



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Definición – fundamento – clases

Las inhabilidades e incompatibilidades pueden enfocarse en varios asuntos: en primer lugar, se encuentran las inhabilidades e incompatibilidades que impiden que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos eventos impiden que la persona se encuentre vinculada a la función pública continúe en ella; en segundo lugar, se hallan las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de una profesión, las cuales se constituyen en restricciones que impiden el ejercicio de una profesión que encuentran sustento en el artículo 26 de la Constitución Política; en tercer lugar, se encuentra el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación estatal, que busca limitar la celebración de contratos, así como evitar que siga contratando por una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente. De acuerdo a lo expuesto, se señala que la Agencia Nacional de Contratación Pública es competente para resolver consultas sobre normas del sistema de compras y contratación públicas que establezca inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES - Finalidad – Limitación capacidad contractual

Para ello, hay que precisar que, el régimen de inhabilidades para contratar con el Estado es un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico. En esta medida, la Corte Constitucional explica que “las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las entidades del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual”.

INHABILIDADES – Taxatividad – Principio de legalidad – Interpretación restrictiva

Ahora bien, las inhabilidades e incompatibilidades al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley o la Constitución –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser *restrictiva*, pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos contemplarían múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la seguridad jurídica, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio. Tal ha sido la postura al interior de la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Sección Tercera del Consejo de Estado.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En efecto, el máximo tribunal constitucional ha indicado, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, que “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir prima facie a criterios interpretativos tales como la analogía, la interpretación extensiva para ampliar el alcance de las causales legalmente fijadas”.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Inhabilidades e incompatibilidades – Arquitectura

En ese sentido, las inhabilidades e incompatibilidades, al ser limitaciones a la capacidad contractual, y por tanto al afectar derechos como la libre concurrencia o la libertad de ejercicio de la profesión u oficio, es decir, al ser enunciados normativos gravosos, deben interpretarse restrictivamente; o sea, no admiten una interpretación amplia, extensiva o analógica. Precisamente, al leer las causales previstas en la Constitución, así como en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y en otras disposiciones complementarias, no se observa una prohibición para que una misma persona natural preste sus servicios profesionales, a través de contratos distintos y concomitantes.

Sin embargo, es pertinente tener en cuenta que el ordenamiento jurídico contempla restricciones sobre aspectos particulares que es importante considerar al momento de analizar una situación como la señalada. Así, la Ley 435 de 1998 “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones”.

Dicha Ley establece un conjunto de prohibiciones para los profesionales de la arquitectura y sus profesiones auxiliares, algunas de las cuales se aplican en los procedimientos de selección de los contratistas del Estado, se trata de prohibiciones dirigidas a los *profesionales*, no necesariamente a los *proponentes ni a los contratistas*. Así se infiere del artículo 20, literal b, de la precitada Ley que alude a los deberes de los profesionales de la Arquitectura: “Artículo 20. Son deberes de los profesionales de quienes trata el presente Código que se desempeñen en funciones públicas o privadas, los siguientes: [...] b) Los profesionales que por sus funciones en el sector público o privado sean responsables de fijar, preparar o evaluar condiciones de pliegos de licitaciones o concursos deberán actuar en todos los casos de manera imparcial [...]”.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Arquitectura – Actividades



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Se resalta que, del artículo precitado, es importante su literal b: "Artículo 22. Incurrirán en falta al régimen a que se refiere el presente capítulo: [...] b) El profesional que en ejercicio de sus actividades públicas o privadas, hubiese intervenido en determinado asunto, no podrá luego actuar o asesorar directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión [...]. Teniendo en cuenta una interpretación restrictiva del artículo 22, literal b, se precisa: en primer lugar, hay un criterio subjetivo, pues se alude a los profesionales de arquitectura. En segundo lugar, un criterio material que alude a dos tipos de actividades: públicas o privadas. Las primeras están vinculadas con la función pública, independiente de quienes la ejercen o son investidos de ella, y considerando que por esta vía el sujeto que la ejerce participa o colabora en la realización de funciones y cometidos del Estado, como es el caso de la contratación estatal. Las segundas están relacionadas con aquellas actividades que, a diferencia de las públicas, se basa en la participación o colaboración de actividades que benefician a un particular. En tercer lugar, la intervención en un asunto, esto es, que hayan participado en una actividad pública o privado concreta. En cuarto lugar, una prohibición de actuar o asesorar. En cuanto a la expresión "actuar", hay que acudir al Diccionario de la Lengua Española, que expresa: 1. intr. Dicho de una persona o de una cosa: Ejercer actos propios de su naturaleza [...]. 2. intr. Ejercer funciones propias de su cargo u oficio". Estas dos definiciones que la expresión "actuar" se refiere al ejercicio de la profesión de arquitectura, para lo cual hay que remitirse al artículo 2º de la Ley 435 de 1998 [...]

En efecto, el artículo 2º incluye como una de las actividades de la arquitectura la elaboración de estudios, trámites y expedición de licencias de urbanismo y construcción. Finalmente, la expresión "directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión", debe interpretarse, en el sentido que el profesional de arquitectura debe estar relacionada con el asunto, ya sea de forma inmediata o por intermediario en el proyecto.

CONFLICTO DE INTERÉS – Verificación

Adicionalmente, es fundamental analizar cada caso de manera individual para descartar posibles conflictos de interés, entendidos como situaciones en las que los intereses personales de una persona puedan entrar en contradicción con sus deberes profesionales. En este contexto, resulta especialmente relevante revisar los casos de arquitectos contratistas por prestación de servicios profesionales que, además de cumplir funciones en una dependencia de una entidad pública, ejercen su actividad como independientes y radican licencias de construcción ante la misma dependencia de la entidad. En efecto, es indispensable que se analice la ocurrencia de potenciales conflictos de interés de cara a una posible vulneración de la transparencia, imparcialidad, y moralidad administrativa.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2025

Señor
Holmes Eduardo Aguas Martínez
aguasholmes@gmail.com
Magangué-Bolívar



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2025_11_12_011896
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 12/11/2025 09:08:42



Concepto C- 1579 de 2025

Temas: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Definición – fundamento - clases / INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES - Finalidad – Limitación capacidad contractual / INHABILIDADES – Taxatividad – Principio de legalidad – Interpretación restrictiva / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Inhabilidades e incompatibilidades – Arquitectura / INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Arquitectura - Actividades / CONFLICTO DE INTERÉS – Verificación.

Radicación: Respuesta a consulta con radicado 1_2025_10_28_012076

Estimado Señor Aguas:

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 por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta presentada el 28 de octubre de 2025, en la cual manifiesta:

“soy arquitecto y tengo una OPS con la alcaldía de Magangué Bolívar, quiero saber si estoy inhabilitado para realizarlos siguientes puntos:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- 1) contratos con particulares de diseño y construcción de viviendas.
- 2) si los planos que hago a estas personas no pueden solicitar licencias de construcción por que yo las firmo como arquitecto. ya que magangué no hay curaduría y en la secretaría de planeación es la encargada de otorgar estas licencias.
- 3) aclaro que mi OPS es como arquitecto de apoyo a la secretaría de planeación, mas no tengo que ver con las licencias, ya que quien las revisa es la arquitecta que esta de planta y las firma es el secretario de planeación"

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

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

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Está inhabilitado un arquitecto vinculado por prestación de servicios con una entidad pública para celebrar contratos privados de diseño y construcción de viviendas y firmar planos que serán usados por



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

particulares en solicitudes de licencias de construcción, cuando dicha entidad es la competente de otorgarlas?

II. Respuesta:

De acuerdo al problema jurídico presentado, y teniendo en cuenta las precisiones tratadas en las razones de la respuesta, se señala que analizado el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal, se concluye que no existe una inhabilidad o incompatibilidad en aquellos supuestos de arquitectos contratistas por prestación de servicios profesionales que, además de cumplir labores en una dependencia de una entidad pública, ejercen su actividad como independientes en la elaboración de diseños, construcción de viviendas y firma de planos que serán usados por particulares en solicitudes de licencias de construcción, cuando dicha dependencia de la entidad es la competente de otorgarlas. Esta situación no se subsume en ninguno de los supuestos de hecho, ni se advierte que la hipótesis materia de consulta configure alguna de las causales previstas en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

Sin embargo, es pertinente tener en cuenta que el ordenamiento jurídico contempla restricciones sobre aspectos particulares que es importante considerar al momento de analizar una situación como la señalada. Así, la Ley 435 de 1998 "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones". Al respecto, el artículo 22 de la Ley 435 de 1998 establece restricciones para el ejercicio profesional en contextos públicos y privados, señalando que incurrir en falta quienes actúan como asesores o representantes técnicos simultáneamente en empresas con actividades idénticas sin autorización expresa, quienes intervienen en un asunto y luego asesoran a la parte contraria, y quienes participan como



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

peritos en situaciones que les generan inhabilidades o incompatibilidades legales.

Con base en las razones de la respuesta y conforme a una interpretación restrictiva del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se concluye que corresponde a la autoridad competente en vigilancia del ejercicio profesional determinar si el arquitecto vinculado mediante contrato de prestación de servicios con una entidad pública incurre en alguna falta a la profesión al celebrar contratos privados de diseño y construcción de viviendas, y la firma de planos que serán utilizados por particulares en solicitudes de licencias de construcción, cuando dicha entidad es la encargada de otorgarlas.

De lo expuesto, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente no puede definir o catalogar una inhabilidad o incompatibilidad en razón a la profesión de la arquitectura y sus profesiones auxiliares, pues no es competencia de esta, sino revisar si estas implican una restricción para contratar con el Estado. En efecto, se destaca que el supuesto planteado no hay una inhabilidad o incompatibilidad, teniendo en cuenta que, de las normas del sistema de compras y contratación pública, no existe una causal contemplada para ello. No obstante, es importante recordar que no es permitido hacer una interpretación extensiva de los efectos de inhabilidades e incompatibilidades en razón a una profesión en torno a los contratos estatales, pues estas constituyen una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución Política, según el cual: “Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”. En otras palabras, solo la ley debe definir si determinada inhabilidad o incompatibilidad implica restricciones para contratar con el Estado.

Adicionalmente, es fundamental analizar cada caso de manera individual para descartar posibles conflictos de interés, entendidos como situaciones en las que los intereses personales de una persona puedan entrar en contradicción con sus deberes profesionales. En este contexto, resulta especialmente relevante revisar los casos de arquitectos contratistas por prestación de servicios profesionales que, además de cumplir funciones en una dependencia de una entidad pública, ejercen su actividad como



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

independientes y radican licencias de construcción ante la misma dependencia de la entidad. En efecto, es indispensable que se analice la ocurrencia de potenciales conflictos de interés de cara a una posible vulneración de la transparencia, imparcialidad, y moralidad administrativa.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) Las inhabilidades son circunstancias establecidas por la Constitución o la ley que impiden que personas naturales o jurídicas sean elegidas o designadas en un cargo público, celebren contratos con el Estado, o no puedan ejercer una profesión, con el objetivo de garantizar la idoneidad, imparcialidad, probidad, transparencia y moralidad de la función pública, garantizando el interés general. De igual modo, en torno a la incompatibilidad, la Corte Constitucional ha señalado:

“[...] una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado”¹.

Las inhabilidades e incompatibilidades pueden enfocarse en varios asuntos: en primer lugar, se encuentran las inhabilidades e incompatibilidades que impiden que una persona sea elegida, designada para un cargo público, como también en ciertos eventos impiden que la persona se encuentre vinculada a la función pública continúe en ella; en segundo lugar, se hallan las inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de una profesión, las cuales

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz. Ver también las Sentencias C-540 de 2001, C-893 de 2003 y C-903 de 2008, entre otras.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

se constituyen en restricciones que impiden el ejercicio de una profesión que encuentran sustento en el artículo 26 de la Constitución Política; en tercer lugar, se encuentra el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación estatal, que busca limitar la celebración de contratos, así como evitar que siga contratando por una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente. De acuerdo a lo expuesto, se señala que la Agencia Nacional de Contratación Pública es competente para resolver consultas sobre normas del sistema de compras y contratación públicas que establezca inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado.

Para ello, hay que precisar que, el régimen de inhabilidades para contratar con el Estado es un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico. En esta medida, la Corte Constitucional explica que “las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las entidades del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual”²

La regulación de las inhabilidades que implican limitaciones a la capacidad jurídica para contratar, que desarrolla los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, con especial énfasis, el de moralidad. Así lo entiende el Consejo de Estado:

“De manera primordial en esta reflexión debe advertirse que la consagración legal de las incompatibilidades e inhabilidades en materia contractual, no es sino desarrollo del Principio de Moralidad que la Constitución Política consagra como uno de los rectores de la Función Administrativa, instituido en el artículo 209 de la Carta, toda vez que este Principio –en su carácter jurídico, ordenador y orientador del derecho– constituye la Finalidad, el Deber Ser, la Razón de Primer Orden en la cual se inspira, justifica y legitima la existencia de las normas que definen y regulan las inhabilidades e incompatibilidades.

² Corte Constitucional. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Adicionalmente, toda vez que la Jurisprudencia Constitucional se ha referido a la protección del Interés General como causa que legitima la estructuración legal de las incompatibilidades e inhabilidades, se puede precisar que la regulación de sus causales para contratar con el Estado debe orientarse por el Principio de Moralidad que obviamente –como es propio de todos los Principios de la Función Administrativa– se despliega ordenado con base en la protección prevalente del interés general y, por ello, se entiende que la potestad de configuración legislativa en materia de incompatibilidades e inhabilidades para contratar con el Estado puede concretarse a través de una regla de carácter excluyente para determinados potenciales contratistas, la cual se impone entonces por razón de ese fin de interés general como regla legal prevalente, esto es que puede ser impuesta sobre el derecho individual a contratar con el Estado”³

Así las cosas, las inhabilidades son medios que garantizan la transparencia y eficiencia en la actividad contractual del Estado, imponiendo restricciones en la personalidad jurídica, la igualdad, la libre empresa y, particularmente, en el derecho a participar en procesos de selección y celebrar contratos con el Estado. La Corte Constitucional ha reconocido que estas limitaciones deben justificarse en la salvaguarda del interés general y que su interpretación es taxativa y restrictiva:

“Todo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de suyo excluye a ciertas categorías de personas del proceso de contratación, generando incapacidades especiales, impedimentos y prohibiciones de variada naturaleza, que en cierta medida afectan el derecho a la personalidad jurídica traducido, a su turno, en el principio general de capacidad legal [CC arts. 1502 y 1503; ley 80 de 1993, art. 6]. De ordinario, como ocurre en la contratación estatal, la inobservancia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se erige en causal de nulidad del contrato celebrado en esas condiciones (ley 80 de 1993, art. 44).

El carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de este régimen y el de las correlativas nulidades, obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general ínsito en la contratación pública de manera que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Es evidente que si la restricción legal [incompatibilidad o inhabilidad] no se

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sustenta en ninguna necesidad de protección del interés general o ésta es irrazonable o desproporcionada, en esa misma medida pierde justificación constitucional como medio legítimo para restringir, en ese caso, el derecho a la igualdad y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que resultan rechazadas del ámbito contractual del Estado”⁴.

Además, la Corte Constitucional explica que el legislador tiene la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidad para contratar, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, cuya expedición compete al Congreso de la República a la luz del artículo 150 de la Constitución Política, y que en esta materia rige el principio de legalidad:

“Las limitaciones y restricciones que se contienen en el citado estatuto, predicables de la relación Estado-particulares y que afectan los diversos momentos de formación, celebración y ejecución de los contratos estatales, se refieren a una faceta de la actividad del Estado y en la que se contempla, en los términos de la ley, una especial modalidad de participación o colaboración de los particulares en su papel de contratistas. La ley demandada recae sobre una materia que pertenece al dominio de la esfera estatal y pública, dentro de la cual no rige el principio pro libertate, sino el de legalidad, el que ordena que la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley (CP art. 6).

[...]

Se comprende con facilidad que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, corresponde a una materia de normal y obligada inclusión en un estatuto contractual. El legislador, a quien se ha confiado expedir el indicado estatuto, tiene, pues, competencia para establecerlo (CP art. 150)”⁵.

Conviene también distinguir las fuentes de las inhabilidades, las cuales han sido clasificadas en dos (2) grupos: i) inhabilidades-sanción y ii) inhabilidades-requisito. En el primer grupo se encuentran las inhabilidades que surgen como consecuencia de un proceso sancionatorio, en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional o de pérdida de investidura. En el segundo grupo están aquellas que no devienen de un proceso sancionatorio, sino de condiciones

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Ibídem.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

propias de la persona y garantizan la moralidad, la imparcialidad, la eficacia y la transparencia⁶.

A manera de ejemplo, en materia contractual, los literales c), d) y j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993⁷ establecen inhabilidades-sanción,

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-780 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Ley 80 de 1993: "Artículo 8: 1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:

- a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.
 - b) Quienes participaron en las licitaciones o concursos o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.
 - c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.
 - d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.
 - e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.
 - f) Los servidores públicos.
 - g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso.
 - h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación o concurso.
 - i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.
- Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma.
- j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración pública, o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria. Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas. También se considerarán inhabilitadas para contratar, las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería jurídica en los términos de ley, o cuyos representantes legales, administradores de hecho o de derecho, miembros de junta directiva o sus socios controlantes, sus matrices, subordinadas y/o las sucursales de sociedades extranjeras, hayan sido beneficiados con la aplicación de un principio de oportunidad por cualquier delito contra la Administración pública o el patrimonio del Estado. La inhabilidad prevista en este literal se extenderá de forma permanente a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en las calidades presentadas en los incisos anteriores, y se aplicará de igual forma a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos mencionados en este literal.

[...]



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

porque la prohibición para contratar con el Estado en esos eventos es una consecuencia de una declaratoria de responsabilidad que surge luego de un proceso sancionatorio –administrativo, disciplinario o penal–; mientras que las inhabilidades de los literales f), g) y h) del numeral 1º de la norma citada establecen inhabilidades–requisito, pues no se configuran por la comisión previa de una falta o un delito que dio lugar a una declaratoria por parte de la Administración o el juez, sino de aspectos propios de la persona, derivados, por ejemplo, del parentesco o la afinidad o de la condición de servidor público.

En ambos eventos, la inhabilidad tiene como fuente una situación o un hecho propio del proponente –una conducta o una condición– ajena a la oferta. La inhabilidad surge, entre otros, por su grado de parentesco o afinidad, por su condición de servidor público o por una declaratoria de responsabilidad penal, disciplinaria o sancionatoria contractual sobre él.

Ahora bien, las inhabilidades e incompatibilidades al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley o la Constitución –o sea, deben

2o. Tampoco podrán participar en licitaciones o concursos ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva:

a) Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante. Esta incompatibilidad solo comprende a quienes desempeñaron funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo y se extiende por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha del retiro.

b) Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante.

c) El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal.

d) Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo.

e) Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada.

f) Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios. Esta incompatibilidad también operará para las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o primero civil del ex empleado público". (...).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser *restrictiva*⁸, pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos contemplarían múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la seguridad jurídica, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio. Tal ha sido la postura al interior de la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, el máximo tribunal constitucional ha indicado, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, que “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir prima facie a criterios interpretativos tales como la analogía, la interpretación extensiva para ampliar el alcance de las causales legalmente fijadas”⁹.

Por su parte, el Consejo de Estado ha acogido también este criterio, considerando –como expresa la Sala de Consulta y Servicio Civil–, que “La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido”¹⁰. En tal sentido, la Sección Tercera ha señalado que:

“[...] de conformidad con la jurisprudencia uniforme y reiterada de esta Corporación, la aplicación de las normas que contemplan inhabilidades e incompatibilidades, como en general de todas aquellas que comportan prohibiciones o limitaciones, deben responder a una interpretación

⁸ Ibídem. p. 69.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto. La Corte Constitucional ha mantenido este criterio en las sentencias: C-903 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-101 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Exp. 2251. C.P. Álvaro Namén Vargas.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

restrictiva que no permite su extensión, por vía de la figura de la analogía, a supuestos no contemplados por el ordenamiento¹¹.

También ha dicho que:

[...] la aplicación de estos preceptos exige una interpretación restrictiva, dado que según el principio hermenéutico *pro libertate*, entre varias interpretaciones posibles de una norma que regula una inhabilidad, debe preferirse aquella que menos limita el derecho de las personas; en otros términos, se encuentra prohibida constitucionalmente la interpretación extensiva de las causales de inhabilidad, toda vez que las palabras de la ley son la frontera que no se puede traspasar en el ejercicio hermenéutico de las mismas, pues de hacerlo se vulnerarían los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 CN) y a la igualdad (art. 13 Ibid.); [...]"¹².

Como se aprecia, el principio *pro libertate* es el que debe dirigir la interpretación de las disposiciones normativas que consagran restricciones de derechos, como sucede con las causales de inhabilidad e incompatibilidad en la contratación estatal. Además, en relación con la determinación de las causales de inhabilidad e incompatibilidad, la Corte Constitucional ha resaltado que la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidades o incompatibilidades para contratar con el Estado la tiene el legislador, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, cuya expedición compete al Congreso de la República, conforme al artículo 150 de la Constitución Política, y que en esta materia rige el principio de legalidad¹³

En este sentido, retomando una idea esbozada con anterioridad, la doctrina y la jurisprudencia son pacíficas en considerar que la creación de inhabilidades e incompatibilidades es un asunto con reserva de ley, en tanto, "[...] su previsión y desarrollo es materia exclusiva del legislador (reserva de ley), quien en virtud del principio democrático debe definir y tipificar expresamente sus causas, vigencia, naturaleza y efectos"¹⁴ En similar sentido,

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de junio de 2015. Exp. 40.635. C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Rad. 24.057. C.P. Olga Mérida Valle De De La Hoz.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Exp. 26496. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En similar sentido, la doctrina expresa que: "[...] las causales de



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó que “[...] las causales de inhabilidad e incompatibilidad deben estar expresa y taxativamente establecidas en la Constitución o en la ley y son de aplicación e interpretación restrictivas [...]”¹⁵. Como se observa, existe consenso, incluso como lo ha expresado esta Agencia en ocasiones anteriores, que la creación de inhabilidades o incompatibilidades está reservada al constituyente o al legislador.

ii. 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. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley. Concretamente, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993, establece:

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

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

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

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

[...]

inhabilidad e incompatibilidad resultan ser las que la ley de manera expresa señala, no siendo factible para las entidades estatales, crearlas en los pliegos de condiciones que elaboran (DAVILA VINUEZA, Luis Guillermo Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 149.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de abril de 1998. Rad. 1097. C.P. Augusto Trejos Jaramillo.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

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

b) Admite que se suscriba tanto con personas naturales, como con personas jurídicas. Sin embargo, cuando pretenda celebrarse con una persona natural, la entidad estatal debe justificar en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella “no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados”. Esto puede suceder en varios eventos, como, por ejemplo, que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia, y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de una persona natural que posea conocimiento y experiencia en el tema.

c) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo¹⁶ en que quien celebra el contrato de prestación de servicios profesionales debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral. Por ello el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993 establece que “En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”, inciso que más que un enunciado que aluda al “ser” se refiere al “deber ser”, pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios

¹⁶ 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

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 Integral¹⁷. Pero es posible que, a pesar de este mandato deontológico, en la práctica surja la relación laboral, pues, como se sabe, el contrato de trabajo es un *contrato realidad*, ya que para su perfeccionamiento rige el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades.

En esa perspectiva, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que “las expresiones acusadas del numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no vulneran los preceptos constitucionales, razón por la cual deberán ser declaradas exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada”¹⁸. En esta misma línea, la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad a un aparte del artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968 modificado por el Decreto Ley 3074 de 1968 señaló que el indebido uso del contrato de prestación de servicios, constituye una violación del derecho a la igualdad, pues tratándose de funciones de carácter permanentes, los trabajadores que se presentan en esos supuestos, podrían encontrarse en la práctica, bajo una continuada dependencia o subordinación,

¹⁷ En efecto, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2015 dispone, en lo pertinente: “Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

[...]”.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

características que eventualmente configurarían una vinculación legal y reglamentaria y/o un contrato de trabajo, según sea la naturaleza jurídica de la entidad pública y el tipo de cargo¹⁹. De modo que, bajo la perspectiva indicada, se podría invocar la presunción de la existencia de una relación laboral; siendo contrario a uno de los aspectos más relevantes del contrato de prestación de servicio, la autonomía e independencia en la ejecución del mismo.

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

La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente²⁰.

e) Los contratos de prestación de servicios profesionales hacen parte del género denominado *contratos de prestación de servicios*, dentro del cual también se ubican, como especies, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, de acuerdo con lo reglamentado en el artículo 2.2.1.2.4.9. del Decreto 1082 de 2015²¹.

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

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

²¹ 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.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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, profesional e intangible, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, precedido de un concurso de méritos²². Pero, tampoco puede suscribirse un contrato de prestación de servicios profesionales para que el contratista ejecute labores que se enmarcan dentro de los otros contratos tipificados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como, por ejemplo, para que el contratista de prestación de servicios construya una obra.

g) Para su celebración no se requiere la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa²³.

h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales. Es decir, en los contratos de prestación de servicios profesionales puede estipularse la caducidad, así como la modificación, interpretación o terminación unilaterales, como elementos accidentales, o sea que para que puedan ejercerse dichas exorbitancias han debido quedar incluidas expresamente en el contrato, ya que no se entienden pactadas por naturaleza. Así se infiere del artículo 14º, numeral 2º, de la Ley 80 de 1993²⁴.

²² *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".

²³ 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".

²⁴ Esta norma expresa: "Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

[...]



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

i) En ellos no es obligatoria la liquidación, pues así lo estableció el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993²⁵, refiriéndose expresamente 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 2007²⁶.

k) En ellos no son necesarias las garantías²⁷.

Teniendo en cuenta las anteriores características del contrato de prestación de servicios profesionales, es claro que quienes celebren contratos de esta naturaleza no son servidores públicos.

Así, en atención al objeto de la consulta que origina el presente concepto, se señala que analizado el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal, se concluye que no existe una inhabilidad o incompatibilidad en aquellos supuestos de arquitectos contratistas por

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

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

[...]”.

²⁵ 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”.

²⁶ 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.

[...]”.

²⁷ Es esto lo que establece el Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las no debe estar en los estudios y documentos previos”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prestación de servicios profesionales que, además de cumplir labores en una dependencia de una entidad pública, ejercen su actividad como independientes en la elaboración de diseños, construcción de viviendas y firma de planos que serán usados por particulares en solicitudes de licencias de construcción, cuando dicha entidad es la encargada de otorgarlas. Esta situación no se subsume en ninguno de los supuestos de hecho, ni se advierte que la hipótesis materia de consulta configure alguna de las causales previstas en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

En ese sentido, las inhabilidades e incompatibilidades, al ser limitaciones a la capacidad contractual, y por tanto al afectar derechos como la libre concurrencia o la libertad de ejercicio de la profesión u oficio, es decir, al ser enunciados normativos gravosos, deben interpretarse restrictivamente; o sea, no admiten una interpretación amplia, extensiva o analógica. Precisamente, al leer las causales previstas en la Constitución, así como en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y en otras disposiciones complementarias, no se observa una prohibición para que una misma persona natural preste sus servicios profesionales, a través de contratos distintos y concomitantes.

Sin embargo, es pertinente tener en cuenta que el ordenamiento jurídico contempla restricciones sobre aspectos particulares que es importante considerar al momento de analizar una situación como la señalada. Así, la Ley 435 de 1998 "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones".

Dicha Ley establece un conjunto de prohibiciones para los profesionales de la arquitectura y sus profesiones auxiliares, algunas de las cuales se aplican en los procedimientos de selección de los contratistas del Estado, se trata de prohibiciones dirigidas a los *profesionales*, no necesariamente a los *proponentes ni a los contratistas*. Así se infiere del artículo 20, literal b, de la precitada Ley que alude a los deberes de los profesionales de la Arquitectura: "Artículo 20. Son deberes de los profesionales de quienes trata el presente Código que se



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

desempeñen en funciones públicas o privadas, los siguientes: [...] b) Los profesionales que por sus funciones en el sector público o privado sean responsables de fijar, preparar o evaluar condiciones de pliegos de licitaciones o concursos deberán actuar en todos los casos de manera imparcial [...]”. En esta línea, es importante tener en cuenta el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de esta profesión regulado en el artículo 22 de la precitada Ley:

Artículo 22. Incurrirán en falta al régimen a que se refiere el presente capítulo:

- a) Los profesionales que actúen simultáneamente como representantes técnicos o asesores de más de una empresa que desarrolle idénticas actividades y en un mismo tema, sin expreso consentimiento y autorización de las mismas para tal actuación;
- b) El profesional que en ejercicio de sus actividades públicas o privadas, hubiese intervenido en determinado asunto, no podrá luego actuar o asesorar directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión;
- c) El profesional no debe intervenir como perito o anexar en cuestiones que le comprendan las inhabilidades e incompatibilidades generales de la ley.

Parágrafo. En las licitaciones y en lo atinente a sus relaciones contractuales, los profesionales estarán sujetos a las incompatibilidades establecidas en la legislación vigente.

Este artículo establece restricciones para el ejercicio profesional en contextos públicos y privados, señalando que incurren en falta quienes actúan como asesores o representantes técnicos simultáneamente en empresas con actividades idénticas sin autorización expresa, quienes intervienen en un asunto y luego asesoran a la parte contraria, y quienes participan como peritos en situaciones que les generan inhabilidades o incompatibilidades legales. Además, el parágrafo aclara que, en procesos licitatorios y relaciones contractuales, los profesionales están sujetos a las incompatibilidades previstas en la legislación vigente, lo que implica que deben abstenerse de participar en actuaciones que comprometan su imparcialidad, transparencia, legalidad y moralidad en el ejercicio de sus funciones.

Se resalta que, del artículo precitado, es importante su literal b: “Artículo 22. Incurrirán en falta al régimen a que se refiere el presente capítulo: [...] b) El



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

profesional que en ejercicio de sus actividades públicas o privadas, hubiese intervenido en determinado asunto, no podrá luego actuar o asesorar directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión [...]. Teniendo en cuenta una interpretación restrictiva del artículo 22, literal b, se precisa: en primer lugar, hay un criterio subjetivo, pues se alude a los profesionales de arquitectura. En segundo lugar, un criterio material que alude a dos tipos de actividades: públicas o privadas. Las primeras están vinculadas con la función pública, independiente de quienes la ejercen o son investidos de ella, y considerando que por esta vía el sujeto que la ejerce participa o colabora en la realización de funciones y cometidos del Estado, como es el caso de la contratación estatal. Las segundas están relacionadas con aquellas actividades que, a diferencia de las públicas, se basa en la participación o colaboración de actividades que benefician a un particular. En tercer lugar, la intervención en un asunto, esto es, que hayan participado en una actividad pública o privado concreta. En cuarto lugar, una prohibición de actuar o asesorar. En cuanto a la expresión "actuar", hay que acudir al Diccionario de la Lengua Española, que expresa: 1. intr. Dicho de una persona o de una cosa: Ejercer actos propios de su naturaleza [...]. 2. intr. Ejercer funciones propias de su cargo u oficio". Estas dos definiciones que la expresión "actuar" se refiere al ejercicio de la profesión de arquitectura, para lo cual hay que remitirse al artículo 2º de la Ley 435 de 1998, que entiende el ejercicio de la arquitectura como el desempeño de una serie de actividades:

"Artículo 2º. Para efectos de la presente ley, se entiende por ejercicio de la profesión de arquitectura, la actividad desarrollada por los Arquitectos en materia de:

- a) Diseño arquitectónico y urbanístico, estudios preliminares, maquetas, dibujos, documentación técnica y especificación, elaboración de planos de esquemas básicos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos y urbanísticos;
- b) Realización de presupuesto de construcción, control de costos, administración de contratos y gestión de proyectos;
- c) Construcción, ampliación, restauración y preservación de obras de arquitectura y urbanismo, que comprenden entre otras la ejecución de



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

programas y el control de las mismas, cualesquiera sea la modalidad contractual utilizada, siempre y cuando se circunscriban dentro de su campo de acción;

d) Interventoría de proyectos y construcciones;

e) Gerencia de obras de arquitectura y urbanismo;

f) Estudios, asesorías y consultas sobre planes de desarrollo urbano, regional y ordenamiento territorial;

g) Estudios, trámites y expedición de licencias de urbanismo y construcción;

h) Elaboración de avalúos y peritajes en materias de arquitectura a edificaciones;

i) Docencia de la arquitectura;

j) Las demás que se ejerzan dentro del campo de la profesión de la arquitectura”.

En efecto, el artículo 2º incluye como una de las actividades de la arquitectura la elaboración de estudios, trámites y expedición de licencias de urbanismo y construcción. Finalmente, la expresión “directa o indirectamente a la parte contraria en la misma cuestión”, debe interpretarse, en el sentido que el profesional de arquitectura debe estar relacionada con el asunto, ya sea de forma inmediata o por intermediario en el proyecto.

Con base en estas precisiones y conforme a una interpretación restrictiva del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se concluye que corresponde a la autoridad competente en vigilancia del ejercicio profesional determinar si el arquitecto vinculado mediante contrato de prestación de servicios con una entidad pública incurre en alguna falta a la profesión al celebrar contratos privados de diseño y construcción de viviendas, y al firmar planos que serán utilizados por particulares en solicitudes de licencias de construcción, cuando dicha entidad es la encargada de otorgarlas.

De lo expuesto, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente no puede definir o catalogar una inhabilidad o incompatibilidad



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en razón a la profesión de la arquitectura y sus profesiones auxiliares, pues no es competencia de esta, sino revisar si estas implican una restricción para contratar con el Estado. En efecto, se destaca que el supuesto planteado no hay una inhabilidad o incompatibilidad, teniendo en cuenta que, de las normas del sistema de compras y contratación pública, no existe una causal contemplada para ello. No obstante, es importante recordar que no es permitido hacer una interpretación extensiva de los efectos de inhabilidades e incompatibilidades en razón a una profesión en torno a los contratos estatales, pues estas constituyen una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6° de la Constitución Política, según el cual: "Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes". En otras palabras, solo la ley debe definir si determinada inhabilidad o incompatibilidad implica restricciones para contratar con el Estado.

Adicionalmente, es fundamental analizar cada caso de manera individual para descartar posibles conflictos de interés, entendidos como situaciones en las que los intereses personales de una persona puedan entrar en contradicción con sus deberes profesionales. En este contexto, resulta especialmente relevante revisar los casos de arquitectos contratistas por prestación de servicios profesionales que, además de cumplir funciones en una dependencia de una entidad pública, ejercen su actividad como independientes y radican licencias de construcción ante la misma dependencia de la entidad. En efecto, es indispensable que se analice la ocurrencia de potenciales conflictos de interés de cara a una posible vulneración de la transparencia, imparcialidad, y moralidad administrativa.

iii. 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 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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

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

IV. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículos 2, 8, 25 y 32
- Ley 435 de 1998, artículos 2, 20 y 22.
- Decreto 1082 de 2015: artículos 2.2.1.2.1.4.9., 2.2.1.2.1.4.5., 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de abril de 1998. Rad. 1097. C.P. Augusto Trejos Jaramillo.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Rad. 24.057. C.P. Olga Mélida Valle De De La Hoz.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Exp. 26496. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Exp. 2251. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de junio de 2015. Exp. 40.635. C.P. Hernán Andrade Rincón (E).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional. Sentencia C-780 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre las inhabilidades e incompatibilidades en algunos conceptos, tales como: radicados No. 4201912000004765 de 29 de agosto de 2019, 4201913000005694 del 3 de octubre de 2019, 4201912000006288 del 7 de septiembre de 2019, 4201912000006259 del 13 de noviembre de 2019, 4201913000006917 del 21 de noviembre de 2019, 4201912000006978 del 25 de noviembre de 2019, 4201912000007291 del 3 de diciembre de 2019, 4201912000007281 del 5 de diciembre de 2019, 4201912000007060 del 11 de diciembre de 2019, 4201912000007512 del 16 de diciembre de 2019, 4201912000008460 del 14 de febrero de 2020, C-032 del 19 de febrero de 2020, C-402 del 26 de junio de 2020, C-365 del 30 de junio de 2020, C-386 del 24 de julio de 2020, C-585 del 14 de septiembre de 2020, C-592 del 14 de septiembre de 2020, C-551 de 24 de septiembre de 2020, C-709 del 7 de diciembre de 2020, C-721 de 14 de diciembre de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-815 del 18 de febrero de 2021, C-047 del 8 de marzo de 2021, C-113 del 30 de marzo de 2021, C-122 del 30 de marzo de 2021, C-178 del 28 de abril de 2021, C-293 del 28 de agosto de 2021, C-449



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del 31 de agosto de 2021, C-028 del 28 de febrero de 2022, C-318 del 18 de mayo de 2022, C-252 del 30 de mayo de 2022, C-619 del 27 de septiembre de 2022, C-731 de 10 de noviembre de 2022, C-059 de 13 de junio de 2023, C-352 del 22 de diciembre de 2023, C-010 del 31 de enero de 2024, C-023 del 26 de febrero de 2024, C-035 del 24 de abril de 2024, C-039 del 23 de abril de 2024, C-041 del 29 de mayo de 2024, C-067 del 16 de mayo de 2024, C-078 del 4 de junio de 2024, C-289 del 15 de agosto de 2023, C-172 de 25 de julio de 2024, C-271 del 22 de julio de 2024, C-904 del 9 de diciembre de 2024, C-170 del 19 de marzo de 2025, C-392 del 8 de mayo de 2025, C-632 del 2 de julio de 2025, C-710 del 15 de julio de 2025, C-731 del 21 de agosto de 2025, C-1058 del 5 de septiembre de 2025, C-1388 del 30 de octubre de 2025, entre otros. En cuanto a los conflictos de interés sobre el ejercicio de profesiones de la ingeniería y la arquitectura, se destacan los Conceptos C-710 del 15 de julio de 2025, C-1058 del 5 de septiembre de 2025, y C-1388 del 30 de octubre de 2025. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017".

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE