

## **FORMATO PQRS**

### **PROPONENTE PLURAL – Consorcio – Unión temporal – Concepto – Diferencias**

[...] los consorcios o uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y se organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal, compartiendo recursos, de toda índole, para su ejecución, así como las utilidades y los riesgos. La diferencia radica en la responsabilidad frente a las eventuales sanciones por el incumplimiento de las obligaciones, toda vez que tratándose de una unión temporal, estas se individualizan según la participación de sus miembros, mientras que en el consorcio los miembros responden solidariamente, con independencia de este aspecto.

### **CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Capacidad jurídica – Personal – Contrato laboral**

La jurisprudencia reciente de las altas cortes ha reconocido que los consorcios y uniones temporales no solo tienen capacidad jurídica para obligarse frente a contratos estatales, sino también capacidad procesal para comparecer ante autoridades judiciales, y, más recientemente, para emplear trabajadores de manera directa. Siendo así, nada obsta para que también, en la medida en que ejerzan subordinación, dirección y control frente a sus empleados, se les considere sujetos de obligaciones en materia de Seguridad Social Integral.

Así lo reconoció la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, juez natural en la materia, en la sentencia SL 676 del 10 de enero de 2021 –Rad. 57.957 – en la cual se aclaró que, más allá de las formalidades, los consorcios y uniones temporales funcionan como empleadores y pueden ser sujetos de obligaciones laborales. La Corte resaltó que el artículo 7 de la Ley 80 de 1993 no condicionó ni limitó el amplio margen de actuaciones que tienen los consorcios y/o uniones temporales en el marco de la celebración y ejecución del contrato estatal, de manera que bien podrían vincular trabajadores al servicio del proyecto y ser titulares de las obligaciones laborales que de ahí se deriven.

### **CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Forma de vinculación del personal – Terceros**

[...] La posibilidad de que la contratación del personal necesario para la ejecución del contrato sea asumida por un tercero distinto de la estructura plural y de sus integrantes deberá analizarse a partir de la regulación expresa contenida en los pliegos de condiciones y del modelo de negocio definido para la ejecución contractual, factores de los cuales dependerá la viabilidad jurídica de dicho esquema.

En efecto, dado que esta materia no cuenta con una regulación normativa expresa, su definición queda supeditada a lo dispuesto en el pliego de condiciones, particularmente

## **FORMATO PQRS**

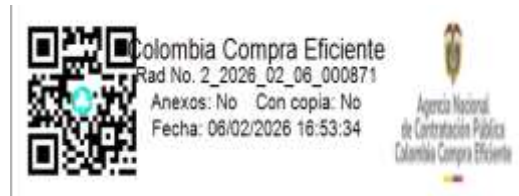
en lo relacionado con la vinculación del personal, y el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social, así como a la estructura negocial del contrato.

[...]

Así las cosas, si bien el contratista goza, en principio, de la libertad económica propia de todo empresario para organizar su empresa, dentro de la cual se comprende la facultad de definir la forma de vinculación de su personal, dicha libertad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por lo establecido en el pliego de condiciones, el contrato estatal y el modelo de negocio adoptado para la ejecución contractual. En consecuencia, cuando estos instrumentos prevean una forma específica de vinculación del personal, por ejemplo, que este sea contratado directamente por el contratista, no resultará jurídicamente procedente que dicha vinculación se realice a través de un tercero.

## FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 6 de febrero de 2026



Señor  
**Edgar Daniel Mantilla Blanco**  
[emantilla9@gmail.com](mailto:emantilla9@gmail.com)  
Valledupar, César

### Concepto C-065 de 2026

**Temas:** PROPONENTE PLURAL – Consorcio – Unión temporal – Concepto – Diferencias / CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Capacidad jurídica – Personal – Contrato laboral / CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Forma de vinculación del personal – Terceros

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. 1\_2026\_01\_19\_000532

Estimado señor Mantilla:

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 su solicitud de consulta de fecha 19 de enero de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Solicito amablemente un concepto en el cual se aclaren los siguientes interrogantes:

1. ¿Es completamente lícito y factible en contratos de obra pública y de consultoría de obra pública, vincular y contratar al personal desglosado en la administración (para el caso de contratos de obra) o al personal ofertado en los costos directos (para el caso de contratos de consultoría), a través de una de las empresas que conforman el consorcio o unión temporal? ¿O

## FORMATO PQRSD

estos deben ser afiliado obligatoriamente por el contratista adjudicatario del contrato principal?

2. ¿Es lícito y factible contratar y vincular el personal profesional requerido para el desarrollo de un contrato de obra pública o consultoría a través de una empresa que no forma parte del consorcio o unión temporal adjudicatario del contrato principal?:”

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

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

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: i) ¿pueden los consorcios y uniones temporales vincular el personal para la ejecución del contrato a través de alguno de los integrantes que conforman el proponente o debe realizarlo directamente? y ii) ¿podría vincularse dicho personal mediante un tercero?

### 2. Respuesta:

i. La jurisprudencia reciente de las altas cortes ha reconocido que los consorcios y uniones temporales no solo tienen capacidad jurídica para

## FORMATO PQRS

obligarse frente a contratos estatales, sino también capacidad procesal para comparecer ante autoridades judiciales, y, más recientemente, para emplear trabajadores de manera directa. Siendo así, nada obsta para que también, en la medida en que ejerzan subordinación, dirección y control frente a sus empleados, se les considere sujetos de obligaciones en materia de Seguridad Social Integral.

Bajo estas consideraciones, en atención al desarrollo jurisprudencial reseñado, es claro que actualmente los consorcio y uniones temporal cuentan con capacidad jurídica para suscribir el contrato laboral con el personal necesario para la ejecución del contrato estatal. Por consiguiente, la vinculación de dicho personal la podrá realizar directamente el consorcio o la unión temporal o también tendrá la posibilidad de hacerlo alguna de las personas que integran estas estructuras plurales. Sin embargo, en este último caso, aunque la contratación no sea formalmente con la estructura plural, la jurisprudencia ha señalado que relación laboral se entiende con esta en atención al régimen de responsabilidad solidaria que emerge de la ley.

ii. En relación con el segundo problema jurídico planteado, es pertinente señalar que la posibilidad de que la contratación del personal necesario para la ejecución del contrato sea asumida por un tercero distinto de la estructura plural y de sus integrantes deberá analizarse a partir de la regulación expresa contenida en los pliegos de condiciones y del modelo de negocio definido para la ejecución contractual, factores de los cuales dependerá la viabilidad jurídica de dicho esquema.

En efecto, dado que esta materia no cuenta con una regulación normativa expresa, su definición queda supeditada a lo dispuesto en el pliego de condiciones, particularmente en lo relacionado con la vinculación del personal, y el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social, así como a la estructura negocial del contrato. Así, por ejemplo, en virtud el principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, es viable que las Entidades Estatales celebren contratos en los que se pacte la administración delegada de los recursos, bien como forma de mandato o modalidad de pago. En estos esquemas de administración delegada, es usual que, por la naturaleza del modelo, determinadas actividades sean asumidas por terceros distintos del contratista principal.

## FORMATO PQRS

Por su parte, en contratos celebrados bajo las modalidades de precio global o precios unitarios, la posibilidad de que la contratación del personal sea asumida por un tercero está condicionada no solo a la distribución de obligaciones prevista en el pliego de condiciones, sino también a lo efectivamente ofertado por el proponente y a la estructura de costos presentada. En estos casos, resulta determinante que el esquema propuesto sea coherente con el modelo económico del contrato y que los costos de vinculación de personal se encuentren debidamente identificados. Además, si el pliego de condiciones establece una forma particular de vinculación del personal, esta deberá ser realizada por el contratista adjudicatario.

Esta misma lógica aplica tratándose de contratos de consultoría en los cuales se solicita que en la oferta presentada por el proponente se incluya el desglose del equipo profesional que participará en la ejecución del contrato. En consecuencia, el consultor, en su calidad de contratista del Estado, tiene el deber de contar con el personal con el que adelantará las actividades pactadas en el contrato adjudicado, de acuerdo con los términos del pliego de condiciones y la forma en la que haya presentado la oferta a la Entidad Estatal.

Así las cosas, si bien el contratista goza, en principio, de la libertad económica propia de todo empresario para organizar su empresa, dentro de la cual se comprende la facultad de definir la forma de vinculación de su personal, dicha libertad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por lo establecido en el pliego de condiciones, el contrato estatal y el modelo de negocio adoptado para la ejecución contractual. En consecuencia, cuando estos instrumentos prevean una forma específica de vinculación del personal, por ejemplo, que este sea contratado directamente por el contratista, no resultará jurídicamente procedente que dicha vinculación se realice a través de un tercero.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Si bien las personas pueden presentarse individualmente a los procesos de selección, también pueden hacerlo en forma plural a través de consorcios o uniones temporales. En efecto, de acuerdo con el Código Civil, la capacidad se refiere a la facultad que la ley le confiere a la persona para ejercer derechos y

## FORMATO PQRS

contraer obligaciones. Esta norma parte del supuesto de que todas las personas naturales mayores de edad son capaces, con excepción de aquellas que la ley expresamente excluye de esta presunción –artículos 1502, 1503 y 1504–, y de que la capacidad de las personas jurídicas se circunscribe a su objeto social – artículo 99 del Código de Comercio–. Al respecto, el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 –modificado por el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021– dispone que: “Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales [...] los consorcios y uniones temporales”.

La capacidad para contratar, e incluso la de realizar actos jurídicamente vinculantes como la presentación de una oferta en un procedimiento de selección de contratistas, se consideró por mucho tiempo uno de los atributos de la personalidad reservado, en tanto tal, a las personas jurídicas y naturales. No obstante, el progreso en las formas negociales y asociativas hizo necesario reconocer nuevas estructuras plurales y otorgarles ciertos atributos que tradicionalmente habían estado reservados a las personas jurídicas. Tal es precisamente el caso de la capacidad para contratar otorgada a los consorcios y uniones temporales. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido:

“Respecto de la capacidad legal para contratar y la personalidad jurídica señala, que la Ley 80 de 1993 al crear las figuras de los consorcios y uniones temporales, y construirlas como sujetos de la contratación administrativa, reconoce una realidad del mundo negocial: la necesidad de los contratos de colaboración económica para la efectiva realización de proyectos de contratación pública, altamente especializados e intensivos en capital y, así mismo, indispensables para que el Estado Social de Derecho, cumpla los cometidos para los cuales fue instituido- Preámbulo, artículos 1 y 2 de la Carta Política.  
[...]

En torno a la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales la jurisprudencia constitucional ha expresado que el Estatuto de contratación les reconoce este atributo sin exigirles como condición de su ejercicio la de ser personas morales. También ha dicho que el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de

## FORMATO PQRS

responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales”<sup>1</sup>.

La Corte Constitucional destaca, de un lado, que las estructuras plurales son el reconocimiento de una realidad negocial en materia de contratación estatal, y del otro, que esta colaboración económica entre sujetos de derecho permite la materialización de los fines del estado, al facilitar la efectiva ejecución de los contratos. Adicionalmente, puntualiza que la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales se reconoce sin necesidad de exigirles como condición de su ejercicio que sean personas morales lo que, hasta cierto punto, podría considerarse una evolución en la teoría de la personalidad jurídica.

Debido a que los consorcios y las uniones temporales no son personas jurídicas, su creación depende de un acuerdo en el que concurre la voluntad de sus integrantes para regular su objeto, la participación de los miembros, las obligaciones frente al proyecto, su responsabilidad, la forma en que regirán sus relaciones internas y el relacionamiento con la entidad contratante, mediante la designación de un representante, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993. En lo pertinente, la norma precitada dispone que:

“Artículo 7º.- ENTIDADES A CONTRATAR. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2160 de 2021. Para los efectos de esta Ley se entiende por:  
[...]

6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.  
[...]

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

## FORMATO PQRS

Parágrafo 1º.- Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.[...]”.

Como se observa, el artículo citado señala que el consorcio o la unión temporal surge “Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato [...]”. Desde esta perspectiva, su capacidad para participar en la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos estatales depende de que los integrantes de la estructura plural adopten la decisión conjunta de presentar una misma propuesta al proceso de selección. Como existe una relación de medio – fin, sin la entrega de la oferta no surge la habilitación legal para todo lo demás.

De esta manera, los consorcios o uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y se organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal, compartiendo recursos, de toda índole, para su ejecución, así como las utilidades y los riesgos. La diferencia radica en la responsabilidad frente a las eventuales sanciones por el incumplimiento de las obligaciones, toda vez que tratándose de una unión temporal, estas se individualizan según la participación de sus miembros, mientras que en el consorcio los miembros responden solidariamente, con independencia de este aspecto.

El acuerdo de voluntades que constituye el consorcio o unión temporal se reconoce doctrinalmente como contrato consorcial o de *joint venture*, que se reconoce como un contrato principal, oneroso, conmutativo, bilateral o plurilateral<sup>2</sup>. El ente debidamente constituido, entonces, será un sujeto contractual con capacidad para contratar, para ejecutar las obligaciones y recibir los derechos que emanan del contrato y para interrelacionarse con la entidad estatal contratante en todo lo relacionado con el objeto del contrato y su

---

<sup>2</sup> LAFONT PIANETTA, Pedro. Manual de contratos, Tomo I, Ediciones Librería del Profesional, 1 Ed, 2001, p.508.

## FORMATO PQRS

desarrollo. Inclusive, los consorcios y uniones temporales, por conducto de su representante, tienen capacidad y están legitimados para comparecer al proceso, con el fin de hacer valer sus derechos o responder por el incumplimiento de sus obligaciones, en lo relacionado con el procedimiento de selección y el contrato estatal<sup>3</sup>. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup>:

“A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas –comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatío ad processum–, por intermedio de su representante”.

En síntesis, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce que los consorcios y las uniones temporales, aun careciendo de personalidad jurídica propia, poseen capacidad suficiente para actuar como sujetos de la contratación estatal, en la medida en que la ley les atribuye aptitud para presentar ofertas, celebrar y ejecutar contratos, asumir derechos y obligaciones, y comparecer en actuaciones administrativas y judiciales por conducto de su representante. Esta habilitación normativa responde a la necesidad de facilitar esquemas de colaboración empresarial que permitan la adecuada satisfacción de los fines estatales, garantizando simultáneamente la responsabilidad de sus integrantes frente a la entidad contratante y la eficacia en la ejecución de los proyectos públicos.

---

<sup>3</sup> La Corte Constitucional ha reconocido a los consorcios y uniones temporales como titulares de derechos fundamentales, tales como el debido proceso, de forma que están legitimados para ejercer la acción de tutela. En otras palabras, gozan de capacidad jurídica para comparecer en procesos judiciales ya sea como demandantes o como demandados. Sentencia T-150/16 del 31 de marzo de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Sección 3ª, sentencia de unificación de 25 de septiembre de 2013, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, rad. 19.933.

## FORMATO PQRS

ii. Respecto de la capacidad jurídica de los consorcios o uniones temporales para la vinculación directa del personal necesario para la ejecución del contrato, es pertinente señalar que a pesar de que la constitución de consorcios y uniones temporales no implica el nacimiento de una persona jurídica diferente a la de sus integrantes –si las hay–, se conforma una unidad de empresa conforme el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo (CST). Bajo esta disposición, en la medida en que exista una unidad de explotación económica (con unidad de dirección, propósitos y bienes organizados) se reconoce la posibilidad de tener trabajadores a su servicio y, consecuentemente, el deber de aportar al Sistema de Seguridad Social Integral.

Sobre el particular, la jurisprudencia reciente de las altas cortes ha reconocido que los consorcios y uniones temporales no solo tienen capacidad jurídica para obligarse frente a contratos estatales, sino también capacidad procesal para comparecer ante autoridades judiciales, y, más recientemente, para emplear trabajadores de manera directa. Siendo así, nada obsta para que también, en la medida en que ejerzan subordinación, dirección y control frente a sus empleados, se les considere sujetos de obligaciones en materia de Seguridad Social Integral.

Así lo reconoció la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, juez natural en la materia, en la sentencia SL 676 del 10 de enero de 2021 –Rad. 57.957<sup>5</sup>– en la cual se aclaró que, más allá de las formalidades, los consorcios y uniones temporales funcionan como empleadores y pueden ser sujetos de obligaciones laborales. La Corte resaltó que el artículo 7 de la Ley 80 de 1993 no condicionó ni limitó el amplio margen de actuaciones que tienen los consorcios y/o uniones temporales en el marco de la celebración y ejecución del contrato estatal, de manera que bien podrían vincular trabajadores al servicio del proyecto y ser titulares de las obligaciones laborales que de ahí se deriven.

Siendo así, la Corte estimó que son estos entes quienes deben responder por estas obligaciones, con el propósito de evitar *“distorsiones o discordancias entre lo que formalmente se suscriba y lo que sucede en la realidad”*. De cara al reconocimiento del *“valor constitucional y supralegal del trabajo, su importancia en el proceso de producción, formación y transformación de la riqueza, y su función esencial en la conservación de la sociedad”*, la relación laboral debe

---

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 10 de febrero de 2021. SL 676-2021, radicado: 57.957. MP: Ivan Mauricio Lenis Gómez.

## FORMATO PQRSD

entenderse entre el trabajador y quien realmente ejerce la dirección y el control de la asociación empresarial.

Un cambio jurisprudencial en este sentido, a juicio del alto tribunal, implica el reconocimiento de las transformaciones que aclama la nueva realidad jurídica, social, tecnológica y productiva derivada del ejercicio de nuevos sujetos y organizaciones empresariales, que en la práctica actúan como verdaderos empleadores. En armonía con lo anterior, en la sentencia referenciada de la Corte Suprema de Justicia se señaló:

“En esa dirección, la Sala considera que si la ley le reconoce atributos específicos a las uniones temporales y consorcios para celebrar contratos estatales y tal capacidad contractual trasciende a la de ser parte y comparecer al proceso en tanto titulares de derechos y obligaciones, no tendría sentido alguno afirmar que son ajenos a los derechos y obligaciones que se deriven de las *relaciones laborales* en las que tales entes se ven involucrados para cumplir los compromisos contractuales de los proyectos públicos que emprendan; en otros términos, no hay razón alguna que permita indicar que carecen de la facultad para ser titulares y hacer efectivos tales derechos y obligaciones en un proceso judicial.

En este punto debe destacarse el criterio conforme al cual las responsabilidades que en materia laboral se deriven de la ejecución de la obra están a cargo de las personas que las integran y no de las uniones temporales o consorcios (CSJ SL, 11 feb. 2009, rad. 24426). Sin embargo, *la Corte debe modificar tal doctrina con sustento en las siguientes razones:*

Además de lo ya expuesto, es oportuno señalar que el parágrafo del artículo 7.º de la Ley 80 de 1993 faculta de manera expresa a los consorcios y uniones temporales para “designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal” (resalta la Sala). Nótese que *la ley no impuso barreras o limitaciones a las facultades de los representantes de las uniones temporales o los consorcios al respecto, de modo que en ejercicio de sus atribuciones legales bien pueden vincular a trabajadores al servicio del proyecto empresarial y bajo esa lógica ser titulares de los derechos y obligaciones que se deriven de dichas relaciones laborales.*

[...]

Por otra parte, centrar la responsabilidad en las uniones transitorias o consorcios evita distorsiones o discordancias entre lo que formalmente se suscriba y lo que sucede en la realidad. Nótese que el contratante de los servicios laborales subordinados puede ser uno de los miembros de la unión temporal, pero en la realidad la dirección y control del trabajador la ejerza la asociación empresarial. En tal caso, aún si el vínculo contractual no se establece formalmente con el representante legal de la asociación

## FORMATO PQRS

temporal, la relación laboral debe entenderse con esta y no de manera individualizada con uno de sus miembros, dado que ello desconocería que la subordinación la ejerce la organización creada para el proyecto.

*Asimismo, el reconocimiento como empleador a las uniones temporales o consorcios también permite a las organizaciones sindicales entablar procedimientos de negociación colectiva con los interlocutores que de verdad direccionan y controlan los procesos productivos. [...]”.* (Cursivas fuera del original).

En ese orden, aunque en un principio el criterio que imperaba era las que responsabilidad en materia laboral se encontraba a cargo de los integrantes de los consorcio y uniones temporal, con el cambio jurisprudencial referido se concluyó que esas estructuras plurales tienen capacidad para adquirir y contraer obligaciones de carácter laboral.

De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al resolver una consulta relacionada con la viabilidad jurídica de que las uniones temporales y los consorcios contraten personal operativo del sector de vigilancia y seguridad privada mediante contratos laborales, señaló que, con fundamento en la Sentencia del 10 de febrero de 2021 proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y, en atención a la naturaleza y finalidad de dichas figuras asociativas, estas si cuentan con capacidad para contratar personal operativo del sector de vigilancia y seguridad privada por medio de un contrato laboral.

En tal sentido, precisó que si bien la Sentencia del 10 de febrero de 2021 proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia tiene efectos vinculantes y de obligatorio cumplimiento, en la medida en que habilita la contratación laboral de personal operativo por parte de los consorcios o las uniones temporales, “de su contenido no se desprende que sea imperativa dicha contratación o que riña con la posibilidad de que las empresas o las personas que integran estas organizaciones empresariales también lo puedan hacer<sup>6</sup>”. En consecuencia, aclara que “si el vínculo contractual no se establece formalmente con el representante legal de la organización empresarial, la relación laboral debe entenderse con esta y no solo de manera individual con uno de sus integrantes, dado que ello desconocería que la subordinación en la práctica la ejerce la organización creada para el proyecto”.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado interno 2513 del 13 de diciembre de 2023, Consejero ponente: Oscar Darío Amaya Navas (E).

## FORMATO PQRS

Bajo estas consideraciones, en atención al desarrollo jurisprudencial reseñado, es claro que actualmente los consorcio y uniones temporal cuentan con capacidad jurídica para suscribir el contrato laboral con el personal necesario para la ejecución del contrato estatal. Por consiguiente, la vinculación de dicho personal la podrá realizar directamente el consorcio o la unión temporal o también tendrá la posibilidad de hacerlo alguna de las personas que integran estas estructuras plurales. Sin embargo, en este último caso, aunque la contratación no sea formalmente con la estructura plural, la relación laboral se entiende con esta en atención al régimen de responsabilidad solidaria que emerge de la ley.

iii. Ahora bien, en relación con el segundo problema jurídico planteado, es pertinente señalar que la posibilidad de que la contratación del personal necesario para la ejecución del contrato sea asumida por un tercero distinto de la estructura plural y de sus integrantes deberá analizarse a partir de la regulación expresa contenida en los pliegos de condiciones y del modelo de negocio definido para la ejecución contractual, factores de los cuales dependerá la viabilidad jurídica de dicho esquema.

En efecto, dado que esta materia no cuenta con una regulación normativa expresa, su definición queda supeditada a lo dispuesto en el pliego de condiciones, particularmente en lo relacionado con la vinculación del personal, y el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social, así como a la estructura comercial del contrato. Así, por ejemplo, en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, es viable que las Entidades Estatales celebren contratos en los que se pacte la administración delegada de los recursos, bien como forma de mandato o modalidad de pago. En estos esquemas de administración delegada, es usual que, por la naturaleza del modelo, determinadas actividades sean asumidas por terceros distintos del contratista principal.

En este sentido, la administración delegada, como mandato, involucra la realización o ejecución de la obra encomendada junto con la administración de los fondos, por lo que el administrador delegado ejerce las funciones propias de un intermediario al realizar su gestión por cuenta y riesgo del mandante, propietario de la obra, pero, a su vez, despliega las obligaciones propias del contrato de confección de obra material, cuyo objeto es la ejecución de la obra contratada dentro de las especificaciones y plazos convenidos. Bajo esta lógica,

## FORMATO PQRS

es factible que la vinculación de personal para ejecución de la obra se subcontrate por el contratista. Lo anterior, deberá atender de todas formas a las previsiones del contrato y en todo caso garantizar el cumplimiento de los derechos laborales cuando haya lugar.

Por su parte, en contratos celebrados bajo las modalidades de precio global o precios unitarios, la posibilidad de que la contratación del personal sea asumida por un tercero está condicionada no solo a la distribución de obligaciones prevista en el pliego de condiciones, sino también a lo efectivamente ofertado por el proponente y a la estructura de costos presentada. En estos casos, resulta determinante que el esquema propuesto sea coherente con el modelo económico del contrato y que los costos de vinculación de personal se encuentren debidamente identificados. Además, si el pliego de condiciones establece una forma particular de vinculación del personal, esta deberá ser realizada por el contratista adjudicatario.

Esta misma lógica aplica tratándose de contratos de consultoría en los cuales se solicita que en la oferta presentada por el proponente se incluya el desglose del equipo profesional que participará en la ejecución del contrato. En consecuencia, el consultor, en su calidad de contratista del Estado, tiene el deber de contar con el personal con el que adelantará las actividades pactadas en el contrato adjudicado, de acuerdo con los términos del pliego de condiciones y la forma en la que haya presentado la oferta a la Entidad Estatal.

A modo de ilustración, en los documentos tipo de licitación pública de obra de infraestructura de transporte - V4, sobre el personal profesional se determinó en el numeral 7 del anexo técnico que “el personal relacionado debe estar *contratado o contemplado dentro de la planta de personal del contratista* y su costo debe incluirse dentro de los gastos de administración general del contrato”. De igual forma, en el anexo técnico de los documentos tipo de consultoría de estudios de ingeniería V2, respecto del personal profesional del consultor, se indica que “El personal relacionado será *contratado por el Consultor* y su costo debe incluirse dentro de la estructura de costos de la oferta, que fue definida al presentar la propuesta en el Formulario 1 – Propuesta Económica del Contrato”.

Como se evidencia, en dichos documentos tipos se establecen reglas obligatorias frente a la vinculación de personal profesional en obra pública de infraestructura de transporte y en consultoría de estudios de ingeniería en la que se determina la obligación por parte del contratista de contratar al personal profesional. Incluso, en el caso de los documentos tipo de licitación pública de

## FORMATO PQRS

obra de infraestructura de transporte se dispone de manera expresa que el personal profesional requerido debe hacer parte de la planta de personal del contratista, lo cual restringe la posibilidad de acudir a esquemas de vinculación a través de terceros.

Así las cosas, si bien el contratista goza, en principio, de la libertad económica propia de todo empresario para organizar su empresa, dentro de la cual se comprende la facultad de definir la forma de vinculación de su personal, dicha libertad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por lo establecido en el pliego de condiciones, el contrato estatal y el modelo de negocio adoptado para la ejecución contractual. En consecuencia, cuando estos instrumentos prevean una forma específica de vinculación del personal, por ejemplo, que este sea contratado directamente por el contratista, no resultará jurídicamente procedente que dicha vinculación se realice a través de un tercero.

En todo caso, cualquiera que sea el modelo contractual adoptado, la entidad contratante y el contratista deberán garantizar la protección efectiva de los derechos laborales, el pago oportuno de salarios y prestaciones sociales, y el cumplimiento integral de las obligaciones en materia de seguridad social del personal a su cargo, de conformidad con la normativa laboral vigente, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan derivarse para cada uno de ellos.

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

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con los aspectos puntuales del 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

## FORMATO PQRS

definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 4. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Ley 80 de 1993, artículos 6, 7, 13, 32 y 40.
- Código de Comercio, artículo 99.
- Código Civil, artículos 1502, 1503 y 1504
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Consejo de Estado, Sala Plena Sección 3ª, sentencia de unificación de 25 de septiembre de 2013, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, rad. 19.933.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado interno 2513 del 13 de diciembre de 2023, Consejero ponente: Oscar Darío Amaya Navas (E).
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 10 de febrero de 2021. SL 676-2021, radicado: 57.957. MP: Ivan Mauricio Lenis Gómez.

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

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la capacidad jurídica de los consorcios y las uniones temporales en los Conceptos 4201913000007643 del 26 de diciembre de 2019, C-343 del 17 de junio de 2020, C-518 del 9 de septiembre de 2020, C-614 del 5 de octubre de 2022, C-882 del 21 de diciembre de 2022, C-172 del 6 de junio de 2023, C-032 del 16 de abril de 2024, C-100 del 12 de junio de 2024, C-238 del 9 de julio de 2024, C-727 del 28 de octubre de 2024 y C-924 del 18 de julio de 2025. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También le contamos 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

## FORMATO PQRSD

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"](#)

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

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

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

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

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán  
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