# FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

## CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Noción – Características

El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que pueden celebrar las entidades estatales. Históricamente, dicha tipología se encontraba regulada en el artículo 138 del Decreto Ley 150 del 1976 y en el artículo 163 del Decreto Ley 222 de 1983. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley y, por tanto, en las condiciones descritas en los artículos 13, 32 y 40 del EGCAP, su regulación desplaza las reglas del arrendamiento de servicios inmateriales de que tratan los artículos 2063 y siguientes del Código Civil.

## HONORARIOS – Autonomía de la voluntad – Tablas de honorarios – Carácter facultativo

Ahora bien, el pago, denominado honorarios, constituye la retribución por una obligación de hacer, que se materializa en la ejecución de las obligaciones pactadas para satisfacer una necesidad de la entidad pública. Cabe resaltar, que ni la Ley 80 de 1993, ni la Ley 1150 de 2007, ni el Decreto 1082 de 2015 establecen la obligatoriedad de implementar tablas de honorarios, estandarizar perfiles, ni fijar condiciones uniformes para el pago de los honorarios en los contratos de prestación de servicios. No obstante, ello no impide que las entidades, en ejercicio de su discrecionalidad, puedan adoptar tales medidas si lo consideran pertinente.

Dichas tablas se adoptan usualmente a través de resoluciones internas, actos administrativos de carácter general y con vocación de permanencia en el tiempo que regulan diferentes escalas de pago en función de criterios como la formación académica, la experiencia u otros factores relevantes para la remuneración. El establecimiento de las escalas de pago debe ser resultado de un análisis técnico y económico de las variables necesarias para fijar los honorarios; razón por la cual, este *estudio de mercado general previo* debe tomarse en cuenta para el *análisis del sector* que corresponde a cada contrato de prestación de servicios, pues a través del primero se justifica el valor del objeto contratado. En esta medida, la estandarización del *estudio de mercado general previo* no suple los *análisis del sector en cada contrato específico*, pero es un punto de partida que facilita la elaboración de estos últimos.

# FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 06 Octubre 2026

olombia Compra Eficiente
ad No. 2_2026_10_06_010742
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 06/10/2026 16:10:32
Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

Señor
**Andrés Felipe Guzmán Rojas**
andresabog@outlook.com
Ciudad

**Concepto C-1546 de 2026**

**Temas:** CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Noción – Características / HONORARIOS – Autonomía de la voluntad – Tablas de honorarios – Carácter facultativo

**Radicación:** Respuesta a consultas con radicado No. 1_2026_09_30_013170

Estimado señor Guzmán, cordial saludo:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de concepto del 30 de septiembre de 2026, en la que manifiesta lo siguiente:

*"(…)*

1. *¿Son los legales las "tablas de honorarios" en que una entidad estatal regula los honorarios que paga los contratistas de prestación de servicios?*

2. *Si un contratista de prestación de servicios de una entidad pública no tiene subordinación, no cumple horario, sino que tiene que cumplir con unas obligaciones contractuales ¿es legal que haya una tabla de honorarios para pagos mensuales, cuando las obligaciones no corresponden a periodos de tiempo sino la ejecución de determinadas actividades'*
3. *¿es legal tratar indiscriminadamente a los contratistas de prestación de servicios con regulaciones de honorarios mensuales, como si fueron funcionarios públicos?*

4. *Cómo debe aplicarse el parágrafo 3 del artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015, que habla de pactar remuneraciones mensuales con contratistas de prestación de servicios, si un contrato de prestación de servicios tiene un plazo, pero no se cumplen las obligaciones contractuales por tiempo sin por lo que corresponda a las obligaciones? (…)".*

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.

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 las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

## 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i. ¿Son legales las tablas de honorarios que las entidades estatales adoptan para los contratos de prestación de servicios y cuál es el marco normativo para la fijación de los honorarios? ¿La regulación de los honorarios por mensualidades o mediante tablas de honorarios altera la naturaleza del contrato de prestación de servicios o configura una relación laboral subordinada? ii. ¿Cómo opera el parágrafo 3 del artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015 cuando las obligaciones del contrato se determinan por actividades, productos o resultados y no por el transcurso del tiempo?

## 2. Respuesta:

i. Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, en relación con los honorarios en los contratos de prestación de servicios, es pertinente precisar que no existe una disposición que establezca la forma en la que deberían fijarse, pues en virtud del principio de autonomía de la voluntad, las partes pueden determinar el contenido de los contratos estatales e incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la ley y el orden público. En ese sentido, las entidades públicas determinan el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos de conformidad con lo establecido en el análisis del sector y en los documentos o estudios previos.

Ahora bien, el pago, denominado honorarios, constituye la retribución por una obligación de hacer, que se materializa en la ejecución de las obligaciones pactadas para satisfacer una necesidad de la entidad pública. Cabe resaltar, que ni la Ley 80 de 1993, ni la Ley 1150 de 2007, ni el Decreto 1082 de 2015 establecen la obligatoriedad de implementar tablas de honorarios, estandarizar perfiles, ni fijar condiciones uniformes para el pago de los honorarios en los contratos de prestación de servicios. No obstante, ello no impide que las entidades, en ejercicio de su discrecionalidad, puedan adoptar tales medidas si lo consideran pertinente.

Dichas tablas se adoptan usualmente a través de resoluciones internas, actos administrativos de carácter general y con vocación de permanencia en el tiempo que regulan diferentes escalas de pago en función de criterios como la formación académica, la experiencia u otros factores relevantes para la remuneración. El establecimiento de las escalas de pago debe ser resultado de un análisis técnico y económico de las variables necesarias para fijar los honorarios; razón por la cual, este estudio de mercado general previo debe tomarse en cuenta para el análisis del sector que corresponde a cada contrato de prestación de servicios, pues a través del primero se justifica el valor del objeto contratado. En esta medida, la estandarización del estudio de mercado general previo no suple los análisis del sector en cada contrato específico, pero es un punto de partida que facilita la elaboración de estos últimos.

Para esta Agencia, la expedición de las tablas de honorarios para los contratos de prestación de servicios no es restrictiva de la libre competencia

económica. Por un lado, la causal de contratación directa del literal h) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 excluye la pluralidad de oferentes, por lo que no existe concurrencia entre los interesados. Por otra parte, tampoco constituye una vulneración del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, pues no tiene por objeto "[…] limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros […]" ni son resultado de "[…] prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia, con el propósito de determinar o mantener precios inequitativos en perjuicio de los consumidores y de los productores de materias primas".

Asimismo, tampoco vulneran el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Si el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, en congruencia con el artículo 25.13 del EGCAP, obliga a las entidades estatales a establecer el valor estimado de cada contrato y la justificación del mismo, ello no se opone a que cumplan este deber estandarizando condiciones generales respecto a la remuneración de una tipología contractual como la prevista en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993. Es decir, su expedición no constituye una vulneración de la reserva de ley ni un desconocimiento de normas reglamentarias. Finalmente, sin perjuicio de la restricción del artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015, la Agencia tampoco ha establecido lineamientos sobre topes máximos ni metodologías para su cálculo.

La regulación de los honorarios por mensualidades, o su adopción mediante tablas de honorarios, es una modalidad de determinación y pago del valor del contrato que no altera la naturaleza del contrato de prestación de servicios ni configura, por sí sola, una relación laboral. El pago retribuye la ejecución de las obligaciones de hacer pactadas y no el mero transcurso del tiempo ni el cumplimiento de una jornada. Por ello, el uso de una unidad mensual para fijar o liquidar los honorarios no faculta a la entidad para introducir elementos propios del vínculo laboral —subordinación, dependencia, cumplimiento de horario o sujeción jerárquica— ni para asimilar el régimen de los contratistas al de los servidores públicos. El numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 proscribe que estos contratos generen relación laboral; de acreditarse una relación subordinada operaría la primacía de la realidad sobre las formas —artículo 53 de la Constitución Política—, sin perjuicio de la falta

gravísima prevista en el numeral 1º del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019. La remuneración mensual es, entonces, una forma de pago y no un indicio de subordinación, siempre que se preserve la autonomía e independencia del contratista en la ejecución de sus obligaciones.

ii. Frente al segundo problema jurídico planteado, resulta pertinente señalar que el parágrafo 3 del artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015 debe interpretarse en concordancia con la regla general establecida en dicha disposición. El artículo prohíbe pactar, para los servicios personales calificados prestados de manera continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, una remuneración mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad. A su vez, el parágrafo 3 establece una excepción a dicha prohibición, al permitir que, cuando se requieran servicios altamente calificados, se pacten honorarios superiores a la remuneración total mensual del jefe de la entidad, sin que estos puedan exceder el valor total mensual de dicha remuneración incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina a cargo del empleador. Para la aplicación de esta excepción, el representante legal de la entidad debe certificar la justificación de la necesidad del servicio personal altamente calificado, las características y calidades específicas que reúne el contratista y las características de los productos o servicios que se espera obtener.

Es así como, la expresión "mensual" contenida en el parágrafo 3 no establece una regla sobre la forma en que deben estructurarse las obligaciones contractuales ni significa que estas deban ejecutarse necesariamente por períodos mensuales. Su finalidad es establecer una unidad temporal de referencia para determinar el límite de los honorarios que excepcionalmente pueden pactarse en los eventos previstos en la norma. Por consiguiente, la disposición no establece que el valor de los contratos de prestación de servicios deba determinarse multiplicando un valor mensual por el número de meses de duración del contrato, ni que el transcurso del plazo contractual constituya, por sí mismo, la causa del pago.

En consecuencia, debe distinguirse entre el plazo de ejecución del contrato, la forma en que se estructuran y ejecutan las obligaciones contractuales, la determinación del valor de los honorarios y la periodicidad de su pago. Estas categorías no son jurídicamente equivalentes. Un contrato puede tener un plazo determinado y contener obligaciones cuya ejecución se

distribuya durante dicho plazo, sin que ello implique que cada obligación deba corresponder a un período mensual o que la remuneración se cause exclusivamente por el transcurso del tiempo.

Así las cosas, el parágrafo 3 del artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015 no regula la forma en que deben pagarse los honorarios en todos los contratos de prestación de servicios, sino que establece una excepción al límite de remuneración previsto en dicha disposición para aquellos eventos en los que se requiera la contratación de servicios altamente calificados. Por tanto, cuando el contrato comprenda obligaciones determinadas por actividades, productos o resultados, la aplicación de la norma no exige que tales obligaciones se fraccionen artificialmente en períodos mensuales ni que su remuneración se determine atendiendo exclusivamente al plazo contractual. Con todo, el límite máximo que fija la norma conserva su carácter mensual, de manera que, cualquiera que sea la forma de estructurar las obligaciones o la periodicidad del pago, los honorarios no pueden superar, en su equivalente mensual, el tope allí previsto.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. 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. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

**3. Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que pueden celebrar las entidades estatales. Históricamente, dicha tipología se encontraba regulada en el artículo 138 del Decreto Ley 150 del 1976 y en el artículo 163 del Decreto Ley 222 de 1983. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley y, por tanto, en las condiciones descritas en los

artículos 13, 32 y 40 del EGCAP, su regulación desplaza las reglas del arrendamiento de servicios inmateriales de que tratan los artículos 2063 y siguientes del Código Civil. Actualmente, 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".

A pesar de la derogatoria del literal d) del artículo 24.1 del Estatuto General, la celebración de dicho contrato se realiza a través de la modalidad de la contratación directa. Así lo prevé el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, que dispone:

> "[…]
>
> Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:
>
> […]
>
> h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales".

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

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. Y requiere que la entidad estatal justifique en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella "no puedan

realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados".[1] Esto puede suceder en varios eventos, como, por ejemplo, que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia, y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de una persona natural que posea conocimiento y experiencia en el tema.

c) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo[2] en que quien celebra el contrato de prestación de servicios debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral. Por ello el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993 establece que "En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales", inciso que más que un enunciado que aluda al "ser" se refiere al "deber ser", pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios profesionales *no pueden* generar relación laboral, ni dar lugar a que las entidades estatales paguen por su cuenta los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista. Ello por cuanto, según se indicó, en dichos contratos no puede existir subordinación y dependencia; entonces, la relación laboral está proscrita y es el contratista quien, como "trabajador independiente" –como lo califican las normas en materia de seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral.

---

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

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

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

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

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

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

En todo caso, conforme al artículo 54.1 de la Ley 1952 de 2019, "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario", constituye falta gravísima "Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista […]"[4].

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 respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente"[5].

e) Los contratos de prestación de servicios constituyen un *género* que incluye, como *especies*, los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.
[4] Para la doctrina, "En el esquema constitucional vigente, la realización de actividades que impliquen el ejercicio permanente de función pública sólo puede estar radicada en servidores públicos y excepcionalmente, en los casos previstos por la ley, en particulares que cuenten con autorización expresa para ello. No es pues un contrato de prestación de servicios el instrumento para tolerar o encausar el desempeño de tales tareas, las cuales, en principio, sólo deben ser desplegadas por personas que estén vinculadas al Estado a través de una relación laboral administrativa […]" (Cfr. RODRÍGUEZ TAMAYO. Mauricio. Derecho disciplinario de la contratación estatal. Bogotá: Legis, 2020. p. 171).
[5] Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales[6]. 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"[7].

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

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

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

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

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

> mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación"[8].

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

> "Tienen lugar dentro de esta categoría los contratos de prestación de servicios que tengan por objeto la ejecución de trabajos artísticos, esto es, trabajos que corresponden al conjunto de creaciones humanas que expresan una especial visión del mundo, tanto real como imaginaria, y que sólo pueda celebrarse con determinadas personas naturales, lo que implica que el contratista debe ser un artista, esto es, una persona reconocida como realizador o productor de arte o trabajos artísticos"[9].

f) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio, siempre que este no ingrese dentro del objeto del contrato de consultoría, pues, como lo indicó el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial a la que se hizo referencia, si bien en ambos existe un componente intelectual intangible, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, precedido de un concurso de méritos[10]. Pero, tampoco puede suscribirse un contrato de prestación de servicios profesionales para que el contratista ejecute labores que se enmarcan en 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 en algunos casos la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa[11].

---

[8] Ibíd.
[9] Ibíd.
[10] 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".
[11] 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.

h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales. Es decir, en los contratos de prestación de servicios se puede estipular 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[12].

i) En algunos casos no es obligatoria la liquidación, pues así lo estableció el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993[13], refiriéndose a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

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[14].

k) En ellos no son necesarias las garantías[15].

En relación con los honorarios en los contratos de prestación de servicios, es pertinente precisar que no existe una disposición que establezca la forma en la que deberían fijarse, pues en virtud del principio de autonomía de la voluntad,

---

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.

[12] Esta norma expresa: "Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

[…]

2o. Pactaran 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, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

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

[…]".

[13] 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".

[14] 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.

[…]".

[15] 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".

las partes pueden determinar el contenido de los contratos estatales e incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución Política, la ley y el orden público.

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

Lo anterior, en razón a que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales del deber de realizar planeación en la etapa precontractual, para que los Procesos de Contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboraran en la consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

> "7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.
> […]
>
> 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.
>
> Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta

> condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.
>
> 13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.
>
> 14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados […]".

Lo anterior le permitirá a la Entidad Estatal identificar desde el punto de vista técnico y financiero el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables que puedan afectar el procedimiento de selección, celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos que su deficiencia o ausencia, "genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierta de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia de la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales"[16].

En congruencia con el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional –Decreto 1082 de 2015–, dispone en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 el contenido mínimo de los estudios y documentos previos:

> "Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:
>
> 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

[16] DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59.

> 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
>
> 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
>
> 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
>
> 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
>
> 6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
>
> 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación.
>
> 8. La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
>
> El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía".

De esta manera, antes de iniciar un procedimiento de selección, la Entidad Estatal podrá determinar con los estudios previos: i) la verdadera necesidad de la celebración del contrato; ii) las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras o los servicios cuya contratación se haya determinado necesaria, iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución del contrato; v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago producto de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades; y vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato que se pretenda celebrar. La consideración de todos estos aspectos permite que los contratos resultantes de la planeación cuenten

con el sustento técnico, económico y jurídico que incidirá en una adecuada ejecución.

Mas allá del incumplimiento de la normativa, los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato, por lo que deben publicarse en la etapa precontractual y sirven de motivación para los documentos expedidos unilateralmente por la Entidad Estatal tales como el acto administrativo de apertura, los pliegos de condiciones y el acto de adjudicación, entre otros. En ese sentido, los estudios y documentos previos son necesarios antes de la celebración del contrato, pues fundamentan las condiciones que la Entidad Estatal exige en su Proceso de Contratación. Sin embargo, luego de la suscripción del contrato la entidad no debe actuar unilateralmente, sino que debe respetar la buena fe contractual y proceder de acuerdo con lo pactado[17].

En ese contexto, conforme se desprende de los numerales 2 y 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, uno de los aspectos principales que deben abarcar los estudios previos es la determinación del objeto a contratar con sus especificaciones y el valor estimado del contrato aparejado de su respectiva justificación. Para estos efectos resulta relevante la información recolectada en el marco del estudio del mercado y el análisis del sector económico y de los potenciales oferentes, actividades de planeación previa que sirven para identificar aspectos concretos del mercado que pueden afectar el proceso de selección o las condiciones del negocio a realizar mediante el proceso de contratación. En este sentido, el análisis del sector de las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo, al que se refiere el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, constituye un insumo importante para determinar factores que pudieran determinar el valor del contrato y orientar a la entidad en torno al monto de la disponibilidad presupuestal que requiere a realizar la contratación[18].

Ahora bien, pese a que la normativa en materia de contratación estatal establece la obligatoriedad de realizar el análisis necesario para conocer el sector

[17] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 31 de agosto de 2011. Exp. 18.080. C.P. Ruth Stella Correa Palacio: "[…] recuérdese que la aplicación de la buena fe en materia negocial implica para las partes la observancia la observancia de una conducta enmarcada dentro del contexto de los deberes de corrección, claridad y recíproca lealtad que se deben los contratantes, para remitir la realización de los efectos finales buscados en el contrato".

[18] Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso"

relativo al objeto del Proceso de Contratación, no determinan un procedimiento específico para efectuar dicho análisis por lo que las entidades son autónomas para estructurarlo, para lo cual deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y realizar un análisis integral de planeación que sirva de sustento a la decisión de realizar un Proceso de Contratación. En línea con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente elaboró la "Guía para la Elaboración de Estudios del Sector"[19], instrumento que sirve de apoyo para entender el mercado del bien, obra o servicio que la Entidad Estatal pretende adquirir para diseñar el Proceso de Contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo. Esta Guía es un insumo para realizar el estudio del sector relativo al Proceso de Contratación, ya que comprende pautas sobre los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta y constituye un instrumento de orientación, por lo que –al carecer de fuerza vinculante– su aplicación no exime a las entidades de acatar las normas vigentes. De este modo, la Guía contiene recomendaciones generales por lo que no debe aplicarse de manera mecánica, pues la profundidad del estudio del sector depende de la complejidad y particularidades de cada Proceso de Contratación. En este instrumento se recomienda, particularmente para la contratación directa y los contratos de prestación de servicios que:

> "[…] el Estudio del Sector debe tener en cuenta el objeto del Proceso de Contratación, y particularmente condiciones del contrato, como los plazos, formas de entrega y de pago. El Estudio del Sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de optar por esta modalidad de selección, así como también la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.
>
> La Entidad debe consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información de soporte de estos, los aspectos referenciados por el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, esto es, el análisis desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo. En un contrato de prestación de servicios profesionales, el Estudio del Sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y/o experiencia que llevan a contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones

[19] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Elaboración de Estudios del Sector. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/manualesguias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias.

> de desarrollar dicho objeto, por lo cual, el precio no debe ser el factor exclusivo de análisis; pues se debe analizar elementos como la idoneidad y la eficiencia del servicio".

En ese sentido, las entidades públicas determinan el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos de conformidad con lo establecido en el análisis del sector y en los documentos o estudios previos. Para determinar el objeto a contratar y su valor estimado de las obras, bienes o servicios, el numeral 5.2.5 de la guía recomienda hacer un estudio de mercado, para lo cual la entidad puede apoyarse en la solicitud de cotizaciones, la consulta de bases de datos especializadas o el análisis de precios históricos.

Ahora bien, el pago, denominado honorarios, constituye la retribución por una obligación de hacer, que se materializa en la ejecución de las obligaciones pactadas para satisfacer una necesidad de la entidad pública. Cabe resaltar, que ni la Ley 80 de 1993, ni la Ley 1150 de 2007, ni el Decreto 1082 de 2015 establecen la obligatoriedad de implementar tablas de honorarios, estandarizar perfiles, ni fijar condiciones uniformes para el pago de los honorarios en los contratos de prestación de servicios. No obstante, ello no impide que las entidades, en ejercicio de su discrecionalidad, puedan adoptar tales medidas si lo consideran pertinente.

Dichas tablas se adoptan usualmente a través de resoluciones internas, actos administrativos de carácter general y con vocación de permanencia en el tiempo que regulan diferentes escalas de pago en función de criterios como la formación académica, la experiencia u otros factores relevantes para la remuneración. El establecimiento de las escalas de pago debe ser resultado de un análisis técnico y económico de las variables necesarias para fijar los honorarios; razón por la cual, este *estudio de mercado general previo* debe tomarse en cuenta para el *análisis del sector* que corresponde a cada contrato de prestación de servicios, pues a través del primero se justifica el valor del objeto contratado. En esta medida, la estandarización del *estudio de mercado general previo* no suple los *análisis del sector en cada contrato específico*, pero es un punto de partida que facilita la elaboración de estos últimos.

Para esta Agencia, la expedición de las tablas de honorarios para los contratos de prestación de servicios no es restrictiva de la libre competencia económica. Por un lado, la causal de contratación directa del literal h) del artículo

2.4 de la Ley 1150 de 2007 excluye la pluralidad de oferentes, por lo que no existe concurrencia entre los interesados. Por otra parte, tampoco constituye una vulneración del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, pues no tiene por objeto "[…] limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros […]" ni son resultado de "[…] prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia, con el propósito de determinar o mantener precios inequitativos en perjuicio de los consumidores y de los productores de materias primas".

Asimismo, tampoco vulneran el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Si el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, en congruencia con el artículo 25.13 del EGCAP, obliga a las entidades estatales a establecer el valor estimado de cada contrato y la justificación de este, ello no se opone a que cumplan este deber estandarizando condiciones generales respecto a la remuneración de una tipología contractual como la prevista en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993. Es decir, su expedición no constituye una vulneración de la reserva de ley ni un desconocimiento de normas reglamentarias. Finalmente, sin perjuicio de la restricción del artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015, la Agencia tampoco ha establecido lineamientos sobre topes máximos ni metodologías para su cálculo[20].

Conviene añadir que la regulación de los honorarios por mensualidades o mediante tablas no modifica la naturaleza del contrato de prestación de servicios ni habilita a la entidad para asimilar al contratista a un servidor público. Según se expuso al describir las características de esta tipología, el pago de honorarios

[20] El artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015 dispone lo siguiente: "Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

Parágrafo 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de 'remuneración servicios técnicos' desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

Parágrafo 3°. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores pres-tacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

Parágrafo 4°. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle".

retribuye la ejecución de obligaciones de hacer y no el transcurso del tiempo o el cumplimiento de una jornada, de modo que el empleo de una unidad mensual para fijar o liquidar la remuneración atañe a la forma de pago y a la planeación presupuestal, y no a los elementos configurativos del contrato de trabajo. La entidad no puede, con fundamento en la periodicidad mensual del pago, imponer subordinación, dependencia o sujeción horaria, pues el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 proscribe que estos contratos generen relación laboral y, de acreditarse una relación laboral subordinada, operaría la primacía de la realidad sobre las formalidades —artículo 53 de la Constitución Política—, en los términos de la Sentencia C-154 de 1997. La autonomía e independencia del contratista en la ejecución de sus obligaciones es, así, el criterio que distingue el pago mensual de honorarios de la remuneración propia del empleo público.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en 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 contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

## 4. Referencias normativas:

- Constitución Política, artículos 53 y 122.

- Ley 155 de 1959, artículo 1.
- Ley 80 de 1993, artículos 13, 14, 24, 25, 32, 40 y 60.
- Ley 1150 de 2007, artículos 2 y 6.
- Ley 1952 de 2019, artículo 54.
- Código Civil, artículos 2063 y siguientes.
- Código Sustantivo del Trabajo, artículo 22.
- Decreto 019 de 2012, artículo 217.
- Decreto 1068 de 2015, artículos 2.8.4.4.5, 2.8.4.4.6, y 2.8.4.4.6.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.1.2.1.1, 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.1.2.1.4.5 y 2.2.1.2.1.4.9.

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

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre las tablas de honorarios en los contratos de prestación de servicios en los Conceptos 2201913000008315 del 7 de noviembre de 2019, C-102 del 4 de mayo de 2023, C-920 del 30 de diciembre de 2024, C-798 del 30 de julio de 2025, C-1173 del 2 de octubre de 2025 y C-115 de febrero de 2026. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos.

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

Aprovechamos la oportunidad para manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se

requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía: 01800 0520808
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- Página web: www.colombiacompra.gov.co

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,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

| | |
|---|---|
| Elaboró: | Ángela María Olmos Andrade<br>Analista T2 - 02 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo<br>Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná<br>Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |