**CONTRATO DE OBRA PÚBLICA – Ley 80 de 1993 – Definición**

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de obra pública como aquel que celebran las entidades estatales “para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”.

**MODALIDADES DE SELECCIÓN – Ley 1150 de 2007**

Durante la planeación de los procesos de contratación las entidades estatales deben definir la modalidad de selección a través de la cual se va a escoger al futuro colaborador de la administración. Para ello, tiene a su disposición las cinco modalidades previstas en la Ley 1150 de 2007, a saber: i) licitación pública; ii) selección abreviada; iii) concurso de méritos; iv) contratación directa; y v) mínima cuantía.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Causales**

Según el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, las causales para acudir a la modalidad de selección de contratación directa son: i) la urgencia manifiesta; ii) la contratación entre entidades estatales; iii) cuando no exista pluralidad de oferentes; iv) contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión4; v) contratos para la ejecución de contratos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; vi) adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles; vii) contratos de empréstitos; viii) contratación de bienes y servicios del sector defensa que requieran reserva; ix) contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; y x) contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inicien el acuerdo de reestructuración de pasivos. […] los contratos de prestación de servicios son aquellos de naturaleza intelectual que se derivan del cumplimiento de funciones de la Administración y requieren de conocimiento especializado, relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales.

Bogotá D.C., **24/12/2019 Hora 11:17:31s**

# N° Radicado: 2201913000009572

Señor

Rubén Darío Santander Erazo

**Radicación:** Respuesta a la consulta # 4201912000006681

**Temas:** Contrato de obra y el de prestación de servicios profesionales

**Tipo de asunto consultado:** Definición de la tipología convencional Cordial saludo

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – responde su consulta del 27 de septiembre de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, en los siguientes términos.

# Problema planteado

“Por medio del represente (SIC) nos permitimos presentar la siguiente consulta, teniendo presente los elementos esenciales del contrato de obra, el mantenimiento preventivo y correctivo de ascensores y aires acondicionados corresponden (SIC) a un contrato de obra o a un contrato de prestación de servicios”.

# Consideraciones

Antes de responder las preguntas formuladas, procede hacer una serie de reflexiones en relación con i) el contrato de obra y ii) el de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

# Contrato de obra

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de obra pública como aquel que celebran las entidades estatales “para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material **sobre bienes inmuebles**, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”. (Negrilla fuera de texto)

Dada la naturaleza de los bienes descritos en la consulta, conviene resaltar que dentro de las cosas corporales, definidas en el artículo 653 del Código Civil, se encuentran los bienes muebles e inmuebles. Los primeros son aquellos que pueden transportarse de un lugar a otro y, por oposición, los segundos son los que, por regla general[[1]](#footnote-1), no tienen esa virtualidad, en los términos de los artículos 655 y 656 del Código Civil.

Dentro de la categoría de bienes inmuebles se encuentran los de adhesión, esto es aquellas cosas corporales que pese a ser muebles por naturaleza son “adheridos permanente y materialmente a un inmueble, incorporados por el propietario o por una persona distinta de él, que por una ficción jurídica del legislador se transforman en bienes inmuebles”[[2]](#footnote-2). Igualmente, dentro de los bienes inmuebles se clasifican los de destinación, esto es, aquellas cosas corporales que pese a ser muebles por naturaleza, “están permanentemente destinadas al uso, cultivo y beneficio de un inmueble”, como lo dispone el artículo 658 del Código Civil.

En opinión de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente

* los ascensores y los equipos de aire acondicionado podrían ser catalogados ya fuere como inmuebles bien por adhesión o por destinación.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en la Guía para Procesos de Contratación de Obra Pública, señaló que la selección del contratista de obra pública puede desarrollarse a través de las siguientes modalidades:

* + Licitación Pública: aplica por regla general.
  + Selección abreviada: “aplica cuando el valor de la obra está en el rango de la menor cuantía de la entidad estatal y cuando se trata de Servicios para la Defensa y Seguridad Nacional”.
  + Contratación directa: “Sólo aplica cuando se trate de urgencia manifiesta o (…) la contratación del sector defensa y seguridad nacional que requiera reserva”.
  + Mínima cuantía: “aplica cuando el valor de la obra está en el rango de la mínima cuantía de la Entidad Contratante”.

# 2.1. Contrato de prestación de servicios profesionales

Durante la planeación de los procesos de contratación las entidades estatales deben definir la modalidad de selección a través de la cual se va a escoger al futuro colaborador de la administración. Para ello, tiene a su disposición las cinco modalidades previstas en la Ley 1150 de 2007, a saber: i) licitación pública; ii) selección abreviada; iii) concurso de méritos; iv) contratación directa; y v) mínima cuantía.

La regla general es que la modalidad de selección es la licitación pública como lo estatuye el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, pues para acudir a las demás se deben aplicar las causales expresamente previstas por el legislador, empleado criterios como el objeto o la cuantía del proceso de contratación e incluso la existencia de una situación de urgencia manifiesta, entre otras.

Dada información consignada en su consulta, procede señalar que según el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, las causales para acudir a la modalidad de selección de contratación directa son: i) la urgencia manifiesta; ii) la contratación entre entidades estatales; iii) cuando no exista pluralidad de oferentes[[3]](#footnote-3); iv) contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión[[4]](#footnote-4); v) contratos para la ejecución de contratos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; vi) adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles; vii) contratos de empréstitos; viii) contratación de bienes y servicios del sector defensa que requieran reserva; ix) contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; y x) contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales cuando inicien el acuerdo de reestructuración de pasivos.

Respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la Corte Constitucional en Sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997 con ponencia de Hernando Herrera Vergara, señaló:

“El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido”.

En esa misma línea, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en Concepto 183681 del 20 de julio de 2016, precisó:

“[E]l contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación”.

Así, los contratos de prestación de servicios son aquellos de naturaleza intelectual que se derivan del cumplimiento de funciones de la Administración y requieren de conocimiento especializado, relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales.

# Respuesta

Con base en las consideraciones expuestas en el numeral anterior, se procede a responder la pregunta formulada, no sin antes recordar que los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – son orientaciones de carácter general y no suponen la solución directa de controversias específicas o el análisis de actuaciones particulares de entidades estatales.

Durante la planeación de los contratos estatales corresponde a las entidades determinar la tipología convencional aplicar y, con ello, la modalidad de selección que debe adelantar para escoger al futuro colaborado de la Administración, motivo por el cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – no tiene competencia para definir si un objeto determinado corresponde a una obra pública o a una prestación de servicios profesionales.

Sin perjuicio de ello, en criterio de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – las actividades de mantenimiento sobre inmuebles, incluidas las cosas corporales incorporadas en dicha categoría jurídica por destinación o adhesión, están dentro del objeto del contrato de obra definido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

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

Atentamente,



Proyectó: Felipe Antonio Hadad Álvarez

1. Se dice generalmente, en virtud de lo previsto en el artículo 661 del Código Civil, según el cual las cosas “que por ser accesorias a bienes raíces se reputan inmuebles, no dejan de serlo por su separación momentánea”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Velázquez Jaramillo, Luis Guillermo. “Bienes”. Temis, duodécima edición. Bogotá, Colombia. 2010, pág. 22.

   [↑](#footnote-ref-2)
3. No existe pluralidad de oferentes cuando sólo hay una persona que pueda proveer el bien o servicio, bien sea por ser el titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, bien sea por ser el proveedor exclusivo en el territorio nacional, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión son aquellos de naturaleza intelectual que se derivan del cumplimiento de funciones de la Administración, como los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-4)