**DEBER DE VIGILANCIA DE LOS CONTRATOS – Obligación de la entidad estatal – Supervisión e interventoría**

De esta forma, la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. Por ello, el artículo 83 *ibibem* 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

**FACTURACIÓN – Discrecionalidad**

De acuerdo con lo anterior, cada entidad según la naturaleza de su presupuesto, deberá dar cumplimiento a las disposiciones particulares para las actividades de gestión financiera, y establecer en los contratos la forma y qué documentos se deben presentar por parte de los contratistas para la facturación de los bienes, obras o servicios ejecutados.

Bogotá D.C., 26 Diciembre 2024



Señora

**Yeimy Janeth Ramirez Mejia**

yjrm1979@gmail.com

Bogotá D.C

**Concepto C–892 de 2024**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Temas:**  | DEBER DE VIGILANCIA DE LOS CONTRATOS – Obligación de la entidad estatal – Supervisión e interventoría / FACTURACIÓN – Discrecionalidad |  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20241119011609 |  |

Estimada Yeimy:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta del 19 de noviembre de 2024. En la cual manifiesta lo siguiente:

(…)

Actualmente para el cargue de la facturación de SECOP se viene solicitando un informe. El informe, muchas veces solicita fotos, actas, registros de asistencia que incluyen cedula, correos, cargos, etc. Desde nuestra validación, hacemos un informe técnico que indica el alcance de la actividad y los registros descritos, enviados al funcionario encargado, sin embargo, esta misma información es nuevamente solicitada para facturar. Por lo anterior requerimos un concepto donde se indique si es viable remitir el informe al funcionario, teniendo en cuenta que los registros fotográfico, actas y asistencias, corresponden a información sensible de los funcionario y al momento de facturar solo remitir la impresión o el soporte del envió al correo del funcionario, en pro de garantizar la ley de habeas data o si es indispensable cargar dicho informes y registros para facturar?:

 (…)

 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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes participes del sistema de compra pública.

 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 el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Cómo debe ejercerse la vigilancia de los contratos estatales?, y (ii) ¿Qué documentos se deben cargar en la plataforma Secop II respecto a la facturación?

1. **Respuesta:**

i) Respecto al *primer interrogante* planteado por parte de la peticionaria, se debe precisar que quien ejerza la vigilancia del contrato, ya sea mediante la supervisión o a través de la interventoría, puede hacer uso de las facultades previstas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 para efectuar el seguimiento al cumplimiento obligacional del contrato y estará sometido a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de dicha actividad.

Respecto de tales obligaciones, se tiene que el inciso segundo de la norma referida, establece entre otros aspectos, que el supervisor y/o interventor deberá informar a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato o, cuando el incumplimiento de este se presente. En ese sentido, debe precisarse que dentro del clausulado contractual se debe señalar la manera en que se hará la verificación de las actividades por parte del supervisor y los documentos que se deben presentar por parte del contratista para la respectiva validación.

ii) Respecto al *segundo interrogante*, se aclara que en la plataforma SECOP II se encuentra en la interface de *plan de pagos,* la funcionalidad de validación de factura electrónica. El proceso de validación se realizará a través de mecanismos de interoperabilidad con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, proceso mediante el cual, el usuario registra en SECOP el código único de factura electrónica CUFE presente en el archivo pdf que su facturador electrónico le envía; posteriormente se valida de manera transparente con DIAN para conocer si la factura está o no autorizada y así continuar con su registro de factura en SECOP. Ahora bien, se debe señalar que para los tramites de pago internos o gestión administrativa, cada entidad tendrá la autonomía para solicitar los documentos que se requieran por parte del contratista respecto a la facturación.

**3. Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* La Ley 80 de 1993 establece en sus artículos 4, 5, 12, 14 y 26, entre otros aspectos, la obligación de las Entidades Estatales 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 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 que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual[[1]](#footnote-2). También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual[[2]](#footnote-3) y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales[[3]](#footnote-4).
* 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”[[4]](#footnote-5).

* De esta forma, la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. Por ello, el artículo 83 *ibibem* 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”. De ahí que, quien ejerza la vigilancia del contrato, ya sea mediante la supervisión o la interventoría, podrá hacer uso de las facultades previstas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 para efectuar el seguimiento al cumplimiento obligacional del contrato y estará sometido a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de dicha actividad.
* Adicionalmente, debe precisarse que esta Agencia en el ejercicio de sus funciones, expidió la “Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado”[[5]](#footnote-6), la cual constituye una herramienta pedagógica en la que se imparten lineamientos de buenas prácticas para el ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos estatales, la cual trae a título *D. Vigilancia financiera y contable*, las siguientes actividades:

(…)

* *Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo.*
* *Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal del contrato para efecto de pagos y de liquidación del mismo.*

(…)

* Las anteriores actividades tendrán como referente particular lo establecido por las partes en el contrato respectivo, teniendo presente que cada entidad contratante tendrá la autonomía para solicitar los documentos que se requieran por parte del contratista respecto a la facturación de acuerdo las normas presupuestales respectivas, ya que por ejemplo las entidades y órganos que hacen parte del Presupuesto Nacional de la Nación, deben dar cumplimiento a las disposiciones del Decreto 1068 de 2015-por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público- en particular el uso de Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación.
* Dentro de los documentos expedidos por parte de SIIF, se encuentra la Guía gestión documentos electrónicos en el proceso de Recepción del Sistema de Factura Electrónica[[6]](#footnote-7), en donde se explican a detalle el procedimiento y documentos a presentarse por parte de los Proveedores o Contratistas que tengan identificado en el RUT la responsabilidad 52 – Facturador electrónico (emisor), los cuales deberán entregar factura electrónica de venta por los bienes y/o servicios ofrecidos a las entidades del ámbito SIIF Nación, como también las notas débito y/o notas crédito, a través del buzón dispuesto para el efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tanto, la información tributaria de los terceros creados en el SIIF Nación se actualizará con base en los datos de la DIAN mediante un Servicio Web.
* De acuerdo con lo anterior, cada entidad según la naturaleza de su presupuesto, deberá dar cumplimiento a las disposiciones particulares para las actividades de gestión financiera, y establecer en los contratos la forma y qué documentos se deben presentar por parte de los contratistas para la facturación de los bienes, obras o servicios ejecutados.

**4.** **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

* Ley 80 de 1993, artículo 24, artículo 25, artículo 30. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-80-de-1993/>
* Ley 1150 de 2007, artículo 5. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-1150-de-2007/>
* Ley 1882 de 2018, artículo 1, artículo 5. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-1882-de-2018/>
* Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1, artículo 2.2.1.1.2.1.3 artículo 2.2.1.2.1.1.2. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-1082-de-2015/>

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

Sobre la vigilancia de los contratos a través de la supervisión esta Subdirección se ha pronunciado en sendos conceptos entre los cuales se encuentran los conceptos con radicado: C-521 del 08 de octubre de 2024, C-489 del 30 de octubre de 2024, C-737 del 20 de noviembre de 2024, C-769 del 09 de diciembre de 2024 y C-974 del 17 de diciembre de 2024.

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/busqueda/conceptos>

Le informamos que ya se encuentra disponible la **Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación.** En este documento podrás consultar una serie de pautas para el manejo ofertas artificialmente bajas, en línea con las mejores prácticas internacionales en la materia. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fmanuales-guias-y-pliegos-tipo%2Fmanuales-y-guias%2Fguia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0&data=05%7C02%7Cgustavo.hinestroza%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105895649917%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=aCHNKZmatPg0DNzB9%2BYJBqyXdE0IGsfNrb2GvYoS1%2Bc%3D&reserved=0)

De otra parte, te contamos que ya publicamos la **Guía para incentivar la participación de Mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública**. Esta guía tiene como finalidad ofrecer información de valor para que las Entidades Estatales fomenten de manera efectiva la participación de las mujeres en el mercado de compras públicas. Puedes consultar la guía en el siguiente enlace: [https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fmanuales-guias-y-pliegos-tipo%2Fmanuales-y-guias%2Fguia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres&data=05%7C02%7Cgustavo.hinestroza%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105895668010%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=0f4d78v6VJ1IXxqLThcq%2FlxR2wq3eTWVsv2KbIcQngs%3D&reserved=0)

También te invitamos a consultar la **versión VIII de 2024**, del **Boletín de Relatoría** de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con la participación de las MIPYMES en los procesos de compra y contratación pública, el cual se puede descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/boletin\_de\_realtoria\_viii.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Ffiles_2020%2Fboletin_de_realtoria_viii.pdf&data=05%7C02%7Cgustavo.hinestroza%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105895683050%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=AkSysLBUbyJVOHukYsdYUloHfIjPUYVdTaowUI%2Fvx5U%3D&reserved=0)

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 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:  | Gustavo Hinestroza MartínezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó  | Ximena Rios LópezGestor código T1 grado 11 Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó:  | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 [↑](#footnote-ref-2)
2. Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 [↑](#footnote-ref-3)
3. Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011 [↑](#footnote-ref-4)
4. Consejo de Estado. Sección 3ª. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. M.P. Jaime Orlando

Santofimio. Exp. 51.802 [↑](#footnote-ref-5)
5. Consultar en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
6. Consultar enlace: https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/guages-1 [↑](#footnote-ref-7)