

# CONTRATO ESTATAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON PERSONAS NATURALES: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DESDE EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.6681125270312>

*Data de aceite: 19/03/2025*

### **Marien Zoraida Rivera Guzmán**

Mamá de Sebastián, abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Contratación Estatal, Especialista en Gobierno y Gerencia Pública y candidata a magister en la Maestría en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín

### **Adriana Patricia Arboleda López**

Posdoctora en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Posdoctora en Ciencias de la Educación. Doctora en Derecho Procesal Contemporáneo.

Magister en Derecho Procesal Contemporáneo. Especialista en Derecho Administrativo. Abogada Conciliadora.

Investigadora categoría Senior con competencias en resolución de conflictos para promover la convivencia pacífica.

Asesora de la tesis.

<https://orcid.org/0000-0001-6864-5911>

Artículo producto del proyecto de investigación titulado “Principio de Planeación Estatal en la Regulación de los Honorarios en los Contratos de Prestación de Servicios entre Entidades Estatales y Personas Naturales” de la Maestría Contratación Estatal de la Universidad de Medellín

**RESUMEN:** En el presente texto se analizó el contrato de prestación de servicios suscrito con personas naturales desde el principio de planeación, en los elementos precio, justificación de la necesidad y las obligaciones. Una mala definición de éstos puede ocasionar la desfiguración de la relación contractual, conllevando a sentencias condenatorias al Estado Colombiano e ineficiencia en la ejecución del contrato. Se partió del estudio de la normativa, sentencias de las Altas Cortes, la doctrina, artículos científicos, y de los resultados de aplicar una encuesta a los ministerios y al Departamento Nacional de Planeación, respecto a los contratos suscritos durante las vigencias 2021 a 2024, entidades referentes para el orden nacional y territorial. Igualmente, se estudió información de fuentes directas como son Colombia Compra Eficiente, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y el Departamento Administrativo de la Función Pública. El principal hallazgo evidencia que los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales resultan fundamentales para el cumplimiento de los fines del Estado, contrario a la premisa de que deberían eliminarse. Se observó un incremento anual en la vinculación de

personal bajo esta figura, cuya labor contractual contribuye de manera significativa a la gestión pública. No obstante, persisten deficiencias en la planeación, particularmente en la justificación de los honorarios, en la descripción de la necesidad y en la definición de las obligaciones, respecto de las que se identificaron oportunidades de mejora, ya que son elementos que posibilitan la ejecución del contrato de forma efectiva, respetando la autonomía del contratista y enfocándose en la obtención de resultados que fortalezcan la capacidad de las entidades para cumplir con sus objetivos institucionales.

**PALABRAS CLAVE:** contrato estatal de prestación de servicios, necesidad, obligaciones, planeación, precio.

## STATE SERVICE CONTRACT WITH NATURAL PERSONS: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FROM THE PLANNING PRINCIPLE

**ABSTRACT:** In this text the service provision contract signed with individuals was analyzed from the beginning of the planning process, including the elements of price, justification of need, and obligations. A poor definition of these can distort the contractual relationship, leading to condemnatory rulings against the Colombian State and inefficient contract execution. The article began by studying regulations, high court rulings, legal doctrine, scientific articles, and the results of a survey conducted by ministries and the National Planning Department regarding contracts signed during the 2021 to 2024 periods, which are key entities at the national and territorial levels. Information was also studied from direct sources such as Colombia Compra Eficiente, the State Legal Defense Agency, and the Administrative Department of the Civil Service. The main finding is that service provision contracts signed with individuals are essential for the fulfillment of the State's objectives, contrary to the premise that they should be eliminated. An annual increase was observed in the hiring of personnel under this category, whose contractual work contributes significantly to public management. However, deficiencies persist in planning, particularly in the justification of fees, the description of needs, and the definition of obligations. Opportunities for improvement were identified, as these elements enable effective contract execution, respecting the contractor's autonomy and focusing on achieving results that strengthen the entities' capacity to meet their institutional objectives.

**KEYWORDS:** state contract for the provision of services, need, obligations, planning, price

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo estudiaremos, desde el principio de la planeación, el contrato de prestación de servicios con personas naturales y su impacto en la gestión pública. Nuestro objetivo es generar recomendaciones respecto a los elementos esenciales: el precio, la justificación de la necesidad y las obligaciones, que contribuyan a optimizar el uso de esta herramienta, que ha resultado imperiosa para la vinculación del talento humano, con el fin de lograr el cumplimiento de los fines del Estado.

Esta modalidad de contratación directa, se introdujo en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Congreso de Colombia, 1993), como un medio de gestión para que el Estado desarrolle sus funciones propias, tanto en las áreas

misionales como transversales; y el numeral 4, literal h del artículo 2 de la Ley 1150 (Congreso de Colombia, 2007), definió que la modalidad de selección es la contratación directa. Posteriormente, el Decreto 1082 (Departamento Nacional de Planeación, 2015), señaló que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se distinguen por su enfoque intelectual y se diferencian de los contratos de consultoría. Además, abarcan actividades operativas, logísticas o asistenciales dentro de la entidad.

Ahora bien, el eje de la contratación estatal es el principio de planeación, por cuanto su falencia o aplicación imperfecta puede ocasionar que la ejecución del contrato no tenga los resultados esperados. Frente al precitado principio, se exige a las entidades estatales que consignen en el estudio previo, el resultado de una investigación sesuda, para justificar la necesidad, la mejor forma de satisfacerla, conocer las condiciones del mercado para definir el precio, las características, los posibles interesados e identificar los riesgos, entre otros, para encontrar el mejor bien, servicio o persona, generando mayor beneficio por dinero en la contratación. Así lo expresó el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación que precisó unas reglas para evitar relaciones laborales encubiertas en los contratos de prestación de servicios (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, 2021).

En relación con el valor de los honorarios, el Decreto 1068 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015) distingue dos categorías de contratos de prestación de servicios: los calificados y los altamente calificados, indicando que uno u otro deberá atender el tope indicado en la norma. Dentro del marco jurídico expuesto, es posible concluir de manera inicial, que no existen límites y/o criterios para establecer el valor y/o la remuneración de los contratos. Al respecto, la única mención la hace el artículo 5 de la Ley 80 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993) indicando que es un derecho de los contratistas recibir oportunamente la remuneración pactada. En este sentido, en cuanto al precio de los honorarios, más allá de revisar que se encuentre dentro de los precios del mercado (remuneración a la que se contrata por esta misma modalidad en otras entidades del Estado), se debería revisar cuáles son los emolumentos que se tuvieron en cuenta para definir el precio.

Respecto a la necesidad, en principio no se observa que se enmarque dentro del desarrollo de un proyecto o programa; definida en el tiempo determinado que va a necesitar al contratista para el desarrollo de la actividad, con esto plasmar que no se generan contratos sucesivos con el mismo contratista por el cambio de vigencia y el resultado esperado con el futuro contrato.

En cuanto a las obligaciones, se proyectan teniendo en cuenta las necesidades actuales de la entidad en sus procesos misionales o transversales. Sin embargo, no se planea en el estudio previo cómo realizará el contratista la citada obligación en coordinación con la entidad sin que se genere subordinación, dependencia o ligado al cumplimiento de un horario.

En consonancia de lo expuesto, se tiene como objetivo responder a la siguiente pregunta:

¿Cómo puede la aplicación del principio de planeación, en el desarrollo de la parte precontractual, mediante los elementos de tasación de honorarios, definición de la necesidad y estructuración de las obligaciones consignadas en los estudios previos del contrato de prestación de servicios entre personas naturales y el Estado, mejorar la gestión pública y prevenir riesgos jurídicos para el Estado Colombiano?

Los objetivos a alcanzar son los siguientes: general: Analizar en el marco del principio de planeación la mejora de la tasación de honorarios, la justificación de la necesidad y la definición de las obligaciones en los contratos de prestación de servicios con personas naturales, con el fin de optimizar la gestión pública y prevenir riesgos jurídicos para el Estado Colombiano. Específicos: 1. Análisis la ejecución de los Contratos de Prestación de Servicios con Personas Naturales 2021 – 2024, 2. Identificar las oportunidades de mejora en los factores pecuniarios generales que se deberían tener en cuenta en la tasación del valor de los honorarios en el contrato de servicios con personas naturales, 3. Evaluar la justificación de la necesidad en los contratos de prestación de servicios con personas naturales, identificando su coherencia con el principio de planeación y su impacto en la eficiencia de la gestión pública. 4. Conectar obligaciones exigibles con el modo en contratos estatales de prestación de servicios de personas naturales.

Por otra parte, la investigación se desarrolló con un enfoque mixto, utilizando instrumentos de metodología cualitativa con el proceso de recolección y estudio de sentencias de las Altas Cortes, normativa, doctrina y artículos científicos; cuantitativa ya que se realizó una encuesta con la solicitud de soportes a los 19 Ministerios y el Departamento Nacional de Planeación. Estas entidades del orden nacional, se delimitaron para tener una muestra comparable de lo que se sucede en la práctica con la figura contractual. Su alcance temporal delimita un rango para la observación, entre los años 2021 y 2024, consultando los datos reportados por Colombia Compra Eficiente (CCE) sobre la contratación bajo la figura del contrato de prestación de servicios con personas naturales. Según esta información, el Estado ha suscrito un total de 3.191.571 (Agencia Jurídica del Estado, 2025) contratos de este tipo en dicho periodo. Con un alcance descriptivo, hermenéutico, jurídico dogmático y un diseño documental que tiene como propósito describir, comprender e interpretar la realidad de la contratación efectuada de los contratos de prestación de servicios con personas naturales de las entidades muestra. Su metodología se podría, eventualmente, replicar en el estudio a otras entidades nacionales o territoriales, durante el mismo u otros rangos de tiempo y, también, en otras modalidades de contratación.

En corolario de lo expuesto, en el presente texto se abordarán cuatro aspectos de la contratación de servicios de personas naturales en el ámbito estatal. En primer lugar, se analizará la Ejecución de los Contratos de Prestación de Servicios con Personas Naturales 2021 – 2024, en segundo lugar, la Optimización de Criterios Económicos en la Tasación de Honorarios en Contratos Estatales de Servicios con Personas Naturales; en tercera posición, Mejorar la justificación y necesidad en la contratación de servicios de personas

naturales y, por último, la definición de obligaciones exigibles en contratos estatales de prestación de servicios de personas naturales.

## ANÁLISIS EN LA EJECUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONAS NATURALES VIGENCIA 2021 - 2024

Al revisar los datos de las 19 entidades, se encontró que en cada vigencia se ha aumentado el porcentaje de contratos de prestación de servicios. En sana de discusión, se podría atribuir a sus metas fundamentales que son apoyar e impulsar el crecimiento equilibrado de la comunidad colombiana mediante la creación e implementación de estrategias, proyectos, iniciativas, planificación territorial y desarrollo urbano.

Año	Cantidad	Participación %
2021	148.440	27%
2022	138.014	25%
2023	171.079	31%
2024	87.233	16%
<b>Total</b>	<b>544.766</b>	<b>100%</b>

Tabla 1 - Contratos de prestación de servicios suscritos por entidades del orden nacional 2021-2024

Fuente: elaboración propia con información suministrada por Colombia Compra Eficiente (2024).

Ahora bien, como se muestra en la tabla 2, al calcular el porcentaje de aumento de la cifra de contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales en el sector territorial con respecto al sector nación, tenemos que el porcentaje aumento en 381% con respecto al sector nación.

Año	Cantidad	Participación %
2021	737.449	36%
2022	632.534	30%
2023	526.041	25%
2024	179.235	9%
<b>Total</b>	<b>2.075.259</b>	<b>100%</b>

Tabla 2 - Contratos de prestación de servicios suscritos por entidades del orden territorial (2021-2024)

Fuente: elaboración propia con información suministrada por Colombia Compra Eficiente (2024).

Examinando el número de contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales por cada uno de los 19 ministerios en Colombia y el Departamento Nacional de Planeación durante las vigencias 2021 – 2024, es necesario indicar que teniendo en cuenta que el Ministerio de la Igualdad y Equidad se creó en enero 4 de 2023

(Congreso de la República de Colombia, 2023) y solo ha suscrito 31 contratos de prestación de servicios con personas naturales entre el año 2024 a 2025 no se consideró en el estudio porque introduce distorsiones en los resultados.

Ahora bien, se observa como tendencia, que en la mayoría de entidades aumenta la contratación bajo esta figura como se muestra en la tabla 3.

No.	Ministerio	2021	Part.	2022	Part.	2023	Part.	2024	Part.	Total	Part.
1	Interior	1.519	11%	2.502	18%	2.083	11%	2.196	10%	8.300	12%
2	Relaciones Exteriores	112	1%	156	1%	271	1%	1.342	6%	1.881	3%
3	Hacienda y Crédito Público	393	3%	287	2%	458	2%	762	3%	1.900	3%
4	Justicia y del Derecho	637	5%	753	5%	1.076	6%	816	4%	3.282	5%
5	Defensa Nacional	231	2%	287	2%	103	1%	184	1%	805	1%
6	Agricultura y Desarrollo Rural	509	4%	550	4%	586	3%	1.061	5%	2.706	4%
7	Salud y Protección Social	1.109	8%	914	7%	1.338	7%	1.654	7%	5.015	7%
8	Trabajo	587	4%	642	5%	491	3%	444	2%	2.164	3%
9	Minas y Energía	540	4%	579	4%	1.029	6%	2.493	11%	4.641	7%
10	Comercio, Industria y Turismo	306	2%	339	2%	304	2%	316	1%	1.265	2%
11	Educación Nacional	772	6%	768	6%	1.035	6%	1.704	8%	4.279	6%
12	Ambiente y Desarrollo Sostenible	743	6%	990	7%	1.203	6%	1.640	7%	4.576	7%
13	Vivienda, Ciudad y Territorio	859	6%	959	7%	1.527	8%	980	4%	4.325	6%
14	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	828	6%	839	6%	1.179	6%	961	4%	3.807	6%
15	Transporte	647	5%	638	5%	975	5%	853	4%	3.113	5%
16	Culturas, las Artes y los Saberes	1.261	9%	588	4%	1.295	7%	1.008	5%	4.152	6%
17	Ciencia, Tecnología e Innovación	568	4%	308	2%	886	5%	1.326	6%	3.088	5%
18	Deporte	841	6%	885	6%	1.027	5%	642	3%	3.395	5%
19	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	861	6%	907	7%	1.841	10%	1.729	8%	5.338	8%
<b>Total</b>		<b>13.323</b>	<b>88%</b>	<b>13.891</b>	<b>81%</b>	<b>18.707</b>	<b>87%</b>	<b>22.111</b>	<b>84%</b>	<b>68.035</b>	<b>100%</b>
<b>Participación anual</b>		<b>22%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>27%</b>	<b>27%</b>	<b>32%</b>	<b>32%</b>		

Tabla 3 - Contratos de prestación de servicios suscritos por cada ministerio y el Departamento Nacional de Planeación (2021-2024)

Fuente: elaboración propia a partir de información de los Ministerios de Colombia y el Departamento Nacional de Planeación (2024).

A partir de los datos considerados, se destacan los ministerios con mayor y menor participación en esta figura contractual, así como las variaciones anuales en la cantidad de contratos. Los hallazgos permiten comprender la dinámica del gasto público y la priorización de recursos en diferentes sectores. Además, se presentan conclusiones sobre la viabilidad del modelo de contratación estatal, las prioridades ministeriales y el impacto de factores externos, acompañadas de recomendaciones para estudios futuros.

## **Analítica del uso del Contrato de Prestación de Servicios con Personas Naturales y Comparación por Vigencias**

La contratación estatal en Colombia ha experimentado fluctuaciones significativas durante el período 2021-2024. Se observa un crecimiento progresivo en el número total de contratos suscritos, con un incremento del 66% desde 2021 hasta 2024, evidenciando una tendencia hacia una mayor dependencia de los contratos de prestación de servicios con personas naturales para actividades transversales y misionales en los distintos ministerios.

En las vigencias 2021 y 2022 se registraron niveles similares de contratación, con 13.323 y 13.891 contratos respectivamente, representando un 22% y 20% del total del período.

En el año 2023 muestra un aumento considerable, con 18.707 contratos (27% del total), lo que sugiere una mayor inversión en proyectos públicos o una reactivación económica tras la pandemia o el impacto por el cambio de gobierno presidencial.

Finalmente, en el 2024 se consolida como el año con mayor cantidad de contratos (22.111, equivalente al 32% del total), lo que indica un crecimiento sostenido en la demanda de esta figura contractual por parte del Estado.

Estos datos sugieren que, pese a que existe una política de descontinuar o disminuir este tipo de contratos, la realidad de país insta a que el Estado incremente la mano de obra a través de contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, que podría estar impulsada por cambios en la administración gubernamental, ajustes presupuestarios o necesidades emergentes en diferentes sectores.

Finalmente se observó que, en el período de estudio, cinco ministerios destacaron por su alta participación en la contratación estatal, consolidándose como sectores prioritarios para el gobierno conforme a la siguiente participación descrita en la figura 1.



Figura 1 - Entidades del orden nacional con mayor número de vinculación de personas por contrato de prestación de servicios en las vigencias 2021-2024

Fuente: elaboración propia a partir de información de los Ministerios de Colombia, Departamento Nacional de Planeación y Colombia Compra Eficiente (2024).

### Ministerios con Menor Participación en la Contratación Estatal

Por otro lado, ciertos ministerios presentaron una baja incidencia en la contratación pública, posiblemente por la prioridad de proyectos a cargo (figura 2).



Figura 2 - Entidades del orden nacional con menor número de vinculación de personas por contrato de prestación de servicios en las vigencias 2021-2024

Fuente: elaboración propia a partir de información de los Ministerios de Colombia, Departamento Nacional de Planeación y Colombia Compra Eficiente (2024).

## Fluctuaciones y Tendencias Específicas

El Ministerio de Minas y Energía pasó de 4% en 2021 a 11% en 2024, evidenciando una tendencia creciente en inversión en proyectos energéticos.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó una reducción en 2024 (4%) tras haber alcanzado el 8% en 2023, lo que podría indicar un cambio en la priorización de inversiones en infraestructura.

El Ministerio de Deporte redujo su participación a la mitad en 2024 (3%), después de haber mantenido una participación constante del 6% en años anteriores, sugiriendo recortes presupuestarios en el sector deportivo.

## OPTIMIZACIÓN DE CRITERIOS ECONÓMICOS EN LA TASACIÓN DE HONORARIOS EN CONTRATOS ESTATALES DE SERVICIOS CON PERSONAS NATURALES

En el estudio del contrato estatal, resulta fundamental comprender su relación con la economía y el régimen constitucional. Como lo señala Sánchez Luque:

El contrato estatal, como el servicio público, debe ser apreciado desde la economía. La contratación de la Administración muestra con nitidez no solo la enorme incidencia de las transformaciones constitucionales antes explicadas, sino en general del régimen económico, que alteraron la clave para apreciar las relaciones negociales estatales. El aspecto decisivo ya no está en las prerrogativas de poder público, sino en el regreso a la autonomía de la voluntad. (Sánchez Luque, 2022)

De esta manera, la importancia del precio en el contrato estatal radica en que el contratista, al celebrar una relación de intercambio de bienes y servicios con el Estado, debe encontrarse en condiciones de igualdad. Esto implica que la contraprestación pactada sea justa y equitativa, garantizando un equilibrio entre las partes y asegurando el cumplimiento adecuado de las obligaciones contractuales. Dentro de este contexto, analizaremos el precio en el contrato de prestación de servicios suscrito entre el Estado y personas naturales.

Frente a la falencia de requisitos financieros, Rojas, Valencia, & Jiménez (2021) indicaron que es fundamental que los organismos adjudicadores examinen aspectos más detallados que los parámetros requeridos para asegurar solvencia económica vinculada con la industria, la evolución del mercado y la amenaza efectiva del acuerdo, estableciendo condiciones habilitantes que sean pertinentes y factibles para los oferentes, promoviendo la concurrencia equitativa y la claridad en el procedimiento.

Ahora bien, es necesario traer a colación la definición del contrato de prestación de servicios con el Estado, como un vínculo contractual regulado por la Ley 80 de 1993, cuando se acuerda la ejecución de servicios vinculados a la gestión u operación de una entidad pública. En este contexto, el contratista actúa con independencia en el desarrollo

de la tarea asignada y percibe honorarios como compensación por el servicio prestado. Dichas labores deben ser ejecutadas por personal externo, ya sea porque no pueden ser asumidas por los funcionarios de planta, o porque requieren un nivel de especialización específico (Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, 2021).

Sobre el precio, el Consejo de Estado en la Sentencia 00034 (2018) indicó que una de las particularidades de los convenios estatales es su carácter oneroso, en la medida en que generan beneficio para ambas partes. Esta cualidad está vinculada con el costo o monto acordado en el contrato, es decir, la cantidad que la entidad pública le reconoce al contratista por la realización del objeto contractual. Según las disposiciones del derecho civil y comercial, en los contratos se diferencian los elementos que son esenciales, naturales o accidentales. Además de ello, la Ley 80 (Congreso de Colombia, 1993) establece características propias de los contratos estatales. El costo o precio en un contrato estatal es uno de esos elementos. Conforme al artículo 41 de dicha norma, el valor es un componente esencial, ya que es necesario para que el contrato se perfeccione y adquiera validez legal.

Dentro de este contexto, en este capítulo sólo se analizará el elemento precio desde el punto de vista de la planeación estatal del contrato de prestación de servicios suscrito con personas naturales, cotejando la contratación de los 19 Ministerios y el Departamento Nacional de Planeación que son la muestra que se tomó para el presente análisis en el periodo 2021-2024, por ser entidades comparables en el sector nación.

## **EL PRECIO EN EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Es necesario realizar un examen detallado del valor justo del acuerdo que se pretende formalizar (Forero Hernández, 2020), con el propósito de establecer la proporcionalidad financiera del contrato, la cual representa la equidad que debe prevalecer en todos los contratos estatales, a diferencia de la justicia esencialmente conmutativa que caracteriza al contrato civil (Escobar Gil, 1998).

Para realizar este análisis, se le hizo una encuesta a cada uno de los 19 ministerios y al Departamento Nacional de Planeación, donde se efectuaron las siguientes preguntas:

1. ¿La entidad cuenta con una guía, un procedimiento u otro documento en el que se establezca la forma como se establece el monto de los honorarios a pactar en los contratos de prestación de servicios con personas naturales?
3. ¿Al establecer el monto de los honorarios a pactar en los contratos de prestación de servicios con personas naturales, se utilizó como parámetro lo devengado por un empleado de planta que realiza funciones similares y del que se exige una idoneidad equivalente?
4. ¿En el análisis que condujo a determinar el monto de honorarios a pactar, se tuvieron en cuenta factores como aportes para seguridad social, carga tributaria, prestaciones sociales, entre otros?
5. ¿La entidad cuenta con un estudio económico, financiero o técnico, qué de cuenta del análisis enunciado en el numeral anterior? (Si la respuesta es positiva, favor suministrar copia en

medio digital) 6. ¿Al establecer el monto de los honorarios a pactar en los contratos de prestación de servicios con personas naturales, ¿se utilizó como parámetro lo utilizado en otras entidades? y 7. Se tiene previsto, en el corto, mediano o largo plazo, ¿establecer alguna política para disminuir o acabar con la figura de los contratos de prestación servicios con personas naturales?

ENTIDAD	1	2	3	4	5	6	7
Hacienda y Crédito Público	Si	Si	No	No	Si	Si	Si
Justicia y del Derecho	Si	Si	No	No	No	No	Si
Defensa Nacional	Si	No	No	Si	Si	Si	Si
Agricultura y Desarrollo Rural	Si	Si	No	No	No	No	Si
Salud y Protección Social	Si	Si	No	No	No	No	No
Trabajo	Si	Si	No	No	No	Si	No
Minas y Energía	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Comercio Industria y Turismo	Si	Si	Si	No	No	No	No
Educación Nacional	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
Vivienda, Ciudad y Territorio	Si	Si	No	No	No	No	Si
Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Transporte	Si	Si	Si	Si	No	Si	No
Cultura	Si	No	No	No	No	No	SI
Ciencia, Tecnología e Innovación	Si	Si	No	Si	No	No	Si
Deporte	Si	Si	Si	Si	No	No	Si
Departamento Nacional de Planeación	Si	Si	No	No	Si	No	Si
<b>Resultados</b>							
<b>Si</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>12</b>
<b>No</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>4</b>
<b>% Si</b>	<b>100,0%</b>	<b>87,5%</b>	<b>25,0%</b>	<b>50,0%</b>	<b>25,0%</b>	<b>50,0%</b>	<b>75,0%</b>
<b>% No</b>	<b>0,0%</b>	<b>12,5%</b>	<b>75,0%</b>	<b>50,0%</b>	<b>75,0%</b>	<b>50,0%</b>	<b>25,0%</b>

Tabla 4 - Resultados encuesta realizada a los ministerios y el Departamento Nacional de Planeación (2021-2024)

Fuente: elaboración propia a partir de información de los Ministerios de Colombia y el Departamento Nacional de Planeación (2025).

## Existencia de una guía o procedimiento formal para la determinación de honorarios

En esta encuesta se analizaron los procedimientos utilizados por las entidades estatales para la determinación de honorarios en contratos de prestación de servicios con personas naturales, con base en la información proporcionada por las entidades de la muestra. Se evaluó la existencia de guías o procedimientos formales, el uso de parámetros

comparativos, la incorporación de factores salariales y la posible implementación de políticas para reducir esta modalidad contractual, donde se encontró la heterogeneidad en la misma modalidad de contratación directa.

El 100% de las entidades analizadas (16 en total) indicaron que cuentan con una guía, procedimiento o documento que establece la forma en que se determinan los honorarios en los contratos de prestación de servicios con personas naturales. Esto sugiere que la mayoría de las entidades han institucionalizado algún mecanismo para regular este proceso, lo que representa un avance en términos de organización y formalización.

El 87,5% de las entidades (14 en total) remitieron documentos que respaldan la existencia de dichos procedimientos, mientras que el 12,5% no envió evidencia documental. La falta de documentación en ciertos casos puede ser indicativa de dificultades en la gestión de información o de posibles deficiencias en la implementación de estos procedimientos.

### **Uso de parámetros comparativos para la determinación de honorarios**

Se identificó que solo el 25% de las entidades (4 de 16) utilizan como referencia el salario devengado por un empleado de planta con funciones similares y nivel de idoneidad equivalente. Este hallazgo es relevante, ya que la ausencia de un parámetro uniforme puede generar inequidades en la tasación de honorarios y diferencias significativas entre contratistas y funcionarios de planta.

### **Consideración de factores socioeconómicos en el cálculo de honorarios**

El 50% de las entidades (8 de 16) manifestaron que en el análisis para establecer honorarios se tienen en cuenta factores como seguridad social, carga tributaria y prestaciones sociales, mientras que el otro 50% no incorpora estos elementos en su metodología de cálculo. Esto indica que, aunque algunas entidades consideran factores adicionales en la remuneración de los contratistas, aún existe un alto porcentaje de instituciones que no contemplan estos aspectos, lo que puede afectar la equidad en la compensación.

### **Disponibilidad de estudios económicos, financieros o técnicos de soporte**

Solo 4 de 16 entidades (25%) reportaron contar con estudios económicos, financieros o técnicos que respalden el análisis para la determinación de honorarios. Esto sugiere que la mayoría de las instituciones no basan sus decisiones en estudios técnicos detallados, lo que puede comprometer la objetividad y sustentabilidad de la política salarial para contratistas.

## Uso de parámetros de otras entidades

El 50% de las entidades (8 de 16) indicaron que utilizan referencias de otras instituciones para establecer montos de honorarios, mientras que el otro 50% no emplea comparaciones interinstitucionales. Este resultado refleja que no existe una estandarización en el ámbito gubernamental, lo que podría generar diferencias salariales entre contratistas que prestan servicios similares en diferentes entidades.

## Políticas para la reducción o eliminación de la figura de contratos de prestación de servicios

El 75% de las entidades (12 de 16) han contemplado, en el corto, mediano o largo plazo, el desarrollo de políticas orientadas a disminuir o eliminar la contratación por prestación de servicios. Esto sugiere que existe una tendencia a reducir la dependencia de esta figura contractual, posiblemente en respuesta a críticas sobre la precarización laboral y la falta de estabilidad para los contratistas.

## MEJORAR LA JUSTIFICACIÓN Y NECESIDAD EN LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONAS NATURALES

El Departamento Administrativo de la Función Pública (2025), indicó que, al 03 de marzo 2025, el Estado colombiano cuenta con 6.418 entidades, de las cuales 306 pertenecen al sector nacional y 6.112 al sector territorial. En cuanto al número de funcionarios, se registran 1.381.340, distribuidos según se presenta en la figura 3:



Figura 3 - Distribución de los servidores públicos en Colombia

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP (2025).

Dentro de este contexto, el Estado en el orden nacional para el año 2024 necesitó adicionar a los 916.034 empleados vinculados, otras 357.251 personas, lo que equivale que se necesitó para cumplir con las metas propuestas en los planes, programas y proyectos un 25.87% más de mano de obra, cifra considerable para analizar cómo es posible utilizar

el contrato de prestación de servicios, como una herramienta importante que, desde sus adecuada estructuración, contribuya al logro de lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, evitando que en la práctica la figura se maneje como un contrato laboral y que el Estado pueda cumplir sus fines utilizando la figura sin tener consecuencias negativas como la alta tasa de fallos en contra del Estado por el contrato realidad.

## **POSICIÓN DE LA DOCTRINA Y LAS SENTENCIAS DE LAS ALTAS CORTES SOBRE LA PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.**

Para Amaya Rodríguez (2016) todo procedimiento requiere de planificación con el objetivo de reconocer las diversas fases, recursos necesarios, encargados, potenciales amenazas, entre otros elementos que faciliten una mayor eficacia y eficiencia de cualquier mecanismo en el ámbito de la actividad contractual tanto privada como pública. En el terreno de la contratación estatal, el principio de planificación se manifiesta entonces como la guía en la delimitación de los aspectos procesales de esta manifestación de la función administrativa, los cuales deben ser analizados y considerados a lo largo de las diferentes fases del procedimiento de contratación pública.

El citado principio se desarrolla en conjunto con los principios de transparencia y eficiencia, ya que aseguran que los participantes en el procedimiento estén al tanto de todos los elementos clave sobre el ya mencionado proceso, evidenciando así una de las reglas fundamentales en el campo de la contratación estatal, la cual establece que nada debe ser dejado al azar, salvo aquellas circunstancias que se derivan de los conceptos de fuerza mayor y caso fortuito.

El Estado es cambiante. Con la llegada de cada gobierno en el orden nacional y territorial, se plantean nuevas metas para alcanzar en el Plan de Desarrollo, que institucionaliza el plan de gobierno propuesto por el político electo. Vásquez Saá & Vélez Moreira (2024) indican que el programa de gobierno es la herramienta técnico-estratégica que compila las iniciativas que postulantes presentan a la población y con las cuales se obligan a lograr el progreso de las regiones durante su mandato.

Como el Estado evoluciona, necesita tener una capacidad de reacción para poder contar con la mano de obra necesaria para impulsar sus planes, programas y proyectos que logren cumplirle a sus electores y no electores a lo que se comprometieron, como el período de gobierno es de 4 años, el objetivo es cumplir el mayor porcentaje de ese Plan de Desarrollo en ese período. Sin embargo, esa necesidad presente enlazada a un proyecto que pretende cumplir un postulado de su plan no se observa en la construcción de ese estudio previo.

Es decir, la necesidad, que no es otra cosa que como lo menciona Cordero Vega (2006) reorientarse hacia el estudio de actuaciones público-privadas complejas. El quiebre con las categorías tradicionales del Derecho Administrativo exige reconocer el rol del

contratista particular como creador de hechos, fabricante de políticas; no obstante, el uso del contratista como herramienta, a través de un acuerdo de voluntades, para que proporcione un servicio, es una colaboración aprovechable que se concretiza en la necesidad, con los resultados esperados, el tiempo real requerido para el desarrollo de ese proyecto, así este tiempo no coincida con el plan de compras y presupuesto, lo debo expresar y dejar consignado.

La Sentencia 2012-00406 del Consejo de Estado, precisó sobre el estudio previo:

Las características ni los elementos propios de los estudios previos, señalados con anterioridad en esta providencia, esto es: i) la definición de la necesidad; ii) la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad (proyecto, estudio, diseño o prediseño); iii) las condiciones del contrato; iv) el valor estimado del contrato (soporte técnico y económico); y v) el análisis de los riesgos de la contratación (nivel y extensión de los riesgos amparados por el contratista) (Consejo de Estado, 2020).

Valga como ilustración el planteamiento de la necesidad en el estudio previo, lo señalado por Palomino Flores (2022) en el sentido que la adquisición de bienes y servicio por parte de la entidades funciona como el proceso, mientras que la planificación estratégica opera como el instrumento; ambas prácticas se integran mutuamente dentro de la administración estatal, dado que el logro de los propósitos establecidos en la estrategia de planificación depende de la eficiencia en la ejecución de los contratos.

Así mismo, Aponte Díaz (2014) precisó que el problema del principio de planeación de la gestión en contratación estatal, se genera en que la planeación se piensa como una gestión lineal, cuando debe desarrollarse como una gestión dinámica al servicio de los fines del Estado.

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-076 (2020) reiteró que la planeación es un principio en la dinámica contractual del Estado, donde el ordenador del gasto debe cerciorarse que la contratación sea factible administrativa, jurídica, técnicamente y financiera. Adicional, resalto que su no cumplimiento puede ocasionar contratos nulos. Así mismo, en la Sentencia C-057 (Corte Constitucional, 2020) estudio la relevancia de la planeación en la contratación directa e indicó que, no obstante, que ciertas modalidades de selección no necesitan un proceso de selección abierto, es obligatorio fundamentarse en estudios previos con soporte técnico, jurídico y financiero suficiente para evitar corrupción y sobrecostos. También en la Sentencia SU-214 (Corte Constitucional, 2022) se refirió a que la falla, inexactitud o deserción de planeación en la contratación estatal genera una infracción a la obligación del gobernante un gobierno eficiente y eficaz y al quebrantamiento del principio de transparencia.

Por su parte, el Consejo de Estado mediante la Sentencia 48400 (2022) anuló un contrato estatal por carencia de planeación y ausencia del documento que soportara la parte precontractual, señalando que el efecto de la no planeación genera la ilegalidad en la ejecución del objeto contractual. Así mismo, en la Sentencia 68440 (Consejo de Estado,

Sección Tercera, 2024) realizó un énfasis en que no se puede convertir en un requisito formar la materialización del principio de planeación, debido a que es un imperativo que tiene resultados en el cumplimiento del objeto del contrato de manera idónea. Resaltando que los responsables de la planeación inadecuada, están expuestos a responsabilidades fiscales y disciplinarias.

## **CONCRECIÓN DE LA NECESIDAD CON BASE A LA POSICIÓN DOCTRINAL Y DE LAS ALTAS CORTES DE COLOMBIA**

Las decisiones doctrinales y sentencias judiciales recientes han fortalecido la exigencia del principio de planeación en la contratación estatal, asegurando que los procesos sean transparentes, eficientes y alineados con el interés general.

En el caso específico que nos ocupa, es necesario señalar que la necesidad en un contrato de prestación de servicios debe estar ligada al proyecto o programa de gobierno, alineado con los objetivos misionales de la entidad, que le deben apuntar a un fin del estado: educación, salud, medio ambiente, mejoramiento social, entre otros.

Seguidamente, esa necesidad debe estar determinada en el tiempo. Por ejemplo, si el proyecto al que se está vinculando al futuro contratista trata del desarrollo de un proyecto para la educación rural que tienen un término de ejecución de tres años, se debe manifestar que ese contratista está presupuestado para un proyecto de tres años, pero se debe contratar por el año porque el plan de compras y el presupuesto de la entidad así lo determinan en cumplimiento del principio de anualidad. Sin embargo, debería revisarse por qué se contrata a una persona solo por unos cuantos meses de la vigencia, pues si la necesidad está determinada por tres vigencias se debería recurrir a la figura de autorización de vigencias futuras para ese proyecto, evitando contratos homogéneos y sucesivos.

Finalmente, la necesidad debe estar ligada a un resultado específico que debe poder ser visualizado cuantitativa y cualitativamente para todos los interesados y que genere un valor agregado para el bienestar de los administrados.

## **DESCRIPCIÓN OBJETIVA DE UNA NECESIDAD DEL ESTADO**

Una descripción objetiva de una necesidad en la contratación pública debe incluir elementos claros, verificables y alineados con los principios de planeación, eficiencia, transparencia y responsabilidad en el gasto público. Incluyendo como mínimo el estudio real del entorno.

### **¿Qué genera la necesidad? (Contexto y Justificación)**

Debe explicarse la causa que origina la necesidad. Puede basarse en: normativa vigente (leyes, decretos, planes de desarrollo o políticas públicas), situación actual

(deficiencia, problema o carencia detectada en la administración) y análisis de impacto (consecuencias de no atender la necesidad). Ejemplo: el aumento en la demanda de trámites en línea ha generado congestión en los sistemas actuales de la entidad, afectando la calidad del servicio al ciudadano. La Ley 1437 (Congreso de Colombia, 2011) exige que los procesos administrativos sean eficientes y accesibles.

### **¿Qué busco? (Objetivo de la Contratación)**

Definir de manera precisa, clara y medible lo que se espera lograr. Ejemplo: Implementar una plataforma digital para optimizar la gestión de trámites ciudadanos, reduciendo los tiempos de atención en al menos un 30%.

### **Posibles soluciones (Alternativas de Satisfacción de la Necesidad)**

Se deben explorar diferentes opciones para atender la necesidad, evaluando ventajas y desventajas que contenga como mínimo: solución A. Desarrollo interno con recursos propios; solución B. Adquisición de software existente en el mercado; y solución C. Contratación de un tercero para el desarrollo personalizado. Ejemplo: se evaluó la posibilidad de desarrollar la plataforma con recursos propios, pero se determinó que la entidad no cuenta con el equipo técnico especializado. También se analizó la compra de software estándar, pero no cumple con los requisitos específicos. Por ello, se considera más viable contratar un proveedor especializado para su desarrollo.

### **Tiempo (Plazo de Ejecución y Justificación)**

Debe estimarse el tiempo requerido para atender la necesidad, considerando: plazo máximo de ejecución del contrato y fases del proyecto (planeación, desarrollo, implementación, seguimiento). Ejemplo: se estima que el desarrollo y puesta en marcha de la plataforma tomará seis meses, incluyendo pruebas y capacitación. Este plazo responde a la urgencia de mejorar la atención ciudadana antes de finalizar el año fiscal.

### **Necesidad escogida (Justificación de la Solución Final)**

Aquí se argumenta por qué se optó por una alternativa específica. Ejemplo: luego de comparar costos, beneficios y riesgos de las diferentes alternativas, se concluyó que la contratación de un proveedor especializado es la mejor opción, ya que permite una solución a medida y con soporte técnico garantizado.

## **Fin perseguido (Impacto y Beneficios Esperados)**

Debe responder a la pregunta ¿qué se busca lograr a largo plazo? Ejemplo: con la implementación de esta plataforma, se espera mejorar la eficiencia en la atención al ciudadano, reducir costos operativos y garantizar el cumplimiento de las normas de gobierno digital.

## **Otros aspectos a considerar (Sostenibilidad, Riesgos y Viabilidad Financiera)**

Sostenibilidad: ¿Cómo se mantendrá la solución en el tiempo?; riesgos: ¿Qué obstáculos pueden surgir y cómo se mitigarían? y viabilidad financiera: Disponibilidad presupuestal y costo estimado. Ejemplo: el proyecto cuenta con respaldo financiero del presupuesto de modernización tecnológica de la entidad. Se establecerán medidas de monitoreo para garantizar su éxito y se capacitará al personal en su uso y mantenimiento.

## **CONECTAR OBLIGACIONES EXIGIBLES CON EL MODO EN CONTRATOS ESTATALES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONAS NATURALES**

De acuerdo con Moreno Hernández (2024) la obligación se convierte en un acto jurídico que genera derechos y obligaciones para las partes, entiéndase particular y Estado; por este motivo, el contratante tiene derecho a exigir el cumplimiento del objeto contrato, indicando en el contrato la forma como se debe cumplir ese objeto, así como también, de señalar el perfil que considera idóneo para alcanzar el resultado.

La Corte Constitucional en la Sentencia SU 448 (2016) indicó sobre el contrato realidad debe considerarse la vinculación real que ocurre entre el colaborador y el empleador, y no lo que esté registrado en un acuerdo, ya que lo plasmado, en ciertas ocasiones, puede ser opuesto a la situación concreta. De este modo, un contrato denominado de provisión de servicios puede ocultar una auténtica relación de trabajo.

Frente al modo del cumplimiento de las obligaciones, nada impide al Estado negociar con el contratista, el contenido del acuerdo de voluntades que suscriben, debiendo establecer las condiciones que requiere que se someta para su cumplimiento, es decir, establecer las condiciones de modo, forma y lugar sin desvirtuar la tipología contractual, por encima de la reglamentación supletoria y la costumbre mercantil, buscando la realización del cumplimiento de su misionalidad que no es otra cosas que el bien de sus gobernados (Dussan Hitscherich, 2005).

Según la Agencia Jurídica del Estado mediante radicado 202510001362 del 12 de febrero (2025) en el informe solicitado indicó que procedió a efectuar la consulta en el Sistema único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – Ekogui con corte al 31 de diciembre de 2024, respecto a procesos en los cuales el demandante es una persona natural y que tuviera por lo menos una de las siguientes causas: configuración del contrato realidad, configuración de un contrato realidad frente a la administración, no

reconocimiento de honorarios, indebida liquidación de honorarios e incumplimiento en el pago de honorarios.

Así las cosas, el presente análisis examinó la litigiosidad en torno a los contratos de prestación de servicios en entidades estatales de Colombia, enfocándose en los procesos judiciales admitidos y terminados entre 2021 y 2024. Se comparan los casos que involucran a los 19 ministerios y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con los registrados a nivel general en todas las entidades del orden nacional, con el fin de identificar tendencias en la conflictividad contractual, el impacto financiero de las demandas y las implicaciones para la administración pública.

Objeto	No. De Procesos	Valor de las pretensiones
Procesos en contra admitidos entre 2021 y 2024 - Relacionados con Contratos de Prestación de Servicios de los 19 ministerios y el Departamento Nacional de Planeación	395	\$94.757
Procesos en contra admitidos entre 2021 y 2024 - Relacionados con Contratos de Prestación de Servicios	3755	\$ 1.088.840
Procesos en contra terminados entre 2021 y 2024 - Fallos desfavorables a la Nación - Relacionados con Contratos de Prestación de Servicios de los 19 ministerios y el Departamento Nacional de Planeación	163	\$ 31.842
Procesos en contra terminados entre 2021 y 2024 - Fallos desfavorables a la Nación - Relacionados con Contratos de Prestación de Servicios de las entidades del orden nacional	1571	\$ 260.461

Tabla 5 - Resultados procesos en curso y sentencias adversas nación (2021-2024)

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Agencia Jurídica del Estado Colombiano (2025).

## Procesos judiciales admitidos relacionados con contratos de prestación de servicios

Entre 2021 y 2024, se admitieron un total de 3.755 procesos judiciales contra entidades del orden nacional, con un valor total de \$1.088.840 millones en pretensiones económicas.

De estos, 395 procesos (10,5%) corresponden específicamente a los 19 ministerios y el DNP, con pretensiones por \$94.757 millones.

Los ministerios y el DNP concentran una proporción relativamente baja (10,5%) del total de litigios relacionados con contratos de prestación de servicios, lo que sugiere que la mayoría de los conflictos legales se originan en otras entidades del orden nacional. Sin embargo, el monto de las pretensiones económicas sigue siendo significativo, lo que

resalta la importancia de fortalecer la gestión contractual y reducir riesgos legales en estas instituciones clave.

## **Procesos judiciales terminados con fallos desfavorables a la nación**

Se han emitido 1.571 fallos en contra del Estado en procesos relacionados con contratos de prestación de servicios a nivel nacional, con una afectación económica de \$260.461 millones. Dentro de este total, 163 fallos (10,4%) corresponden a los ministerios y el DNP, con condenas que suman \$31.842 millones. El índice de condenas en contra del Estado refleja que aproximadamente 42% de los procesos admitidos terminan en fallos desfavorables (1.571 fallos sobre 3.755 procesos). Esto indica que una parte significativa de los litigios tienen fundamento suficiente para resultar en perjuicios económicos para la Nación, lo que evidencia deficiencias en la gestión contractual y en la defensa jurídica del Estado. En el caso de los ministerios y el DNP, el 40% de los casos admitidos han resultado en condenas (163 sobre 395), con un impacto financiero considerable, aunque menor en comparación con otras entidades del orden nacional.

Como se desprende del análisis de los anteriores datos, el elevado número de 3.755 procesos admitidos en cuatro años demuestra que los contratos de prestación de servicios generan una alta litigiosidad en el sector público. Esto sugiere que existen problemas estructurales en la contratación de personal mediante esta figura, posiblemente relacionados con desconocimiento de derechos laborales, malas prácticas administrativas o incumplimientos contractuales.

El impacto económico de los litigios es significativo. Las pretensiones económicas acumuladas ascienden a más de \$1 billón, mientras que los fallos en contra han generado condenas por más de \$260.461 millones. Los ministerios y el DNP presentan un menor nivel de litigiosidad en comparación con otras entidades nacionales, concentran solo el 10,5% de los procesos admitidos y el 10,4% de los fallos en contra, lo que sugiere que cuentan con una mejor estructura de gestión contractual y defensa jurídica. Sin embargo, el monto de las condenas sigue siendo elevado (\$31.842 millones), lo que resalta la necesidad de seguir mejorando en este aspecto. Lo anterior muestra que la gestión deficiente de los contratos de prestación de servicios no solo afecta la operatividad del Estado, sino que también representa un riesgo financiero considerable.

Por otro lado, es necesario revisar si el alto porcentaje de fallos en contra puede ser atribuido a posibles falencias en la defensa jurídica del Estado. Dentro del contexto que cerca del 42% de los procesos admitidos terminan en condenas, lo que demuestra que las entidades demandadas no han logrado estructurar argumentos jurídicos sólidos o corregir fallas contractuales antes de llegar a instancias judiciales. Situación que también puede ser atribuible a malas prácticas en la administración de contratos, falta de supervisión o incumplimiento de obligaciones laborales implícitas en las relaciones contractuales.

## ELEMENTOS MÍNIMOS DE QUE DEBERÍA TENER UNA OBLIGACIÓN EN UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON PERSONAS NATURALES

Para plantear una obligación de manera clara y estructurada dentro de un contrato estatal, es importante definir como mínimo que debe hacer (descripción de la obligación), como debe hacerlo (metodología o forma de ejecución), resultado esperado (producto final o entregable), medición del cumplimiento (indicadores y criterios de evaluación), informes y seguimiento (evidencia y frecuencia de reporte) y sanciones o consecuencias por incumplimiento (multas).

### Ejemplo de Obligación en un Contrato de Servicios

Qué debe hacer. El contratista deberá desarrollar e implementar una plataforma digital para la gestión de trámites ciudadanos en línea. Cómo debe hacerlo. El desarrollo de la plataforma deberá realizarse siguiendo la metodología ágil SCRUM, incluyendo fases de planeación, desarrollo, pruebas y puesta en marcha. El diseño debe ser accesible, cumpliendo con los estándares de usabilidad y seguridad de la Ley 1712 de 2014. Resultado esperado. Una plataforma web funcional con módulos de solicitud, seguimiento y respuesta de trámites ciudadanos, accesible en dispositivos móviles y adaptada a usuarios con discapacidad. Medición del cumplimiento. La plataforma debe estar operativa al 100% según los requerimientos técnicos. Disponibilidad. Mínimo 99% en pruebas de estabilidad. Satisfacción del usuario. Al menos 80% de calificación positiva en pruebas piloto; informes y seguimiento.

El contratista deberá presentar un informe quincenal con el avance de cada fase del desarrollo, incluyendo evidencia de código, pruebas realizadas y retroalimentación de los usuarios. Al finalizar, deberá entregar un informe final con documentación técnica y manual de usuario y Sanciones. El incumplimiento en la entrega de los informes o del producto final en los plazos establecidos podrá dar lugar a la aplicación de sanciones contractuales, tales como la imposición de multas o la terminación anticipada del contrato.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La contratación estatal ha mostrado un incremento sostenido significativo a lo largo del período 2021-2024, lo que refleja una mayor dependencia del Estado en la contratación de servicios externos, lo que puede estar relacionado con políticas de inversión y gasto público.

Las prioridades ministeriales han cambiado en función de las necesidades gubernamentales. Ministerios como Interior, Planeación, Salud y Energía han mantenido una alta participación en la contratación, mientras que otros, como Defensa y Comercio, han permanecido en niveles bajos.

El impacto de factores externos, como cambios de gobierno, políticas de austeridad y crisis económicas, podría haber influido en la variación en la contratación. La caída de contratos en sectores como Deporte y Vivienda en 2024 podría estar relacionada con reajustes presupuestales o cambios de enfoque en las prioridades del Estado.

El notable incremento en la contratación del Ministerio de Minas y Energía sugiere una estrategia de fortalecimiento del sector energético, posiblemente en el marco de la transición hacia energías renovables.

Investigar el impacto de las políticas gubernamentales en la variabilidad de los contratos suscritos por cada ministerio, con especial atención en las fluctuaciones observadas en sectores como Vivienda, Deporte y Relaciones Exteriores.

Explorar el efecto de la contratación estatal en el desarrollo de proyectos estratégicos, particularmente en áreas de alta inversión como Minas y Energía, Salud y Planeación.

Evaluar si la contratación estatal ha mejorado la prestación de servicios públicos o si, por el contrario, ha generado sobrecostos y dependencia de proveedores externos.

El estudio de la evolución de la contratación estatal en Colombia entre 2021 y 2024 refleja una tendencia creciente en la inversión pública, con variaciones significativas por ministerio. La identificación de patrones de contratación y cambios en prioridades gubernamentales permite sentar bases para futuras investigaciones sobre eficiencia en la gestión estatal y el impacto de la contratación pública en el desarrollo del país.

Para futuras investigaciones, se sugiere analizar la relación entre la cantidad de contratos y la ejecución presupuestaria de cada ministerio, lo que permitiría comprender mejor la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

El análisis evidencia que la fijación de honorarios en contratos de prestación de servicios en entidades estatales carece de un criterio uniforme y de estudios técnicos suficientes, lo que puede afectar la equidad y transparencia en la contratación pública. Aunque la mayoría de las entidades han mostrado una intención de reducir esta modalidad contractual, es necesario implementar estrategias concretas para mejorar la regulación y garantizar condiciones laborales más equitativas. Debido a que la política de reducción de la figura del contrato de prestación de servicios, no se refleja en el desarrollo de la contratación estatal en el periodo 2021-2024 donde al contrario se incrementa por los retos que enfrenta el Estado para satisfacer los fines establecidos en la Constitución Política.

Existe una regulación parcial sobre la determinación de honorarios en contratos de prestación de servicios. Aunque todas las entidades cuentan con algún procedimiento formal, no todas envían documentación de respaldo ni siguen criterios homogéneos.

La falta de parámetros uniformes afecta la equidad en la remuneración de contratistas. Solo el 25% de las entidades utilizan como referencia el salario de empleados de planta, lo que indica que en la mayoría de los casos los honorarios pueden estar sujetos a criterios subjetivos o discrecionales.

La inclusión de factores socioeconómicos en el cálculo de honorarios es limitada. Aunque el 50% de las entidades considera aspectos como seguridad social y carga tributaria, aún existe un porcentaje significativo que omite estos elementos en la fijación de salarios.

El respaldo técnico en la determinación de honorarios es escaso. Apenas el 25% de las entidades cuenta con estudios financieros o económicos para sustentar sus decisiones salariales, lo que podría comprometer la transparencia y sostenibilidad de la contratación estatal.

Existe una tendencia a reducir la contratación por prestación de servicios. El 75% de las entidades han manifestado la intención de implementar políticas para disminuir o eliminar esta figura contractual, lo que indicaría un posible cambio en la estructura del empleo público en el futuro. Sin embargo, esto contrasta con los hechos que antes de aumentar el uso de la figura de contratos de prestación de servicios con el Estado aumenta para impulsar sus planes, programas y proyectos.

Los hallazgos evidencian una heterogeneidad en los criterios utilizados, lo que sugiere la necesidad de unificación y estandarización de procesos para garantizar mayor equidad y transparencia en la contratación estatal.

Se recomienda implementar auditorías periódicas para identificar los motivos recurrentes de los litigios y corregir fallas en la estructuración y ejecución de los contratos.

Es fundamental garantizar que los contratos no encubran relaciones laborales de carácter permanente, ya que esto puede generar demandas por reconocimiento de derechos laborales.

Fortalecer la defensa jurídica del Estado en procesos relacionados con contratos de prestación de servicios. Es necesario mejorar las estrategias de defensa en estos casos, asegurando que las entidades cuenten con equipos jurídicos especializados en contratación estatal y derecho laboral.

Se recomienda el desarrollo de protocolos para la conciliación temprana, evitando que los casos lleguen a instancias judiciales y reduzcan costos asociados a litigios.

Capacitar a funcionarios en la correcta aplicación de la contratación por prestación de servicios. Debido a que la falta de criterios uniformes para la contratación de personal mediante esta figura contractual genera incertidumbre jurídica. Se deben desarrollar programas de formación para funcionarios públicos en normas de contratación estatal, jurisprudencia laboral y mecanismos alternativos de solución de conflictos.

La alta cantidad de procesos judiciales y las pérdidas económicas asociadas sugieren que es necesario replantear el uso de esta modalidad contractual, estableciendo condiciones uniformes en todas las entidades del Estado. Donde se establezcan criterios objetivos estableciendo límites entre la coordinación y cumplimiento del objeto del contrato, sin cruzar líneas de la subordinación, dependencia y cumplimiento de horario que son características propias del contrato de trabajo.

Se recomienda evaluar esquemas de vinculación más estables, como la creación de plantas temporales para cargos recurrentes o la aplicación de mecanismos híbridos de contratación que permitan mayor estabilidad para los trabajadores sin afectar la flexibilidad administrativa.

El análisis evidencia que los contratos de prestación de servicios continúan siendo una fuente relevante de litigios contra el Estado colombiano, con impactos financieros significativos y fallos en contra que afectan el presupuesto público. Aunque los ministerios y el DNP presentan una menor proporción de litigios en comparación con otras entidades, el problema sigue siendo estructural y requiere reformas en la gestión contractual y en la defensa jurídica del Estado.

## CONCLUSIONES

El análisis de la contratación estatal entre 2021 y 2024 muestra un incremento sostenido en el uso de contratos de prestación de servicios con personas naturales, evidenciando una mayor dependencia del Estado en esta figura contractual para suplir necesidades operativas y misionales. Este aumento, aunque responde a la necesidad de cumplir con los planes de gobierno, debería ir acompañado de mecanismos que permitan unificar en todas las entidades del Estado los elementos claves del contrato desde el principio de planeación, de tal manera que se pueda hacer uso de esta figura para suplir las necesidades de personal temporal en proyectos específicos, evitando que en la ejecución el ordenador del gasto o supervisor le den el manejo propio de un contrato laboral. Para lograr lo anterior, es necesario establecer criterios uniformes y lineamientos claros para establecer el perfil, la remuneración y las obligaciones en la contratación de prestación de servicios, fortaleciendo de esta manera la fase de planeación, lo cual permite una mayor transparencia y eficiencia en la administración de este tipo de contratos.

La ausencia de criterios homogéneos para la fijación de honorarios en los contratos de prestación de servicios con personas naturales ha generado disparidades en la remuneración y dificultades en la planeación presupuestaria de las entidades estatales. La falta de estudios técnicos y financieros sólidos ha derivado en la aplicación de valores subjetivos que pueden afectar la equidad y sostenibilidad de la contratación. Es fundamental implementar metodologías estandarizadas para la determinación de honorarios, considerando factores como cargas tributarias, seguridad social y comparación con la remuneración de los funcionarios de planta. Esto permitiría garantizar condiciones justas para los contratistas y mejorar la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Para reducir los riesgos de demandas por contrato realidad, es esencial que las entidades incluyan en sus estudios previos una justificación clara y vinculada a proyectos específicos. La alineación de la contratación con los planes de desarrollo y la programación

presupuestal contribuiría a una mayor eficiencia en la gestión del talento humano en el sector público.

La redacción imprecisa de las obligaciones en los contratos de prestación de servicios ha facilitado interpretaciones ambiguas que pueden llevar a la configuración de relaciones laborales encubiertas. Esto ha sido un factor determinante en la cantidad de litigios contra el Estado, generando costos adicionales en indemnizaciones y fallos judiciales adversos. Para reducir el riesgo de estos conflictos contractuales, es necesario establecer obligaciones claramente definidas, con criterios medibles y verificables, que garanticen la autonomía del contratista sin incurrir en subordinación. La implementación de mecanismos de supervisión adecuados y el uso de cláusulas contractuales precisas contribuirían a la legalidad y transparencia en la ejecución de estos contratos.

Finalmente, es necesario fortalecer la defensa jurídica del Estado, porque la alta tasa de condenas derivadas de los litigios ocasionados por los contratos de prestación de servicios genera que los recursos públicos dejen de invertirse en los proyectos que benefician el desarrollo del país.

## REFERENCIAS

Agencia Jurídica del Estado. (2025). *Radicado 202510001362*. Información suministrada directamente en respuesta de un derecho de petición.

Amaya Rodríguez, C. F. (2016). El Principio de Planeación en la Contratación Estatal un Principio no Tipificado. *Revista Via Juris*, 20, pp. 105-199. Obtenido de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122020000200104](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122020000200104)

Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(11). Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>

Congreso de Colombia. (1993). *Ley 80. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso de Colombia. (2007). *Ley 1150. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos*. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1674903>

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1437. por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2281. Por medio de la Cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30045135>

Consejo de Estado. (2018). Sentencia 00034. *Magistrado ponente Óscar Darío Amaya Navas*. Obtenido de <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2022/Fosyga.pdf>

- Consejo de Estado. (2020). Sentencia 2012-00406. *Consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167527>
- Consejo de Estado. (2022). Sentencia 48400. *Consejero ponente María Adriana Marín*. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/254/20\\_250002326000200900888011SENTENCIA20220315114618.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/254/20_250002326000200900888011SENTENCIA20220315114618.pdf)
- Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A. (2021). Sentencia 00606. *Consejero ponente Gabriel Valbuena Hernández*. Obtenido de <https://vlex.com.co/vid/sentencia-n-20001-23-896192677>
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2024). Sentencia 68440. *Magistrada ponente Martín Bermudez Muñoz*. Obtenido de <https://franciscofajardoabogados.com/wp-content/uploads/2024/09/2.-DOC-20240623-WA0045.-2.pdf>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2021). Sentencia SUJ-025-CE-S2. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=172056](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=172056)
- Cordero Vega, L. (2006). Los contratos públicos como medio de intervención y regulación estatal. *Revista de Derecho Administrativo Económico*(17), pp 31 - 46. Obtenido de <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/4682/4348>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia SU 448. *Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU448-16.htm>
- Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-057. *Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-057-21.htm>
- Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-076. *Magistrado ponente Carlos Bernal Pulido*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-076-20.htm>
- Corte Constitucional. (2022). Sentencia SU-214. *Jorge Enrique Ibañez Najjar*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU214-22.htm>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). *Sistema de Información Estratégica*. Recuperado el 14 de 03 de 2025, de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/sie>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Decreto 1082. *“Por Medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/normativa/decreto-unico-reglamentario-1082-de-26-de-mayo-2015>
- Dussan Hitscherich, J. (2005). *Elementos del Contrato Estatal*. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Escobar Gil, R. (1998). Teoría General de los Contratos de la Administración Pública. En R. E. Gil. Legis.
- Forero Hernández, C. (2020). La Determinación del Justo-Precio del Contrato Estatal. En C. F. Hernández. Obtenido de <https://editorial.uniamazonia.edu.co/index.php/faccea/article/view/413/413>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015). Decreto 1068. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893>

Moreno Hernandez, C. F. (2024). *Introducción a los principios del Derecho Administrativo*. Universidad de Ibagué. doi:10.35707/9789587544374

Palomino Flores, H. (2022). Influencia de la contratación pública en la efectividad del cumplimiento del Planteamiento Estratégico Institucional. *San Gregorio*, 1(52). doi:<https://doi.org/10.36097/rsan.v0i52.2050>

Rojas López, M. D., Valencia, S. M., & Jimenez Gomez, L. M. (2021). Análisis de indicadores financieros en los procesos de licitación en Colombia. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 20(19). doi:<https://doi.org/10.22395/rium.v20n39a12>

Sánchez Luque, G. (2022). Derecho Administrativo de la Libertad. En G. S. Luque., *Derecho Administrativo de la Libertad* (págs. 300-301).

Vásquez Saá, A. G., & Vélez Moreira, E. M. (2024). Participación Ciudadana en la Construcción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Cantón Ibarra durante el Período 2023-2024: Un Enfoque desde la Gobernanza. *Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada YACHASUN*, 8(15). doi:<https://doi.org/10.46296/yc.v8i15.0456>