

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Concepto

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.

### CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Características

a) Solo puede celebrarse para realizar “actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”; b) Admite que se suscriba tanto con personas naturales, como con personas jurídicas; c) se diferencian del contrato de trabajo, de acuerdo con los argumentos expuesto en este concepto; d) Deben ser temporales, por lo que no puede referirse a un contrato de prestación de servicios indefinido que resulta contrario a su naturaleza; e) Como especies del género prestación de servicios, se incluyen los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; f) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa; g) Para su celebración no se requiere la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa; h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales; i) No es obligatoria la liquidación, sin perjuicio de que esta se pueda efectuar de manera facultativa cuando así se considere necesario; j) Para su celebración no se requiere inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP); k) No son necesarias las garantías.

### CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Ley 80 de 1993 - Autonomía e independencia

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

### CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Horario

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado ha expuesto que, el principal elemento que distingue el contrato de prestación de servicios del contrato laboral es la existencia de subordinación o dependencia en la ejecución de la labor contratada. En ese sentido, si bien la fijación de un horario puede constituir un indicio de la existencia de una relación laboral, por sí sola no resulta suficiente para concluir la configuración de un contrato realidad. El máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha reiterado, en múltiples sentencias, que la exigencia de un horario o de una jornada puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento eficiente del objeto contractual. En consecuencia, la imposición de un horario no desnaturaliza el contrato de prestación de servicios, siempre que dicha exigencia sea indispensable para la adecuada ejecución de las actividades encomendadas.

En consecuencia, los contratistas de prestación de servicios deben someterse, en la ejecución de sus obligaciones contractuales, a las directrices que establezca la entidad contratante, a efectos de cumplir con el objeto contractual, así como a la forma en que se coordinan las distintas actividades. Ahora bien, de requerirse la presencia del contratista en la Entidad Estatal en determinada jornada, esa exigencia debe quedar contemplada en el contrato o en los documentos contractuales y debe estar justificada. En todo caso, más que imponer un horario, se trata de asegurar el cumplimiento de las tareas propias del objeto contractual, conforme a las necesidades y funciones de la entidad.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 10 Febrero 2026

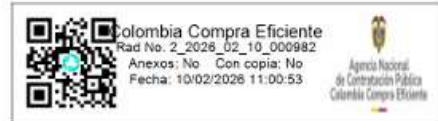
Señora

**Carola Esther Peña Angulo**

[carola.pena@alcaldiasoacha.gov.co](mailto:carola.pena@alcaldiasoacha.gov.co)

**Alcaldía Municipal de Soacha**

Soacha, Cundinamarca



### Concepto C-155 de 2026

**Temas:** CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Concepto / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Características / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Ley 80 de 1993 - Autonomía e independencia / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Horario

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. 1\_2026\_02\_04\_001377

Estimada señora Peña,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 28 de enero de 2026, remitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública el 04 de febrero de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

*"Buenas tardes, soy funcionaria de la Alcaldía Municipal de Soacha, a mi cargo tengo unas supervisiones de contratos de prestación de servicios. He tenido algunos inconvenientes con una supervisada puesto que ella tiene dentro de sus contractuales la atención al usuario en el punto de atención a la ciudadanía en la Secretaría de Salud de Soacha, la administración tiene establecido bajo la Ley 1437 de 2011, garantiza una atención al ciudadano digna, equitativa e inclusiva, enmarcada en su Plan Anticorrupción. Se prioriza el trato respetuoso, evitando la discriminación y el maltrato, con atención presencial de lunes a viernes (7:00 a.m. 4:00*

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*p.m.) y a través del Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), sin embargo la contratista argumenta que ella no tiene horario de trabajo por la modalidad de su contrato. Quisiera saber si es correcto que ella atienda a los usuarios cuando tenga disponibilidad o debe hacerlo en el horario establecido para tal fin. Agradezco su respuesta a mi solicitud”*

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 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 señalando algunas 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: ¿Es jurídicamente viable que una entidad contratante exija el cumplimiento de un horario a un contratista, cuando sus obligaciones contractuales implican la atención al usuario?

### 2. Respuesta:

Para responder el problema jurídico planteado, es importante precisar que, el contrato de prestación de servicios es una tipología contractual regulada por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Si bien se celebran para

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo en que el contratista de prestación de servicios debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor. Esto significa que no debe existir *subordinación* ni *dependencia*, elementos constitutivos del vínculo laboral.

No obstante, aunque el contrato de prestación de servicios se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista y la ausencia de subordinación laboral, ello no impide que la entidad establezca directrices orientadas a garantizar la correcta ejecución del objeto contractual.

La jurisprudencia, que será reseñado a lo largo de este concepto, ha señalado que la fijación de un horario, por sí sola, no configura una relación laboral, ni desnaturaliza el contrato de prestación de servicios, siempre que dicha medida responda a necesidades objetivas del servicio y no suponga un ejercicio permanente de subordinación ya que se configuraría un contrato realidad. En ese sentido, la fijación de un horario, aunque puede constituir un inidicio de una relación laboral, no constituye por sí sola una prueba concluyente de la existencia de un contrato realidad.

El Consejo de Estado ha sostenido, en múltiples sentencias, que la existencia de una jornada u horario puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento eficiente del objeto contractual. Por lo tanto, la exigencia de un horario no desnaturaliza el contrato de prestación de servicios, siempre que este sea indispensable para la adecuada ejecución de las actividades pactadas.

En ese marco, los contratistas por prestación de servicios deben ajustarse, en el desarrollo de sus obligaciones contractuales, a las directrices establecidas por la entidad estatal contratante, así como a la forma en que se coordinan las distintas actividades asociadas al objeto contractual. Si se requiere la presencia del contratista en una jornada específica dentro de la entidad, dicha exigencia debe estar claramente estipulada en el contrato y debe estar debidamente justificada. En todo caso, más que imponer un horario, se trata de asegurar el cumplimiento de las tareas propias del objeto contractual, conforme a las necesidades del servicio y de las funciones de la entidad.

Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en el presente escrito. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 3. Razones de la respuesta:

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

i. 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.”

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

“[...]

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

[...]

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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<sup>1</sup>.

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, por ejemplo, que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia, y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de una persona natural que posea conocimiento y experiencia en el tema.

c) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo<sup>2</sup> 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”.

---

<sup>1</sup> Así lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia de unificación en mención, al indicar que “cualquier contrato de prestación de servicios tiene por objeto genérico “desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”.

<sup>2</sup> 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. 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

Este inciso que más que un enunciado que aluda al “ser” se refiere al “deber ser”, pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios profesionales *no pueden* generar relación laboral, ni dar lugar a que las entidades estatales paguen por su cuenta los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista. Ello por cuanto, según se indicó, en dichos contratos no puede existir subordinación y dependencia; entonces, la relación laboral está proscrita y es el contratista quien, como “trabajador independiente” –como lo califican las normas en materia de seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral<sup>3</sup>. 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”<sup>4</sup>. 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

---

<sup>3</sup> 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.

[...]”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

permanentes, los trabajadores que se presentan en esos supuestos, podrían encontrarse en la práctica, bajo una continuada dependencia o subordinación, características que eventualmente configurarían una vinculación legal y reglamentaria y/o un contrato de trabajo, según sea la naturaleza jurídica de la entidad pública y el tipo de cargo<sup>5</sup>. 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 de este.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación jurisprudencial del 9 de septiembre de 2021, se pronunció respecto de los criterios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente por contratos de prestación de servicios y definió tres reglas para el efecto<sup>6</sup>, aspectos que fueron aclarados posteriormente por Auto del 11 de noviembre de 2021<sup>7</sup>.

d) Deben ser temporales. La sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado mencionada, frente a la duración del contrato de prestación de servicios señaló que solo puede celebrarse por un “término estrictamente indispensable”. En ese entendido, unificó el sentido y alcance del término

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021. Radicado (1317-2016). El numeral primero de la parte resolutive de la sentencia señala lo siguiente: “Unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes:

(i) La primera regla define que el concepto de “término estrictamente indispensable”, al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.

(ii) La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.

(iii) La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal”.

<sup>7</sup> Particularmente, sobre la regla de unificación número 2, el Consejo de Estado explica que “[...] si no están dados los presupuestos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, no puede hablarse de una relación laboral encubierta. Por lo tanto, el término de treinta (30) días hábiles, a que alude la segunda regla de unificación, tal como se dijo en la sentencia del 9 de septiembre de 2021, debe entenderse como un indicador temporal para inferir que no hay solución de continuidad entre un contrato y otro sucesivo, y **solo para efectos de la prescripción de derechos laborales**” (Énfasis dentro del texto).

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estrictamente indispensable como “aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento”.

De igual manera, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-154 de 1997 señaló que:

“La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”<sup>8</sup>.

e) Los contratos de prestación de servicios constituyen un *género* que incluye, como *especies*, los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales<sup>9</sup>. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios *profesionales* con las otras dos especies del género en el cual se ubican radica

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>9</sup> El Decreto 1082 de 2015 lo establece así: “Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. [...]”

En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita. Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor<sup>10</sup>.

f) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio profesional, siempre que este no ingrese dentro del objeto del contrato de consultoría. Lo anterior, 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 méritos<sup>11</sup>. Pero, tampoco puede suscribirse un contrato de prestación de servicios profesionales para que el contratista ejecute labores que se enmarcan en los otros contratos tipificados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como, por ejemplo, para que el contratista de prestación de servicios construya una obra.

g) Para su celebración no se requiere la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa<sup>12</sup>.

h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales. Es decir, en los contratos de prestación de servicios puede pactarse la caducidad, así como la modificación, interpretación o terminación unilaterales, como acuerdos o elementos

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41719. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>11</sup> Ibid.- En efecto, el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de consultoría así: "Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato".

<sup>12</sup> 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".

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 1993<sup>13</sup>.

i) En ellos no es obligatoria la liquidación, pues así lo estableció el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>14</sup>, 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 2007<sup>15</sup>.

k) En ellos no son necesarias las garantías<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Esta norma expresa: "Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

[...]

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

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

[...]"

<sup>14</sup> 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".

<sup>15</sup> 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.

[...]"

<sup>16</sup> 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 o no debe estar en los estudios y documentos previos".

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ii) Ahora bien, para responder el problema jurídico planteado, es preciso señalar que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han expuesto que el principal elemento que distingue el contrato de prestación de servicios del contrato laboral es la existencia de subordinación o dependencia en la ejecución de la labor contratada.

En ese sentido, si bien la fijación de un horario puede constituir un indicio de la existencia de una relación laboral, por sí sola no resulta suficiente para concluir la existencia de un contrato real. Al respecto, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha reiterado, en múltiples sentencias<sup>17</sup>, que la exigencia de un horario o de una jornada puede ser necesaria o indispensable para garantizar el cumplimiento eficiente del objeto contractual. Por lo tanto, la imposición de un horario no desnaturaliza el contrato de prestación de servicios, siempre que dicha exigencia sea indispensable para la adecuada ejecución de las actividades encomendadas.

Así mismo, en materia de coordinación de actividades y cumplimiento de horario, el Consejo de Estado en expediente 1707-08 aclaró que "(...) la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista que implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación"<sup>18</sup>.

En consecuencia, los contratistas de prestación de servicios deben someterse, en la ejecución de sus obligaciones contractuales, a las directrices que establezca la entidad contratante, a efectos de cumplir con el objeto contractual, así como a la forma en que se coordinan las distintas actividades.

---

<sup>17</sup> Dentro de ellas se pueden referenciar: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 19001-23-33-0002016-00182-01 (3990-2018). Sentencia de 9 de junio de 2022. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 50001-23-33-000-2014-0089-01. Sentencia de 9 de junio de 2022. C.P. César Palomino Cortés. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 27001-23-33-000-2017-00037-01 (3671-2019). Sentencia de 2 de junio de 2022. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 25000-23-42-000-2013-05488 01 (2381-2018). Sentencia de 28 de abril de 2022. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 05001 23 33 000 2012 00418 02 (0248-2017). Sentencia de 10 de febrero de 2022. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 09 de febrero de 2012, expediente 1707-08, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, de requerirse la presencia del contratista en la entidad estatal en determinada jornada, esa exigencia debe quedar contemplada en el contrato o en los documentos contractuales y debe estar justificada. En todo caso, más que imponer un horario, se trata de asegurar el cumplimiento de las tareas propias del objeto contractual, conforme a las necesidades y funciones de la entidad.<sup>19</sup>

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual 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.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 22.
- Ley 80 de 1993. Artículo 32.
- Ley 1150 de 2007. Artículo 4.
- Ley 1955 de 2015. Artículo 244.
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.1.2.1.4.5. 2.2.1.2.1.4.9.
- Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 09 de febrero de 2012, expediente 1707-08, C.P Luis Rafael Vergara Quintero.
- Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 19001-23-33-0002016-00182-01 (3990-2018). Sentencia de 9 de junio de

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 09 de febrero de 2012, expediente 1707-08, C.P Luis Rafael Vergara Quintero.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2022. C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.

- Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 50001-23-33-000-2014-0089-01. Sentencia de 9 de junio de 2022. C.P. César Palomino Cortés.
- 

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido sobre los contratos de prestación de servicios, así como los requisitos para su celebración en los conceptos con radicado C-414 del 30 de junio de 2020, C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-685 del 18 de diciembre de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-106 del 7 de abril de 2021, C-181 del 07 de abril de 2022, C-214 del 22 de abril de 2022, C-491 de 01 de agosto de 2022, C-008 del 20 de febrero de 2023, C-009 del 20 de febrero de 2023, C-286 del 2023, C-351 del 30 de agosto de 2024, C-372 del 26 de Agosto 2024, C-904 del 9 de diciembre de 2024, C-363 del 15 de abril de 2025, C-652 del 04 de julio de 2025, C-706 del 15 de julio de 2025 y C-749 del 14 de agosto de 2025, entre otros.

Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

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

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

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

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

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/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.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

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

Elaboró: Camila Alejandra Naranjo Gómez  
Analista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Diana Lucia Saavedra Castañeda  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE