

**RECOMENDACIÓN ADMINISTRATIVA  
No. 001 DE 2025**

**(09 DE ABRIL DE 2025)**

**PARA: ALCALDES/AS LOCALES DEL DISTRITO CAPITAL**

**DE: DESPACHO DEL SECRETARIO DE GOBIERNO  
UNIDAD DE TRANSPARENCIA**

**ASUNTO: RECOMENDACIONES EN TORNO A LA FORMULACIÓN,  
ESTRUCTURACIÓN Y CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y/O DE APOYO A LA GESTIÓN.**

Respetados Alcaldes (a), cordial saludo.

En el marco de lo establecido en el numeral 3° del artículo 3° de la Resolución No. 1168 del 27 de diciembre de 2025, la Unidad de Transparencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, tiene como atribución la generación de recomendaciones, pautas y/o lineamientos para la buena gestión administrativa de las Alcaldías Locales de la Ciudad.

En virtud de lo anterior, y con base en las revisiones efectuadas durante el primer trimestre del año fiscal en curso, se emiten las siguientes recomendaciones administrativas con enfoque preventivo. Instando a cada Alcaldía Local y al respectivo Fondo de Desarrollo Local a considerarlas en la formulación, estructuración y celebración de contratos de prestación de servicios y/o de apoyo a la gestión.

**A. Marco conceptual, normativo y jurisprudencial.**

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se refiere al contrato de prestación de servicios de la siguiente manera:

“(...)”

*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 conocimiento especializados...” (Cursiva por fuera del texto original)*

Por su parte, el literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, establece como una causal de contratación directa, la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

De acuerdo con su definición legal, el contrato de prestación de servicios se convierte en una herramienta con la que cuenta la Administración, para el cumplimiento de los fines o cometidos estatales, a través de la vinculación de manera temporal, principalmente de personas naturales que cuentan con la idoneidad y/o experiencia necesaria para el desarrollo de actividades que no buscan otra cosa que satisfacer el interés general.

Respecto de lo anterior, es importante aclarar y precisar que para esta causal de contratación, es decir, la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, no se estableció normativamente un procedimiento reglado, como sí lo hace el legislador para otras modalidades.

Sobre este tema, ha precisado la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, lo siguiente:

“(…)

*Una desagregación del contenido de esta norma habilitante del procedimiento administrativo contractual de la “contratación directa” permite visualizar dos claros elementos normativos de carácter imperativo para su procedencia: (i) El primero, nos indica que la norma opera de manera sistemática en relación con los contratos de prestación de servicios, definidos en la ley 80 de 1993 y que requieran las entidades estatales para el cumplimiento de sus cometidos, pero tan solo en dos claros eventos negociales de esta naturaleza: (i.i) En aquellos que tengan por objeto la prestación de servicios profesionales, y (i.ii) en todos aquellos otros casos en que los requerimientos de la entidad estatal tengan por objeto otras prestaciones de servicios de apoyo a la gestión de la entidad respectiva que deban desarrollarse con personal no profesional; (ii) El segundo, nos determina la procedencia de la causal en relación con un grupo especialísimo de contratos, que la jurisprudencia de la Corporación ha venido subsumiendo dentro del género de los de “prestación de servicios”, pero que por razones didácticas los analizamos de manera separada, y son aquellos que tienen por objeto la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales...”<sup>1</sup> (Cursiva por fuera del texto original)*

En línea con lo anterior, también ha precisado aquella Corporación lo siguiente:

<sup>1</sup> Al respecto puede confrontarse la sentencia del 02 de diciembre de 2013, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicado No. 41719

"(...)

102.- Por otra parte, con estos mismos fundamentos se entiende entonces por contratos de "apoyo a la gestión" todos aquellos otros contratos de "prestación de servicios" que, compartiendo la misma conceptualización anterior, esto es, el desempeño de actividades identificables e intangibles, el legislador permite que sean celebrados por las entidades estatales pero cuya ejecución no requiere, en manera alguna, de acuerdo con las necesidades de la administración (previamente definidas en los procesos de planeación de la Entidad), de la presencia de personas profesionales o con conocimientos especializados, sean estas naturales o jurídicas.

103.- Se trata entonces de los demás contratos de prestación de servicios, caracterizados por no ser profesionales o especializados, permitidos por el artículo 32 No 3° de la Ley 80 de 1993, esto es, que involucren cualesquiera otras actividades también identificables e intangibles que evidentemente sean requeridas por la entidad estatal y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc, según el caso, que tienda a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la correspondiente entidad, pero sin que sean necesarios o esenciales los conocimientos profesionales o especializados para su ejecución, los cuales, como se ha advertido, se reservan exclusivamente para el "contrato de prestación de servicios profesionales", y no para éstos de simple "apoyo a la gestión".

104.- De esta forma el concepto de "apoyo a la gestión" entraña un claro apoyo a la actividad de las entidades estatales que debe entenderse de conformidad con la sistemática expuesta a propósito del contrato de prestación de servicios y que de manera restrictiva tiene relación con la administración o el funcionamiento de la entidad estatal correspondiente, conforme a las prédicas y exigencias del artículo 32 No 3° de la Ley 80 de 1993, tal como claramente lo ha decantado los precedentes de la sección tercera del Consejo de Estado...<sup>2</sup> (Cursiva por fuera del texto original)

Partiendo de aquellas consideraciones del Consejo de Estado, se tiene que serán entonces contratos de "prestación de servicios profesionales" todos aquellos cuyo objeto esté determinado materialmente 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, al igual que a desarrollar estas mismas actividades en aras de proporcionar, aportar, apuntalar, reforzar la gestión administrativa o su funcionamiento con conocimientos especializados, siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas catalogadas de acuerdo con el ordenamiento jurídico como profesionales. En suma – resalta aquella Corporación-, lo característico es el despliegue de actividades que demandan la aprehensión de competencias y habilidades propias de la formación profesional o especializada de la persona natural o jurídica, de manera que se trata de un saber intelectual cualificado<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Al respecto puede confrontarse la sentencia del 02 de diciembre de 2013, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicado No. 41.719.

<sup>3</sup> Ibidem.

En cuanto a los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, también resaltó aquella Corporación, en sede de unificación jurisprudencial que estos se encuentran relacionados con las prestaciones de servicios de apoyo a la gestión de la entidad respectiva que deban desarrollarse con personal no profesional, esto es, que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc, según el caso, que tienda a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la correspondiente entidad, pero sin que sean necesarios o esenciales los conocimientos profesionales o especializados para su ejecución<sup>4</sup>.

Ahora bien, respecto a lo señalado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en relación con la existencia del denominado “contrato realidad” y su configuración en tratándose de la celebración y ejecución de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, resulta importante señalar que aquella Corporación desarrollo en sede de unificación jurisprudencial algunos estándares necesarios para la celebración de este tipología contractual<sup>5</sup>.

Al respecto aquel órgano de cierre, entre otros aspectos, puntualizó lo siguiente:

“(…)

*En ese orden de ideas, la Sala unifica el sentido y alcance del «término estrictamente indispensable» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento.*

*Para la Sala, la anterior interpretación unifica el significado y alcance del «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual se acompasa plenamente con la interdicción de prolongar indefinidamente la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicios...”<sup>6</sup> (Cursiva por fuera del texto original)*

Visto lo anterior, se tiene que la tipología contractual asociada con la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, implica para la Administración la observancia de múltiples aspectos insertados en la legislación aplicable y desarrollados por la jurisprudencia especializada del Consejo de Estado.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Al respecto confróntese la sentencia de unificación jurisprudencial del 09 de septiembre de 2021, proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Expediente No. 1317-2016.

<sup>6</sup> Ibidem.

A nivel Distrital se tiene que la Directiva No. 006 del 23 de diciembre de 2023, expedida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, estableció que, se excluye cualquier posibilidad para que los contratistas de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, puedan fungir como coordinadores de grupos internos de trabajo<sup>7</sup>.

## **B. Recomendación administrativa.**

Partiendo del marco conceptual, normativo y jurisprudencial aplicable a los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión que celebra la Administración y en especial las Alcaldía Local de la Ciudad – Fondo de Desarrollo Local, en la formulación, estructuración y celebración de los mencionados negocios jurídicos estatales, se imparten las siguientes recomendaciones administrativas, con un enfoque preventivo y que buscan fortalecer la mejora continua de los procesos a cargo y actuar como un elemento dinamizador de la gestión local:

- 1. Uso adecuado de la causal y tipología contractual:** Soportado en lo anterior, resulta preciso afirmar que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se utilizan para actividades tendientes 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, al igual que a desarrollar estas mismas actividades en aras de proporcionar, aportar, apuntalar, reforzar la gestión administrativa o su funcionamiento con conocimientos especializados.

Bajo ese panorama, se advierte sobre la importancia de utilizar correctamente la causal de contratación directa, teniendo en cuenta los casos excepcionales en los que procede y los escenarios en que aplica para contratar la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Lo anterior, en la medida que, plantear mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios actividades como **coordinar, liderar y/o dirigir**, desnaturalizaría la esencia prevista por el legislador para este tipo de contratación como ya se ha mencionado.

- 2. Elaboración rigurosa de los estudios y documentos que soportan la contratación:** Se deben elaborar estudios y documentos previos que den cuenta de una debida aplicación del principio-deber de planeación, en los cuales se establezcan y justifique las necesidades de la Entidad y la temporalidad de las mismas. Para tales efectos; (i) se debe tener en cuenta los motivos y necesidades que hacen necesaria la contratación, (ii) se recomienda que los estudios y documentos previos den cuenta del

<sup>7</sup> En similar sentido lo expone la Circular 007 del 23 de febrero de 2024, proferida por el Despacho de la Secretaría Distrital de Gobierno.

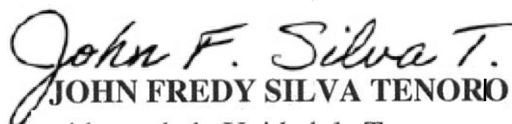
cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión para el cual se destinará la prestación y como ello, contribuye a su cumplimiento, (ii) se debe establecer en cada caso en concreto, contratos con actividades claras y precisas (carga obligacional) que permitan establecer el marco de acción de estos servicios en términos de temporalidad y necesidad, (iii) se debe establecer una fecha cierta de finalización que permita el cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones.

- 3. Diferenciación entre contratistas y servidores públicos:** En línea con lo previamente dicho, es de anotar que los contratistas no tienen la calidad de servidores públicos y en ningún caso su vinculación genera relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrará por el término estrictamente indispensable. A diferencia de las relaciones laborales, el contratista tiene un objeto contractual que está plenamente definido, la autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituyen elementos esenciales de la naturaleza de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de actuación, en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual y las obligaciones previamente acordadas y pactadas dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Estas recomendaciones buscan brindar instrumentos y optimizar la gestión contractual de las Alcaldías Locales y sus Fondos de Desarrollo Local y Rural, garantizando la correcta aplicación del marco normativo vigente y la observancia de los principios de legalidad, eficiencia y transparencia en la contratación estatal.

Todo lo anterior se menciona como instrumento para la gestión adecuada de la actividad contractual asignada normativamente a cada Alcaldía Local de la Ciudad – Fondo de Desarrollo Local y Rural, en la formulación, estructuración y celebración de contratos de prestación de servicios y/o de apoyo a la gestión.

Sinceramente,

  
**JOHN FREDY SILVA TENORIO**  
Presidente de la Unidad de Transparencia  
Secretaría Distrital de Gobierno

Revisó y aprobó: Diana Alejandra Parada - Directora - DGLD.  
Rubiela González González - Directora de Contratación