar, dentro del análisis de la inexistencia de pluralidad, entre una exclusividad de carácter comercial y una exclusividad de origen normativo o institucional derivada directamente del mandato conferido a un organismo internacional?
De resultar procedente esta distinción, ¿la exclusividad institucional puede asimilarse a una barrera jurídica de entrada para otros proveedores cuando el resultado requerido por la entidad solamente puede obtener reconocimiento institucional si es producido, validado o respaldado oficialmente por dicho organismo internacional?

9. ALCANCE JURÍDICO DEL ESQUEMA "LUMP SUM"

Cuando el instrumento propuesto por un organismo internacional se denomina "Lump Sum Agreement" y establece un valor global fijo asociado al cumplimiento y aceptación de determinados productos, resultados o entregables, ¿dicha expresión constituye una tipología contractual autónoma para efectos del derecho contractual colombiano o corresponde a un mecanismo de estructuración económica y determinación del precio?
En caso de resultar aplicable el Estatuto General de Contratación, ¿debe la entidad estatal establecer primero la tipología y naturaleza jurídica del negocio atendiendo su objeto, obligaciones y prestaciones y, posteriormente, determinar si el precio puede estructurarse bajo una metodología global o "Lump Sum"?
Lo anterior teniendo en cuenta que la doctrina contractual reconoce que la forma de determinación del precio no necesariamente define la naturaleza del negocio jurídico y que dentro de la contratación pública existen diferentes mecanismos de remuneración, entre ellos el precio global.
[...]
10. PROHIBICIÓN DE ADMINISTRACIÓN O GERENCIA DE RECURSOS PÚBLICOS

> ¿Cuáles son los elementos jurídicos que permiten determinar si un negocio celebrado con un organismo internacional configura la administración o gerencia de recursos propios de la entidad estatal, supuesto prohibido por el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007?
> En particular, cuando la entidad estatal acuerda con un organismo internacional un precio global previamente establecido a cambio del cumplimiento de un objeto técnico, productos y resultados definidos, ¿debe entenderse que existe una prestación contractual remunerada y no una administración o gerencia de recursos públicos?
> Por el contrario, ¿qué características contractuales, financieras u operativas permitirían concluir que el negocio traslada al organismo internacional la administración o gerencia de los recursos públicos de la entidad?
> […]
> **11. UTILIZACIÓN DEL MODELO CONTRACTUAL DEL ORGANISMO INTERNACIONAL**
>
> Cuando de conformidad con el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 el negocio deba someterse al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, ¿resulta jurídicamente admisible utilizar como base un modelo contractual elaborado por el organismo internacional, incluido un modelo "Lump Sum Agreement", siempre que sus estipulaciones sean armonizadas con las normas imperativas del ordenamiento colombiano?
> En caso afirmativo, ¿qué materias deben quedar sometidas necesariamente al ordenamiento contractual colombiano y cuáles pueden ser reguladas mediante las condiciones generales o procedimientos propios del organismo internacional en ejercicio de la autonomía de la voluntad?
> […]

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de

interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes participes del sistema de compra pública.

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

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, la Agencia procede a condensarlo y resolverlo en los siguientes problemas jurídicos: ¿De qué manera se determina, a partir del contenido material y la finalidad del instrumento celebrado con un organismo internacional, si corresponde a un contrato estatal o a un convenio de cooperación, y cuál es el régimen aplicable conforme al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, considerando la financiación y los supuestos especiales previstos?; ii) ¿Qué condiciones deben reunir los aportes de las partes para sustentar la estructuración de un convenio de cooperación con un organismo internacional?; iii) ¿Bajo qué condiciones la asistencia técnica especializada de un organismo internacional puede contratarse como prestación de servicios profesionales mediante la causal del literal h del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015?; iv) ¿Qué criterios permiten distinguir la prestación de servicios profesionales de los supuestos de consultoría del numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y determinar la modalidad de selección que corresponda?; v) ¿En qué condiciones las competencias exclusivas de un organismo internacional pueden sustentar la contratación directa por inexistencia de pluralidad de oferentes conforme al literal g del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y al artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015?; vi) ¿En qué medida la utilización de modelos contractuales de organismos internacionales —como el *Lump Sum Agreement* con precio global fijo— resulta compatible con el régimen jurídico colombiano de contratación estatal, particularmente frente a la distinción entre la adquisición remunerada de prestaciones técnicas y la administración de

recursos propios de la entidad?; vii) ¿Qué elementos jurídicos permiten determinar si un negocio celebrado con un organismo internacional configura la administración o gerencia de recursos propios de la entidad estatal —supuesto prohibido por el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007— y, en particular, cómo debe calificarse la estipulación de un precio global fijo a cambio de productos y resultados técnicos definidos, frente a la distinción entre una prestación contractual remunerada y la transferencia de la administración o gerencia de los recursos públicos?

II. Respuestas:

En relación con los problemas jurídicos de su consulta, se expresan lo siguiente:

i. En relación con el primer problema jurídico, se expresa que el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 definió el régimen aplicable a los contratos que celebren las Entidades Estatales con organismos multilaterales. En su inciso primero, la norma dispone que el régimen aplicable dependerá del porcentaje de participación que el organismo internacional tenga en la financiación de los contratos. Así, el artículo 20 prescribe que cuando los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales financien los contratos o convenios en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%), la contratación podrá someterse a los reglamentos de tales entidades. En estos supuestos, la norma establece la potestad discrecional de elegir el régimen contractual aplicable, pues la literalidad del inciso señala que "podrán someterse a los reglamentos de tales entidades". En caso contrario, cuando la entidad contratante determine que los aportes del organismo internacional son inferiores al porcentaje señalado, el contrato o convenio deberá regirse por el EGCAP.

Conviene mencionar que durante la ejecución del contrato o convenio pueden presentarse situaciones en las que el porcentaje de los aportes sea modificado en virtud de una adición o por la no ejecución en los términos pactados. Previendo este escenario, el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispuso que se deberán modificar los contratos o convenios para que se rijan por las normas del sistema de compras y contratación pública si el

aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total, o por las normas internas del organismo de cooperación si el aporte es inferior. De esta manera, la entidad contratante debe realizar un monitoreo constante de los aportes de cada parte para establecer si corresponde ajustar el régimen aplicable, en relación con los contratos regulados en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Por otro lado, la norma establece criterios adicionales para determinar la posible aplicación de los reglamentos de los organismos internacionales. El inciso segundo determinó supuestos específicos que proceden dependiendo del objeto del convenio o contrato a celebrar. Asimismo, incluye otro relacionado con los organismos internacionales cuyos fondos financien los convenios o contratos. Cuando se configure cualquiera de estos casos, las entidades y los organismos pueden optar porque el acuerdo se someta a sus reglamentos: i) Contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; ii) Contratos y convenios necesarios para la operación de la Organización Internacional del Trabajo; iii) Contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; iv) Contratos y convenios para la operación del Programa Mundial de Alimentos; v) Contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; vi) Los contratos o convenios financiados con fondos de organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros.

En los supuestos anteriores, independiente del monto o porcentaje de los aportes de cada parte, es posible optar por someter el contrato o convenio a los reglamentos de los organismos o al EGCAP. Es decir, cuando se configure cualquiera de los supuestos será posible elegir uno de estos regímenes. Al respecto, en el Concepto C-374 del 27 de julio de 2020, esta Agencia –después de analizar el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007– concluyó que: "[…] existen dos grupos de supuestos en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, bajo los cuales es posible someter el régimen contractual aplicable a los reglamentos de los organismos internacionales: el primer grupo, regulado en el inciso primero, donde dicha posibilidad se condiciona a que los contratos o convenios

se financien en el 50% o más con fondos de dichos organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales; y el segundo grupo, regulado en el inciso segundo, donde dicha posibilidad se condiciona a que se configure alguno de los seis supuestos enlistados atrás, sin que resulte exigible algún porcentaje de incorporación de recursos. En todo caso, frente a ambos grupos, la aplicación de los reglamentos de tales entidades internacionales es una posibilidad por la que pueden optar o no las partes; es decir, configurados los requisitos indicados, las partes pueden decidir si someten los contratos a los reglamentos de las entidades internacionales o si se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

Ahora bien, tanto el inciso primero como el último supuesto del segundo inciso se refieren a la financiación del contrato o convenio con fondos de organismos internacionales. Sin embargo, en el primero, la regla alude a los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales. En contraste, la causal sexta o último supuesto del segundo inciso del artículo 20 alude a los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros. Como se observa, ambos supuestos se refieren a contratos o convenios que se financian con fondos de organismos internacionales, pero la regla para determinar el régimen de contratación aplicable será distinta dependiendo del sujeto que intervenga.

Por último, es importante destacar que la identificación de los sujetos del inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, el ordenamiento colombiano comprende como organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales a todos aquellos socios de carácter internacional que brinden asistencia técnica y/o transferencia de conocimientos para crear y fortalecer las capacidades nacionales y locales, en los términos del Decreto 603 de 2022 "Por medio del cual se adiciona el Título 8 en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, para crear el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia y se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del mismo". Los organismos del Sistema de Naciones Unidas que actúen en este ámbito quedan comprendidos en ese supuesto, de modo que, para definir el régimen contractual aplicable, será determinante establecer el porcentaje de los fondos

que aporten al convenio. En todo caso, el concepto excluyente entre sujetos implica que, aunque un organismo del Sistema ONU pudiera también calificar como ente gubernamental extranjero o persona extranjera de derecho público, la entidad estatal debe aplicar de manera prioritaria la regla del inciso primero cuando el organismo corresponda materialmente al ámbito de cooperación, asistencia o ayuda. Debe advertirse, además, que el artículo 20 no constituye una causal autónoma de contratación directa, sino una norma que define el régimen aplicable; por ello, cuando corresponda el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la entidad determinará la modalidad de selección que proceda según las causales del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

ii. En referencia al segundo problema jurídico, se detalla que, los aportes de las partes en un convenio de cooperación con organismos internacionales deben responder a la finalidad asociativa de este tipo de instrumentos. En todo caso, los aportes deben ser claramente identificables y cuantificables, de manera que se garantice transparencia en la gestión y control fiscal. El parágrafo 3 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece la obligación de cuantificar en moneda colombiana los aportes en especie realizados por los organismos internacionales, lo cual asegura que todos los recursos —tanto líquidos como en especie— se integren en un valor global verificable. Este requisito permite determinar con precisión el porcentaje de participación de cada parte y, en consecuencia, definir el régimen contractual aplicable. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015, adicionado por el Decreto 603 de 2022, exige que los socios de cooperación internacional que ejecuten programas, proyectos o iniciativas con recursos del Presupuesto General de la Nación aporten una contrapartida mínima del 30 % de su valor. Este aporte debe realizarse en dinero; los aportes en especie no se contabilizan para cumplir dicho requisito.

Esta exigencia se diferencia de las reglas del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y del Decreto 1082 de 2015, que permiten considerar aportes en especie, previamente cuantificados en moneda nacional, para determinar el régimen contractual aplicable. Por tanto, el aporte financiero mínimo del 30 % y el porcentaje que permite aplicar los reglamentos del organismo

internacional cumplen propósitos jurídicos distintos. Cuando más del 40 % de la financiación provenga del Presupuesto Nacional, el socio cooperante debe presentar estados financieros detallados o un documento equivalente a la entidad nacional o territorial que lidere el proyecto. Esta obligación busca garantizar transparencia, seguimiento y rendición de cuentas, especialmente respecto de los recursos públicos destinados a la cooperación internacional. El cumplimiento de la contrapartida mínima no determina el régimen de contratación. Este continúa sujeto al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007: en el supuesto de su inciso primero, una financiación del organismo internacional igual o superior al 50 % permite optar por sus reglamentos; si es inferior, corresponde aplicar el régimen colombiano, salvo que proceda otra hipótesis legal.

Por último, los aportes deben estar formalmente incorporados en el convenio, especificando su origen, naturaleza, valor y destinación. La entidad estatal contratante tiene la responsabilidad de realizar un seguimiento constante a la ejecución de los aportes, pues modificaciones en su monto —por adiciones— pueden alterar el régimen aplicable conforme al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y al Decreto 1082 de 2015. En suma, la estructuración de un convenio de cooperación exige aportes transparentes, cuantificados y orientados a fines comunes, garantizando tanto la legalidad como la eficacia administrativa.

iii. En torno al tercer problema jurídico, se precisa que, es procedente señalar que, los contratos de prestación de servicios profesionales pueden celebrarse con organismos internacionales, siempre que se respeten las características propias de esta tipología contractual que se expusieron a continuación. Tal como lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013 con Expediente 41.719, su objeto está determinado por el desarrollo de actividades intangibles e identificables que implican un esfuerzo intelectivo cualificado, orientado a satisfacer necesidades de gestión administrativa o de funcionamiento de las entidades estatales.

En este sentido, cuando una entidad estatal vincula a un organismo internacional mediante un contrato de prestación de servicios profesionales,

debe asegurarse de que el objeto contractual consista en la aportación de conocimientos especializados y en la ejecución de actividades que requieran un saber profesional, sin que implique la delegación de la administración o gerencia de recursos públicos. La relación jurídica se configura como una prestación remunerada, en la que el organismo internacional actúa como contratista y no como gestor de fondos estatales.

Por lo tanto, la posibilidad de acudir a esta modalidad contractual con organismos internacionales está condicionada a que se cumplan las condiciones esenciales del contrato de prestación de servicios profesionales: objeto intangible, necesidad de conocimientos cualificados, vinculación de personas legalmente reconocidas como profesionales y remuneración por la actividad desarrollada. De este modo, se garantiza que la contratación se ajuste al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- y que no se incurra en el supuesto prohibido de administración o gerencia de recursos públicos previsto en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. Ahora bien, será necesario diferenciarlo del contrato de consultoría que se explica a continuación.

iv. En relación con el cuarto problema jurídico, se señala que, 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 con Expediente 41719 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 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".

En este sentido, la característica principal para identificar los contratos estatales de consultoría es el carácter técnico –especializado–, frente a otro tipo de contratos estatales, como el de prestación de servicios, como se señaló previamente, la cual constituye el eje de las actividades descritas en el artículo 32.2 de la Ley 80 de 1993. Teniendo en cuenta las normas legales y reglamentarias aplicables al tema, la ejecución de esas actividades de consultoría se fundamenta en que se requieren para evaluar, analizar, examinar o diagnosticar la prefactibilidad o la factibilidad de proyectos de inversión o proyectos específicos. Esto significa que la consultoría tiene como objeto la ejecución de proyectos de complejidad técnica o que giran en torno a estos asuntos, bajo el amparo de asesorías técnicas de coordinación, de control o supervisión, así como de interventoría, gerencia, dirección o programación de obras o proyectos, cuestiones que incluyen la elaboración de los diseños, planos, anteproyectos, proyectos, entre otros.

Al respecto, puede señalarse que es procedente un contrato de consultoría con un organismo internacional cuando el objeto consista en actividades técnicas de alta especialización, tales como estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad, diseños, planos, proyectos, interventoría o gerencia de obra. Estas actividades, previstas en el artículo 32.2 de la Ley 80 de 1993, son de naturaleza estrictamente técnica y se diferencian de los contratos de prestación de servicios por su complejidad y por la necesidad de aplicar metodologías avanzadas para la ejecución de proyectos de inversión o programas específicos.

La procedencia de este tipo de contratos con organismos internacionales se justifica en la medida en que dichas entidades suelen aportar experticia técnica, metodologías innovadoras y estándares internacionales que enriquecen la planeación y ejecución de proyectos estatales. Así, la vinculación de un organismo internacional como contratista de consultoría permite a la entidad estatal acceder a conocimientos especializados y buenas prácticas globales, garantizando mayor calidad en los estudios y diseños, así como en la supervisión y control de proyectos estratégicos.

No obstante, la entidad estatal debe asegurarse de que el contrato conserve las características propias de la consultoría: objeto técnico claramente delimitado, remuneración por el servicio prestado y ausencia de delegación en la administración de recursos públicos. De esta manera, la contratación con organismos internacionales bajo la modalidad de consultoría se ajusta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- y a las reglas especiales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, sin incurrir en la prohibición de trasladar la gerencia o administración de fondos estatales.

v. En relación con el quinto problema jurídico, se precisa que, la causal de contratación directa por ausencia de pluralidad de oferentes, prevista en la Ley 1150 de 2007 y desarrollada en el Decreto 1082 de 2015, no resulta aplicable de manera general a los organismos internacionales. Su procedencia está limitada a los dos supuestos expresamente previstos por la norma: cuando el oferente es titular de derechos de propiedad industrial o de autor que impiden la concurrencia de otros competidores, o cuando existe un proveedor exclusivo en el territorio nacional.

En el primer escenario, la exclusividad jurídica derivada de la propiedad intelectual constituye una barrera de entrada que justifica la contratación directa, pues solo el titular de la patente, marca o derecho de autor puede proveer el bien o servicio en condiciones idénticas. En el segundo, la exclusividad debe abarcar todo el territorio nacional y no limitarse a una región específica, ya que de lo contrario subsiste la posibilidad de concurrencia de otros proveedores en el mercado. En ambos casos, la entidad estatal debe

acreditar estas circunstancias en los estudios previos, mediante los medios probatorios pertinentes.

Fuera de estas hipótesis, la contratación con organismos internacionales debe regirse por los principios de concurrencia y selección objetiva, aplicando las modalidades ordinarias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o, en su caso, las reglas del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. De este modo, se evita que la causal de contratación directa se convierta en un mecanismo de excepción injustificada y se garantiza que la relación contractual con organismos internacionales se ajuste a los principios de transparencia, igualdad y responsabilidad que rigen la contratación estatal. En consecuencia, la exclusividad meramente institucional o técnica derivada del mandato del organismo internacional no configura, por sí sola, esta causal; constituye, a lo sumo, un factor de idoneidad y experiencia, salvo que se acredite la titularidad de derechos de propiedad intelectual o la condición de proveedor exclusivo en el territorio nacional.

vi. En relación con el sexto problema jurídico, se expresa que, el término "*Lump Sum Agreement"* se emplea para designar un acuerdo de remuneración global por un alcance previamente definido, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el Concepto. En este sentido, puede señalarse que la expresión *"Lump Sum Agreement"* no corresponde a un tipo contractual autónomo, sino a una modalidad de determinación del precio que las partes acuerdan en ejercicio de la autonomía de la voluntad. Se trata de un esquema de remuneración global y fija, pactado de manera anticipada, que se asocia a un alcance definido y a entregables verificables. Así pues, la denominación no crea una categoría jurídica independiente dentro del derecho colombiano, pues el contrato sigue siendo de prestación de servicios, de obra, de consultoría o de suministro, según el contenido obligacional que se pacte. Lo que caracteriza al *lump sum* es la forma de estipulación del precio: un valor único e invariable, que no depende de la medición de cantidades ejecutadas ni de ajustes posteriores, salvo que las partes acuerden modificaciones contractuales conforme al régimen aplicable.

En este contexto, dicha categoría usada dentro del esquema de cooperación internacional se relaciona con un contrato cuyo precio se pacta de forma global, sin que ello implique que la entidad contratante pueda impartir instrucciones sobre la forma en que la entidad contratista debe gastar cada peso, o imponer condiciones sobre la distribución interna de los costos o sobre la gestión administrativa interna de la entidad ejecutora. Aunque la entidad puede realizar requerimientos durante la ejecución, el alcance de esta potestad variará según la metodología o el modelo de negocio pactado.

En efecto, en un contrato a precio global, la entidad puede adelantar acciones para exigir el cumplimiento técnico del objeto contractual por actividad, solicitar los entregables y productos pactados, hacer requerimientos ante potenciales incumplimientos o activar cláusulas contractuales; sin que implique que pueda adelantar acciones para determinar el detalle de cómo la entidad ejecutora debe administrar o gestionar internamente su presupuesto para cumplir con cada actividad, o impartir instrucciones sobre la organización interna de sus recursos, como designar proveedores, personal o equipos, o condicionar el pago a la aprobación de decisiones internas de gasto cuando esto no se deriva de lo acordado por las partes.

Así las cosas, el *Lump Sum Agreement o cualquier mecanismo de remuneración* puede resultar compatible con el derecho colombiano como mecanismo de fijación de precio para la adquisición de prestaciones técnicas reales. Dicha compatibilidad exige demostrar la existencia de una obligación sustancial de resultado, justificar el valor convenido y los riesgos asumidos, y observar el régimen de selección aplicable. No equivale, por tanto, a una habilitación general para contratar directamente ni para adoptar íntegramente las reglas del organismo internacional.

vii. En torno al último problema jurídico, es pertinente señalar que entregar una bolsa de recursos para que el organismo internacional seleccione proveedores, pague obligaciones del programa y cobre una comisión de gestión, plantea una operación materialmente distinta. Aunque el documento anuncie un valor global, en realidad se estaría trasladando la administración o gerencia de recursos públicos, supuesto prohibido por el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, que dispone: "Las entidades estatales no

podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional". En este aspecto, lo fundamental está en analizar el contenido obligacional y la forma de ejecución, más allá de la denominación formal del contrato.

En este escenario, es importante señalar el concepto C-822 de 2026 de esta Agencia, la cual precisa que la asistencia técnica y la transferencia de conocimientos para fortalecer capacidades permiten identificar organismos de cooperación. Por tanto, una agencia que materialmente desempeñe ese papel no debe tratarse genéricamente como persona extranjera de derecho público para eludir las condiciones del inciso primero. La elección de reglamentos exige clasificar correctamente al sujeto y a la operación. En esta línea, la prohibición de administrar recursos públicos continúa siendo un límite esencial. En efecto, la Agencia ha reiterado que la habilitación para emplear reglamentos de organismos internacionales no legitima la posibilidad de administrar o gerenciar los recursos propios de las entidades estatales ni aquellos que provienen de presupuestos públicos, pues desconocería lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Ahora bien, si el negocio tiene como objeto efectivo la administración o gerencia de recursos propios o presupuestales mediante un organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacional, se configura la prohibición del artículo 20. Ni denominar los desembolsos como precio, ni fijar una suma global, ni incorporar productos accesorios transforma la naturaleza de dicho objeto. Esta conclusión surge de una interpretación sistemática de las normas y de lo expuesto en las consideraciones de este concepto.

Para estructurar un convenio bajo esta modalidad deben definirse productos verificables y su aceptación técnica; precisar que los pagos remuneran obligaciones propias del contratista; asignar los costos ordinarios y establecer reglas claras para modificar el alcance; justificar el régimen de selección y los aportes exigibles; y garantizar la supervisión, la publicidad y el control fiscal. Así mismo, antes de aprobar una minuta concreta, resulta necesario revisar sus anexos financieros, las facultades conferidas para contratar terceros, la titularidad y disposición de los fondos, así como los acuerdos internacionales aplicables. En ese escenario, denominar los

desembolsos como precio o incorporar productos e informes accesorios no transforma su naturaleza, pues debe prevalecer el examen de las obligaciones efectivas y de la operación financiera sobre su presentación formal, para determinar que no se incurriendo en la transgresión del inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El artículo 13 de la Ley 80 de 1993 establece la normatividad aplicable a los contratos que celebren las entidades referidas en el artículo segundo del estatuto. Como primer criterio, determina que los contratos que celebren se regirán por las disposiciones civiles y comerciales nacionales, sin perjuicio de la aplicación prevalente de las contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–[1]. Sin embargo, el segundo inciso permite que los contratos celebrados en el exterior se ejecuten de conformidad con las normas del país donde se hayan suscrito, salvo que deban cumplirse en Colombia, caso en el que se regirán por lo señalado respecto al inciso primero. Por último, el inciso tercero permite que los contratos que se celebren en Colombia, pero deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, se sometan a la ley extranjera. De esta manera, el artículo 13 permite que las Entidades Estatales no se rijan siempre por la normativa colombiana y que puedan aplicar la ley extranjera en algunos casos.

Además de los supuestos anteriores, el Consejo de Estado explica los siguientes escenarios, en los cuales el régimen jurídico puede ser diferente al derecho nacional, pese a tratarse de contratos sometidos, en principio, a la Ley 80 de 1993:

[1] Ley 80 de 1993: "Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.
Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.
Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera".

> "i) Contratos celebrados en el exterior, los cuales se podrán regir en su ejecución por las reglas del país donde se ha suscrito, salvo cuando su cumplimiento deba hacerse en Colombia, caso en el cual se aplicará la legislación nacional, ii) Contratos celebrados en territorio colombiano que deben ejecutarse o cumplirse en el extranjero, en tal caso podrá regirse bajo legislación foránea, salvo aquella parte que deba ejecutarse o cumplirse en Colombia, la cual se regirá por el derecho nacional, iii) a) los contratos financiados con fondos de organismos multilaterales de crédito y b) aquellos celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, los cuales 'podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pagos y ajustes'"[2].

La redacción original del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 incluía un inciso cuarto en el que se regulaba el régimen aplicable a los contratos suscritos con organismos internacionales, estableciendo otros supuestos donde era posible aplicar un régimen distinto al del EGCAP[3]. Sin embargo, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 modificó dicho inciso y estableció las reglas que actualmente rigen los contratos o convenios suscritos con *organismos internacionales*.

Frente al alcance de dicha disposición, es necesario aclarar que por *organismo internacional* se entiende aquella organización, grupo o asociación que se extiende más allá de las fronteras de un Estado y cuenta con órganos gubernamentales permanentes distintos e independientes de los Estados miembros de la organización que garantizan su vigencia y operatividad, con el propósito de cumplir objetivos comunes entre los Estados miembros[4]. Conforme a su naturaleza, los organismos internacionales están facultados para suscribir contratos o convenios con los Estados, lo que supone un incidente frente a la aplicabilidad de los regímenes tanto de los Estados contratantes como de los organismos en su celebración.

De esta manera, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 estableció el régimen aplicable a los contratos que celebren las Entidades Estatales con este

[2] Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de noviembre de 2015. Exp. 54.069. C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
[3] "Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes". (Derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007).
[4] FIGUEROA U. Organismos internacionales. 2ª edición. Santiago de Chile: Editorial RIL editores, 2010.

tipo de organismos. En el *inciso primero*, el artículo dispone que el régimen aplicable podrá depender del porcentaje de participación que el organismo internacional tenga frente a la *financiación* de los contratos. Así, el artículo 20 de la citada norma señala que cuando los *organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales* financien los contratos o convenios en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%), la contratación *podrá* someterse a los reglamentos de tales entidades. En estos supuestos, la norma establece la potestad discrecional de elegir el régimen contractual aplicable, pues la literalidad del inciso señala que "podrán" someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, cuando la entidad contratante determine o establezca que los aportes del organismo internacional son inferiores al porcentaje señalado, el contrato o convenio *debe* someterse al EGCAP.

Conviene mencionar que dentro de la ejecución del contrato o convenio pueden presentarse situaciones en las que el porcentaje de los aportes sea modificado en virtud de una adición o por la no ejecución en los términos pactados. Previendo este escenario, el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 dispuso que se deberán modificar los contratos o convenios para que se rijan por las normas del sistema de compras y contratación pública si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total, por las normas internas del organismo de cooperación si el aporte es inferior [5]. Así las

[5] Decreto 1082 de 2015. "Artículo 2.2.1.2.4.4.1. *Régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación Internacional.* Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con recursos de origen nacional se someterán al presente título.

Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales deben modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior.

Cuando la variación de la participación de los aportes de las partes es consecuencia de las fluctuaciones de la tasa de cambio de la moneda pactada en el convenio o contrato de cooperación internacional, este seguirá sometido a las reglas establecidas en el momento de su suscripción.

Los recursos generados en desarrollo de los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales no deben ser tenidos en cuenta para determinar los porcentajes de los aportes de las partes». (Cursiva fuera del original).

Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de

cosas, la entidad contratante debe realizar un constante monitoreo respecto de los aportes de cada una de las partes para determinar si se debe realizar un ajuste frente al régimen aplicable, esto es, en relación con los contratos regulados en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Adicionalmente, los contratos o convenios suscritos con *organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales* pueden financiarse con aportes en sumas liquidas de dinero o en especie. Esto, según lo establecido en el parágrafo 3 de la misma disposición, la cual establece la obligación de cuantificar en moneda colombiana los aportes en especie realizados por estos organismos.

Por otro lado, la norma establece criterios adicionales para determinar la posible aplicación de los reglamentos de los organismos internacionales. El *inciso segundo* determinó supuestos específicos que proceden dependiendo del objeto del convenio o contrato a celebrar. Aunado a estos, incluye otro relacionado con los organismos internacionales cuyos fondos financien los convenios o contratos. Cuando se configure cualquiera de estos casos, las entidades y los organismos *pueden* optar porque el acuerdo se someta a sus reglamentos:

i. Contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud
ii. Contratos y convenios necesarios para la operación de la Organización Internacional del Trabajo.
iii. Contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos.
iv. Contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos.
v. Contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM.

fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones en dichos documentos, sin que a ellos le sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Los contratos con personas extranjeras de derecho público se deben celebrar y ejecutar según se acuerde entre las partes" (Énfasis fuera de texto).

vi. Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros.

En los supuestos anteriores, independientemente del monto o porcentaje de los aportes de cada una de las partes, es posible optar por someter el contrato o convenio a los reglamentos de los organismos o al EGCAP. Es decir, cuando se configure cualquiera de los supuestos será posible elegir uno de estos regímenes. Al respecto, en el Concepto C-374 del 27 de julio de 2020, esta Agencia –después de analizar el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007– concluyó que:

> "[…] existen dos grupos de supuestos en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, bajo los cuales es posible someter el régimen contractual aplicable a los reglamentos de los organismos internacionales: el primer grupo, regulado en el inciso primero, donde dicha posibilidad se condiciona a que los contratos o convenios se financien en el 50% o más con fondos de dichos organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales y, el segundo grupo, regulado en el inciso segundo, donde dicha posibilidad se condiciona a que se configure alguno de los 6 supuestos enlistados atrás, sin que resulte exigible algún porcentaje de incorporación de recursos. En todo caso, frente a ambos grupos, la aplicación de los reglamentos de tales entidades internacionales es una posibilidad por la que pueden optar o no las partes; es decir, configurados los requisitos indicados, las partes pueden decidir si someten los contratos a los reglamentos de las entidades internacionales o si se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

Ahora bien, tanto el inciso primero como el último supuesto del segundo inciso se refieren a la financiación del contrato o convenio con fondos de organismos internacionales. Sin embargo, en el primero, la regla alude a los contratos o convenios financiados con fondos de *los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales*. En contraste, la causal sexta o último supuesto del segundo inciso del artículo 20 alude a los contratos o convenios financiados con fondos de los *organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros*. Como se observa, ambos supuestos se refieren a contratos o convenios que se financian con fondos de organismos

internacionales, pero la regla para determinar el régimen de contratación aplicable será distinta dependiendo del sujeto que intervenga.

Cuando los fondos provienen de los *organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales*, será importante determinar el porcentaje que financian o aportan, pues si sus aportes son inferiores al cincuenta por ciento (50%) el acuerdo se regirá necesariamente por EGCAP. Por el contrario, cuando se trate de los fondos de *organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros*, las Entidades Estatales podrán elegir si aplican el EGCAP o los reglamentos de estos organismos, independientemente del porcentaje que financien o aporten.

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 no es una causal autónoma de contratación directa ni una modalidad de selección. Su función se limita a fijar el régimen jurídico aplicable al contrato o convenio celebrado con el organismo internacional —esto es, si se somete a los reglamentos de aquel o al EGCAP—, sin que de él se derive, por sí solo, la facultad de escoger directamente al contratista. Por consiguiente, cuando con arreglo a esa norma resulte aplicable el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la entidad deberá determinar de forma independiente la modalidad de selección procedente conforme a las causales del artículo 2 de la misma ley, pues la sujeción al Estatuto comprende también sus reglas sobre los procedimientos de selección.

ii. El Decreto 603 de 2022, "Por medio del cual se adiciona el Título 8 en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, para crear el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia y se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del mismo", estableció algunos lineamientos para la cooperación internacional en Colombia. Específicamente, el artículo 2.2.8.3.4 *ibidem* que se refiere a la participación de los socios, estableció lo siguiente:

> "Artículo 2.2.8.3.4. Participación de los Socios de la cooperación Internacional. Todo proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional que sea implementada por un socio de cooperación internacional y que involucre recursos del Presupuesto General de la

> Nación, debe tener una contrapartida de *recursos financieros* mínimo del 30%, del socio de cooperación internacional.
>
> Parágrafo. Cuando más del 40% del financiamiento proviene del Presupuesto Nacional, el Socio de Cooperación internacional debe presentar estados financieros detallados o documento equivalente, a la entidad nacional o territorial líder del proyecto". (Énfasis fuera del texto).

Según se evidencia, la norma señala los lineamientos para la ejecución de proyectos, programas o iniciativas de cooperación internacional en los que se involucren recursos del Presupuesto General de la Nación, precisando que los socios de cooperación internacional que pretendan ejecutar dichos proyectos deben aportar una contrapartida de mínimo el 30% de recursos financieros. De lo anterior entonces, se encuentra que esta norma reglamentó parcialmente la Ley 1955 de 2019, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad"[6].

Al respecto, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 disponen que "El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de Cooperación Internacional como estrategia para la orientación y coordinación de las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, así como del sector privado y no gubernamental, para alcanzar la mayor alineación, pertinencia y eficacia de la cooperación internacional no reembolsable y técnica, cuya secretaría técnica será ejercida por APC-Colombia. Las acciones desarrolladas en el marco de este sistema estarán articuladas con la agenda de política exterior"[7]. En este sentido, podemos afirmar que el Decreto 603 de 2022 desarrolla la Ley 1955 de 2019.

Para el correcto entendimiento del artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 es necesario reiterar el alcance del concepto "recursos financieros", el cual ha sido expuesto en los distintos conceptos expedidos por esta Agencia sobre la materia. En efecto, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no definió el concepto "recursos financieros". No obstante, el programa "Gerencia de recursos físicos y

[6] De hecho, así lo establece la memoria justificativa del proyecto de decreto cuyo numeral 3.2 "Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada", señala que "Con el presente proyecto de Decreto se desarrolla la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", la cual se encuentra vigente desde el 25 de mayo de 2020".

[7] Cfr. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/bases-pnd-2018-2022.pdf.

financieros" de la Escuela Superior de Administración Pública trae una aproximación a la definición de los recursos financieros del Estado, según el cual son "todos aquellos recursos económicos que le permiten al sector público desarrollar sus actividades. El estudio de las operaciones propias para la consecución y administración de dichos recursos corresponde a las Finanzas Públicas" y precisa que estos recursos se clasifican, a su vez, en ingresos corrientes, contribuciones parafiscales y recursos de capital[8].

Estas tres categorías, a diferencia de lo señalado en relación con la definición de recursos financieros, fueron definidas por el legislador. De un lado, los ingresos corrientes corresponden a los "ingresos que recaudan los establecimientos por bienes y servicios y los tributos que reciben por norma legal"[9]. El artículo 27 del Decreto 111 de 1996 señala que se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Entendiendo por tributarios los impuestos y por no tributarios las tasas y multas[10].

Por su parte, las contribuciones parafiscales son "una institución intermedia entre la tasa administrativa y el impuesto. Se trata de pagos que deben hacer los usuarios de ciertos organismos públicos o semipúblicos para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma"[11]. El artículo 28 del Decreto 111 de 1996, las define como los gravámenes obligatorios definidos en la Ley, utilizados para beneficio de un sector específico que afectan al grupo social y económico del referido sector[12].

Los recursos de capital son "los recursos que se obtienen del crédito interno, del crédito externo, los que se generan como recursos del balance, los

[8] Gerencia de Recursos Físicos y Financieros. Programa Administración pública territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. 2008. Pág. 22.

[9] ROMERO ROMERO, Enrique. *Presupuesto Público y Contabilidad Gubernamental.ECOE ediciones.* Quinta Edición. Bogotá. 2013.

[10] ARTÍCULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (L. 38/89, art. 20; L. 179/94, art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71).

[11] RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública.* Ed. Universidad Externado de Colombia. Decimo primera Edición. Bogotá. 2020.

[12] "Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

"Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (L. 179/94, art. 12; L. 225/95, art. 2)".

rendimientos financieros, las donaciones y otros recursos esporádicos"[13]. El artículo 31 del referido Decreto señala que comprenden "los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria"[14].

Además, el Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que las tipologías referidas componen el presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación. En los términos del literal a) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, este "[…] contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional".

De las aproximaciones conceptuales anteriores, se encuentra que los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales y los recursos de capital hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la nación, de manera que constituyen partidas dinerarias. Entonces, debe entenderse que, aunque el legislador también guardó silencio en relación con la definición de los recursos financieros de organismos internacionales, la aproximación anterior permite concluir que cuando la norma se refiere a recursos financieros alude a aquellos ingresos que constituyen sumas dinerarias.

Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta el documento denominado "Herramientas normativas de la cooperación internacional en Colombia" expedido por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, que establece el marco normativo general de la cooperación internacional no reembolsable, así como de la contratación que se lleva a cabo

[13] *Ibíd.*
[14] Artículo 27 del Decreto 111 de 1996.

en el marco de la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable[15]. El numeral 4.2 señala dentro de los tipos de cooperación internacional la cooperación financiera definida así:

> Es la ofrecida por algunas fuentes, mediante la asignación de *recursos financieros*, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo. Se divide en:
>
> • Reembolsable: consiste en créditos blandos y se desarrolla bajo condiciones de interés y de tiempo más favorables.
>
> • No reembolsable: es la cooperación ofrecida por algunas fuentes, mediante la *asignación de recursos en efectivo*, con el objeto de apoyar proyectos o actividades de desarrollo. También puede estar destinada a la adquisición de materiales y equipos o la financiación de estudios. (Énfasis por fuera de texto).

De lo anterior, se evidencia que la definición de recursos financieros enmarcada en la cooperación internacional únicamente se refiere a los recursos rembolsables, como serían los créditos, y a los no reembolsables, como son los recursos en efectivo con el objeto de apoyar el proyecto adquirir materiales y equipos o financiación de estudios. Nótese que no se refiere en esta definición a recursos técnicos o en especie. De hecho, este documento en su parte introductoria al referirse a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibe Colombia en el marco de la cooperación internacional distingue estos tres recursos al indicar que "La AOD es entendida como los recursos financieros, técnicos o en especie canalizados a países que figuran en la lista de países receptores"[16].

Adicionalmente, es pertinente resaltar que según lo indica la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, el objetivo principal del Sistema Nacional de Cooperación internacional "será que la gestión de la cooperación no reembolsable contribuya al logro de los objetivos de política exterior del país y esté alineada a las prioridades de desarrollo del Gobierno nacional"[17]. Es decir, la cooperación no rembolsable es una noción inherente al

[15] Disponible en: https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/publicaciones/herramientas-normativas-de-la-cooperacion-internacional-en-colombia
[16] Ibidem, pág. 6 pie de página.
[17] Disponible en: https://www.apccolombia.gov.co/sistema-nacional-de-cooperacion-internacional

objetivo del Sistema Nacional de Cooperación internacional regulado en el Decreto 603 de 2022, por lo que es plausible señalar que para el entendimiento de este Decreto puede acudirse a las definiciones expuestas.

De esta manera, conforme al marco general del Sistema Nacional de Cooperación internacional regulado en el Decreto 603 de 2022 y teniendo en cuenta la definición de cooperación financiera señalada, es viable colegir que cuando el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 alude a "recursos financieros" hace referencia a la asignación de recursos líquidos o en efectivo. Lo anterior se complementa con lo señalado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, que en su función de gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable, indicó que los recursos de cooperación internacional deben ser únicamente financieros y no técnicos, ni en especie[18].

De ahí que, pueda afirmarse que los recursos técnicos o en especie en el marco de la cooperación internacional no están incluidos en la noción de recursos financieros y, por el contrario, se distinguen. Por tanto, de acuerdo con el contexto expuesto se concluye que el concepto de recursos financieros al que alude el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 no incluye los recursos técnicos o en especie, ni los bienes o servicios puestos a disposición de la ejecución del convenio como parte de la participación del socio de cooperación internacional, pues se reitera, hace referencia a sumas líquida de dinero.

Si se contrasta esta conclusión, con lo dispuesto en el parágrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y con el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se encuentra que, a diferencia de tales disposiciones, para efectos del cálculo del umbral establecido en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 no resultan relevantes los aportes en especie. Esto dado que esta última disposición es clara al señalar que solo resulta aplicable a recursos financieros, mientras que el parágrafo tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, referido señala que los aportes en especie deben ser monetizados.

[18] Así lo señaló en respuesta la pregunta ¿Los recursos de cooperación internacional pueden ser recursos financieros, técnicos o en especie? Disponible en: https://apccolombia.gov.co/preguntas-frecuentes

Así las cosas, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 que adiciona el Decreto 603 de 2022 reglamentó parcialmente lo establecido en la Ley 1955 de 2019, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad". Por lo demás, el tope del 30% establecido en la norma precitada, que determina las condiciones de participación de los socios cooperantes en condición de ejecutor del proyecto o programa, aplica para las contrapartidas dinerarias. Dicho en otras palabras, solo podrán ejecutar programas, proyectos o iniciativas en los que estén involucrados recursos del presupuesto general de la nación, aquellos socios de cooperación internacional que aporte una contrapartida de no menos del 30% de dicho programa, proyecto o iniciativa, que deberá efectuarse únicamente en sumas líquidas de dinero.

Además, el parágrafo del artículo en estudio señaló que cuando más del 40% del financiamiento proviene del Presupuesto Nacional, el Socio de Cooperación internacional debe presentar estados financieros detallados o documento equivalente, a la entidad nacional o territorial líder del proyecto. Al respecto, de la lectura de las consideraciones del Decreto se resalta que la adopción de este se efectúa "con el fin de establecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia, el cual ha sido concebido como un mecanismo de coordinación de actores, que favorece el cumplimiento de los objetivos de política exterior, la priorización acertada de demandas y ofertas de cooperación internacional, la gestión pertinente, *así como la transparencia en la información y la rendición de cuentas mutua".* (Énfasis por fuera de texto).

Así las cosas, se puede decir que el propósito de solicitar los estados financiero está ligado al objeto de la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia orientado a la articulación y coordinación de las acciones de cooperación internacional que recibe y ofrece el país en un marco de transparencia y rendición de cuentas entre los cooperantes, máxime cuando se entregan recursos públicos para la implementación de proyectos.

En este orden de ideas, las entidades estatales, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pueden suscribir convenios de cooperación internacional que involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, y cuando el proyecto sea implementado por el socio de cooperación internacional, este deberá aportar en dinero el 30% del valor del proyecto, pues el reglamento, como se indicó, estableció un umbral para que las entidades estatales puedan

realizar proyectos, iniciativas o programas financiados con presupuesto general de la Nación en convenio con organismos internacionales. Además, cuando se cumplan los requisitos del parágrafo del artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 603 de 2022 la norma impone la presentación de estados financieros del socio de cooperación internacional.

En este contexto, reiterando lo dicho por esta Agencia, lo anterior en ningún momento afecta las reglas sobre el régimen de contratación que le sea aplicable al convenio financiados con presupuesto general de la Nación, esto es, si está sometido al Estatuto General de la Administración Pública o al régimen de contratación con el que contratan el organismo cooperante, pues ello aún se rige por las reglas de los establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

Desde esta perspectiva, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 se complementa con las reglas precitadas. En efecto, mientras las primeras definen el marco jurídico aplicable, el Decreto 603 de 2022 define los aportes mínimos en recursos financieros del organismo internacional cuando hay inversión de recursos del presupuesto general de la Nación. De hecho, el instrumento jurídico para materializar la cooperación internacional es el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, de manera que "la concreción de esa cooperación dependerá de una parte del porcentaje del monto de recursos que aporte el cooperante internacional (y si se trata aportes en especie, de la cuantificación de dicho aporte), Cuando esta sea mayor al 50% del monto total, el instrumento jurídico podrá regirse por las normas del cooperante internacional y en caso de que no sea superior, deberá acogerse al Estatuto de contratación de Colombia"[19].

De esta manera, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 define el régimen contractual de los convenios suscritos con "organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales" en los porcentajes del inciso primero, con "personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional" respecto a los objetivos señalados en el inciso segundo, o con "personas extranjeras de derecho público" en las condiciones señaladas en el

[19] "Herramientas normativas de la cooperación internacional en Colombia" expedido por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, pág. 41. Disponible en: https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/publicaciones/herramientas-normativas-de-la-cooperacion-internacional-en-colombia

parágrafo primero. Así, la naturaleza jurídica del organismo internacional es relevante para la aplicación de la norma citada.

En contraste, el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 se refiere, en sentido amplio, a los "Socios de Cooperación internacional", categoría dentro de la cual se engloban todos los organismos internacionales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, especialmente cuando las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 no realizan distinción alguna sobre la naturaleza jurídica del órgano cooperante respecto al aporte mínimo que la norma hace obligatorio.

Por consiguiente, en el marco de un proyecto, programa y/o iniciativa de cooperación internacional que será implementada por un socio de cooperación internacional e involucre recursos del Presupuesto General de la Nación, se deberá analizar el régimen de contratación aplicable de acuerdo con las reglas establecidas en artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. De esta manera, en cualquiera de los supuestos señalados en este artículo la entidad definirá si se aplica el reglamento del organismo internacional o el EGCAP con base dichas reglas, pero en todo caso deberá tener en cuenta lo regulado en el artículo 2.2.8.3.4 del Decreto 1067 de 2015 adicionado por el Decreto 603 de 2022 respecto del aporte de los recursos y los estados financieros. Así, es deber de las entidades públicas valorar en cada caso particular la definición del instrumento jurídico que corresponda al proyecto de cooperación internacional de cara a las normas nacionales aplicables, sin perjuicio de la aplicación de los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

iii. En el caso de que se aplique el régimen del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- y no los reglamentos internacionales, conforme a lo señalado en las consideraciones previas, la entidad estatal debe observar las reglas del EGCAP de manera integral, lo que implica tanto la aplicación de las modalidades de selección como la definición de los tipos contractuales previstos en la ley. En este contexto, la aplicación del régimen general supone que la contratación se someta a los procedimientos de selección establecidos —licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos o contratación directa, según corresponda—, garantizando los principios de transparencia, igualdad y responsabilidad.

De igual forma, dentro de los tipos contractuales previstos en el EGCAP, resulta posible acudir a la institución del contrato de prestación de servicios profesionales, siempre que se cumplan las condiciones legales y se justifique la necesidad de vincular expertos para el desarrollo de las actividades objeto del convenio o contrato. Para ello, debe precisarse que es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 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 debe efectuarse mediante la modalidad de la contratación directa. Así lo prevé el artículo 2, numeral 4º, literal h) de la Ley 1150 de 2007, que dispone:

> […]
> 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, así como de 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 profesionales:

a) 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.

b) Admite que se suscriba tanto con personas naturales, como con personas jurídicas. Sin embargo, cuando pretenda celebrarse con una persona natural, la entidad estatal debe justificar en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella "no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados". 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.

c) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo[20] en que quien celebra el contrato de prestación de servicios profesionales 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

[20] 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".

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. En esa perspectiva, 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"[21]. En esta misma línea, la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad a un aparte del artículo 2° del Decreto Ley 2400 de 1968 modificado por el Decreto Ley 3074 de 1968 señaló que el indebido uso del contrato de prestación de servicios, constituye una violación del derecho a la igualdad, pues tratándose de funciones de carácter permanentes, los trabajadores que se presentan en esos supuestos, podrían encontrarse en la práctica, bajo una continuada dependencia o subordinación, características que eventualmente configurarían una vinculación legal y reglamentaria y/o un contrato de trabajo, según sea la naturaleza jurídica de la entidad pública y el tipo de cargo[22]. De modo que, bajo la perspectiva indicada, se podría invocar la presunción de la existencia de una relación laboral; siendo contrario a uno de los aspectos más relevantes del contrato de prestación de servicio, la autonomía e independencia en la ejecución del mismo.

d) 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 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

[21] Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.
[22] Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

> respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente[23].

e) Los contratos de prestación de servicios profesionales hacen parte del género denominado *contratos de prestación de servicios*, dentro del cual también se ubican, como especies, 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, de acuerdo con lo reglamentado en el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015[24]. 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 intelectivo cualificado: el saber profesional[25].

---

[23] Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

[24] 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.

[25] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41719. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Objeto que, según la sentencia que se cita, se diferencia del objeto del 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 intelectiva, 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[26].

En relación con el contrato de para la ejecución de trabajos 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 reconocidas como realizador o productor de arte o trabajos artísticos[27].

f) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio profesional, 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,

[26] Ibíd.
[27] Ibíd.

profesional e intangible, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, precedido de un concurso de méritos[28]. Pero, tampoco puede 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.

g) Para su celebración no se requiere la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa[29].

h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales. Es decir, en los contratos de prestación de servicios profesionales puede estipularse la caducidad, así como la modificación, interpretación o terminación unilaterales, como elementos accidentales, o sea 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 1993[30].

---

[28] 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.

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".

[29] 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".

[30] 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.

i) En ellos 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 1993[31].

j) 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[32].

k) En ellos no son necesarias las garantías[33].

En efecto, es procedente señalar que, los contratos de prestación de servicios profesionales pueden celebrarse con organismos internacionales, siempre que se respeten las características propias de esta tipología contractual que se expusieron a continuación. Tal como lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013 ya precitada, su objeto está determinado por el desarrollo de actividades intangibles e identificables que implican un esfuerzo intelectivo cualificado, orientado a satisfacer necesidades de gestión administrativa o de funcionamiento de las entidades estatales.

En este sentido, cuando una entidad estatal vincula a un organismo internacional mediante un contrato de prestación de servicios profesionales,

---

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.
[…]".

[31] 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".

[32] 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.
[…]".

[33] 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 exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos".

debe asegurarse de que el objeto contractual consista en la aportación de conocimientos especializados y en la ejecución de actividades que requieran un saber profesional, sin que implique la delegación de la administración o gerencia de recursos públicos. La relación jurídica se configura como una prestación remunerada, en la que el organismo internacional actúa como contratista y no como gestor de fondos estatales.

En cuanto a la acreditación de la idoneidad y experiencia del organismo internacional, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 exige que la entidad verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. Bajo esa exigencia, las competencias institucionales atribuidas al organismo mediante sus instrumentos constitutivos, su experiencia especializada, su participación en la expedición de estándares internacionales y las capacidades técnicas desarrolladas en ejercicio de su mandato pueden valorarse como elementos idóneos para acreditar su experiencia y especialización, siempre que guarden relación directa con el objeto contractual. Tal verificación no reemplaza la justificación de la causal ni la demostración de que el objeto corresponde materialmente a un servicio profesional y no a una prestación propia de la consultoría.

Por lo tanto, la posibilidad de acudir a esta modalidad contractual con organismos internacionales está condicionada a que se cumplan las notas esenciales del contrato de prestación de servicios profesionales: objeto intangible, necesidad de conocimientos cualificados, vinculación de personas legalmente reconocidas como profesionales y remuneración por la actividad desarrollada. De esta manera, se garantiza que la contratación se ajuste al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- y que no se incurra en el supuesto prohibido de administración o gerencia de recursos públicos previsto en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. Ahora bien, será necesario diferenciarlo del contrato de consultoría que se explica a continuación.

iv. El artículo 32.2. de la Ley 80 de 1993 define los contratos de consultoría como 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[34]. Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación con radicado 41.719 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 intelectivo, pero presenta como particularidad sustantiva que tales 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[35].

La doctrina expresa que el artículo 32.2. no establece una definición de contrato de consultoría, sino que, simplemente, enuncia una serie de actividades que pueden hacer parte de este tipo contractual[36]. Es decir, no hay un concepto propio de consultoría dentro de la Ley 80 de 1993, pero sí se establecen

---

[34] Según este artículo: «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, 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».

[35] 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.

[36] DÁVILA VINUEZA, Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Legis, 2016. p. 849.

elementos o actividades que configuran este tipo de contratos. 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[37].

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

[37] 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.

> conceptuales que establece el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 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[38].

En este sentido, la característica principal para identificar los contratos estatales de consultoría es el carácter técnico –especializado–, frente a otro tipo de contratos estatales, como el de prestación de servicios, como se señaló previamente, la cual constituye el eje de las actividades descritas en el artículo 32.2 de la Ley 80 de 1993. Teniendo en cuenta las normas legales y reglamentarias aplicables al tema, la ejecución de esas actividades de consultoría se fundamenta en que se requieren para evaluar, analizar, examinar o diagnosticar la prefactibilidad o la factibilidad de proyectos de inversión o proyectos específicos. Esto significa que la consultoría tiene como objeto la ejecución de proyectos de complejidad técnica o que giran en torno a estos asuntos, bajo el amparo de asesorías técnicas de coordinación, de control o supervisión, así como de interventoría, gerencia, dirección o programación de obras o proyectos, cuestiones que incluyen la elaboración de los diseños, planos, anteproyectos, proyectos, entre otros. Al respecto, el Consejo de Estado señaló:

> […] se desprende que la característica fundamental o básica que servirá para identificar los contratos estatales de *consultoría* será la índole técnica de su contenido, la cual constituye el *"común denominador"* de todas las actividades descritas como posibles integrantes de su objeto, consideración que se robustece si se tiene presente que, según lo señala la propia norma legal, el desarrollo y la ejecución de esas actividades generalmente se requiere y se justifica en cuanto las mismas han de servir para evaluar, para analizar, para examinar, para diagnosticar la prefactibilidad o la factibilidad de *proyectos de inversión* o *proyectos específicos*, esto es que la *consultoría* tiene como objeto de análisis la ejecución de proyectos o de obras que por esencia son de relativa complejidad técnica o que giran en rededor de los mismos, bajo la modalidad de asesorías técnicas de coordinación, de control o supervisión, así como de interventoría, gerencia, dirección o programación de tales obras o proyectos, cuestión que naturalmente incluye la elaboración de los

[38] 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.

> diseños, planos, anteproyectos y proyectos correspondientes[39] (énfasis dentro del texto).

De acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia citada, la consultoría tiene dentro de sus objetos el análisis de ejecución de proyectos altamente técnicos, que se efectúa bajo la modalidad de asesorías técnicas de coordinación, de control o de supervisión. Para explicar qué se entiende por asesoría, se acude al Diccionario Panhispanico 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. […]"[40]. 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[41].

A partir de las definiciones y lo expuesto por la doctrina, puede resaltarse que la asesoría está relacionada con un servicio profesional especializado en proyectos altamente técnicos dentro de la entidad, las cuales podrán ser de

---

[39] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de febrero de 2013. Radicado: 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996). Magistrado Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. En esta misma línea, el Consejo de Estado señaló: "En principio se puede establecer una diferencia sustancial entre estos dos tipos de contratos, pues, el de consultoría consiste, básicamente, en la realización de estudios, diseños y en la asesoría técnica al control y supervisión de proyectos, así como en la interventoría y en la gerencia y dirección de obras o proyectos, lo cual encierra una variedad muy amplia de actividades, todas ellas regidas por un común denominador de índole técnico y cargadas de un matiz especializado en la ejecución de este tipo de contratos» (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 2006, Exp. 30.832, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez).

[40] REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario jurídico panhispánico de español jurídico. Disponible en línea: https://dpej.rae.es/lema/asesor%C3%ADa.

[41] 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.

coordinación, control y supervisión, dependiendo de los proyectos que se estén ejecutando. En estos términos, estas actividades están determinadas por la evaluación, análisis, examen, diagnóstico de prefactibilidad o la factibilidad de los proyectos de inversión o proyectos específicos. De este modo, la asesoría de control y de supervisión está relacionada con actividades de análisis, diagnóstico, evaluación, entre otras actividades; mientras la asesoría técnica de coordinación se vincula con actividades de examen, entre otras.

De acuerdo con la explicación precedente, puede señalarse que es procedente un contrato de consultoría con un organismo internacional cuando el objeto consista en actividades técnicas de alta especialización, tales como estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad, diseños, planos, proyectos, interventoría o gerencia de obra. Estas actividades, previstas en el artículo 32.2 de la Ley 80 de 1993, son de naturaleza estrictamente técnica y se diferencian de los contratos de prestación de servicios por su complejidad y por la necesidad de aplicar metodologías avanzadas para la ejecución de proyectos de inversión o programas específicos.

La procedencia de este tipo de contratos con organismos internacionales se justifica en la medida en que dichas entidades suelen aportar experticia técnica, metodologías innovadoras y estándares internacionales que enriquecen la planeación y ejecución de proyectos estatales. Así, la vinculación de un organismo internacional como contratista de consultoría permite a la entidad estatal acceder a conocimientos especializados y buenas prácticas globales, garantizando mayor calidad en los estudios y diseños, así como en la supervisión y control de proyectos estratégicos.

No obstante, la entidad estatal debe asegurarse de que el contrato conserve las características propias de la consultoría: objeto técnico claramente delimitado, remuneración por el servicio prestado y ausencia de delegación en la administración de recursos públicos. De esta manera, la contratación con organismos internacionales bajo la modalidad de consultoría se ajusta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- y a las reglas especiales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, sin incurrir en la prohibición de trasladar la gerencia o administración de fondos estatales.

v. Aunque la licitación pública es la modalidad de selección que constituye la regla general para las entidades regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007 consagra algunas excepciones, que atienden a la necesidad de proteger principios como la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad o la integridad de las personas. Una de las excepciones es la causal de contratación directa prevista en el literal g) del mencionado numeral que se refiere a la ausencia de pluralidad de oferentes.

Cuando se interpreta aisladamente, la causal constituye un *concepto jurídico indeterminado*. Lo anterior en la medida que debe precisarse su contenido de acuerdo a las circunstancias, pues confiere una cierta facultad de apreciación interpretativa por la amplitud y abstracción del concepto[42]. Sin embargo, teniendo en cuenta la competencia del artículo 189.11 superior para la debida ejecución de la ley, nada obsta para que el reglamento determine los casos en que no existe pluralidad de oferentes, pues aunque el artículo 28 del Código Civil dispone que las palabras se entenderán en su sentido natural y obvio, es decir, de acuerdo con su sentido general, la norma también dispone que cuando se definan expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

Históricamente, reglamentando la causal de contratación directa prevista en el derogado numeral 1, literal j), del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el derogado Decreto 855 de 1994, en el artículo 12, dispuso la contratación directa cuando la licitación o concurso se declaran desiertos por la ausencia de proponentes, por el incumplimiento de los requisitos del pliego por quienes se presentan y, en general, por la falta de voluntad de participación; además, definía la ausencia de pluralidad de ofertes cuando i) no existe más de una (1) persona inscrita en el registro único de proponentes –RUP– en los contratos que

[42] No en vano, la doctrina anota que "Los conceptos jurídicos indeterminados traen causa, pues, de la dificultad de la completa y acabada programación normativa de la acción administrativa. Aunque por razón de la imprecisión propia de todo lenguaje y también del jurídico, todo concepto jurídico requiere interpretación, lo específico del calificado como indeterminado es su utilización por el legislador por razón de no proceder o no poder realizar una predeterminación precisa de la acción administrativa. El legislador conoce ciertamente el supuesto que quiere establecer, pero las características de éste impondrían —para su definición acabada— el recurso a la casuística, lo que incrementaría la densidad de la programación normativa y la seguridad en su ejecución, pero conllevaría un riesgo cierto de restricción del supuesto normativo. El recurso a conceptos jurídicos indeterminados tiene por objeto prevenir este riesgo" (Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. Quinta Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, p. 269).

requieren el cumplimiento de este requisito o ii) solo existe un proveedor el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser, de acuerdo con la ley, su proveedor exclusivo[43].

La falta de voluntad de participación y la inexistencia de pluralidad de oferentes son dos (2) eventos distintos. Aunque ambos suponen un conocimiento del mercado en el que los proponentes desarrollan sus actividades, en el segundo escenario no es posible adelantar un proceso de selección abierto, pues no existe concurrencia de participantes. En esta medida, conservando lo dispuesto en el citado artículo 12, parágrafo 2, del Decreto 855 de 1994, tanto el artículo 17 del Decreto 2170 de 2002 como el artículo 81 del Decreto 2474 de 2008 limitaron la falta de pluralidad de oferentes en los casos donde i) no existe más de una (1) persona inscrita en el RUP o ii) solo existe un proveedor del bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo de acuerdo con la ley.

Continuando con la evolución histórica, el contenido del derogado Decreto 2474 de 2008 era más acorde con los procedimientos de selección del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, ya que –conforme al numeral 2, literal d)– cuando se declara desierta una licitación pública, no es procedente la contratación directa sino la selección abreviada. Incluso aunque la orientación del párrafo precedente también se conservó en el artículo 3.4.2.4.1 del Decreto 734 de 2012, el artículo 80 del Decreto 1510 de 2013 eliminó la ausencia de pluralidad de oferentes cuando no existe más de una (1) persona inscrita en el RUP, así como la expresión "de acuerdo con la ley" al tratar los proveedores exclusivos.

En la actualidad, la norma vigente para interpretar el alcance de la causal de contratación directa dispuesta en el artículo 2, numeral 4, literal g), de la Ley

---

[43] En lo pertinente, el artículo 12 del derogado Decreto 855 de 1994 dispuso que: "En los casos de declaratoria de desierta de la licitación o concurso, cuando no se presente propuesta alguna, ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación, la entidad estatal podrá contratar directamente, sin necesidad de obtener previamente ofertas, teniendo en cuenta los precios del mercado, y si es del caso, los estudios y evaluaciones que para el efecto se hayan realizado directamente o a través de organismos consultores o asesores designados para ello.

[…]

Parágrafo 2. Se considera que no existe pluralidad de oferentes:

a) Cuando no existiere más de una persona inscrita en el Registro de Proponentes, en aquellos contratos respecto de los cuales se requiere dicha inscripción conforme al artículo 22 de la Ley 80 de 1993,

b) Cuando solo exista una persona que pueda proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser, de acuerdo con la ley, su proveedor exclusivo".

1150 de 2007 está compilada en el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015, el cual dispone lo siguiente:

> "Artículo 2.2.1.2.1.4.8. Contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes. Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación".

La norma consagra dos (2) hipótesis. *En primer lugar*, no existe pluralidad de oferentes cuando solo una persona puede proveer el bien o servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor. De esta manera, no basta con que sea la única persona capaz de ejecutar el contrato, pues la misma se debe justificar en una situación de derecho que impida que otra lo haga de forma igual o similar. Para la doctrina, en ausencia de una barrera de entrada –como la que se concreta con los derechos de propiedad industrial o de autor– es necesario aplicar el principio de concurrencia. Por ello, explica que es posible la contratación directa con el oferente que es titular de una marca o privilegio, agregando que:

> "La tutela de la propiedad intelectual del oferente o de un privilegio otorgado en modo expreso, vuelven imposible proceder por licitación, ya que solamente la persona, entidad o empresa que posee el privilegio de invención de invención o fabricación, podría presentarse formulando ofertas. Desde luego no habría pluralidad de concurrentes, ni puja que hiciera posible el cumplimiento de las finalidades básicas perseguidas por la licitación"[44].

En segundo lugar, el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 dispone que tampoco existe pluralidad de oferentes cuando existe una sola persona que puede celebrar el contrato por ser proveedor exclusivo en el

[44] DROMI, José Roberto. La licitación pública. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1980. pp. 173-174. Para el autor, la aplicación de la causal supone que: i) las prestaciones están amparadas legalmente por un derecho de marca; ii) la necesidad no puede satisfacerse con equivalentes no sujetos a privilegio, pues de los contrario la causal es inaplicable; iii) la necesidad solo pueda satisfacerla el titular de estos derechos, excluyendo que otros aspirantes en condiciones similares también puedan hacerlo; y iv) la existencia de informes técnicos que acrediten la imposibilidad de sustitutos convenientes (*Ibidem*., p. 174).

territorio nacional. A modo de ejemplo, esta causal se comprende en el marco de los contratos de colaboración empresarial –agencia, distribución, franquicia concesión comercial, etc.– que celebran los productores extranjeros con los proveedores nacionales, los cuales contienen usualmente cláusulas de exclusividad como elemento accidental del negocio.

Al igual que la hipótesis precedente, la presencia de un proveedor exclusivo supone una barrera de entrada para otros posibles oferentes, por lo que no es posible aplicar el principio de concurrencia. Sin embargo, para aplicar la causal de contratación directa, la exclusividad del proveedor debe cubrir el territorio nacional, pues –por ejemplo– si se limita a un municipio o un departamento, es posible encontrar proveedores de bienes y servicios similares o sustitutos en otros lugares del país, por lo que es necesario aplicar procedimientos de selección que permitan la pluralidad de oferentes.

Ni el artículo 2, numeral 4, literal g) de la Ley 1150 de 2007, ni el artículo 2.2.1.2.1.4.8. del Decreto 1082 de 2015, establecen una tarifa legal para acreditar la exclusividad en el territorio nacional, pues las normas no prevén un medio probatorio específico como el único que tenga valor de convicción para las Entidades Estatales en la etapa precontractual. Lo que señala la citada disposición reglamentaria es que "Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación". En otras palabras, la Entidad Estatal debe hacer un análisis riguroso en la etapa de planeación, para determinar si un proveedor es o no exclusivo en el territorio nacional, pudiendo servirse de los medios probatorios que considere pertinentes y conducentes[45].

Las dos hipótesis anteriores son taxativas y de interpretación restrictiva, en cuanto constituyen excepciones al principio de concurrencia. Por ello, la exclusividad de origen normativo o institucional —la que deriva del mandato, las competencias o los instrumentos constitutivos de un organismo internacional— no se asimila a ninguna de ellas y, por sí sola, no configura la ausencia de pluralidad de oferentes. Esa exclusividad solo habilitaría la contratación directa si se tradujera en la titularidad de derechos de propiedad industrial o de autor

[45] Así lo ha reconocido la doctrina, al señalar que "La identificación acerca de la inexistencia de más de un proponente es el resultado de los estudios y análisis que debe efectuar la entidad durante la fase previa o preparatoria, tal como de manera expresa lo reconoce dicha norma" (DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Legis, 2016, p. 506).

sobre el bien o servicio requerido, o en la condición de proveedor exclusivo en el territorio nacional. De no acreditarse alguno de esos supuestos, las competencias o la especialidad técnica del organismo valen como factores de idoneidad y experiencia para ejecutar el objeto, mas no como causal de contratación directa, pues admitir lo contrario convertiría la especialización técnica en una barrera jurídica de entrada no prevista por el legislador.

Fuera de las hipótesis de exclusividad previstas en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, la contratación con organismos internacionales debe sujetarse a los principios de concurrencia y selección objetiva, aplicando las modalidades ordinarias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto implica que la entidad estatal debe garantizar procesos abiertos y competitivos, en los que se promueva la participación de múltiples oferentes y se asegure la transparencia en la selección, salvo que concurran las condiciones específicas que habilitan la contratación directa. De este modo, se evita que la causal de contratación directa se convierta en un mecanismo de excepción injustificada y se preserva la integridad del sistema de compras públicas. La relación contractual con organismos internacionales, en ausencia de exclusividad jurídica o territorial, debe regirse por las reglas generales o, en su caso, por las disposiciones especiales del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, asegurando que se respeten los principios de igualdad, responsabilidad y eficiencia que orientan la contratación estatal.

vi. El Banco Mundial reconoce los contratos "*lump sum Agreement*" como acuerdos en los que se pacta un alcance definido por un importe fijo, con pagos vinculados a hitos verificables. En su Anexo VIII, numerales 3.2 y 3.3 de las *Procurement Regulations*, se precisa que este tipo de contratos son apropiados cuando el alcance puede delimitarse con claridad y asociarse a entregables identificables. Esta referencia se usa como parámetro comparado, pero no implica que sus disposiciones sean aplicables a operaciones bajo el sistema de compras públicas en Colombia. En torno a esta modalidad, se expresa lo siguiente:

> **Contratos de suma global (Lump-Sum Contracts)**
> **3.2** Bajo un contrato de suma global, el contratista o consultor se compromete a ejecutar el alcance de los servicios por un monto fijo. Los

> porcentajes o valores de pago pueden estar vinculados a la culminación de hitos contractuales o determinarse como un porcentaje del valor del trabajo a realizar.
> **3.3** Los contratos de suma global pueden ser apropiados cuando: a. el alcance de la actividad de adquisición puede especificarse de manera clara y precisa y vincularse a pagos por hitos en el momento de la selección (por ejemplo, obras civiles simples, servicios de consultoría con entregables claramente identificables); y b. el contratista es responsable de entregar las obras terminadas, la planta o soluciones de tecnología de la información preconstruidas, como en los contratos *llave en mano*, y puede ser remunerado sobre una base de suma global conforme a los hitos contractuales[46] (Texto traducido)

En este estudio, el término *"Lump Sum Agreement"* se emplea para designar un acuerdo de remuneración global por un alcance previamente definido. No obstante, sin una minuta específica no puede atribuirse un contenido uniforme a ese rótulo ni considerarse como una categoría contractual autónoma en Colombia. Una suma fija puede corresponder tanto al precio de un estudio técnico como al presupuesto de un encargo que implique ejecución de recursos; la distinción radica en el contenido obligacional que se estipule.

En este sentido, puede señalarse que la expresión *"Lump Sum Agreement"* no corresponde a un tipo contractual autónomo, sino a una modalidad de determinación del precio que las partes acuerdan en ejercicio de la autonomía de la voluntad. Se trata de un esquema de remuneración global y fija, pactado de manera anticipada, que se asocia a un alcance definido y a entregables verificables. Así pues, la denominación no crea una categoría jurídica independiente dentro del derecho colombiano, pues el contrato sigue siendo de prestación de servicios, de obra, de consultoría o de suministro, según el contenido obligacional que se pacte. Lo que caracteriza al *lump sum* es la forma de estipulación del precio: un valor único e invariable, que no depende de la medición de cantidades ejecutadas ni de ajustes posteriores, salvo que las partes acuerden modificaciones contractuales conforme al régimen aplicable.

En este contexto, dicha categoría usada dentro del esquema de cooperación internacional se relaciona con un contrato cuyo precio se pacta de

[46] BANCO MUNDIAL. Procurement Regulations for IPF Borrowers, 4.ª ed., noviembre de 2020, Anexo VIII, 3.2 y 3.3, p. 81.

forma global, sin que ello implique que la entidad contratante pueda impartir instrucciones sobre la forma en que la entidad contratista debe gastar cada peso, o imponer condiciones sobre la distribución interna de los costos o sobre la gestión administrativa interna de la entidad ejecutora. Aunque la entidad puede realizar requerimientos durante la ejecución, el alcance de esta potestad variará según la metodología o el modelo de negocio pactado y, en todo caso, se limita a exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

En efecto, en un contrato a precio global, la entidad puede adelantar acciones para exigir el cumplimiento técnico del objeto contractual por actividad, solicitar los entregables y productos pactados, hacer requerimientos ante potenciales incumplimientos o activar cláusulas contractuales; sin que implique que pueda adelantar acciones para determinar el detalle de cómo la entidad ejecutora debe administrar o gestionar internamente su presupuesto para cumplir con cada actividad, o impartir instrucciones sobre la organización interna de sus recursos, como designar proveedores, personal o equipos, o condicionar el pago a la aprobación de decisiones internas de gasto cuando esto no se deriva de lo acordado por las partes. Así pues, pagar una suma total por un diagnóstico, una metodología y una plataforma funcional, sujetos a aceptación técnica, es plenamente compatible con una adquisición remunerada de servicios. En este caso, el organismo internacional actúa como contratista que entrega productos definidos a cambio de una contraprestación económica, sin que se configure la administración de recursos públicos.

Por el contrario, entregar una bolsa de recursos para que el organismo internacional seleccione proveedores, pague obligaciones del programa y cobre una comisión de gestión, plantea una operación materialmente distinta. Aunque el documento anuncie un valor global, en realidad se estaría trasladando la administración o gerencia de recursos públicos, supuesto prohibido por el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, que dispone: "Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional". Así pues, lo fundamental está en analizar el contenido obligacional y la forma de ejecución, más allá de la denominación formal del contrato.

En este escenario, es importante señalar el concepto C-822 de 2026 de esta Agencia, la cual precisa que la asistencia técnica y la transferencia de conocimientos para fortalecer capacidades permiten identificar organismos de cooperación. Por tanto, una agencia que materialmente desempeñe ese papel no debe tratarse genéricamente como persona extranjera de derecho público para eludir las condiciones del inciso primero. La elección de reglamentos exige clasificar correctamente al sujeto y a la operación.

En tal sentido, la prohibición de administrar recursos públicos constituye un límite esencial e insoslayable dentro del régimen de contratación estatal. Esta regla se erige como una garantía de transparencia y de preservación de la función administrativa, en la medida en que impide que terceros —sean organismos internacionales, entidades de cooperación— asuman la gestión directa de fondos públicos o de recursos propios de las entidades estatales.

La Agencia ha reiterado que la mera habilitación para aplicar reglamentos o estándares de organismos internacionales no puede interpretarse como una autorización para administrar o gerenciar recursos públicos. Tal entendimiento desbordaría el marco normativo colombiano y desconocería lo previsto en el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, disposición que establece de manera categórica la prohibición de delegar en organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional la administración de recursos presupuestales.

De acuerdo con la precisión anterior, es importante señalar que, el *Lump Sum Agreement, en principio,* puede resultar compatible con el derecho colombiano únicamente como mecanismo de fijación de precio para la adquisición de prestaciones técnicas reales. Dicha compatibilidad exige demostrar la existencia de una obligación sustancial de resultado, justificar el valor convenido y los riesgos asumidos, y observar el régimen de selección aplicable. No equivale, por tanto, a una habilitación general para contratar directamente ni para adoptar íntegramente las reglas del organismo internacional. Si el negocio tiene como objeto efectivo la administración o gerencia de recursos propios o presupuestales mediante un organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacional, se configura la prohibición del artículo 20. En esta línea, ni denominar los desembolsos como precio, ni fijar una suma global, ni incorporar productos accesorios transforma la naturaleza de dicho objeto.

En otras palabras, para determinar si un negocio celebrado con un organismo internacional configura la administración o gerencia de recursos públicos prohibida por el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, debe examinarse su contenido obligacional y su forma efectiva de ejecución. Lo decisivo es establecer si la entidad estatal adquiere una prestación técnica que el organismo asume bajo su responsabilidad o si le entrega recursos para que gestione su aplicación, contrate proveedores y pague obligaciones del programa. La denominación del instrumento y de sus desembolsos no define su naturaleza jurídica.

Para efectuar esa calificación deben analizarse conjuntamente el objeto efectivo del negocio, la autonomía y exigibilidad de las prestaciones técnicas, el propósito económico de los desembolsos, la distribución de costos y riesgos y las facultades del organismo sobre los fondos. También deben revisarse las condiciones para contratar terceros, la responsabilidad frente a estos, el tratamiento de saldos y rendimientos y los mecanismos de aceptación de los productos. Estos elementos permiten identificar si los recursos constituyen una contraprestación por obligaciones propias del organismo o una provisión de fondos cuya administración se le encomienda.

En particular, la estipulación de un precio global fijo a cambio de productos y resultados técnicos definidos constituye un indicio de una prestación contractual remunerada cuando el organismo se obliga a entregar esos productos con condiciones verificables de calidad, alcance y oportunidad, y asume los costos ordinarios y los riesgos que contractualmente le correspondan. Bajo esa estructura, el precio remunera el cumplimiento de sus propias obligaciones. El uso de personal, la adquisición de insumos o la contratación de terceros como medios para ejecutarlas no configura, por sí sola, la administración o gerencia de recursos de la entidad estatal. No obstante, la fijación de una suma global no excluye la prohibición. Si aquella representa materialmente una bolsa de recursos destinada a financiar contrataciones y gastos del programa, cuya aplicación gestiona el organismo a cambio de una comisión, el negocio puede configurar la administración o gerencia prohibida. En ese escenario, denominar los desembolsos como precio o incorporar productos e informes accesorios no transforma su naturaleza, pues debe prevalecer el

examen de las obligaciones efectivas y de la operación financiera sobre su presentación formal.

En consecuencia, el precio global fijo por productos técnicos definidos puede corresponder a una contraprestación contractual admisible frente a esta prohibición, siempre que esa estructura refleje la realidad del negocio y no encubra un encargo de administración de fondos públicos. Antes de aprobar la minuta deben contrastarse sus cláusulas con los anexos técnicos y financieros, las facultades para contratar terceros, la disposición de los recursos y los acuerdos internacionales aplicables. En este asunto, cobra relevancia el principio de planeación aplicable a cualquier tipo de contratación, como lo ha expresado el Concepto C-822 del 25 de junio de 2026.

vii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a los convenios de cooperación internacional debe realizarse por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículo 13, 32.
- Ley 1150 de 2007, artículos 2 y 20.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.4.1.
- Decreto 1067 de 2015, artículos 2.2.8.3.1., 2.2.8.3.2., 2.2.8.3.3., 2.2.8.3.4., 2.2.8.3.5. y 2.2.8.1.1.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.4.1., 2.2.1.2.1.4.8., 2.2.1.2.1.4.9.
- Decreto 603 de 2022.
- Código Civil, artículo 27.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la contratación con organismos internacionales en los conceptos C-185 del 13 de abril de 2020, C-374 del 23 de julio de 2020, C-680 del 18 de noviembre de 2020, C-771 de 13 de enero de 2021, C-781 del 19 de enero de 2021, C-377 del 28 de julio de 2021, C-049 de 8 de marzo de 2021 y C-461 de 19 de julio de 2021, C-367 de 25 de abril de 2022, C-461 de 2 de junio de 2022, C- 012 de 7 de marzo de 2023, C-039 de 29 de marzo de 2023, C-979 del 30 de diciembre de 2024, C-390 del 6 de mayo de 2025, C-440 del 15 de mayo de 2025, C-702 del 08 de julio de 2025, C-578 del 22 de mayo de 2026, C-822 del 25 de junio de 2026, entre otros. Estos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrarás orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su

suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltala aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026,** en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltala aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026

Recuerda también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026,** dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltala aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026

Finalmente, si quieres seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárgalo

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

aquí: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica

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

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): 01800 0520808
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio):+57 601 7456788
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRSD: https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace :https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ .¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

Twitter: @colombiacompra
Facebook: ColombiaCompraEficiente
LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Instagram: @colombiacompraeficiente_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones 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,

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Original Firmado
William Javier Murcia Acevedo

William Javier Murcia Acevedo (E)
Subdirector de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	José Luis Sánchez Cardona Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó	Alejandro R. Sarmiento Cantillo Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	William Javier Murcia Acevedo Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE (E)