**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Noción – Regulación**

La Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el artículo 32, numeral 3, definió de los contratos de prestación de servicios. (…) el artículo 2, numeral 4, literal h, de la Ley 1150 de 2007, respecto de la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y la modalidad de selección mediante la cual deben suscribirse, ha indicado que estos se celebran con arreglo a la modalidad de selección de contratación directa.

El Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Reglamento del Sector Administrativo de Planeación Nacional, reguló la manera como las entidades del Estado pueden celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, indicando que se suscriben mediante la modalidad de contratación directa y se caracterizan por ser de naturaleza intelectual diferentes de los de consultoría, e incluyen actividades operativas, logísticas o asistenciales de la entidad.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Límites ‒ Honorarios**

Revisado el marco general aplicable a la suscripción de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, es posible concluir, de manera inicial, que las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, no establecen límites en cuanto al valor de los contratos e indican que estos se pueden suscribir mediante la modalidad de contratación directa.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Límites ‒ Honorarios – Categorías de contratos – Decreto 1068 de 2015**

El Decreto 1068 de 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. Para el caso de los contratos calificados, no podrán exceder un valor superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad; y los altamente calificados, no podrán pactar honorarios superiores al valor total mensual de la remuneración del jefe de la entidad, incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador.

El marco de aplicación de las reglas contenidas en el artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015, relacionado con el tope para la suscripción de contratos de prestación de servicios calificados y altamente calificados, condicionaba su aplicación a la existencia del concepto “remuneración servicios técnicos” del respectivo decreto de liquidación, pero debido a que el decreto de liquidación vigente suprimió dicha clasificación de gasto, es imposible su aplicación.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – No existe topes**

No existe en el sistema de compra publica una disposición que imponga un límite en los honorarios de los contratos de prestación de servicio profesionales y de apoyo a la gestión pues en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, las partes pueden determinar el contenido de los contratos estatales e incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley y el orden público, en ese sentido, las entidades estatales determinan el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión de conformidad con lo establecido en el análisis del sector y en los documentos o estudios previos.

Bogotá D.C., **07/11/2019 Hora 17:51:0s**

# N° Radicado: 2201913000008315

Señora

**Myreya Orejarena Plata** Procuraduría Provincial de Zipaquirá Zipaquirá, Cundinamarca

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201913000006331 |
| **Temas:** | Contrato de prestación de servicios, honorarios |
| **Tipo de asunto consultado:** | Obligatoriedad de las tablas de honorarios para contratos deprestación de servicios, Límite para la suscripción de contratos de prestación de servicios |

Estimada señora Orejarena,

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- responde su consulta del 16 de septiembre de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

# Problema Planteado

“A. Existe un límite para la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales en un municipio de sexta categoría.

“B. Cuál es la tabla de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales que se debe aplicar en un municipio de sexta categoría.

“C. Los alcaldes municipales deben expedir un acto administrativo por el cual se adopte la tabla de honorarios para el pago de contratos de prestación de servicios profesionales”

# Consideraciones

* 1. **Límite en los honorarios a los contratos de prestación de servicios**

Si su consulta se refiere a la existencia de límites en el pacto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, se le informa que de acuerdo con el concepto con radicado de salido No. 2201913000005631 del 6 de agosto 2019 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el artículo 32, numeral 3, definió de los contratos de prestación de servicios, indicando que:

Artículo 32. De los contratos estatales. 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, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (…)

1. Contrato de Prestación de Servicios.

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

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

Adicionalmente, el artículo 2, numeral 4, literal h, de la Ley 1150 de 2007, respecto de la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y la modalidad de selección mediante la cual deben suscribirse, ha indicado que estos se celebran con arreglo a la modalidad de selección de contratación directa.

Artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(…)

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

(…)

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

Ahora, el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Reglamento del Sector Administrativo de Planeación Nacional, reguló la manera como las entidades del Estado pueden celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, indicando que se suscriben mediante la modalidad de contratación directa y se caracterizan por ser de naturaleza intelectual diferentes de los de consultoría, e incluyen actividades operativas, logísticas o asistenciales de la entidad.

Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en una Sentencia de unificación, expediente 41.719, del 2 de diciembre de 2013, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sostuvo frente a los contratos de prestación de servicios lo siguiente:

Contrato de prestación de servicios profesionales.

Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectivo cualificado: el saber profesional.

Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación.

Contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión.

Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional.

Aunque también se caracteriza por el desempeño de actividad intelectiva, ésta se enmarca dentro de un saber propiamente técnico; igualmente involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional.

Adicional a lo anterior, la Ley 80 de 19931, indicó que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y se eleve a escrito, es decir que la norma no estableció un límite para la fijación del valor del contrato.

En este sentido, revisado el marco general aplicable a la suscripción de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, es posible concluir, de manera inicial, que las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, no establecen límites en cuanto al valor de los contratos e indican que estos se pueden suscribir mediante la modalidad de contratación directa.

No obstante, lo anterior, en el año de 1998 se expidió el Decreto 1737, por medio del cual “Se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público”. Esta norma en el artículo 4, establecía una prohibición para el pacto de remuneración por pago de servicios personales calificados con personas naturales y jurídicas, consistente en no exceder el total de la remuneración establecida para el jefe de la entidad sin incluir factores prestacionales. La norma indicaba lo siguiente:

“Artículo 4°. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales y jurídicas, encaminados a la

1 “Articulo 41. Del perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

prestación de servicios en forma continua para asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.”

“Parágrafo. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a éste en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.”

El mismo año, es decir, en 1998, el artículo 4 del citado decreto, fue modificado debido a ciertas imprecisiones que impedían su aplicación, precisando a qué servicios se refería la norma, aclarando que era aquellos exclusivamente comprendidos en el concepto “remuneración servicios técnicos” desarrollado en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, para lo cual se adicionó el parágrafo 2 al artículo 4 del Decreto 1737 de 1998, mediante el artículo 2 del Decreto 2209 de 1998, el cual ahora indicaba lo siguiente:

“Artículo 4°. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

“Parágrafo 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a éste en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

“Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de “remuneración servicios técnicos” desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.”

Continuando con la evolución histórica del Decreto 1737 de 1998, en el año 2011, se expidió el Decreto 2785, que mediante el artículo 1 modificó parcialmente el artículo 4 del Decreto 1737 de 1998, agregando los parágrafos 3 y 4, los cuales introdujeron la noción de “servicios altamente calificados” y de qué manera estos eran aplicables. La norma indica que de manera excepcional se podrían contratar servicios altamente calificados, superando

la remuneración total establecida para el jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones asociadas a la nómina, siempre que el representante legal de la entidad certificara la necesidad del servicio, sus características y estableciera las condiciones de los productos o servicios a obtener. La norma indica lo siguiente:

“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° del Decreto 1737 de 1998 modificado por el artículo 2° del Decreto 2209 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 4°. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

“Parágrafo 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

“Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de "remuneración servicios técnicos" desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

“Parágrafo 3°. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y para fiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

“Parágrafo 4°. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle".

Luego, el Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en su Título 4, de las “Medidas de Austeridad del Gasto Público”, compiló los desarrollos normativos implementados por el Decreto 1737 de 1998, incluidas las modificaciones realizadas por el artículo 2 del Decreto 2209 de 1998, modificado por el artículo 1 del Decreto 2785 de 2011.

Este Decreto, en el artículo 2.8.4.1.1. indicó que: “Se sujetan a la regulación de este título, salvo en lo expresamente aquí exceptuando, los organismos, entidades, entes públicos, y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público. (Art. 1 Decreto 1737 de 1998)”.

En cuanto al ámbito de aplicación en el nivel territorial, el Decreto 1068 de 2015, en el artículo 2.8.4.1.2. indicó lo siguiente: “Medidas para las entidades territoriales. Las entidades territoriales adoptarán medidas equivalentes a las aquí dispuestas en sus organizaciones administrativas. (Art. 2 Decreto 1737 de 1998)”. Esto implica que el Decreto 1068 de 2015, es aplicable directamente a los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público, diferentes de las entidades territoriales.

Dicho lo anterior, es preciso indicar que el Decreto 1068 de 2015, en el artículo 2.8.4.4.6., establece unas reglas particulares para la suscripción de contratos de prestación de servicios personales “calificados” y “altamente calificados”. La norma indica lo siguiente:

“Artículo 2.8.4.4.6. Prohibición de contratar prestación de servicios de forma continua. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

“Parágrafo 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

“Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de “remuneración servicios técnicos” desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

“Parágrafo 3°. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador.

“En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

“Parágrafo 4°. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle.

“(Art.4 Decreto 1737 de 1998, modificado por el Art .2 del Decreto 2209 de 1998, modificado por el art. 1 del Decreto 2785 de 2011)”

De lo anterior, puede entenderse que el Decreto 1068 de 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. Para el caso de los contratos calificados, no podrán exceder un valor superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad; y los altamente calificados, no podrán pactar honorarios superiores al valor total mensual de la remuneración del jefe de la entidad, incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador.

En todo caso, la aplicación de las reglas indicadas en el artículo 2.8.4.4.6 Decreto 1068 de 2015, referentes al tope de los contratos de prestación de servicios calificados y altamente

calificados, se encuentran condicionadas al concepto “remuneración servicios técnicos” tal como lo establece el parágrafo 2 de dicho artículo:

“Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de “remuneración servicios técnicos” desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.”

De ahí que es necesario analizar el concepto “remuneración servicios técnicos” que está desarrollado en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, y por adoptar un ejemplo se tomará como referente el Decreto de Liquidación de Presupuesto No. 2236 de 2017, vigente para la vigencia 2018, de modo que sea posible analizar la aplicación de las reglas en cuanto a los topes para la suscripción de contratos calificados y altamente calificados, determinadas en el artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015.

Este Decreto de Liquidación de Presupuesto en el artículo 37, clasifica los gastos de la siguiente manera:

“Artículo 37. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2018 se clasifican en la siguiente forma:

“A - FUNCIONAMIENTO

1. GASTOS DE PERSONAL
	1. SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A LA NÓMINA
		1. SUELDOS DE PERSONAL DE NÓMINA
		2. HORAS EXTRAS, DÍAS FESTIVOS E INDEMNIZACIÓN POR VACACIO-NES
		3. PRIMA TÉCNICA
		4. OTROS GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES
	2. SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS
	3. CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NÓMINA AL SECTOR PRIVADO Y

PÚBLICO

1. GASTOS GENERALES
	1. ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS
	2. IMPUESTOS Y MULTAS
2. TRANSFERENCIAS CORRIENTES
3. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
4. GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN B - SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA

C – INVERSIÓN”

El artículo 38 del mismo Decreto define los gastos anteriores, dentro de los cuales se destaca la clasificación denominada “Servicios Personales Indirectos” clasificación que se subdivide y contempla la “Remuneración servicios técnicos”. Al respecto el mencionado artículo 38 indica lo siguiente:

“Artículo 38. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2018 se definen en la siguiente forma:

“ A. Funcionamiento

“Son aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley.

(…)

“1.2. Servicios Personales Indirectos

Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta. Así mismo, incluye la remuneración del personal que se vincule en forma ocasional, para desarrollar actividades netamente temporales o para suplir a los servidores públicos en caso de licencias o vacaciones, dicha remuneración cubrirá las prestaciones sociales a que tenga derecho, así como las contribuciones a que haya lugar, tales como:”

“Jornales

Salario estipulado por días y pagadero por períodos no mayores de una semana, por el desempeño de actividades netamente transitorias que no pueden ser desarrolladas con personal de planta. Por este rubro se pagarán las prestaciones sociales y las transferencias si legalmente tienen derecho a ellas, previo certificado de disponibilidad presupuestal, expedido por el jefe de presupuesto del órgano o quien haga sus veces.

“Personal Supernumerario

Remuneración al personal ocasional que la ley autorice vincular para suplir a los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, o para desarrollar actividades netamente transitorias que no puedan atenderse con personal de planta. Por este rubro se pagarán las prestaciones sociales y las transferencias a que legalmente tengan derecho los supernumerarios.

“Honorarios

Por este rubro se deberán cubrir conforme a los reglamentos, los estipendios a los servicios profesionales, prestados en forma transitoria y esporádica, por personas naturales o jurídicas, para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones a cargo del órgano contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta. Por este rubro se podrán pagar los honorarios de los miembros de las Juntas Directivas.

“Remuneración Servicios Técnicos

Pago por servicios calificados a personas naturales o jurídicas que se prestan en forma continua para asuntos propios del órgano, los cuales no pueden ser atendidos con personal de planta o que se requieran conocimientos especializados y están sujetos al régimen contractual vigente (…)”.

El Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación No. 2236 de 2017, aplicable a la vigencia fiscal 2018, incluía la categoría denominada “Servicios Personales Indirectos”, de la cual se desprendía una subclasificación denominada “remuneración servicios técnicos” a la cual hace referencia el artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015, y la definía como aquella que se realizaba a personas naturales o jurídicas por servicios prestados en forma continua, que no podían ser atendidos por el personal de planta o que se requieran conocimientos especializados.

Ahora, el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación se expide cada año y, para el caso que nos ocupa es necesario realizar un ejercicio comparativo que permita dar cuenta de posibles cambios en la normativa.

En virtud de lo anterior, se analizó el Decreto 2467 de 2018, por medio del cual se liquidó el Presupuesto General para la vigencia 2019. De su lectura se pudo evidenciar que desapareció la clasificación de gastos denominada “Servicios personales Indirectos” que desarrollaba el Decreto 2236 de 2017 y el nuevo Decreto de Liquidación expedido en el 2018, creó una nueva categoría o clasificación denominada “Adquisición de bienes y

servicios” que aparentemente subsume los “Servicios personales indirectos”. Al respecto, el artículo 37 del Decreto 2467 de 2018, aplicable a la vigencia fiscal 2019, indica lo siguiente:

“Capítulo v

Clasificación de los gastos

Artículo 37. Los gastos incluidos en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2019 se clasifican de la siguiente forma:

A - FUNCIONAMIENTO

01 GASTOS DE PERSONAL

01 01 PLANTA DE PERSONAL PERMANENTE

01 01 01 SALARIO

01 01 02 CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NÓMINA

01 01 03 REMUNERACIONES NO CONSTITUTIVAS DE FACTOR SALARIAL

01 01 04 OTROS GASTOS DE PERSONAL-PREVIO CONCEPTO DGPPN

01 02 PERSONAL SUPERNUMERARIO Y PLANTA TEMPORAL

01 02 01 SALARIO

01 02 02 CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NÓMINA

01 02 03 REMUNERACIONES NO CONSTITUTIVAS DE FACTOR SALARIAL

1. 02 04 OTROS GASTOS DE PERSONAL-PREVIO CONCEPTO DGPPN
2. ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

02 01 ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS

1. 02 ADQUISICIONES DIFERENTES DE ACTIVOS
2. TRANSFERENCIAS CORRIENTES
3. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
4. GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN
5. ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS
6. DISMINUCIÓN DE PASIVOS
7. GASTOS POR TRIBUTOS, MULTAS, SANCIONES E INTERESES DE MORA B -

SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA

1. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

10 SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA C – INVERSIÓN”

Para entender el alcance de la nueva clasificación de gastos que incorporó el Decreto 2467 de 2018, llamada “Adquisición de Bienes y Servicios”, es necesario revisar su definición en el propio decreto. La norma indica lo siguiente:

“Artículo 38. Los gastos incluidos en el presupuesto para la vigencia fiscal 2019 se definen de la siguiente forma:

(…)

“A. Funcionamiento (…)

“02 Adquisición de Bienes y Servicios

Son los gastos asociados a la compra de bienes y a la contratación de servicios, suministrados por personas naturales o jurídicas, que son necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley al órgano del PGN.”

La nueva clasificación de gastos aplicable a la vigencia 2019, une en una sola categoría los bienes y servicios, por lo que es evidente que el concepto “remuneración servicios técnicos” fue suprimido. Dicho concepto hacía referencia al pago por servicios calificados a personas naturales o jurídicas que se prestan en forma continua, al igual que suprimió los honorarios, noción que hacía referencia al pago por servicios profesionales prestados en forma transitoria y esporádica, por personas naturales o jurídicas, proveniente del Decreto de Liquidación de Presupuesto No. 2236 de 2017, aplicable a la vigencia 2018.

El marco de aplicación de las reglas contenidas en el artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015, relacionado con el tope para la suscripción de contratos de prestación de servicios calificados y altamente calificados, condicionaba su aplicación a la existencia del concepto “remuneración servicios técnicos” del respectivo decreto de liquidación, pero debido a que el decreto de liquidación vigente suprimió dicha clasificación de gasto, es imposible su aplicación.

Por lo anterior, no existe en el sistema de compra publica una disposición que imponga un límite en los honorarios de los contratos de prestación de servicio profesionales y de apoyo a la gestión pues en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, las partes pueden determinar el contenido de los contratos estatales e incluir las condiciones, cláusulas o estipulaciones que consideren necesarias para desarrollar el objeto contractual, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley y el orden público2; en este sentido, las

2 Ley 80 de 1993: “Artículo 40. Del contenido del contrato estatal. (…)

“Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

entidades estatales determinan el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión de conformidad con lo establecido en el análisis del sector y en los documentos o estudios previos.

Ahora bien, si su consulta se refiere al límite en cuanto a la cantidad de contratos de prestación de servicios que puede suscribir una entidad del Estado, le informamos que no hay disposición en la normativa del sistema de compra pública que establezca un número máximo para celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, pues la celebración de estos estará dada por las necesidades particulares de cada entidad cuando su planta de personal no sea suficiente para realizar las labores que se pretenden contratar o que en caso de ser suficiente, se requieren conocimientos especializados.

# 2.2 Tablas de honorarios para los contratos de prestación de servicios y necesidad de que el alcalde expida un acto administrativo por el cual se adopte la tabla de honorarios

No se encuentra disposición en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 o en el Decreto 1082 de 2015 que disponga la obligatoriedad de implementar tablas de honorarios o estandarizar perfiles para los contratos de prestación de servicios, lo anterior, no significa que las entidades no puedan hacerlo, así como, tampoco se encuentra en la normativa disposición que establezca la obligatoriedad de expedir actos administrativos para la adopción tablas de honorarios para el pago de contratos de prestación de servicios profesiones y de apoyo a la gestión, por parte de los alcaldes.

# 3. Respuesta

“A. Existe un límite para la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales en un municipio de sexta categoría. (…)”

De acuerdo con las normas analizadas en el acápite de consideraciones, si su pregunta se refiere al límite que tienen o tuvieron los contratos de prestación de servicios para la

“En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

“En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley”.

fijación de honorarios, eran aquellos que de acuerdo con el artículo 2.8.4.4.6 del Decreto 1068 de 2015, se enmarcaban en el concepto “remuneración servicios técnicos”, concepto que debía desarrollar y precisar el Decreto de Liquidación de Presupuesto.

Dicha categoría de gasto estuvo vigente hasta el año 2018, ya que el Decreto de Liquidación vigente y aplicable en el 2019 la suprimió, razón por la cual es posible concluir que los contratos de prestación de servicios, que de conformidad con la ley tuvieron límite para la fijación de honorarios, fueron aquellos regulados por el artículo 2.8.4.4.6 Decreto 1068 de 2015, hasta la vigencia 2018, en la actualidad no existen límites para fijar los honorarios de esta clase de contratos.

De otra parte, si su pregunta se refiere al límite para la suscripción de contratos de prestación de servicios, en la normativa el sistema de compra pública no hay disposición que establezca un número límite para celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, pues la celebración de estos estará dada por las necesidades particulares de cada entidad cuando su planta de personal no sea suficiente para realizar las labores que se pretenden contratar o que en caso de ser suficiente, se requieren conocimientos especializados.

“B. Cuál es la tabla de honorarios para los contratos de prestación de servicios profesionales que se debe aplicar en un municipio de sexta categoría.

“C. Los alcaldes municipales deben expedir un acto administrativo por el cual se adopte la tabla de honorarios para el pago de contratos de prestación de servicios profesionales”

La normativa del sistema de compra pública no contempla disposición que establezca la obligación de adoptar tablas de honorarios o estandarizar perfiles para los contratos de prestación de servicios profesionales. Las entidades estatales como administradoras de sus procesos de contratación gozan de autonomía para determinar el valor de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión de conformidad con lo establecido en el estudio del sector, el objeto del contrato y de las condiciones técnicas del bien, obra o servicio a contratar.

Por otra parte, las entidades estatales no están obligadas a adoptar tablas de honorarios para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ni que el alcalde adopte mediante acto administrativo dicha herramienta, por no existir norma que así lo disponga.

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

Atentamente,



Proyectó: Ana María Pérez Cárdenas / Leonardo Carrillo Torres