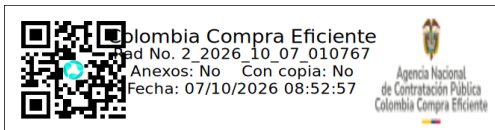


FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 07 Octubre 2026

Señor
Ciudadano Anónimo
Ciudad



Concepto C-1461 de 2026

Temas: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Concepto / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Características / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Cuentas de cobro – Requisitos de presentación – Documentos – Autonomía de la voluntad / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Estudios previos – Análisis del Sector / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS - Pago de cuentas de cobro – Circular Externa 001 del 5 de enero de 2026 – PAC / SUPERVISIÓN – Alcance – Seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico – Ley 1474 de 2011 - Artículo 83

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_09_15_012349

Estimado Señor:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde a su solicitud de consulta de fecha 15 de septiembre de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"[...] 1. ¿Cuál es el alcance jurídico de la obligación contractual de presentar oportunamente los informes de gestión, los soportes de ejecución y las cuentas de cobro, cuando el contrato establece una periodicidad mensual o unos plazos determinados para su entrega?"

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- 2. ¿La presentación tardía, acumulada o incompleta de informes, soportes y cuentas de cobro puede constituir una posible inobservancia o un posible incumplimiento de obligaciones contractuales de carácter formal, aun cuando el contratista manifieste que las actividades fueron materialmente ejecutadas?*
- 3. ¿Cómo debe diferenciarse, para efectos de la supervisión, entre la ejecución material de las actividades contratadas, la presentación oportuna de los informes, la entrega de los soportes y la presentación de las cuentas de cobro?*
- 4. ¿Qué criterios debe aplicar el supervisor que asume la supervisión de un contrato y debe revisar periodos anteriores a su designación, respecto de los cuales no tuvo conocimiento directo de las actividades desarrolladas?*
- 5. ¿Qué documentos, productos, soportes o elementos de evidencia puede valorar el supervisor actual para verificar objetivamente la ejecución de obligaciones correspondientes a periodos anteriores a su designación?*
- 6. Cuando los informes o documentos de periodos anteriores cuentan con revisión o visto bueno de personal de apoyo a la supervisión, ¿cuál es el alcance jurídico de dicha revisión y qué responsabilidad conserva el supervisor formalmente designado?*
- 7. ¿El supervisor formal debe realizar una verificación propia e independiente de los documentos e informes, aun cuando estos hayan sido revisados previamente por personal de apoyo a la supervisión?*
- 8. Cuando la información aportada no es suficiente para verificar la ejecución contractual, ¿puede el supervisor requerir al contratista explicaciones, informes, productos o soportes adicionales antes de emitir la certificación o aprobación correspondiente?*
- 9. ¿La presentación tardía de las cuentas de cobro genera, por sí sola, alguna consecuencia frente al trámite o reconocimiento del pago, o debe analizarse separadamente la ejecución efectiva de las actividades, el cumplimiento de los requisitos contractuales, los plazos de presentación y la existencia de los soportes necesarios?*
- 10. ¿Qué criterios deberían observarse cuando varios contratistas presentan de manera tardía o acumulada informes, soportes y cuentas de cobro correspondientes a diferentes periodos contractuales?*
- 11. ¿Resulta procedente que, como actuación inicial, la supervisión formule un requerimiento formal para que el contratista explique las*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

razones de la presentación tardía o incompleta de los informes, soportes y cuentas de cobro, antes de evaluar la necesidad de iniciar otras actuaciones contractuales?

12. ¿Cuáles son las normas, lineamientos, conceptos u orientaciones aplicables a la obligación de presentar informes y cuentas de cobro, la verificación de la ejecución contractual, el cambio de supervisor, el alcance del apoyo a la supervisión, la valoración de documentos presentados tardíamente y la certificación del cumplimiento contractual? [...]”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i. ¿Cuál es el alcance de la obligación contractual de presentar oportunamente los informes, soportes y cuentas de cobro? ii. ¿Qué deberes y responsabilidades tiene el supervisor frente a la verificación de la ejecución contractual cuando asume la supervisión del contrato?

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2. Respuesta:

i. Para dar respuesta al problema planteado, es importante indicar que, con respecto a la forma, los documentos y las fechas en que debe presentarse las cuentas de cobro en los contratos de prestación de servicios, es pertinente precisar que no existe en el Sistema de Compra y Contratación Pública una disposición normativa que lo indique, pues en virtud del principio de 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.

La forma de ejecución, los documentos necesarios para cancelar los honorarios, entre otros aspectos, siempre en consideración de lo que arroja la etapa de planeación a través de los documentos previos. Por lo tanto, la ejecución material de las actividades, la presentación de informes y soportes, y la presentación de cuentas de cobro son aspectos diferenciables, cuyo alcance y oportunidad dependen de las condiciones que hayan sido pactadas en el respectivo contrato.

Por su parte, las Entidades Estatales durante la etapa de planeación, tienen, tiene el deber de realizar el análisis del sector, así como, justificar la modalidad de contratación en los documentos del proceso, que para el caso de aquellos procesos que impliquen una contratación directa y en particular en lo concerniente a los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y de trabajos artísticos, se constata en los estudios previos, los cuales deben indicar, entre otras, las condiciones mínimas exigidas para suplir la necesidad de la entidad así como los requisitos que debe acreditar el futuro contratista para el cumplimiento del objeto contractual.

En ese sentido, las Entidades Públicas desde los estudios previos definirán las condiciones del contrato de prestación de servicios a celebrar, plasmado en la minuta del contrato de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos. Finalmente, se resalta que en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015 no se encuentran disposiciones que establezcan la forma en que deben presentarse las cuentas de cobro, tales como el informe de ejecución o el informe y certificación de cumplimiento, así como las fechas para su presentación, por cuanto esto dependerá de las directrices fijadas al interior de la Entidad

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Estatutal en sus guías, circulares o manuales, o demás documentos internos, que se verán reflejados en las cláusulas contenidas en la minuta del contrato de prestación de servicios.

Así mismo, resulta indispensable tener en consideración la circular externa 001 del 5 de enero de 2026 expedida por el Subdirector de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, mediante el cual indica en términos generales el calendario del Plan Anual Mensualizado de Caja – en adelante PAC – vigencia fiscal 2026 y aspectos a considerar para su aprobación. En ese escenario, la asignación del PAC se efectuará de manera mensual previa revisión de los ingresos de la Nación y atendiendo los gastos eminentemente básicos del Estado. Las asignaciones del PAC se harán mes anticipado, y solo se estudiará su aprobación si media una solicitud previamente registrada en SIIF- Nación. Estas deberán contener una justificación consistente sobre el uso que se dará a los recursos solicitados, agrupando los conceptos del gasto con sus respectivos valores, de mayor a menor. Así mismo, determinó un calendario correspondiente al año fiscal 2026 que deberá ser adoptado por parte de las entidades del estado.

Con base en lo anterior, será la Entidad Estatal la competente para determinar en el PAC los recursos necesarios para hacerlos efectivos, previo el cumplimiento de los lineamientos determinados por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional y lo establecido en las cláusulas del contrato de prestación de servicios, pues el contenido debe determinar la forma de pago y el procedimiento para ello.

ii. Sobre el segundo problema jurídico, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 dispone que las Entidades Estatales deben ejercer la supervisión o interventoría de los contratos estatales con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y garantizar la correcta ejecución de los recursos públicos. La misma norma precisa que la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato ejerce la propia entidad.

En ese sentido, el supervisor constituye el principal mecanismo de control durante la ejecución contractual y es el encargado de certificar la adecuada prestación del servicio o la entrega de los bienes contratados, lo

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cual sirve de soporte para el reconocimiento del pago. Por consiguiente, el supervisor cumple su función cuando verifica la ejecución del contrato, certifica el recibo a satisfacción del objeto y, ante situaciones que excedan su ámbito, eleva las consultas que correspondan a las áreas competentes de la entidad.

De igual forma, la normativa del sistema de compras públicas establece que las Entidades Estatales deben estructurar sus procesos internos de contratación a través de sus respectivos manuales. En este contexto, el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015 señala que las Entidades Estatales deben adoptar un manual de contratación en el cual se definan los procedimientos internos relacionados con la actividad contractual, incluyendo las responsabilidades de los servidores públicos que intervienen en las distintas etapas del proceso. Así mismo, las Entidades Estatales, como buena práctica contractual, adoptan manuales de supervisión e interventoría en los cuales detallan las funciones, responsabilidades y procedimientos para el correcto seguimiento de los contratos estatales.

Bajo esta perspectiva, si bien la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales corresponde principalmente al supervisor o interventor, el trámite del pago puede implicar también la intervención de otras áreas relacionadas con la gestión contractual, como las áreas financieras, presupuestales o contables de la entidad, las cuales deben realizar las validaciones correspondientes en materia de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y demás requisitos financieros exigidos por la normativa aplicable. No obstante, el visto bueno del personal de apoyo no sustituye las funciones ni la responsabilidad del supervisor formalmente designado, quien debe verificar objetivamente el cumplimiento con base en la documentación y evidencias disponibles y, asimismo, puede formular requerimientos dentro del marco contractual cuando estas resulten insuficientes.

En ese orden de ideas, corresponde a cada Entidad Estatal, en ejercicio de su autonomía administrativa y mediante su manual de contratación, o de los demás manuales que haya adoptado, como el manual de supervisión e interventoría, definir el funcionario o dependencia responsable de adelantar y aprobar el trámite de pago, así como el procedimiento administrativo, financiero, presupuestal, contable y jurídico para efectuarlo, garantizando que dicho procedimiento se ajuste a los principios de la función administrativa y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de la contratación estatal, particularmente los de transparencia, responsabilidad y control en el manejo de los recursos públicos.

Finalmente, al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que los conceptos emitidos por esta Subdirección en el marco de la función consultiva representan una posición hermenéutica respecto de las disposiciones normativas del Sistema de Compras Públicas, que no tiene efectos vinculantes frente a una situación jurídica particular y concreta y que, aunque jurídicamente fundamentada, no constituye la única interpretación válida del ordenamiento. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

3. Razones de la respuesta:

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

i. El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, que pueden celebrar las Entidades Estatales. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley. Concretamente, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993, establece:

“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”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De otro lado, la celebración de dicho contrato se debe efectuar a través de la modalidad de la contratación directa. Así lo prevé el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007, que dispone:

"[...] 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 [...]".

A partir de estos enunciados normativos, entre otros, de carácter legal y reglamentario, que complementan su regulación, y de los pronunciamientos judiciales más destacados sobre el tema, es posible señalar las siguientes características del contrato de prestación de servicios:

a) Solo puede celebrarse para realizar "actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad", es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano.

b) Admite que se suscriba tanto con personas naturales como con personas jurídicas. Y requiere que la Entidad Estatal justifique en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella "no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados"¹.

Esto puede suceder en varios eventos, como, por ejemplo; que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no tenga la

¹ Decreto 1068 de 2015: "Artículo 2.8.4.4.5. Condiciones para contratar la prestación de servicios. Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán.

"Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo.

"Tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. Esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

experticia o conocimiento especializado en la materia, y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de una persona natural que posea conocimiento y experiencia en el tema.

c) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo² en que quien celebra el contrato de prestación de servicios debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral.

Por ello, el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece que “En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”, inciso que más que un enunciado que aluda al “ser” se refiere al “deber ser”, pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios profesionales *no pueden* generar relación laboral, ni dar lugar a que las Entidades Estatales paguen por su cuenta los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista. Ello por cuanto, según se indicó, en dichos contratos no puede existir subordinación y dependencia; entonces, la relación laboral está proscrita y es el contratista quien, como “trabajador independiente” –como lo califican las normas en materia de seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral.

Pero es posible que, a pesar de este mandato deontológico, en la práctica surja la relación laboral, pues, como se sabe, el contrato de trabajo es un *contrato realidad*, ya que para su perfeccionamiento rige el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades. Por ello, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que “las expresiones acusadas del numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no vulneran los preceptos constitucionales, razón por la cual deberán ser declaradas exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada”³.

² El artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo establece: “1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

“2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario”.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997. M. P. Hernando Herrera Vergara.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

d) Deben ser temporales. Así lo señaló la Corte Constitucional en la misma providencia a la que se aludió previamente, expresando que:

“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 el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”⁴.

e) Los contratos de prestación de servicios constituyen un *género* que incluye, como *especies*, los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales⁵. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios *profesionales* con las otras dos especies del género en el cual se ubican radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor. Así lo consideró el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013, al indicar, respecto del contrato de prestación de servicios profesionales, que:

“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

⁴ Ibíd.

⁵ El Decreto 1082 de 2015 lo establece así: “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 en-comendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 intelectual cualificado: el saber profesional”⁶.

Objeto que, según la sentencia que se cita, se diferencia del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, porque en este:

“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 intelectual, 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.

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”⁷.

En relación con el contrato de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, señala el mencionado fallo que:

“Tienen lugar dentro de esta categoría los contratos de prestación de servicios que tengan por objeto la ejecución de trabajos artísticos, esto es, trabajos que corresponden al conjunto de creaciones humanas que expresan una especial visión del mundo, tanto real como imaginaria, y que sólo pueda celebrarse con determinadas personas naturales, lo que implica que el contratista debe ser un artista, esto es, una persona reconocida como realizador o productor de arte o trabajos artísticos”⁸.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41719. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

f) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio, siempre que este no ingrese dentro del objeto del contrato de consultoría, pues, como lo indicó el Consejo de Estado, en la sentencia de unificación jurisprudencial a la que se hizo referencia, si bien en ambos existe un componente intelectual intangible, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, precedido de un concurso de méritos⁹. Pero, tampoco puede suscribirse un contrato de prestación de servicios profesionales para que el contratista ejecute labores que se enmarcan en los otros contratos tipificados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como, por ejemplo, para que el contratista de prestación de servicios construya una obra.

g) Para su celebración no se requiere en algunos casos la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa¹⁰.

h) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales. Es decir, en los contratos de prestación de servicios se puede estipular la caducidad, así como la modificación, interpretación o terminación unilaterales, como elementos accidentales, o sea que para que puedan ejercerse dichas exorbitancias han debido quedar incluidas expresamente en el contrato, ya que no se entienden pactadas por naturaleza. Así se infiere del artículo 14, numeral 2, de la Ley 80 de 1993¹¹.

⁹ Ibid. En efecto, el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de consultoría así: "Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

"Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

"Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato".

¹⁰ Así lo prevé el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015: "La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

"1. La causal que invoca para contratar directamente.

"2. El objeto del contrato.

"3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.

"4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

"Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto".

¹¹ Esta norma expresa: "Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

i) En algunos casos no es obligatoria la liquidación, pues así lo estableció el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993¹², refiriéndose a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

j) Para su celebración no se requiere inscripción en el Registro Único de Proponentes – en adelante RUP–, según lo prevé el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007¹³.

k) En ellos no son necesarias las garantías¹⁴.

Vistas las características del contrato de prestación de servicios, a continuación, se procede a analizar lo relativo al trámite de las cuentas de cobro, a las que se refieren sus consultas.

ii. Ahora bien, con respecto a la forma, los documentos y las fechas en que debe presentarse las cuentas de cobro en los contratos de prestación de servicios, es pertinente precisar que no existe en el Sistema de Compra y Contratación Pública

[...]

"2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

"Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

[...]".

¹² La norma dispone: "La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión".

¹³ Según dicho artículo "Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

"No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

[...]".

¹⁴ Es esto lo que establece el Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlos o no debe estar en los estudios y documentos previos".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

una disposición normativa que lo indique, pues en virtud del principio de 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, la forma de ejecución, los documentos necesarios para cancelar los honorarios, entre otros aspectos, siempre en consideración de lo que arroja la etapa de planeación a través de los documentos previos.

Los entes estatales durante la etapa de planeación, tienen el deber de realizar el análisis del sector y justificar la modalidad de contratación en los documentos del proceso, que para el caso de los procesos que impliquen una contratación directa y en lo concerniente a los contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y de trabajos artísticos, se constata en los estudios y documentos previos, los cuales deben indicar, entre otras, las condiciones mínimas exigidas para suplir la necesidad de la entidad así como los requisitos que debe acreditar el futuro contratista para el cumplimiento del objeto contractual.

Lo anterior, en razón a que, el EGCAP contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales del deber de realizar planeación en la etapa precontractual, para que los Procesos de Contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboraran en la consecución.

Sin embargo, pese a que la normativa en materia de contratación estatal establece la obligatoriedad de realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación, no determinan un procedimiento específico para efectuar dicho estudio, por lo que las entidades son autónomas para estructurarlo, para lo cual deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y realizar un análisis integral de planeación que sirva de sustento a la decisión de realizar un Proceso de Contratación.

En línea con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente elaboró la “Guía para la Elaboración de Estudios del

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Sector”¹⁵, instrumento que sirve de apoyo para entender el mercado del bien, obra o servicio que la Entidad Estatal pretende adquirir para diseñar el Proceso de Contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo. Esta Guía es un insumo para realizar el estudio del sector relativo al Proceso de Contratación, ya que comprende pautas sobre los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta y constituye un instrumento de orientación, por lo que –al carecer de fuerza vinculante– su aplicación no exime a las entidades de acatar las normas vigentes. De este modo, la Guía contiene recomendaciones generales por lo que no debe aplicarse de manera mecánica, pues la profundidad del estudio del sector depende de la complejidad y particularidades de cada Proceso de Contratación.

En este instrumento se recomienda, particularmente para la contratación directa y los contratos de prestación de servicios que:

“en la contratación directa, el estudio del sector debe tener en cuenta el objeto del proceso de contratación, particularmente las condiciones del contrato, como los plazos y formas de entrega y de pago. El estudio del sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.

La entidad debe consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información de soporte de estos, los aspectos de que trata el artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, esto es, el análisis desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo. En un contrato de prestación de servicios profesionales, el estudio del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y/o experiencia que llevan a contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollar dicho objeto. Por ejemplo, si se trata de la contratación de un abogado para llevar un proceso judicial, la Entidad debe analizar la necesidad de contratar el servicio, de forma esencialmente temporal y las condiciones de los Procesos de Contratación que ha adelantado en el pasado para

¹⁵ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Elaboración de Estudios del Sector. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-elaboracion-de-estudios-del-sector>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratar este tipo de servicios, teniendo en cuenta plazos valor y forma de pago”¹⁶.

En ese sentido, las Entidades Públicas desde los estudios previos definirán las condiciones del contrato de prestación de servicios a celebrar, plasmado en la minuta del contrato de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y trabajos artísticos. Finalmente, se resalta que en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015 no se encuentran disposiciones que establezcan la forma en que deben presentarse las cuentas de cobro, tales como el informe de ejecución o el informe y certificación de cumplimiento, así como las fechas para su presentación, por cuanto esto dependerá de las directrices fijadas al interior de la entidad estatal en su guías, circulares o manuales, que se verán reflejados en las cláusulas contenidas en la minuta del contrato de prestación de servicios.

Es importante señalar que dentro de las cuentas de cobro lo que sí resulta obligatorio desde el ámbito normativo, es el cumplimiento de las obligaciones al Sistema de Seguridad Social Integral que deberá asumir el contratista, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993. En este contexto, resulta indispensable tener en consideración la Circular Externa 001 del 5 de enero de 2026¹⁷, expedida por el Subdirector de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, mediante el cual indica en términos generales el calendario del Plan Anual Mensualizado de Caja – en adelante PAC – vigencia fiscal 2026 y aspectos a considerar para su aprobación. En ese escenario, la asignación del PAC se efectuará de manera mensual previa revisión de los ingresos de la Nación y atendiendo los gastos eminentemente básicos del Estado. Las asignaciones del PAC se harán mes anticipado, y solo se estudiará su aprobación si media una solicitud previamente registrada en SIIF- Nación.

Estas deberán contener una justificación consistente sobre el uso que se dará a los recursos solicitados, agrupando los conceptos del gasto con sus respectivos valores, de mayor a menor. Así mismo, determinó un calendario correspondiente al año fiscal 2026 que deberá ser adoptado por parte de las

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Circular Externa 001 enero 05 2026 - Calendario PAC. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.minhacienda.gov.co/siif/ciclo-de-negocios/programacion-anual-de-caja/>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidades del estado. Con base en lo anterior, será la Entidad Estatal la competente para determinar en el PAC los recursos necesarios para hacerlos efectivos, previo el cumplimiento de los lineamientos determinados por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional y lo establecido en las cláusulas del contrato de prestación de servicios, pues el contenido debe determinar la forma de pago y el procedimiento para ello.

iii. Por otra parte, en el marco de lo dispuesto en los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, las Entidades Estatales tienen la obligación de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios de este, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las Entidades Estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir su adecuado cumplimiento.

En consecuencia, se tiene que, la jurisprudencia contencioso-administrativa, por su parte, ha considerado que la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual es una función de la entidad contratante, en los siguientes términos:

“La función de vigilancia y control del contrato estatal supone el cuidado y la supervisión, de forma tal que en ejercicio de esa función, quien administra la adecuada y oportuna ejecución del contrato no sólo debe velar por que las partes den cumplimiento a las obligaciones contractuales, sino que el contrato se ejecute en el tiempo y la forma convenidos, para esta forma garantizar la satisfacción de las necesidades que la administración buscaba alcanzar con la celebración del respectivo contrato”¹⁸.

En ese sentido, las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. En dichas normas se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal, principio

¹⁸ Consejo de Estado. Sección 3ª. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. M.P. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 51.802.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual¹⁹. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual²⁰ y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales²¹.

Particularmente, la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 ibidem establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.

El legislador además definió las nociones de supervisión e interventoría, como mecanismos que pueden usar las Entidades Estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría”.

Del primer concepto, se extractan las siguientes características en relación con la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal, salvo cuando se realice la vigilancia a través de la

¹⁹ Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

²⁰ Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007.

²¹ Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

interventoría, caso en el cual podrán concurrir informando en el contrato de interventoría la división de dicha vigilancia. Por su parte, la interventoría se contratara dependiendo del análisis de su necesidad y extensión; ii) no requiere conocimientos especializados como la interventoría; iii) se ejerce por la Entidad Estatal por conducto de la designación de servidores públicos idóneos para cumplir la función; iv) puede recibir apoyo de personal contratado para tal fin mediante contratos de prestación de servicios; v) le es inherente el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del contrato vigilado²².

En cuanto a la designación del supervisor, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado”²³ recomienda que esta se haga por un funcionario público quién pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Así mismo, en dicha Guía se señala que la designación debe estar antecedida por un análisis de la carga operativa del funcionario al que se le asigna la función, para no incurrir en el riesgo de que el supervisor no pueda desempeñar la labor de manera adecuada.

Ahora bien, debe señalarse que, de acuerdo con la Ley 489 de 1998 la delegación es la transferencia del ejercicio de las funciones de las autoridades administrativas a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias. Por otro lado, la Ley 80 de 1993 establece que los jefes y los representantes legales de las Entidades Estatales pueden delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y realizar licitaciones, lo cual no los exonera de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

Si bien el ordenamiento jurídico consagra la figura de la delegación en materia contractual, la designación del supervisor de un contrato no es una delegación en los términos del artículo 9 de la Ley 489 de 1998 ni tampoco del artículo 12 de la Ley 80 de 1993. Lo anterior, dado que la función de supervisión

²² Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Concepto con radicado No. 420191300008240 del 20 de diciembre de 2019.

²³ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-el-ejercicio-de-las-funciones-de-supervision-e-interventoria-de-los-contratos-suscritos-por-las-entidades-estatales>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, como lo establece el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, y no es una función asignada exclusivamente al representante legal o al ordenador del gasto. En consecuencia, no es necesario emitir un acto administrativo mediante el cual el representante legal o el ordenador del gasto deleguen la función de supervisión del contrato.

En todo caso, el representante legal o el ordenador del gasto de la Entidad Estatal, en el evento de que esta función se encuentre delegada, como responsables de la vigilancia y control de la ejecución del gasto y del contrato, deben designar al supervisor del mismo. Para tales efectos podrán definirse las funciones del supervisor en el pliego de condiciones, en una cláusula del contrato, en el manual de contratación o en el acto de la asignación de la función al servidor público escogido para ejercer la supervisión²⁴. Así mismo, en todos los casos deberán informarse al funcionario designado como supervisor.

Teniendo en cuenta el marco normativo que rige la supervisión de los contratos estatales, en relación con la aprobación de las cuentas de cobro presentadas por el contratista, es preciso señalar que el ordenamiento jurídico que regula la contratación estatal no establece de manera expresa un funcionario específico encargado de dicha aprobación. No obstante, de la interpretación sistemática de las disposiciones que regulan la supervisión contractual se desprende que el seguimiento a la ejecución del contrato y la verificación del cumplimiento de las obligaciones pactadas corresponde, en primer lugar, al supervisor o interventor designado por la Entidad Estatal.

En efecto, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 dispone que las Entidades Estatales deben ejercer la supervisión o interventoría de los contratos estatales con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas, así como prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y garantizar la correcta ejecución de los recursos públicos. En ese sentido, el supervisor constituye el principal mecanismo de control durante la ejecución contractual, siendo el encargado de certificar la adecuada prestación del servicio o la entrega de los bienes

²⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto del 6 de mayo de 2019. Rad. 140.881.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratados, lo cual sirve de soporte para el reconocimiento de pagos al contratista.

De igual forma, la normativa del sistema de compras públicas establece que las Entidades Estatales deben estructurar sus procesos internos de contratación a través de sus respectivos manuales. En este contexto, el artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015 señala que las Entidades Estatales deben adoptar un manual de contratación en el cual se definan los procedimientos internos relacionados con la actividad contractual, incluyendo las responsabilidades de los servidores públicos que intervienen en las distintas etapas del proceso. Así mismo, la Entidades Estatales, como buena práctica contractual adoptan manuales de supervisión e interventoría, en el cual detallan las funciones, responsabilidades y procedimientos para el correcto seguimiento de los contratos estatales.

Bajo esta perspectiva, si bien la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales corresponde principalmente al supervisor o interventor, el trámite de aprobación de las cuentas de cobro y la autorización de pago puede implicar también la intervención de otras áreas relacionadas con la gestión contractual, como las áreas financieras o presupuestales de la entidad, las cuales deben realizar las validaciones correspondientes en materia de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y demás requisitos financieros exigidos por la normativa aplicable.

En ese orden de ideas, corresponde a cada Entidad Estatal, en ejercicio de su autonomía administrativa y mediante su manual de contratación, o de los demás manuales que haya adoptado como por ejemplo, el manual de supervisión e interventoría, definir el funcionario o dependencia responsable de efectuar la aprobación de las cuentas de cobro o solicitudes de pago en la plataforma SECOP II, garantizando que dicho procedimiento se ajuste a los principios de la función administrativa y de la contratación estatal, particularmente los de transparencia, responsabilidad y control en el manejo de los recursos públicos.

iv. Finalmente, es pertinente indicar que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Por ello, serán las entidades públicas que adelantan el proceso de contratación, las facultadas para determinar en cada caso particular y concreto, con los principios básicos y las normas que rigen el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En otras palabras, los conceptos de esta Agencia tienen como objeto la interpretación de normas de carácter general, esto es, del ordenamiento jurídico en abstracto, no la resolución de controversias o la asesoría para casos concretos; además, no son vinculantes o de obligatorio cumplimiento para el destinatario, sino que expresan la posición interpretativa del organismo que elabora el concepto.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993. Artículos 4, 5, 12, 14, 26, 32, 41
- Ley 1150 de 2007. Artículos 2, 17 y 21.
- Ley 1474 de 2011. Artículo 83, 84, 85 y 86.
- Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.4.4.5.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.2.1.4.1, 2.2.1.2.1.4.3, 2.2.1.2.1.4.5, 2.2.1.2.1.4.9
- Corte Constitucional. Sentencia C-154 del 19 de marzo de 1997. M. P. Hernando Herrera Vergara.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41719. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Elaboración de Estudios del Sector. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-elaboracion-de-estudios-del-sector>
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-el-ejercicio-de-las-funciones-de-supervision-e-interventoria-de-los-contratos-suscritos-por-las-entidades-estatales>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido sobre las generalidades del contrato de prestación de servicios en los conceptos C-661 del 17 de noviembre de 2020, C-685 del 18 de diciembre de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-106 del 7 de abril de 2021, C-181 del 07 de abril de 2022, C-214 del 22 de abril de 2022, C-491 de 01 de agosto de 2022, C-008 del 20 de febrero de 2023, C-009 del 20 de febrero de 2023, C-351 del 30 de agosto de 2024, C-372 del 26 de agosto 2024, C-904 del 9 de diciembre de 2024, C-754 del 4 de diciembre de 2024, C-363 del 15 de abril de 2025, C-441 del 16 de mayo de 2025, C-517 del 27 de mayo de 2025, C-578 del 24 de junio del 2025, C-115 del 6 de febrero de 2026, C-613 del 26 de mayo de 2026, C-678 del 04 de junio de 2026, C-819 del 26 de junio de 2026, C-762 del 10 de julio de 2026, C-977 del 28 de julio de 2026, C-1091 del 18 de agosto de 2026, C-1129 del 26 de agosto de 2026, C-1319 del 17 de septiembre de 2026, C-1265 del 21 de septiembre de 2026, C-1287 del 22 de septiembre de 2026, entre otros.

Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrarás orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion>

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026**, en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026>

Recuerda también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026**, dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026>

Finalmente, si quieres seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárgalo aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica>

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Camila Alejandra Naranjo Gómez Analista T2-02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Adriana Katherine López Rodríguez Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE