**PLANEACIÓN CONTRACTUAL – Noción - Obligación de las entidades– Ley 80 de 1993**

La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultado el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

En ese sentido, se tiene que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar planeación en la etapa precontractual, esto con el fin de que los Procesos de Contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colabora

en su consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

**ESTUDIOS PREVIOS – Finalidad**

Adicionalmente debe precisarse que, más allá del cumplimiento de la normativa, “los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliego de

condiciones, los pliegos de condiciones, y el contrato”2, por lo que deben publicarse en la etapa precontractual y sirven de motivación para los documentos expedidos unilateralmente por la Entidad Estatal tales como el acto administrativo de apertura, los pliegos de condiciones y el acto de adjudicación, entre otros. Así pues, los estudios previos son necesarios antes de la celebración del contrato, pues fundamentan las condiciones que la Entidad Estatal exige en su Proceso de Contratación. Sin embargo, luego de la suscripción del contrato la entidad no debe actuar unilateralmente, sino que debe respetar la buena fe contractual y proceder de acuerdo con lo pactado 3.

**ESTUDIOS DE MERCADO – Finalidad – Recomendaciones –**

El seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales.

Las Entidades Estatales en el marco del principio de autonomía, se encuentran facultadas para determinar las metodologías que aplicarán para realizar el

estudio del sector y en particular, el estudio de mercado, respecto del proceso de selección que pretendan adelantar. Esto, claramente, bajo la observancia de las reglas dispuestas en las normas generales aplicables a la contratación pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, entre otras .

**SEGURIDAD SOCIAL –Personas jurídicas- Verificación – Pago – Aportes**

Además, aclara que las personas jurídicas que quieran celebrar contratos con las entidades Estatales deben acreditar el pago al sistema de seguridad social de sus empleados, por eso presentarán una certificación expedida por el revisor fiscal o por el representante legal, durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En este sentido, la Ley señala que *para presentar la oferta* las personas jurídicas deben acreditar el requisito señalado anteriormente.

Ahora bien, en lo que respecta con la supervisión del contrato 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”.

**SUPERVISOR – Función – Responsabilidad.**

La supervisión es un deber a cargo de la entidad contratante, que consiste en vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones contratadas, por ende, las diferentes

normas que integran el Estatuto General de la Contratación Pública han hecho referencia a la vigilancia y control del contrato estatal en los siguientes términos.

La Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, obliga a las entidades vigilar la correcta ejecución del objeto contratado a través de las figuras de “supervisión” o de “interventoría”, con la finalidad de prevenir actos de corrupción que afecten la moralidad administrativa.

Bogotá D.C., 13 Septiembre 2024

Señora

# LIZETH JAHIRA GONZÁLEZ

Fondo de Desarrollo Local de Bosa Bogotá D.C.

# Concepto C-387 de 2024

**Temas:** PLANEACIÓN CONTRACTUAL – Noción – Obligación de las entidades

– Ley 80 de 1993 / ESTUDIOS PREVIOS – Finalidad / ESTUDIOS DE

MERCADO – Finalidad – Recomendaciones / SEGURIDAD SOCIAL – Verificación – Pago – Aportes /SUPERVISOR – Función – Responsabilidad.

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20240724007618.

Estimada señora González:

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 artículo4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de fecha 24 de julio de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“1) Cuando se realiza la suscripción de un contrato con persona jurídica se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 50 de la ley 789 de 2002, el cual especifica: 1.“Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se debe acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato”

1. El supervisor del contrato puede exigir al contratista soportes y/o documentación cuando no se estipula frente en el contrato, anexo técnico y obligaciones generales, como son: Registros de Contabilidad, información de las

transacciones y/o negociaciones que realizan con terceros o proveedores y hacen parte del negocio del contratista.?

1. Sc puede llamar estudio de mercado si solo se ha recibido una sola cotización y información para realizar la comparación?”

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 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 haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

# Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: I. ¿Se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 en los contratos celebrados por una entidad estatal con personas jurídicas? II. ¿Puede el supervisor de un contrato exigir al contratista documentos que no estén relacionados con la ejecución del contrato? III. ¿Qué es un estudio de mercado y cuál es su finalidad?

# Respuesta:

En respuesta a los interrogantes planteados la Agencia manifiesta:

* 1. El artículo 50 de la Ley 789 de 2002 previó una regla especial para las “personas jurídicas” que aspiran a celebrar contratos con las entidades estatales. Para presentar “la oferta” deben acreditar el pago de los aportes de sus empleados, mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista, de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal, durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para el que se hubiera constituido la sociedad, el cual, en todo caso, no será inferior a los 6 meses anteriores a la celebración del contrato. Si bien este certificado no es un requisito para perfeccionar el contrato, sí lo es para presentar la oferta. Sin embargo, es importante destacar que esta exigencia originada en los incisos 3 y 4 del artículo 50 de la Ley 789 de 2002, únicamente se estableció frente a las personas jurídicas.

En este sentido, el momento en el cual las entidades estatales verificarán el pago al sistema de seguridad social cambia dependiendo si es una persona natural o con una jurídica: i) el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 señala que el proponente y el contratista deberán acreditar el pago de la seguridad social para realizar cada pago derivado del contrato, en este caso se refiere tanto a la persona natural y como a la jurídica; y ii) el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 establece que las personas jurídicas, para presentar la oferta, deben presentar el certificado del revisor fiscal o del representante legal que acredite el pago del sistema de seguridad social de sus empleados.

* 1. El artículo 83 de la ley 1474 de 2011 de la citada norma define la supervisión como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que debe ejercer la entidad contratante sobre el cumplimiento del objeto del contrato y así vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado. En consecuencia, están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben publicarse en el SECOP. En ningún caso los supervisores en ejercicio de sus funciones pueden sustituir a la Entidad Estatal en la toma de decisiones sobre el contrato vigilado por lo que las mismas siempre deben ser tomadas por el representante legal de la Entidad Estatal con base en lo que los primeros hubieran informado sobre la ejecución de las obligaciones contractuales.
	2. 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 obstante, no determinan un procedimiento específico para efectuar dicho análisis, por lo que, las Entidades Estatales en el marco del principio de autonomía, se encuentran facultadas para determinar las metodologías que aplicarán para realizar el estudio de mercado respecto del proceso de selección que pretendan adelantar, esto, claramente, bajo la observancia de las

reglas dispuestas en las normas generales aplicables a la contratación pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, entre otras–, a fin de que se realice un análisis integral de planeación que sirva de sustento a la decisión de dar inicio a un Proceso de contratación.

Ahora bien, esta Agencia en el ejercicio de sus funciones y con el fin de impartir lineamientos de buenas prácticas en materia de compras y contratación pública, expidió la Guía de elaboración de estudios del sector en la que, particularmente en el numeral 1.3.4, propone a las Entidades Estatales tener en cuenta los siguientes mecanismos para realizar el estudio de precios de mercado: i) revisar los precios por solicitud de cotizaciones; ii) verificar la ocurrencia de circunstancias que eventualmente puedan distorsionar los precios del mercado; iii) revisar las bases de datos especializados y; iv) revisar los precios históricos.

La Guía de elaboración de estudios del sector, se encuentra disponible para su información y consulta en el siguiente enlace:

[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documentos/cce-eicp-gi-](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18._gees_v.2_2.pdf) [18.\_gees\_v.2\_2.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18._gees_v.2_2.pdf)

# Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultado el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.
* En ese sentido, se tiene que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar planeación en la etapa precontractual, esto con el fin de que los Procesos de Contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran

en su consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

“[…]

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

[…]

1. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

1. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.
2. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados […]”.
* Lo anterior, le permitirá a la Entidad identificar desde el punto de vista técnico y financiero el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables que puedan afectar el procedimiento de selección,

celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos, que su deficiencia o ausencia, “genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierta de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia de la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales ”1.

* En congruencia con el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación –Decreto 1082 de 2015–, dispone en el artículo .2.1.1.2.1.1 el contenido mínimo de los estudios y documentos previos:

“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.

1 DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59.

1. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
2. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación.
3. La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía”.

* De esta forma, antes de iniciar un procedimiento de selección, la Entidad Estatal podrá determinar con los estudios previos:
1. la verdadera necesidad de la celebración del contrato;
2. las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja;
3. las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras o los servicios cuya contratación se haya determinado necesaria,
4. los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución del contrato;
5. la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago producto de la celebración de ese pretendido contrato;
6. la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades;
7. los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato que se pretenda celebrar. La consideración de todos estos aspectos permite que los contratos resultantes de la planeación cuenten con el sustento técnico, económico y jurídico que incidirá en una adecuada ejecución.
* Adicionalmente debe precisarse que, más allá del cumplimiento de la normativa, “los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliego de

condiciones, los pliegos de condiciones, y el contrato”2, por lo que deben publicarse en la etapa precontractual y sirven de motivación para los documentos expedidos unilateralmente por la Entidad Estatal tales como el acto administrativo de apertura, los pliegos de condiciones y el acto de adjudicación, entre otros. Así pues, los estudios previos son necesarios antes de la celebración del contrato, pues fundamentan las condiciones que la Entidad Estatal exige en su Proceso de Contratación. Sin embargo, luego de la suscripción del contrato la entidad no debe actuar unilateralmente, sino que debe respetar la buena fe contractual y proceder de acuerdo con lo pactado 3.

* Asimismo, se destaca que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el ejercicio de las facultades conferidas por el Legislador, particularmente en las establecidas en el artículo 3.2 del Decreto Ley 4170 de 2011 y el inciso primero del artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015, emitió la Guía para la Elaboración de los Estudios del Sector4, documento este, 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

2 “Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (…)”.

3 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 31 de agosto de 2011. Exp. 18.080. C.P. Ruth Stella Correa Palacio: “(…) recuérdese que la aplicación de la buena fe en materia negocial implica para las partes la observancia la observancia de una conducta enmarcada dentro del contexto de los deberes de corrección, claridad y recíproca lealtad que se deben los contratantes, para remitir la realización de los efectos finales buscados en el contrato ”.

4 Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Elaboración de Estudios del Sector. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>.

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.

* De igual forma, en esta etapa de planeación debe dar cumplimiento a lo estipulado en el el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 dispuso como obligación de quien quiere *celebrar, renovar o liquidar* contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, cumplir con las obligaciones a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a la Caja de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje. Asimismo, faculta a la Entidad Estatal, al momento de *liquidar* los contratos, para verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debió cotizar1.
* Además, aclara que las personas jurídicas que quieran celebrar contratos con las entidades Estatales deben acreditar el pago al sistema de seguridad social de sus empleados, por eso presentarán una certificación expedida por el revisor fiscal o por el representante legal, durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En este sentido, la Ley señala que *para presentar la oferta* las personas jurídicas deben acreditar el requisito señalado anteriormente.
* Ahora bien, en lo que respecta con la supervisión del contrato 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”.
* Según las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 Ley 1474 de 2011 se infieren las siguientes características, en relación con la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal, incluidos los contratos de prestación de servicios ―a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y extensión―; ii) no requiere conocimientos tan

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 vigilado.

* De conformidad con lo anterior, es posible concluir que la supervisión es uno de los medios para que las entidades ejerzan la dirección, control y vigilancia de sus contratos, con el fin de lograr el objeto contractual, la cual a su vez puede contar con equipos de apoyo a la supervisión que en el deber del seguimiento a la ejecución podrán solicitar información y/o requerimientos al contratista, sin que sea considerado un exceso legal, puesto que lo que interesa es el fin del contrato y la continua prestación del servicio. No obstante, el apoyo a la supervisión no reemplaza en materia de responsabilidad la figura del supervisor, puesto que el primero solo actúa como un impulsador de las decisiones del supervisor siempre y cuando se encuentre ajustadas a derecho. En todo caso, el supervisor del contrato será responsable de las solicitudes e informaciones requeridas por su equipo de apoyo.
* Es necesario precisar que la norma no restringe la posibilidad de que los servidores públicos del nivel asesor, o quienes ejercen roles coordinación o auditor interno, puedan ser designados como supervisores de contratos de prestación de servicios, misma situación se presenta con funcionarios de los niveles técnicos. No obstante, es importante tener en cuenta que, independientemente de cuál sea el nivel del cargo ocupado por el servidor que ejerce como supervisor, es importante que este tenga calidades que le permitan realizar el seguimiento técnico, económico y financiero a la ejecución del contrato, así como unas funciones afines a dicha labor de supervisión.
* Por consiguiente, el supervisor, de acuerdo con lo señalado en la Ley 80 de 1993, tiene la obligación de desarrollar las actividades que impliquen la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de los contratos, función que puede ser asignada a un empleado público; lo anterior, no es óbice que en el desarrollo de las funciones a favor de la administración la dependencia requiera al contratista para la ejecución de sus actividades contractuales.
* La supervisión es un deber a cargo de la entidad contratante, que consiste en vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones contratadas, por ende, las diferentes

normas que integran el Estatuto General de la Contratación Pública han hecho referencia a la vigilancia y control del contrato estatal en los siguientes términos.

* La Ley 1474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, obliga a las entidades vigilar la correcta ejecución del objeto contratado a través de las figuras de “supervisión” o de “interventoría”, con la finalidad de prevenir actos de corrupción que afecten la moralidad administrativa.
* En este sentido, el artículo 83 de la ley 1474 de 2014 profiere lo siguiente:

“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.

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”

* El seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales.
* En conclusión, las Entidades Estatales en el marco del principio de autonomía, se encuentran facultadas para determinar las metodologías que aplicarán para realizar el

estudio del sector y en particular, el estudio de mercado, respecto del proceso de selección que pretendan adelantar. Esto, claramente, bajo la observancia de las reglas dispuestas en las normas generales aplicables a la contratación pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, entre otras –.

* Finalmente, debe destacarse 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 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.

# Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

* Ley 80 de 1993
* Ley 1150 de 2007
* Ley 789 de 2002, articulo 50.
* Ley 1474 de 2011, articulo 83.
* Ley 80 de 1993, artículo 25 y 26.
* Decreto 1082 de 2015, articulo 2.2.1.1.1.6.1
* Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Elaboración de Estudios del Sector. Disponible en el siguiente enlace:

[guia de analisis del sector - Búsqueda (bing.com)](https://www.bing.com/search?pglt=163&q=guia%2Bde%2Banalisis%2Bdel%2Bsector&cvid=359586219b1d4b0494468a50e4defde0&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIGCAEQABhAMgYIAhAAGEAyBggDEAAYQDIGCAQQABhAMgYIBRAAGEAyBggGEAAYQDIGCAcQABhAMgYICBAAGEAyCAgJEOkHGPxV0gEINjY3NWowajGoAgCwAgA&FORM=ANNAB1&PC=ASTS&ntref=1)



1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se hapronunciado en varias ocasiones relacionadas con el pago de la seguridad social de las personas jurídicas; entre ellas, en respuesta a las consultas con radicado 42019130000005594 de 30 de septiembre de 2019, 4201913000006384 de 21 de octubre de 2019, 4201912000007492 de 17 de diciembre de 2019, C-040 de 5 de febrero de 2020 y, C-042 de 5 de febrero de 2020, C-205 del 07 de abril de 2020, C-134 del 07 de abril de 2021, C-181 de 7 de abril de 2022, C- 679 del 14 de octubre de 2022 y C-107 de mayo de 2024, C 148 de 2024. Igualmente, sobre los estudios de mercados se ha pronunciado lo siguiente Conceptos C-387 del 23 de junio de

2020, C-415 del 7 de julio de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-671 de 2020 de 23 de noviembre de 2020, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-742 del 27 de diciembre de 2021, C-519 del 13 de septiembre de 2022, C- 716 del 15 de noviembre de 2022, C-856 del 13 de diciembre de 2022, y C-235 del 5 de julio de 2023 y C 124 de 2024. Sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, en los conceptos con radicado 4201913000004799, emitido el 30 de agosto de 2019, y 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019; y en los conceptos C-064 del 28 de febrero de 2020, C–077 del 18 de marzo de 2020, C–150 del 18 de marzo de 2020, C–134 del 30 de marzo de 2020, C–180 del 13 de abril de 2020, C-344 de 26 de mayo de 2020, C-765 de 1 de enero de 2021, C-603 de 02 de noviembre de 2021, C-745 de 3 de febrero de 2022, C-506 del 3 de agosto de 2022, C-577 del 15 de septiembre de 2022, C-620 de 27 de septiembre de 2022, C-830 del 28 de noviembre de 2022. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: https://relatoria.colombiacompra.gov.co/.

Te invitamos también a revisar la tercera edición del Boletín de Relatoría de 2024 en el cual podrás consultar en detalle el marco normativo de documentos tipo: [https://www.colombiaco](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/boletin_de_realtoria_iii.pdf) [mpra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/boletin\_de\_realtoria\_iii.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/boletin_de_realtoria_iii.pdf).

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

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

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,



Elaboró: Rey David Siado Quintero

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Martha Alicia Romero Vargas

Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná

 Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE