



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Naturaleza

El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, que pueden celebrar las entidades estatales. 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. (...) 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.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Elementos característicos

- 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. Tratándose de personas naturales, 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”.
- c) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo en que quien celebra el contrato de prestación de servicios debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral.
- d) Deben ser temporales.
- 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 prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.
- f) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa.
- g) Para su celebración no se requiere en algunos casos la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa.
- h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales.
- 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, 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.
- k) En ellos no son necesarias las garantías.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Acreditación de idoneidad o experiencia - Guía para la incorporación de lineamientos de integridad en la contratación de prestación de servicios



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[...] de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.4.9., la entidad estatal deberá verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. Para tales fines, deberán establecer en los documentos previos cuales son los documentos que solicitarán al futuro contratista para acreditar y verificar los requisitos exigidos.

[...] la *"Guía para la incorporación de lineamientos de integridad en la contratación de prestación de servicios"*, expedida por la Agencia de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en su Anexo 2 y 3, relaciona una lista ilustrativa de los documentos que puede solicitar la entidad del estado para suscribir contratos de prestación de servicios bien sea con persona natural o jurídica, como por ejemplo, los certificados de antecedentes judiciales, fiscales, disciplinarios, documentos que acrediten la experiencia profesional, formación académica, matrícula profesional, RIT, RUT, certificado de afiliación al sistema de seguridad social integral, entre otros.

[...] será la entidad estatal, dentro de su autonomía contractual, la llamada a definir los criterios necesarios para evaluar la idoneidad y experiencia del futuro contratista, así como la ausencia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP

El principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones, para que se divulguen y eventualmente se controlen las actuaciones. El literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 dispone que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos”.

De otra parte, la Ley 1712 de 2014 –Ley Estatutaria de transparencia y derecho de acceso a la información y a los documentos públicos–, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, los de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos legales.

SECOP II – Plataforma transaccional – Diferencias SECOP I

El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP – es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con cargo a recursos públicos. El SECOP es el único punto de ingreso de información y de generación de reportes para las Entidades Estatales, los entes de control y la ciudadanía en general, el cual garantiza que se

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cumplan los principios de publicidad y transparencia en la gestión contractual. Son componentes del Sistema Electrónico de Contratación las siguientes plataformas administradas por Colombia Compra Eficiente: SECOP I, SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano -TVEC.

El SECOP II es una plataforma transaccional, que permite gestionar en línea todos los procedimientos de contratación, con cuentas y usuarios asociados a estas, para las entidades y los proveedores, y vista pública para cualquier interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Desde sus cuentas, las entidades crean, evalúan y adjudican procedimientos de contratación, y gestionan la fase de ejecución del contrato. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del procedimiento, presentar ofertas y seguir el procedimiento de selección en línea.

En este sentido, en el SECOP II el procedimiento contractual se desarrolla en línea y dentro de la plataforma, conformándose un expediente electrónico, lo cual denota una diferencia con el SECOP I, donde el procedimiento es físico, esto es, con documentos escritos que se publican para cumplir las obligaciones de las entidades antes señaladas. Al existir esa diferencia entre las dos versiones del SECOP, no es posible realizar en SECOP II actuaciones por escrito que son propias del SECOP I, sino que los documentos y actuaciones son electrónicas. Debido a que la plataforma es totalmente transaccional, el trámite se realiza en línea y la publicidad de las actuaciones es concomitante, según transcurran cada una de las etapas del procedimiento, lo que descarta la necesidad de cargar documentación alguna, salvo algunas excepciones.

CIRCULAR EXTERNA 007 DE 2025 – Alcance – Gestión documental

La Circular Externa No. 007 de 2025 modificó el numeral 2 de la Circular Externa Única Versión 03, con el propósito de armonizar la gestión contractual con la gestión documental y delimitar claramente las competencias entre la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y las Entidades Estatales. De esta forma, la Circular ratifica que SECOP I y SECOP II constituyen las plataformas oficiales mediante las cuales se desarrollan electrónicamente las actuaciones propias del Sistema de Compra Pública y se garantiza el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, trazabilidad y acceso a la información pública.

Sin embargo, igualmente precisa que dichas plataformas no fueron concebidas ni operan como Sistemas de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo ni como sistemas de preservación digital a largo plazo. En consecuencia, la responsabilidad de conformar, organizar, administrar, custodiar, preservar y garantizar el valor archivístico y probatorio de los expedientes electrónicos corresponde a cada Entidad Estatal en su condición de productora documental, de conformidad con la normativa archivística vigente.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2026



Señor
JAVIER FERNANDO VERA DELGADO
ja.vera1639@gmail.com
Bucaramanga (Santander)

Concepto C- 1265 de 2026

Temas: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Naturaleza / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Elementos característicos / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Acreditación de idoneidad o experiencia - Guía para la incorporación de lineamientos de integridad en la contratación de prestación de servicios / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – SECOP / SECOP II – Plataforma transaccional – Diferencias SECOP I / CIRCULAR EXTERNA 007 DE 2025 – Alcance – Gestión documental.

Radicación: Respuesta a consulta con radicado N.º 1_2026_08_12_010638.

Estimado señor Vera:

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 a su solicitud radicada ante esta entidad el 12 de agosto de 2026 en la cual manifiesta lo siguiente:

“

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1. Informar cuáles son los requisitos de planeación aplicables a los contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión celebrados mediante contratación directa.
2. Precisar el contenido mínimo que deben contener los estudios y documentos previos respecto de la necesidad contractual.
3. Informar cómo debe justificarse que una determinada actividad requiera contratación externa y cuál debe ser el soporte documental de esa decisión.
4. Indicar cuáles buenas prácticas recomienda Colombia Compra Eficiente para evitar contrataciones sucesivas de necesidades estructurales sin adecuada evaluación institucional.
5. Informar cuál información contractual debe encontrarse publicada en SECOP respecto de contratos profesionales y de apoyo a la gestión.
6. Informar qué herramientas o campos de SECOP permiten identificar contratos sucesivos celebrados por una misma entidad para objetos iguales o semejantes.
7. Informar si existen guías, circulares, conceptos o documentos orientadores vigentes sobre prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, y remitir copia o enlace.
8. Precisar qué criterios de trazabilidad y publicidad facilitan el control ciudadano sobre estudios previos, objetos, obligaciones, valores, supervisión, adiciones y prórrogas.
9. Informar cómo se articula el principio de planeación contractual con la necesidad de evitar que una contratación temporal se convierta de hecho en mecanismo indefinido para atender requerimientos permanentes.”

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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

I. Problemas planteados:

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

- i. ¿Cuáles son los requisitos de planeación, justificación y documentación aplicables a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y cómo debe garantizarse su temporalidad, adecuada publicidad y trazabilidad para evitar su utilización sucesiva en necesidades permanentes?
- ii. ¿Qué información debe publicarse en el SECOP y qué herramientas permiten identificar y hacer seguimiento a contratos sucesivos, garantizando su trazabilidad y el control ciudadano?

II. Respuesta:

i) La contratación directa de servicios profesionales y de apoyo a la gestión exige la observancia de los principios de planeación, economía, responsabilidad y transparencia previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por ello, la entidad estatal debe adelantar las actuaciones de planeación necesarias para identificar la necesidad que pretende satisfacer, justificar la procedencia de la contratación y definir las condiciones bajo las cuales se ejecutará el objeto contractual,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

aspectos que deben quedar reflejados en los estudios y documentos previos del proceso.

En desarrollo del principio de planeación, la entidad estatal debe realizar los análisis necesarios para definir el objeto contractual, las obligaciones a cargo del contratista, el plazo de ejecución, el valor estimado del contrato y las condiciones requeridas para satisfacer la necesidad identificada. Asimismo, los estudios previos deben contener la justificación de la modalidad de selección y los elementos que permitan evidenciar que la contratación proyectada responde a una necesidad real de la administración.

Tratándose de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 establece que la entidad estatal debe verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En consecuencia, corresponde a la entidad determinar desde la etapa precontractual cuáles son las condiciones académicas, profesionales, técnicas o de experiencia que resultan necesarias para ejecutar el objeto contractual, así como los documentos que permitirán acreditar dichas calidades.

De igual forma, cuando la contratación se celebre con personas naturales, la entidad debe justificar en los estudios previos las razones por las cuales las actividades requeridas no pueden ser desarrolladas por personal de planta o exigen conocimientos especializados, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Para tales efectos, la decisión debe encontrarse soportada en documentos, certificaciones o análisis que permitan evidenciar la inexistencia o insuficiencia de personal disponible o la necesidad de acudir a conocimientos especializados para atender adecuadamente la necesidad institucional.

Sobre este particular, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente señaló en el Concepto C-134 del 10 de marzo de 2026 que, en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, los estudios y documentos previos deben establecer las condiciones mínimas exigidas para satisfacer la necesidad de la entidad y los requisitos que debe acreditar el futuro contratista para el cumplimiento del objeto contractual. Asimismo, precisó que corresponde a la entidad definir los documentos que solicitará para verificar la idoneidad, experiencia y demás

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

condiciones exigidas, dentro del marco de su autonomía contractual y de las disposiciones contenidas en su manual de contratación, cuando exista.

En el mismo sentido, la Agencia ha indicado que instrumentos como la Guía para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión¹ y la Guía para la incorporación de lineamientos de integridad en la contratación de prestación de servicios² constituyen referentes orientadores para fortalecer la adecuada estructuración de estos procesos contractuales, particularmente en aspectos relacionados con la acreditación de requisitos, la documentación de la necesidad, la integridad, la transparencia y la trazabilidad de la contratación.

Ahora bien, el deber de planeación también implica que la entidad examine la naturaleza de la necesidad que pretende atender y determine si esta conserva un carácter temporal o si, por el contrario, corresponde a una necesidad permanente o estructural. Por ello, resulta necesario analizar la existencia de contrataciones anteriores para actividades semejantes, la duración de la necesidad, la suficiencia de los recursos institucionales disponibles y la conveniencia de continuar acudiendo a la contratación de prestación de servicios, con el propósito de evitar que esta modalidad sea utilizada de manera indefinida para atender requerimientos permanentes de la administración.

ii) El fundamento constitucional del deber de publicidad se encuentra en el artículo 209 de la Constitución Política, conforme al cual la función administrativa se desarrolla, entre otros, con fundamento en el principio de publicidad.

En desarrollo de este principio, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el SECOP como el mecanismo que contiene la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos y dispone su difusión a través de canales electrónicos.

Ahora bien, esta Agencia ha reiterado la relación existente entre publicidad, SECOP y control ciudadano así las cosas en el Concepto C-852 de

¹ https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/cce-eicp-gi-23_guia_contratacion_prestacion_de_servicios_v1_11-07-2023_def_1_1.pdf

² <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-incorporacion-de-lineamientos-de-integridad-en-la-contratacion-de-prestacion-de-servicios>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2 de julio de 2026, esta Subdirección Contractual explicó que el principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones para que puedan ser divulgados y eventualmente controlados. El mismo concepto relaciona este deber con los principios de máxima publicidad y transparencia en la información establecidos en la Ley 1712 de 2014.

En igual sentido, el Concepto C-471 de 29 de abril de 2026 señala que el principio de publicidad fundamenta el deber de dar a conocer los actos, contratos y decisiones administrativas y relaciona este deber con el SECOP y con la Ley 1712 de 2014.

A su vez, el Concepto C-092 de 13 de marzo de 2026 resulta particularmente pertinente, pues señala que toda la actividad contractual debe ponerse a disposición del público como desarrollo del principio de publicidad y del derecho de acceso a la información. Además, relaciona este deber con la publicación de los datos de adjudicación y de ejecución de los contratos.

Tratándose de SECOP II, debe tenerse presente que no se trata únicamente de un repositorio documental. Colombia Compra Eficiente ha señalado en el Concepto C-441 de 2025 que, respecto de los contratos de prestación de servicios, los documentos que deben publicarse corresponden, en términos generales, a los expedidos con ocasión de la gestión contractual, y que SECOP II tiene una naturaleza transaccional, por lo que el proceso contractual avanza mediante los documentos y actuaciones electrónicas generados en la propia plataforma.

La trazabilidad exige publicar la información contractual de forma integral y organizada, permitiendo reconstruir la secuencia de la contratación. Para identificar y analizar contratos sucesivos, resulta relevante contrastar la entidad, contratista, objeto, fechas, valor, documentos del proceso, modificaciones y la información de ejecución y supervisión, con el fin de establecer posibles coincidencias, continuidad y justificación de las contrataciones.

Así, la consulta conjunta de estos elementos permite pasar de una revisión individual de cada contrato a un análisis agregado de la contratación

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de la entidad, particularmente útil para determinar si una necesidad se ha venido atendiendo reiteradamente mediante contratos sucesivos.

Debe precisarse, sin embargo, que la existencia de contratos sucesivos identificados mediante SECOP no permite por sí sola concluir que exista una irregularidad. La información obtenida debe ser contrastada con los estudios previos, la justificación de cada contratación, la naturaleza de las actividades, los plazos, las necesidades institucionales y las demás circunstancias particulares de cada proceso.

Finalmente, debe advertirse que el análisis en torno a un proceso de contratación específico debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, 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 corresponderá a los interesados de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Así las cosas, al tratarse de un análisis que debe realizarse en un procedimiento contractual específico, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Previo a dar respuesta al primer problema jurídico, resulta necesario presentar algunas consideraciones sobre la naturaleza y características del contrato de prestación de servicios.

El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- en adelante EGCAP -, 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

b) Admite que se suscriba tanto con personas naturales como con personas jurídicas. Tratándose de personas naturales, 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”³. 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 trabajo⁴ 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

³ 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”.

⁴ 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”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

laboral está proscrita y es el contratista quien, como “trabajador independiente” –como lo califican las normas en materia de seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral.

Pero es posible que, a pesar de este mandato deontológico, en la práctica surja la relación laboral, pues, como se sabe, el contrato de trabajo es un *contrato realidad*, ya que para su perfeccionamiento rige el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades. Por ello, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que “las expresiones acusadas del numeral 3º. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no vulneran los preceptos constitucionales, razón por la cual deberán ser declaradas exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada”⁵.

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 (...)”⁶.

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

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. M. P: Hernando Herrera Vergara.

⁶ 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).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”⁷.

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 prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales⁸. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios *profesionales* con las otras dos especies del género en el cual se ubican radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor. Así lo consideró el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013, al indicar, respecto del contrato de prestación de servicios profesionales, que:

“Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectual cualificado: el saber profesional”⁹.

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:

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. M.P: Hernando Herrera Vergara.

⁸ El Decreto 1082 de 2015 lo establece así: “Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

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

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

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41719. C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación”¹⁰.

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”¹¹.

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 méritos¹². Pero, tampoco puede

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid. 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”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 directa¹³.

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 1993¹⁴.

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 1993¹⁵, refiriéndose a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

¹³ 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.

¹⁴ 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. [...]"

¹⁵ La norma dispone: "La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 2007¹⁶.

k) En ellos no son necesarias las garantías¹⁷.

Ahora bien, 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, especialmente, en los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y de trabajos artísticos, se constata en los estudios y documentos previos, los cuales deben indicar, entre otras, las condiciones mínimas exigidas para suplir la necesidad de la entidad así como los requisitos que debe acreditar el futuro contratista para el cumplimiento del objeto contractual.

En este contexto, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.4.9., la entidad estatal deberá verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. Para tales fines, deberán establecer en los documentos previos cuales son los documentos que solicitarán al futuro contratista para acreditar y verificar los requisitos exigidos.

Ahora bien, resulta importante indicar que en la *"Guía para la incorporación de lineamientos de integridad en la contratación de prestación de servicios"*¹⁸, expedida por la Agencia de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en su Anexo 2 y 3, relaciona una lista ilustrativa de los documentos que puede solicitar la entidad del estado para suscribir contratos de prestación de servicios bien sea con persona natural o jurídica, como por ejemplo, los certificados de antecedentes judiciales, fiscales, disciplinarios, documentos que

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 exigirlos o no debe estar en los estudios y documentos previos".

¹⁸ Se puede consultar en cce-eicp-gi-23_guia_contratacion_prestacion_de_servicios_v1_11-07-2023_def_1_1.pdf

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

acrediten la experiencia profesional, formación académica, matrícula profesional, RIT, RUT, certificado de afiliación al sistema de seguridad social integral, entre otros.

En ese sentido, será la entidad estatal, dentro de su autonomía contractual, la llamada a definir los criterios necesarios para evaluar la idoneidad y experiencia del futuro contratista, así como la ausencia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, sin que exista alguna exigencia normativa, salvo algunos casos que se indicarán más adelante. No obstante lo anterior, si la entidad estatal cuenta con algún manual de contratación, adoptará lo allí plasmado e incluso, podrá adoptar los lineamientos establecidos en la guía antes mencionada expedida por esta Agencia.

Lo que resulta necesario es que la entidad estatal evalúe y se cerciore sobre la idoneidad y experiencia del futuro contratista para ejercer las actividades propias del objeto contractual, definidas en los estudios previos que posteriormente se concretará a través de la celebración del contrato de prestación de servicios, conforme a los requisitos exigidos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, en relación al primer problema jurídico planteado la contratación directa de servicios profesionales y de apoyo a la gestión exige la observancia de los principios de planeación, economía, responsabilidad y transparencia previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por ello, la entidad estatal debe adelantar las actuaciones de planeación necesarias para identificar la necesidad que pretende satisfacer, justificar la procedencia de la contratación y definir las condiciones bajo las cuales se ejecutará el objeto contractual, aspectos que deben quedar reflejados en los estudios y documentos previos del proceso.

En desarrollo del principio de planeación, la entidad estatal debe realizar los análisis necesarios para definir el objeto contractual, las obligaciones a cargo del contratista, el plazo de ejecución, el valor estimado del contrato y las condiciones requeridas para satisfacer la necesidad identificada. Asimismo, los estudios previos deben contener la justificación de la modalidad de selección y los elementos que permitan evidenciar que la contratación proyectada responde a una necesidad real de la administración.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Tratándose de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 establece que la entidad estatal debe verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En consecuencia, corresponde a la entidad determinar desde la etapa precontractual cuáles son las condiciones académicas, profesionales, técnicas o de experiencia que resultan necesarias para ejecutar el objeto contractual, así como los documentos que permitirán acreditar dichas calidades.

De igual forma, cuando la contratación se celebre con personas naturales, la entidad debe justificar en los estudios previos las razones por las cuales las actividades requeridas no pueden ser desarrolladas por personal de planta o exigen conocimientos especializados, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Para tales efectos, la decisión debe encontrarse soportada en documentos, certificaciones o análisis que permitan evidenciar la inexistencia o insuficiencia de personal disponible o la necesidad de acudir a conocimientos especializados para atender adecuadamente la necesidad institucional.

Sobre este particular, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente señaló en el Concepto C-134 del 10 de marzo de 2026 que, en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, los estudios y documentos previos deben establecer las condiciones mínimas exigidas para satisfacer la necesidad de la entidad y los requisitos que debe acreditar el futuro contratista para el cumplimiento del objeto contractual. Asimismo, precisó que corresponde a la entidad definir los documentos que solicitará para verificar la idoneidad, experiencia y demás condiciones exigidas, dentro del marco de su autonomía contractual y de las disposiciones contenidas en su manual de contratación, cuando exista.

En el mismo sentido, la Agencia ha indicado que instrumentos como la Guía para la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión¹⁹ y la Guía para la incorporación de lineamientos de integridad en la contratación de prestación de servicios²⁰ constituyen referentes orientadores

¹⁹ https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/cce-eicp-gi-23_quia_contratacion_prestacion_de_servicios_v1_11-07-2023_def_1_1.pdf

²⁰ <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-incorporacion-de-lineamientos-de-integridad-en-la-contratacion-de-prestacion-de-servicios>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

para fortalecer la adecuada estructuración de estos procesos contractuales, particularmente en aspectos relacionados con la acreditación de requisitos, la documentación de la necesidad, la integridad, la transparencia y la trazabilidad de la contratación.

Ahora bien, el deber de planeación también implica que la entidad examine la naturaleza de la necesidad que pretende atender y determine si esta conserva un carácter temporal o si, por el contrario, corresponde a una necesidad permanente o estructural. Por ello, resulta necesario analizar la existencia de contrataciones anteriores para actividades semejantes, la duración de la necesidad, la suficiencia de los recursos institucionales disponibles y la conveniencia de continuar acudiendo a la contratación de prestación de servicios, con el propósito de evitar que esta modalidad sea utilizada de manera indefinida para atender requerimientos permanentes de la administración.

ii) En relación al segundo problema jurídico planteado Como punto de partida, es necesario señalar que el principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones, para que se divulguen y eventualmente se controlen las actuaciones. El literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 dispone que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos”.

De otra parte, la Ley 1712 de 2014 –Ley Estatutaria de transparencia y derecho de acceso a la información y a los documentos públicos–, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, los de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”²¹. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a

²¹ Ley 1712 de 2014: “Artículo 2. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos legales.

Adicionalmente, establece que todas las Entidades Públicas²² deben publicar la información relativa a su contratación. Por su parte, el literal g) del artículo 11 señala que las Entidades deben garantizar la publicidad de “sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones”.

Esta obligación fue desarrollada expresamente en el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015²³, el cual dispuso que la publicación de la información contractual de los sujetos que contratan con cargo a recursos públicos debe hacerse en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – en adelante SECOP–. Particularmente, el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto establece que las Entidades Estatales tienen la obligación de publicar “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]”. A su vez, la expresión Documentos del Proceso está definida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1., donde se establece que son: “(a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”.

El anterior no es un listado taxativo, sino enunciativo, puesto que el artículo 2.2.1.1.1.3.1 incluye en la noción de Documentos del Proceso “cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de

²² Ley 1712 de 2014: “Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital”.

²³ “Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3º de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]
[...].

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Contratación". Este mismo artículo define la expresión *proceso de contratación* como el "Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde".

En ese sentido, una interpretación sistemática de las disposiciones anteriores del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con el principio de publicidad, indica que las Entidades Estatales tienen la obligación de publicar *todos* los documentos que expidan con ocasión del proceso de contratación. Este mandato implica que todos los documentos de las etapas precontractual, de ejecución y postcontractual deberán ser publicados en SECOP dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición para cumplir con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

De acuerdo con lo expuesto, el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP – es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con cargo a recursos públicos. El SECOP es el único punto de ingreso de información y de generación de reportes para las Entidades Estatales, los entes de control y la ciudadanía en general, el cual garantiza que se cumplan los principios de publicidad y transparencia en la gestión contractual. Son componentes del Sistema Electrónico de Contratación las siguientes plataformas administradas por Colombia Compra Eficiente: SECOP I, SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano -TVEC.

El SECOP II es una plataforma transaccional, que permite gestionar en línea todos los procedimientos de contratación, con cuentas y usuarios asociados a estas, para las entidades y los proveedores, y vista pública para cualquier interesado en hacer seguimiento a la contratación pública. Desde sus cuentas, las entidades crean, evalúan y adjudican procedimientos de contratación, y gestionan la fase de ejecución del contrato. Los proveedores pueden hacer comentarios a los documentos del procedimiento, presentar ofertas y seguir el procedimiento de selección en línea.

En este sentido, en el SECOP II el procedimiento contractual se desarrolla en línea y dentro de la plataforma, conformándose un expediente electrónico, lo cual denota una diferencia con el SECOP I, donde el procedimiento es físico, esto es, con documentos escritos que se publican para cumplir las obligaciones

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de las entidades antes señaladas. Al existir esa diferencia entre las dos versiones del SECOP, no es posible realizar en SECOP II actuaciones por escrito que son propias del SECOP I, sino que los documentos y actuaciones son electrónicas. Debido a que la plataforma es totalmente transaccional, el trámite se realiza en línea y la publicidad de las actuaciones es concomitante, según transcurran cada una de las etapas del procedimiento, lo que descarta la necesidad de cargar documentación alguna, salvo algunas excepciones.

De este modo, es preciso indicar que, las entidades son responsables de la completitud y calidad de la información, así como de la administración de los documentos y expedientes electrónicos de los procesos de contratación que se adelanten en el SECOP II. En todo caso, si en el desarrollo de la conformación del proceso de contratación en la plataforma se generan documentos administrativos propios de la entidad para las diferentes etapas del proceso contractual, tales como: estudios previos, matriz de riesgos, informe de evaluación, resolución o acto de adjudicación, acta de inicio, certificaciones de contratos, entre otros, la entidad queda habilitada para cargar estos documentos en la plataforma con el propósito de complementar el expediente electrónico del Proceso de Contratación en el SECOP II.

Ahora bien, esta Agencia ha reiterado la relación existente entre publicidad, SECOP y control ciudadano así las cosas en el Concepto C-852 de 2 de julio de 2026, esta Subdirección Contractual explicó que el principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones para que puedan ser divulgados y eventualmente controlados. El mismo concepto relaciona este deber con los principios de máxima publicidad y transparencia en la información establecidos en la Ley 1712 de 2014.

En igual sentido, el Concepto C-471 de 29 de abril de 2026 señala que el principio de publicidad fundamenta el deber de dar a conocer los actos, contratos y decisiones administrativas y relaciona este deber con el SECOP y con la Ley 1712 de 2014.

A su vez, el Concepto C-092 de 13 de marzo de 2026 resulta particularmente pertinente, pues señala que toda la actividad contractual debe ponerse a disposición del público como desarrollo del principio de publicidad y del derecho de acceso a la información. Además, relaciona este deber con la publicación de los datos de adjudicación y de ejecución de los contratos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Tratándose de SECOP II, debe tenerse presente que no se trata únicamente de un repositorio documental. Colombia Compra Eficiente ha señalado en el Concepto C-441 de 2025 que, respecto de los contratos de prestación de servicios, los documentos que deben publicarse corresponden, en términos generales, a los expedidos con ocasión de la gestión contractual, y que SECOP II tiene una naturaleza transaccional, por lo que el proceso contractual avanza mediante los documentos y actuaciones electrónicas generados en la propia plataforma.

La trazabilidad exige publicar la información contractual de forma integral y organizada, permitiendo reconstruir la secuencia de la contratación. Para identificar y analizar contratos sucesivos, resulta relevante contrastar la entidad, contratista, objeto, fechas, valor, documentos del proceso, modificaciones y la información de ejecución y supervisión, con el fin de establecer posibles coincidencias, continuidad y justificación de las contrataciones.

Así, la consulta conjunta de estos elementos permite pasar de una revisión individual de cada contrato a un análisis agregado de la contratación de la entidad, particularmente útil para determinar si una necesidad se ha venido atendiendo reiteradamente mediante contratos sucesivos.

Debe precisarse, sin embargo, que la existencia de contratos sucesivos identificados mediante SECOP no permite por sí sola concluir que exista una irregularidad. La información obtenida debe ser contrastada con los estudios previos, la justificación de cada contratación, la naturaleza de las actividades, los plazos, las necesidades institucionales y las demás circunstancias particulares de cada proceso.

Finalmente, debe advertirse que el análisis para resolver problemas en torno a un proceso de contratación específico debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, 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 corresponderá a los interesados en adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En ese sentido, al tratarse de un análisis que debe realizarse en un procedimiento contractual específico, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los participantes 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

-
- Ley 1712 de 2014, artículo 2 y 5
- Ley 1150 de 2007, artículo 3
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.1.1.2.1.7.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre las generalidades del contrato de prestación de servicios en los conceptos C-293 del 12 de mayo de 2020, C-313 del 21 de mayo de 2020, C-345 del 21 de mayo de 2020, C-359 del 04 de junio de 2020, C-379 del 30 de junio de 2020, C-414 del 30 de junio de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-685 del 18 de diciembre de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-106 del 7 de abril de 2021, C-181 del 07 de abril de 2022, C-214 del 22 de abril de 2022, C-491 de 01 de agosto de 2022, C-008 del 20 de febrero de 2023, C-009 del 20 de febrero de 2023, C-351 del 30 de agosto de 2024, C-372 del 26 de agosto 2024, C-904 del 9 de diciembre de 2024, C-754 del 4 de diciembre de 2024, C-363 del 15 de abril de 2025, C-441 del 16 de mayo de 2025, C-517 del 27 de mayo de 2025, C- 578 del 24 de junio del 2025, C-115 del 6 de febrero de 2026, entre otros. Sobre los documentos necesarios para la celebración del contrato de prestación de servicios se puede consultar el concepto C-1674 del 23 de diciembre de 2025.

Por su parte esta entidad se pronunció sobre la publicidad y el SECOP en los conceptos CU-367 del 23 de julio de 2020, reiterado en los conceptos: C-433 de 24 de julio de 2020, C-468 del 24 de julio de 2020, C-474 de 24 de julio de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2020, C-488 del 28 de julio de 2020, C-544 del 21 de agosto de 2020, C-575 del 27 de agosto de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-094 del 13 de abril de 2021, C-068 del 22 de abril de 2021, C-185 del 29 de abril de 2021, C-472 del 6 de septiembre de 2021, C-804 del 12 de diciembre de 2024, C-185 del 24 de marzo de 2025, C-742 de 2025, C-852 del 01 de julio de 2026, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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/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>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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>

Lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica)

Instagram: [@colombiacompraeficiente cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente)

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

Atentamente,



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

original firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Daniel Eduardo Rojas Poveda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan David Cárdenas Cabeza
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE