

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO ESTATAL – Concepto

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone: “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone que “Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–.

OPERACIÓN LOGÍSTICA – Contrato atípico mixto – Actividades

Respecto a los contratos de operación logística, estos corresponden a *contratos mixtos*. De hecho, sin perjuicio de las demás obligaciones que pacten las partes, es frecuente que en la práctica tengan componentes de compraventa, suministro, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, transporte, entre otros, de donde se infiere la existencia de prestaciones de una o más tipologías contractuales. Por ello, como contrato atípico, la doctrina sugiere integrar su contenido teniendo en cuenta los siguientes criterios: “[...] 1º) las leyes imperativas; 2º) las cláusulas libremente redactadas o estipuladas por los agentes; 3º) las reglas generales de los actos jurídicos y de los contratos, según el caso; 4º) las reglas propias del contrato típico más próximo o semejante, y 5º) la doctrina constitucional y los principios generales de derecho”.

Bajo la cobertura jurídica de los contratos de operación logística, las entidades públicas suelen organizar y ejecutar ferias, fiestas y diversos eventos institucionales que requieren una coordinación integral de actividades —como organización de eventos, suministro de alimentos, arrendamiento de espacios y transporte—. Es decir, este tipo de contratos permiten articular, en un solo esquema operativo, componentes como la producción técnica, la logística general, la gestión de proveedores de alimentos, servicios de transporte, entre otros. Más allá de la tipicidad o no del negocio, es necesario tener en cuenta que la capacidad contractual para celebrar contratos estatales está regulada en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993.

CONTRATOS ESTATALES – Capacidad jurídica – Requisitos esenciales

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Asimismo, para efectos de individualizar sus requisitos esenciales, el artículo 1501 del Código Civil dispone que corresponden a “[...] aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente [...]”. Sobre este último elemento de la norma citada, en la medida que el contrato de operación logística es una amalgama de prestaciones de otras tipologías, éste no pierde su calificación por la ausencia de una o varias de ellas. Es decir, “[...] no es admisible un juicio de comparación con las figuras típicas del ordenamiento, en virtud de la indeterminación inherente antes de su perfeccionamiento, pues [...] este es fruto de la mera autonomía privada de las partes, la cual da vida a una figura absolutamente extraña a los tipos contractuales establecidos por las normas jurídicas del ordenamiento jurídico y por la costumbre [...]”.

Independiente de su tipicidad, la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 *ibídem*, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por un lado, “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. Por otra parte, “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

PRINCIPIO DE PLANEACIÓN – Alcance – Condiciones

Conforme al principio de planeación la entidad debe determinar la forma en la que se contratará las actividades de operación logística durante la vigencia fiscal, atendiendo a la necesidad a satisfacer, a la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, a los costos que podrían demandar la celebración y ejecución del contrato, la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago producto y demás condiciones. Al respecto, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar actividades de planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución.

MODALIDADES DE SELECCIÓN – Regla General – Licitación Pública – Excepciones

Ahora bien, para determinar la modalidad de selección, la entidad debe tener en cuenta el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece que *la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa [...]* La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

señalan en los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo. Por tanto, es importante que las entidades estatales atender debidamente el principio de planeación y selección objetiva asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles.

En relación con los contratos de operación logística, es fundamental reiterar que su naturaleza de contratos mixtos —al integrar prestaciones propias de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común— impide la existencia de un procedimiento de selección exclusivo o predeterminado. Por ello, no es procedente establecer un criterio uniforme que obligue a utilizar siempre la misma modalidad de selección. La entidad, en ejercicio del principio de planeación, debe analizar el objeto, la cuantía, las condiciones del mercado, la urgencia y la disponibilidad presupuestal para determinar si procede la licitación pública, la selección abreviada por menor cuantía, la mínima cuantía, o incluso la contratación directa cuando se configure una causal legal, como ocurre con los contratos interadministrativos, conforme al artículo 2.4. literal c de la Ley 1150 de 2007. Lo determinante es que la modalidad elegida sea coherente con las características del servicio requerido y con los principios rectores de la contratación estatal.

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN – Actividades logísticas – Asistenciales

Dentro del objeto contractual de los contratos de prestación de servicios profesionales y de los de simple apoyo a la gestión, pueden tener lugar las actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que en cada caso se cumplan los requisitos del tipo de contrato y exista correspondencia con las necesidades de la administración y el principio de planeación. De cualquier forma, si se desarrollan estas actividades en el contexto de las especies de contratos de prestación de servicios ya citadas, debe tenerse en cuenta que el objeto siempre debe estar relacionado con la necesidad de satisfacer la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad, para suplir las falencias de esta.

[...]

De esta manera, si bien las actividades operativas, logísticas o asistenciales de las que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 pueden contratarse por la vía de los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, esta no es una causal exclusiva para las actividades de logística. Además, se hace énfasis en que estas actividades, en el marco de los contratos de prestación de servicios, serán destinadas al apoyo, acompañamiento y soporte relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano. De este modo, corresponde a cada entidad estatal determinar si las actividades a contratar se enmarcan en esta causal de contratación, de acuerdo con sus necesidades, el objeto contractual particular, las obligaciones a desarrollar, las normas del sistema de compras públicas y el marco jurisprudencial desarrollado en torno a los contratos de prestación de servicios.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PROGRAMAS DE BIENESTAR LABORAL – Alcance – Artículo 25 – Literal c.

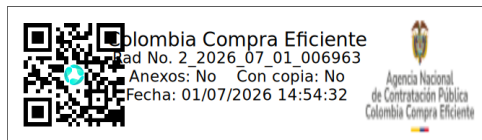
Ahora bien, con respecto al alcance del literal c) del artículo 25 que es motivo de su consulta, se regula que la ejecución de los programas de bienestar social de las entidades estatales puede realizarse de tres maneras: directamente por la entidad, mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o mediante organismos encargados de la protección y seguridad social. Este literal del artículo precitado no crea una modalidad contractual especial, sino que simplemente reconoce que las entidades pueden acudir a terceros para ejecutar las actividades de bienestar cuando no cuenten con capacidad interna. En otras palabras, habilita la externalización de estas actividades, pero no define cómo debe contratarse, ni deroga las reglas generales del sistema de compras públicas.

Este literal ni tiene una función programática: describe las alternativas de ejecución dentro del proceso de gestión del bienestar, pero no modifica el régimen de selección de contratistas previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Por ello, cuando una entidad decide contratar a un operador logístico para suministrar alimentos, arrendar locaciones, proveer transporte o ejecutar eventos de bienestar laboral, debe aplicar las modalidades de selección ya expuestas en consideraciones precedentes.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 1 de julio de 2026

Señor
Fredy Rodríguez Naranjo
fredy.rodriguez.naranjo@gmail.com
Tunja, Boyacá



Concepto C-957 de 2026

Temas: CONTRATO ESTATAL – Concepto / OPERACIÓN LOGÍSTICA – Contrato atípico mixto – Actividades / CONTRATOS ESTATALES – Capacidad jurídica – Requisitos esenciales / PRINCIPIO DE PLANEACIÓN – Alcance – Condiciones / MODALIDADES DE SELECCIÓN – Regla General – Licitación Pública – Excepciones / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN – Actividades logísticas – Asistenciales / PROGRAMAS DE BIENESTAR LABORAL – Alcance – Artículo 25 – Literal c.

Radicación: Respuesta a consulta con radicados No. 1_2026_06_10_007889 y 1_2026_06_11_007951 (acumulados)

Estimado Señor Rodríguez:

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 que fue remitida parcialmente por competencia el 10 de junio de 2026, en la cual manifiesta:

“1. ¿Conforme al artículo 2.2.1.2.1.4.9 del decreto 1082 de 2015 la modalidad de contratación directa también es aplicable para contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que dentro

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de su alcance incluyen actividades operativas, logísticas, o asistenciales como la realización de eventos (ferias, planes de bienestar, olimpiadas deportivas), que además incluyen alimentos, arrendamiento de espacios, salones, locaciones y transporte? O al no tratarse únicamente de servicios de personal si no de servicios de un operador logístico necesariamente debe realizarse mediante convocatoria pública?

2. Dentro del objeto y/o alcance del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se incluyen actividades de operador logístico integral como suministrar y entregar alimentos, arrendamiento de espacios, salones, locaciones y transporte?

3. En lo que respecta a la contratación de los servicios de logística para programas de bienestar integral para los servidores públicos, este tipo de objetos contractuales obedecen a algún régimen especial contemplado en el artículo 25, literal c) del Decreto Ley 1567 de 1998? Lo anterior dado que dicha norma señala tres posibilidades para que las entidades del Estado adelanten las actividades de bienestar así: 1) Ejecución de programas de bienestar en forma directa por parte de las entidades estatales. 2) Ejecución de programas de bienestar mediante la contratación con personas naturales o jurídicas. 3) Ejecución de programas de bienestar a través de los organismos encargados de la protección, la seguridad y los servicios sociales. Debido a esta norma al realizar estudios de demanda sobre este tipo de servicios se observa que muchas Entidades Estatales acuden a la modalidad de contratación directa invocando como causal el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del decreto 1082 de 2015 y el artículo 25, literal c) del Decreto Ley 1567 de 1998.

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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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, objeto de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, esta Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: i) ¿La causal de contratación directa del artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión cuando el objeto incluye actividades operativas, logísticas o asistenciales —como organización de eventos, suministro de alimentos, arrendamiento de espacios y transporte—, o en estos casos, por tratarse de un operador logístico integral, debe acudirse a modalidades de selección competitivas?; ii) ¿Las actividades de logística para programas de bienestar social de los servidores públicos pueden considerarse la aplicación del artículo 25 literal c) del Decreto Ley 1567 de 1998, de manera que habiliten la contratación directa, o estas actividades deben contratarse mediante las reglas generales del Sistema de Compras Públicas?

II. Respuesta:

Para la solución de los problemas jurídicos se consulta se expresa:

i. En relación con su primer problema jurídico se detalla que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como “[...] todos los actos jurídicos generadores de obligaciones [...] derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]”, por lo que las partes están facultadas para suscribir *contratos mixtos*. Como una forma de contratación atípica, estos se caracterizan por acumular prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común. Precisamente, Respecto a los contratos de operación logística, estos corresponden a *contratos mixtos*. De hecho, sin perjuicio de las demás obligaciones que pacten las partes, es frecuente que en la práctica tengan componentes de compraventa, suministro,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, transporte, prestación de servicios, entre otros, de donde se infiere la existencia de una o más tipologías contractuales. Por ello, como contrato atípico, la doctrina sugiere integrar su contenido teniendo en cuenta los siguientes criterios: “[...] 1º) las leyes imperativas; 2º) las cláusulas libremente redactadas o estipuladas por los agentes; 3º) las reglas generales de los actos jurídicos y de los contratos, según el caso; 4º) las reglas propias del contrato típico más próximo o semejante, y 5º) la doctrina constitucional y los principios generales de derecho”.

Ahora bien, para determinar la modalidad de selección, la entidad debe tener en cuenta el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece que *la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa [...] La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo*. Por tanto, es importante que las entidades estatales atiendan debidamente el principio de planeación y selección objetiva asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles.

En relación con los contratos de operación logística, es fundamental reiterar que su naturaleza de contratos mixtos —al integrar prestaciones propias de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común— impide la existencia de un procedimiento de selección exclusivo o predeterminado. Por ello, no es procedente establecer un criterio uniforme que obligue a utilizar siempre la misma modalidad de selección. La entidad, en ejercicio del principio de planeación, debe analizar el objeto, la cuantía, las condiciones del mercado, la urgencia y la disponibilidad presupuestal para determinar si procede la licitación pública, la selección abreviada por menor cuantía, la mínima cuantía, o incluso la contratación directa cuando se configure una causal legal, como ocurre con los contratos interadministrativos, conforme al artículo 2.4. literal c de la Ley 1150 de 2007. Lo determinante es que la modalidad elegida sea coherente con las características del servicio requerido y con los principios rectores de la contratación estatal. En tal sentido, la ausencia de un objeto contractual

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

específico asociado a estos procedimientos —pues su configuración depende primordialmente de la cuantía y no de la naturaleza intrínseca de la prestación— implica que no existe impedimento jurídico para emplear las modalidades de selección previamente expuestas en la celebración de contratos de operación logística.

Sin embargo, en referencia con la modalidad de contratación directa, es pertinente señalar que conforme lo dispone el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales se efectúa mediante esta modalidad de selección. El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 regula esta causal y desarrolla los conceptos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. En este sentido, es importante precisar que como especies del género prestación de servicios, la jurisprudencia se ha encargado de definir los contratos de prestación de servicios profesionales y los de apoyo a la gestión. El primero, denominado contrato propiamente dicho de prestación de servicios profesionales se caracteriza por desarrollar actividades identificables e intangibles que demandan competencias y habilidades profesionales y especializadas, tendientes a satisfacer las necesidades relacionadas con la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad. Por su parte, el contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión es aquel tendiente a desarrollar actividades en las cuales no se requiere personal profesional. Se involucra un saber técnico e implica el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, entre otros.

Dentro del objeto contractual de los contratos de prestación de servicios profesionales y de los de simple apoyo a la gestión, pueden tener lugar las actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que en cada caso se cumplan los requisitos del tipo de contrato y exista correspondencia con las necesidades de la administración y el principio de planeación. De cualquier forma, si se desarrollan estas actividades en el contexto de las especies de contratos de prestación de servicios ya citadas, debe tenerse en cuenta que el objeto siempre debe estar relacionado con la necesidad de satisfacer la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad, para suplir las falencias de esta.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De esta manera, si bien las actividades operativas, logísticas o asistenciales de las que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 pueden contratarse por la vía de los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, esta no es una causal exclusiva para las actividades de logística. Además, se hace énfasis en que estas actividades, en el marco de los contratos de prestación de servicios, serán destinadas al apoyo, acompañamiento y soporte relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano. De este modo, corresponde a cada entidad estatal determinar si las actividades a contratar se enmarcan en esta causal de contratación, de acuerdo con sus necesidades, el objeto contractual particular, las obligaciones a desarrollar, las normas del sistema de compras públicas y el marco jurisprudencial desarrollado en torno a los contratos de prestación de servicios.

ii. En relación con el segundo problema jurídico de su consulta se precisa que, el alcance del literal c) del artículo 25 establece que la ejecución de los programas de bienestar social de las entidades estatales puede realizarse de tres maneras: directamente por la entidad, mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o mediante organismos encargados de la protección y seguridad social. Este literal del artículo precitado no crea una modalidad contractual especial, sino que simplemente reconoce que las entidades pueden acudir a terceros para ejecutar las actividades de bienestar cuando no cuenten con capacidad interna. En otras palabras, habilita la externalización de estas actividades, pero no define cómo debe contratarse, ni deroga las reglas generales del sistema de compras públicas.

Este literal ni tiene una función programática: describe las alternativas de ejecución dentro del proceso de gestión del bienestar, pero no modifica el régimen de selección de contratistas previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Por ello, cuando una entidad decide contratar a un operador logístico para suministrar alimentos, arrendar locaciones, proveer transporte o ejecutar eventos de bienestar laboral, debe aplicar las modalidades de selección ya expuestas en consideraciones precedentes.

Por tanto, el literal c) no constituye una autorización autónoma para acudir a la contratación directa de servicios logísticos. La entidad debe

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

analizar la complejidad del objeto contractual y, tratándose de contratos con componentes diversos —como los contratos mixtos—, verificar cuidadosamente cuál es la modalidad de selección aplicable conforme al régimen general de compras públicas. De tal modo, el artículo 25 en su literal c solo prescribe que la ejecución de los programas de bienestar puede hacerse mediante contratación, pero no exime a la entidad del cumplimiento del sistema general de compras públicas.

Dentro de este marco, la entidad pública 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.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– define los contratos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública. Sin embargo, se trata de un listado enunciativo, pues la Ley 80 de 1993 se integra con las tipologías contractuales previstas en el derecho privado. Por ello, el inciso primero del artículo 13 dispone: “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

Dicha idea también se reitera en el EGCAP considerando que: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad” –art. 32, inciso primero–. Asimismo, dispone que “Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza” –art. 40, inciso primero–.

De esta manera, los contratos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación se rigen generalmente por el derecho privado y excepcionalmente, por el derecho público, pues las normas civiles y comerciales son el derecho común de los contratos estatales¹. Para la doctrina, la mixtura del régimen contractual:

“[...] no hace otra cosa que aprovechar ciertos principios rectores de la contratación general que aunque tengan su consagración en códigos de derecho privado como el civil o el comercial, no son propios y exclusivos de este derecho. Baste pensar en los requisitos de consentimiento válido, objeto y causa lícitos, capacidad, elementos esenciales según la naturaleza de cada contrato, responsabilidad, naturaleza de las obligaciones emanadas de los mismos, etc. etc. Extremos éstos que de derecho privado no tienen sino su presentación formal o el nombre y que la tradición, desde su origen romano, se acostumbró a calificarlos así y a no preocuparse por su cuestionamiento o definición.

En otras palabras, extremos como los indicados no son ni de derecho público ni de derecho privado, sino, simplemente, de derecho propio, aplicables a toda relación contractual, con prescindencia de la naturaleza de los sujetos involucrados en la misma”².

Ello no implica una privatización absoluta del régimen contractual de las entidades públicas, pues la Ley 80 de 1993 –entre otros aspectos– regula especialmente la capacidad jurídica –inhabilidades, incompatibilidades, consorcios y uniones temporales y registro único de proponentes–, las reglas de selección objetiva –procedimientos de selección–, así como algunos aspectos de ejecución contractual –manejo del riesgo, cláusulas exorbitantes y tipologías contractuales–. Por ello, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto de Contratación, es posible la aplicación de las normas de derecho privado.

¹ Cfr. BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. pp. 78-79.

² BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Octava edición. Medellín: Señal Editora, 2013. p. 627.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ii. Esta precisión es importante, porque el grueso de los *contratos típicos* –v. gr. compraventa, arrendamiento, mutuo, comodato, depósito, suministro, transporte, etc.– se encuentran en el Código Civil y en el Código de Comercio, por lo que encuentran gran parte de su régimen jurídico. Sin embargo, no obsta para la existencia de *contratos atípicos*, pues –aunque no corresponden a un marco legal predefinido– en ellos obra con mayor alcance la libertad contractual. Como explica la doctrina:

“En los actos jurídicos atípicos se refleja en su mayor alcance, el postulado de la autonomía de la voluntad privada, pues es en ellos donde los interesados, consultando su mejor conveniencia, determinan los efectos que han de producir, su alcance, sus condiciones y modalidades, aunque las respectivas estipulaciones no se amolden a los actos patrones reglamentados por la ley. ‘Bajo nuestro régimen jurídico —explica la Corte Suprema de Justicia—, la ley reglamenta ciertos tipos de contratos, lo cual no impide al tráfico moverse dentro de especies de convenciones distintas que satisfagan necesidades no previstas por el legislador, debido a que él obtiene sus materiales del pasado y se halla a menudo en retardo respecto de los hechos económicos’”³.

El inciso primero del precitado artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos estatales como “[...] todos los actos jurídicos generadores de obligaciones [...] derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]”, por lo que las partes están facultadas para suscribir *contratos mixtos*. Como una forma de contratación atípica, estos se caracterizan por acumular prestaciones de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común, es decir, “Su finalidad económica es única y condensa el propósito perseguido por los contratantes. Las diversas prestaciones, aunque corresponden a diversos contratos típicos, se subordinan a esa finalidad e intención de las partes”⁴.

En este contexto, es importante diferenciar los “contratos mixtos” de las “uniones de contratos”. En el *contrato mixto* existe un solo acuerdo con

³ OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo & OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. Séptima edición. Bogotá: Temis, 2021. p. 50.

⁴ SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho público contractual: Bogotá: Legis, 2014. p. 238. Al respecto, la doctrina considera que “Esta clase de contratos está constituida por aquellas figuras cuyos elementos son conocidos (elementos legales); dispuestos, sin embargo, en combinaciones diferentes a las que se pueden apreciar en los contratos típicos y que, además, han sido tomadas de más de un tipo de contrato. Estos elementos pueden encontrarse en una relación de coordinación o de subordinación” (Cfr. ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. Contratos mercantiles: contratos atípicos. Octava edición. Bogotá: Legis, 2015. p. 36).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

elementos de diversos tipos de contrato, mientras que en las *uniones de contrato* cada uno de ellos mantiene su régimen y autonomía. Para esta distinción corresponde identificar la causa del contrato, es decir, el móvil para celebrarlo: si existe unidad causal corresponde a un “contrato mixto”; de lo contrario, es una “unión de contratos”⁵.

Respecto a los contratos de operación logística, estos corresponden a *contratos mixtos*. De hecho, sin perjuicio de las demás obligaciones que pacten las partes, es frecuente que en la práctica tengan componentes de compraventa, suministro, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, transporte, entre otros, de donde se infiere la existencia de prestaciones de una o más tipologías contractuales⁶. Por ello, como contrato atípico, la doctrina sugiere integrar su contenido teniendo en cuenta los siguientes criterios: “[...] 1º) las leyes imperativas; 2º) las cláusulas libremente redactadas o estipuladas por los agentes; 3º) las reglas generales de los actos jurídicos y de los contratos, según el caso; 4º) las reglas propias del contrato típico más próximo o semejante, y 5º) la doctrina constitucional y los principios generales de derecho”⁷.

Bajo la cobertura jurídica de los contratos de operación logística, las entidades públicas suelen organizar y ejecutar ferias, fiestas y diversos eventos institucionales que requieren una coordinación integral de actividades —como organización de eventos, suministro de alimentos, arrendamiento de espacios y transporte—. Es decir, este tipo de contratos permiten articular, en un solo esquema operativo, componentes como la producción técnica, la logística general, la gestión de proveedores de alimentos, servicios de transporte, entre otros. Más allá de la tipicidad o no del negocio, es necesario tener en cuenta que la capacidad contractual para celebrar contratos estatales está regulada en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993. De conformidad con la norma citada, “Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes [...]”. De acuerdo con la modificación de la Ley 2160 de 2021, la norma agrega lo siguiente: “[...] También

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018. Rad. 2.386. C.P. Edgar González López.

⁶ REYES GARCÉS, Henry Mauricio & RODRÍGUEZ BURBANO, Aura Yolima. Una apuesta por el concepto de persona razonable: análisis a partir del contrato atípico de servicios logísticos. Consultado el 11 de noviembre en la página web <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/7201/10297#toc>.

⁷ OSPINA FERNÁNDEZ & OSPINA ACOSTA, Op. cit., p. 51.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993 [...] las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas [...]; y los consorcios y uniones temporales". De esta manera, los contratos de operación logística pueden celebrarse con cualquier persona que tenga dentro de su misionalidad u objeto la ejecución de esta actividad⁸.

Asimismo, para efectos de individualizar sus requisitos esenciales, el artículo 1501 del Código Civil dispone que corresponden a "[...] aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente [...]". Sobre este último elemento de la norma citada, en la medida que el contrato de operación logística es una amalgama de prestaciones de otras tipologías, éste no pierde su calificación por la ausencia de una o varias de ellas. Es decir, "[...] no es admisible un juicio de comparación con las figuras típicas del ordenamiento, en virtud de la indeterminación inherente antes de su perfeccionamiento, pues [...] este es fruto de la mera autonomía privada de las partes, la cual da vida a una figura absolutamente extraña a los tipos contractuales establecidos por las normas jurídicas del ordenamiento jurídico y por la costumbre [...]"⁹.

Independiente de su tipicidad, la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 *ibídem*, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por un lado, "Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser

⁸ Como señala la doctrina, "Las partes del contrato de servicios logísticos serán, de un lado, el empresario, sea este una persona natural o jurídica, que en todo caso requiere la prestación de los servicios de valor agregado ofrecidos por el operador. De otro, se encuentra el operador logístico, esto es, la persona natural o jurídica que dispone de infraestructura y capacidad operacional adecuadas para ofrecer en el mercado servicios que suponen dotar de 'valor agregado' la cadena de abastecimiento, producción o distribución del bien respectivo, mediante la prestación de servicios logísticos durante las fases que van desde la consecución de las materias primas hasta la entrega del producto elaborado al consumidor final" (Cfr. FRANCO ZÁRATE, Javier Andrés. Aspectos legales de la logística comercial y los contratos de servicios logísticos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 159).

⁹ SÁNCHEZ TRUJILLO, Juan Pablo. Completitud de la oferta del contrato atípico: elementos esenciales del contrato atípico como requisito de delimitación del objeto de la oferta mercantil. Consultado el 11 de noviembre de 2024 en la página web <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/331285/20790715>.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. Por otra parte, “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

iii. Conforme al principio de planeación la entidad debe determinar la forma en la que se contratará las actividades de operación logística durante la vigencia fiscal, atendiendo a la necesidad a satisfacer, a la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, a los costos que podrían demandar la celebración y ejecución del contrato, la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago producto y demás condiciones. Al respecto, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar actividades de planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

“7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso. [...]

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. [...]” [Énfasis fuera de texto]

De lo anterior se desprende que, las entidades tienen el deber de realizar estudios previos en dos momentos específicos: i) previo a la apertura de un proceso de selección y ii) previo a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa. Por su parte, el reglamento, es decir los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, no

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

imponen la obligación de realizar estudios y documentos previos en etapas diferentes a la de planeación del contrato. Esto, permitirá a la Entidad Estatal identificar desde el punto de vista técnico y financiero el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables que puedan afectar el procedimiento de selección, celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos que su deficiencia o ausencia, “genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierto de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia en la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales”¹⁰.

De esta forma, antes de iniciar un proceso de selección, la Entidad Estatal podrá determinar con los estudios previos: i) la verdadera necesidad de la celebración del contrato; ii) las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera, cuya contratación, se haya determinado necesaria, iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución del contrato, v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago producto de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades y vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato¹¹.

Ahora bien, para determinar la modalidad de selección, la entidad debe tener en cuenta el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual establece que *la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de*

¹⁰ DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59.

¹¹ Tomado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sintesis/9-etapa-precontractual-estudios-previos>.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa [...]La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del citado artículo. Por tanto, es importante que las entidades estatales atender debidamente el principio de planeación y selección objetiva asegurando que las decisiones sean oportunas, bien fundamentadas y que contribuyan a la optimización de los recursos disponibles.

En relación con los contratos de operación logística, es fundamental reiterar que su naturaleza de contratos mixtos —al integrar prestaciones propias de varios contratos nominados para satisfacer una necesidad común— impide la existencia de un procedimiento de selección exclusivo o predeterminado. Por ello, no es procedente establecer un criterio uniforme que obligue a utilizar siempre la misma modalidad de selección. La entidad, en ejercicio del principio de planeación, debe analizar el objeto, la cuantía, las condiciones del mercado, la urgencia y la disponibilidad presupuestal para determinar si procede la licitación pública, la selección abreviada por menor cuantía, la mínima cuantía, o incluso la contratación directa cuando se configure una causal legal, como ocurre con los contratos interadministrativos, conforme al artículo 2.4. literal c de la Ley 1150 de 2007. Lo determinante es que la modalidad elegida sea coherente con las características del servicio requerido y con los principios rectores de la contratación estatal.

Es decir, para suscribir este tipo de contrato, en principio, no interesa el objeto del contrato, pudiendo ser de obra pública, de *consultoría*, de suministro, de prestación de servicios, de arrendamiento, entre otros. Se establece que, en principio, no es relevante el objeto del contrato, porque el artículo 2º, numeral 4º, literal c), en su segundo inciso, establece una excepción a dicha regla, al prohibir que determinados contratos interadministrativos se celebren con ciertas entidades si no se ha adelantado antes el correspondiente proceso de licitación pública o selección abreviada. Estos objetos, se recuerda, son “los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública”¹². De este modo, podrán adelantarse mediante

¹² “El literal c, del numeral 4, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, prescribe: c) <Inciso 10. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos».

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratos interadministrativos, pues no se encuentra dentro de la restricción del artículo 2º, numeral 4º, literal c), en el segundo inciso de la Ley 1150 de 2007.

Si bien están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto en el 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre entidades estatales que apliquen el régimen de contratación allí regulado, pues bien puede una entidad estatal sometida a la Ley 80 de 1993 celebrar esta clase de negocios con una entidad estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser tal. De esta manera, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022, el literal c) del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 dispone que "En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad".

Un contrato interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece que pueden celebrarse directamente, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, señalado en la ley o en sus reglamentos, a menos que, según las excepciones previstas en dicha ley, deba adelantarse un procedimiento con pluralidad de oferentes¹³. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo".

¹³ Ley 1150 de 2007: "Artículo 2, numeral 4, literal c. [...] Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La ausencia de un objeto contractual específico asociado a estos procedimientos —pues su configuración depende primordialmente de la cuantía y no de la naturaleza intrínseca de la prestación— implica que no existe impedimento jurídico para emplear las modalidades de selección previamente expuestas en la celebración de contratos de operación logística. En efecto, al tratarse de procesos cuyo parámetro definitorio es el monto y no un tipo contractual predeterminado, la entidad conserva la facultad de escoger la modalidad procedente dentro del marco normativo aplicable, siempre que se respeten los principios de transparencia, economía y selección objetiva. Bajo esta lógica, la operación logística puede tramitarse válidamente mediante dichas modalidades, en la medida en que su ejecución se adecúe a los requisitos habilitantes, etapas y reglas propias del procedimiento de selección elegido.

Ahora bien, en relación con la modalidad de contratación directa, es pertinente señalar que conforme lo dispone el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales se efectúa mediante esta modalidad de selección. El artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 regula esta causal y desarrolla los conceptos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Esta norma prescribe:

“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,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”.
(Énfasis por fuera de texto)

En este sentido, es importante precisar que como especies del género prestación de servicios, la jurisprudencia se ha encargado de definir los contratos de prestación de servicios profesionales y los de apoyo a la gestión. El primero, denominado contrato propiamente dicho de prestación de servicios profesionales se caracteriza por desarrollar actividades identificables e intangibles que demandan competencias y habilidades profesionales y especializadas, tendientes a satisfacer las necesidades relacionadas con la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad. Por su parte, el contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión es aquel tendiente a desarrollar actividades en las cuales no se requiere personal profesional. Se involucra un saber técnico e implica el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, entre otros.

Dentro del objeto contractual de los contratos de prestación de servicios profesionales y de los de simple apoyo a la gestión, pueden tener lugar las actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que en cada caso se cumplan los requisitos del tipo de contrato y exista correspondencia con las necesidades de la administración y el principio de planeación. De cualquier forma, si se desarrollan estas actividades en el contexto de las especies de contratos de prestación de servicios ya citadas, debe tenerse en cuenta que el objeto siempre debe estar relacionado con la necesidad de satisfacer la gestión administrativa o funcionamiento de la entidad, para suplir las falencias de esta. Al respecto, la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 2 de diciembre de 2013 expresó:

En este sentido, el aparte demandado al incluir los términos “así como los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales” no constituye más que una mera ejemplificación eminentemente enunciativa del tipo de actividades que pueden ser acometidas por vía de esta categoría, advirtiendo que además de éstas allí se encuentran inmersas todas las demás que satisfagan este mismo referente material y que sean necesarias para que la administración pública pueda satisfacer sus cometidos constitucionales y legales, siempre que guarden relación con la administración y funcionamiento de la entidad estatal, conforme a la preceptiva del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De esta manera, si bien las actividades operativas, logísticas o asistenciales de las que trata el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 pueden contratarse por la vía de los contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, esta no es una causal exclusiva para las actividades de logística. Además, se hace énfasis en que estas actividades, en el marco de los contratos de prestación de servicios, serán destinadas al apoyo, acompañamiento y soporte relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano. De este modo, corresponde a cada entidad estatal determinar si las actividades a contratar se enmarcan en esta causal de contratación, de acuerdo con sus necesidades, el objeto contractual particular, las obligaciones a desarrollar, las normas del sistema de compras públicas y el marco jurisprudencial desarrollado en torno a los contratos de prestación de servicios.

iv. La entidad le corresponde determinar la modalidad mediante la cual contratará las actividades de operación logística durante la vigencia fiscal, decisión que debe adoptarse a partir de un análisis integral de la necesidad a satisfacer, la conveniencia o inconveniencia del objeto contractual, los costos asociados a su celebración y ejecución, los requisitos habilitantes y criterios de evaluación aplicables, así como la disponibilidad presupuestal y la capacidad financiera para asumir las obligaciones derivadas del contrato. En este punto, la entidad debe definir con claridad las fuentes de financiación que respaldarán el compromiso.

Este ejercicio implica valorar de manera objetiva las alternativas de selección de proveedores y las condiciones que permitan garantizar la adecuada ejecución del servicio requerido. La elección de la modalidad de contratación constituye una facultad de la administración, cuyo ejercicio debe estar sometido a los principios que rigen la contratación pública —transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva— evitando decisiones arbitrarias y asegurando que la modalidad escogida sea coherente con las características del objeto contractual y con el interés público comprometido. Adicionalmente, la entidad debe observar las reglas y principios del derecho presupuestal, en particular el principio de anualidad del gasto público, que impone que los compromisos se ajusten estrictamente a la vigencia fiscal correspondiente. Ello implica que la planeación contractual y la determinación de la modalidad de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

selección deben armonizarse con la disponibilidad de recursos en cada vigencia, garantizando que las obligaciones derivadas del contrato puedan ser atendidas sin comprometer la sostenibilidad financiera ni vulnerar el marco fiscal aplicable.

Teniendo en cuentas estas precisiones y en atención a uno de los problemas jurídicos de su consulta, es importante señalar que el artículo 25 del Decreto Ley 1567 de 1998¹⁴ “por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado”, dispone que las entidades públicas deben gestionar los programas de bienestar social siguiendo un proceso ordenado que inicia con la identificación rigurosa de las necesidades de los empleados y sus familias. Este diagnóstico debe alinearse con las estrategias institucionales y las políticas del Gobierno Nacional, para luego diseñar programas con amplia cobertura y que aprovechen los recursos disponibles dentro de la entidad y en otras instituciones. Posteriormente, dichos programas pueden ejecutarse directamente o mediante contratación con terceros especializados, según la naturaleza de la necesidad que se busca atender. El precitado artículo también exige evaluar y hacer seguimiento a los programas implementados, con el fin de verificar su eficacia y decidir si deben mantenerse, ajustarse o eliminarse. Además, el párrafo resalta que todo el proceso debe promover la participación de los empleados, no solo en la identificación de necesidades, sino también en la planeación, ejecución y evaluación de los programas, garantizando así que las acciones de bienestar respondan realmente a las expectativas y realidades del talento humano.

¹⁴ Artículo 25. *Proceso de gestión de los programas de bienestar.* Para el diseño y la ejecución de los programas de bienestar social las entidades deberán seguir el proceso de gestión que se describe a continuación:

a) Estudio de las necesidades de los empleados y de sus familias, con el fin de establecer prioridades y seleccionar alternativas, de acuerdo con los lineamientos señalados en las estrategias de desarrollo institucional y en las políticas del Gobierno Nacional;

b) Diseño de programas y proyectos para atender las necesidades detectadas, que tengan amplia cobertura institucional y que incluyan recursos internos e interinstitucionales disponibles;

c) Ejecución de programas en forma directa o mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o a través de los organismos encargados de la protección, la seguridad social y los servicios sociales, según sea la necesidad o la problemática a resolver;

d) Evaluación y seguimiento a los programas adelantados, para verificar la eficacia de los mismos y decidir sobre su modificación o continuidad.

Parágrafo. En el proceso de gestión debe promoverse la participación activa de los empleados en la identificación de necesidades, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los programas de bienestar social.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, con respecto al alcance del literal c) del artículo 25 que es motivo de su consulta, se regula que la ejecución de los programas de bienestar social de las entidades estatales puede realizarse de tres maneras: directamente por la entidad, mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o mediante organismos encargados de la protección y seguridad social. Este literal del artículo precitado no crea una modalidad contractual especial, sino que simplemente reconoce que las entidades pueden acudir a terceros para ejecutar las actividades de bienestar cuando no cuenten con capacidad interna. En otras palabras, habilita la externalización de estas actividades, pero no define cómo debe contratarse, ni deroga las reglas generales del sistema de compras públicas.

Este literal ni tiene una función programática: describe las alternativas de ejecución dentro del proceso de gestión del bienestar, pero no modifica el régimen de selección de contratistas previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Por ello, cuando una entidad decide contratar a un operador logístico para suministrar alimentos, arrendar locaciones, proveer transporte o ejecutar eventos de bienestar laboral, debe aplicar las modalidades de selección ya expuestas en consideraciones precedentes.

Por tanto, el literal c) no constituye una autorización autónoma para acudir a la contratación directa de servicios logísticos. La entidad debe analizar la complejidad del objeto contractual y, tratándose de contratos con componentes diversos —como los contratos mixtos—, verificar cuidadosamente cuál es la modalidad de selección aplicable conforme al régimen general de compras públicas. De tal modo, el artículo 25 en su literal c solo prescribe que la ejecución de los programas de bienestar puede hacerse mediante contratación, pero no exime a la entidad del cumplimiento de las reglas definidas en el sistema general de compras públicas.

v. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la enajenación de bienes muebles de entidades públicas debe realizarse 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 pública 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:

- Código Civil, artículo 1501.
- Ley 80 de 1993, artículos 6, 13, 32, 39, 40 y 41.
- Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 25.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2°.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.4 y 2.2.1.2.3.1.5.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre varios de los temas objeto de la solicitud, en especial, en los Conceptos C-803 del 19 de noviembre de 2024 y C-855 de 2024, C-221 del 28 de marzo de 2025, C-260 del 4 de abril de 2026, entre otros. 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>.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPhyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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