

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ANTICIPO – Regulación normativa

En materia de contratación pública, la figura del anticipo está prevista en dos (2) normas: el inciso primero del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011. En cuanto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se dispone la posibilidad de pactar anticipos en los contratos, pero sujeto a determinadas limitaciones. En efecto, la norma prescribe que “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

Por su parte, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 consagra una regla especial para el manejo del anticipo. Según esta disposición, cuando se pacte en contratos de obra, concesión o salud, que no sean de menor o mínima cuantía, o en todos aquellos que se realicen por licitación pública, el contratista tiene la obligación de constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable. Lo anterior, para el manejo de los recursos desembolsados bajo el mencionado concepto, con el fin de garantizar que se destinen exclusivamente a la ejecución del contrato.

ANTICIPO – Definición jurisprudencial

[...] el Consejo de Estado ha precisado su naturaleza jurídica fijando parámetros para su aplicación. Dicha Corporación se ha referido al anticipo como “un recurso o suma correspondiente a un porcentaje del valor total del contrato, pactado como contraprestación, que la entidad pública le entrega al contratista para que sea invertida específicamente en la ejecución del contrato y sea manejada generalmente en cuenta separada, con imposición de obligaciones relacionadas con legalización y amortización de la inversión, de suerte que el monto entregado como anticipo no ingresa al patrimonio del contratista sino cuando ha sido debidamente amortizado”.

[...]

el anticipo es aquella suma de dinero entregada al contratista con la finalidad de apalancarlo financieramente para solventar los costos iniciales de la ejecución del contrato. Este dinero debe amortizarse de acuerdo al avance en la ejecución de la obra o del servicio. De esta forma, los recursos entregados a título de anticipo son del erario, razón por la que debe garantizarse su buen manejo y correcta inversión.

ANTICIPO – Autonomía de la voluntad – Derechos y obligaciones recíprocos

Como característica esencial del anticipo, derivada del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el pacto proviene de la autonomía de la voluntad de las partes. De allí que se generen una serie de derechos y obligaciones recíprocos entre ellas. Por un lado, el contratante

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

tiene la obligación de entregar el valor pactado como anticipo y el derecho a que los recursos sean empleados en la forma estipulada. Por otro lado, el contratista tiene derecho a recibir dicho anticipo y la obligación de destinarlo a la ejecución del contrato.

[...]

Las entidades estatales tienen la facultad de pactar la entrega de anticipos en los contratos que celebren. Para ello, deberán realizar el estudio correspondiente con el fin de determinar la conveniencia de otorgar recursos al contratista bajo esa denominación. De este modo, las entidades podrán determinar las condiciones de entrega, el monto – que no podrá ser superior al 50% del valor del contrato–, el plazo de amortización, las condiciones necesarias para su exigibilidad, así como todas las obligaciones para su correcta inversión.

MECANISMOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO – Patrimonio autónomo irrevocable – Plan de inversión – Garantía Única de Cumplimiento

de conformidad con el artículo 91 Ley 1474 de 2011, la obligación de constituir una fiducia mercantil o patrimonio autónomo para el manejo de los recursos entregados a título de anticipo constituye una herramienta de protección de los recursos públicos, en la medida en que permite su reintegro a la entidad estatal cuando se presentan circunstancias que impiden la continuidad o validez del contrato. En ese sentido, la Guía señala que “cuando la Entidad Estatal declara la caducidad, el incumplimiento o la terminación del contrato estatal, o cuando se presenta la nulidad del contrato estatal, la sociedad fiduciaria debe reintegrar los recursos del anticipo a la Entidad Estatal”.

Otra de las herramientas con las que cuenta la entidad contratante para ejercer control sobre el uso del anticipo es la inclusión, dentro de las estipulaciones contractuales, de la obligación a cargo del contratista de presentar planes de inversión de los recursos entregados. Esta medida preventiva permite a la entidad realizar un seguimiento más riguroso del destino y ejecución del anticipo, y facilita la adopción de acciones correctivas cuando se evidencien desviaciones respecto de lo previsto en dicho plan.

Por su parte, la constitución de la garantía única de cumplimiento, que comprende expresamente el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, también se erige como un mecanismo de protección de los recursos entregados por este concepto. A diferencia del plan de inversión del anticipo, cuya finalidad es preventiva y está orientada a verificar la adecuada destinación de los recursos desde el inicio de su ejecución, esta garantía cumple una función esencialmente correctiva y resarcitoria, al permitir a la entidad estatal obtener la indemnización de los perjuicios derivados de su indebida utilización o destinación.

Del análisis realizado se desprende que los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo son recursos públicos. Por tanto, corresponde a la entidad adoptar las medidas necesarias y razonables para asegurar la correcta inversión de los dineros



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entregados, las cuales deberán reflejarse en el contrato celebrado. En consecuencia, deberán constituir la garantía única de cumplimiento e incluir el amparo previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015. Este amparo establece tres (3) circunstancias que deben ser objeto de cobertura: i) la no inversión del anticipo; ii) el uso indebido del anticipo; y iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo.

PERDIDA DE COMPETENCIA – Medio de control de controversias contractuales – Liquidación judicial

En aquellos eventos en los que el contrato no haya sido liquidado y exista un proceso judicial en curso, presentado a través del medio de control de controversias contractuales para dirimir aspectos relacionados con la liquidación del contrato, es importante señalar que el problema no ha admitido una solución uniforme.

[...]

Así las cosas, de conformidad con la tesis jurisprudencial mayoritaria del Consejo de Estado, la pérdida de competencia de la entidad estatal para adelantar la liquidación bilateral o unilateral del contrato se configura a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda cuando esta tenga por objeto, o incluya entre sus pretensiones, la liquidación judicial del negocio jurídico. A partir de ese momento, corresponde al juez del contrato conocer y decidir los aspectos relativos a la liquidación, en atención a que la competencia para pronunciarse sobre dicha materia se radica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO – Eventos – No amortización – Posición jurisprudencial

En lo que respecta al alcance del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo frente a supuestos de no amortización de los recursos entregados, es preciso señalar que este asunto no ha sido pacífico en la jurisprudencia. En efecto, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, dicho amparo tiene por objeto cubrir los perjuicios derivados de: i) la no inversión del anticipo; ii) el uso indebido del anticipo; y iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos a ese título.

Como puede advertirse, la norma no contempla expresamente la no amortización del anticipo como un riesgo autónomo o independiente susceptible de cobertura. Esta circunstancia ha dado lugar a diversas interpretaciones en torno a si la falta de amortización o de reintegro de los recursos puede subsumirse en alguno de los eventos expresamente amparados, particularmente en aquellos relacionados con el uso indebido o la apropiación indebida de los recursos públicos entregados al contratista.

[...]



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Como se evidencia, si bien no existe un criterio uniforme que defina de manera concluyente el alcance del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo frente a los eventos de no amortización, se advierte una tendencia en la jurisprudencia del Consejo de Estado orientada a diferenciar esta situación de los riesgos expresamente cubiertos por este amparo. De hecho, las decisiones más recientes de esa Corporación sugieren que la no amortización del anticipo no puede equipararse automáticamente a al uso indebido o a la apropiación indebida de los recursos, pues se trata de eventos distintos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá, D.C., 5 de junio de 2026

Señor

Sebastián Rojas Sánchez

sebastianrojassanchez@hotmail.com

Bogotá D.C.



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2026_06_05_006021
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 05/06/2026 12:29:16



Concepto C-812 de 2026

Temas:

ANTICIPO – Regulación normativa / ANTICIPO –
Definición jurisprudencial / ANTICIPO – Autonomía
de la voluntad – Derechos y obligaciones recíprocos
/ MECANISMOS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO –
Patrimonio autónomo irrevocable – Plan de
inversión –Garantía Única de Cumplimiento /
PERDIDA DE COMPETENCIA – Medio de control de
controversias contractuales – Liquidación judicial /
BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL
ANTICIPO – Eventos – No amortización – Posición
jurisprudencial

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No.
1_2026_05_15_006608

Estimado señor Rojas:

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 la Resolución No. 469 del 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 14 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente

“(…)

1. Si la declaratoria de caducidad de un contrato estatal extingue o limita la posibilidad de la entidad estatal de perseguir posteriormente la recuperación de los valores correspondientes al anticipo no amortizado.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2. Si la liquidación bilateral o unilateral del contrato constituye un mecanismo válido para determinar, compensar, descontar o perseguir los saldos asociados al anticipo pendiente de amortización.
3. Si, aun después de declarada la caducidad contractual, la entidad estatal conserva facultades para perseguir el cobro de los saldos derivados del contrato mediante actos administrativos ejecutoriados, cobro coactivo, compensaciones económicas o acciones judiciales contractuales.
- 4.Cuál es el alcance jurídico del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo frente a eventos de no amortización del anticipo y si la simple existencia de un saldo pendiente de amortizar constituye, por sí sola, un riesgo cubierto por dicho amparo.
5. Si, en aquellos eventos en los cuales exista una demanda de controversias contractuales en curso respecto del contrato estatal, el juez contencioso administrativo pasa a asumir competencia para definir aspectos relacionados con balances financieros, compensaciones, descuentos, amortización del anticipo y determinación de saldos derivados de la ejecución 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 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 garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas a los problemas jurídicos de su consulta.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Cuál es el alcance y naturaleza del anticipo y los mecanismos para su adecuada administración y control?, ii) ¿La declaratoria de caducidad de un contrato estatal impide a la entidad estatal exigir el reintegro de los recursos entregados a título de anticipo que no fueron amortizados?, iii) ¿En qué momento una entidad estatal pierde competencia para liquidar el contrato?, y iv) ¿El amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo cubre los supuestos de no amortización de los recursos entregados?

2. Respuesta:

i. De acuerdo con las consideraciones de la jurisprudencia y la doctrina, el anticipo es aquella suma de dinero entregada al contratista con la finalidad de apalancarlo financieramente para solventar los costos iniciales de la ejecución del contrato. Este dinero debe amortizarse de acuerdo al avance en la ejecución de la obra o del servicio. De esta forma, los recursos entregados a título de anticipo son del erario, razón por la que debe garantizarse su buen manejo y correcta inversión.

En este sentido, en atención a la relevancia jurídica que reviste el anticipo por tratarse de recursos públicos, la entidad contratante está en la obligación de ejercer un control permanente sobre su destinación y ejecución. Por tanto, le corresponde acudir a los mecanismos previstos en la ley o en el clausulado contractual para garantizar su adecuada administración y exigir que su utilización se ajuste a los fines contractuales establecidos.

En este contexto, de conformidad con el artículo 91 Ley 1474 de 2011, la obligación de constituir una fiducia mercantil o patrimonio autónomo para el manejo de los recursos entregados a título de anticipo constituye una herramienta de protección de los recursos públicos, en la medida en que permite su reintegro a la entidad estatal cuando se presentan circunstancias que impiden la continuidad o validez del contrato. En ese sentido, la Guía señala que "cuando la Entidad Estatal declara la caducidad, el incumplimiento o la terminación del contrato estatal, o cuando se presenta la nulidad del



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contrato estatal, la sociedad fiduciaria debe reintegrar los recursos del anticipo a la Entidad Estatal”.

Otra de las herramientas con las que cuenta la entidad contratante para ejercer control sobre el uso del anticipo es la inclusión, dentro de las estipulaciones contractuales, de la obligación a cargo del contratista de presentar planes de inversión de los recursos entregados. Esta medida preventiva permite a la entidad realizar un seguimiento más riguroso del destino y ejecución del anticipo, y facilita la adopción de acciones correctivas cuando se evidencien desviaciones respecto de lo previsto en dicho plan.

Por su parte, la constitución de la garantía única de cumplimiento, que comprende expresamente el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, también se erige como un mecanismo de protección de los recursos entregados por este concepto. A diferencia del plan de inversión del anticipo, cuya finalidad es preventiva y está orientada a verificar la adecuada destinación de los recursos desde el inicio de su ejecución, esta garantía cumple una función esencialmente correctiva y resarcitoria, al permitir a la entidad estatal obtener la indemnización de los perjuicios derivados de su indebida utilización o destinación.

ii. La declaratoria de caducidad del contrato no impide ni limita la recuperación de los recursos entregados a título de anticipo. Por el contrario, el ordenamiento jurídico prevé diversos mecanismos orientados a garantizar el reintegro de tales recursos cuando estos no han sido debidamente amortizados o ejecutados en desarrollo del objeto contractual. Así, cuando el anticipo ha sido administrado a través de un patrimonio autónomo constituido en los términos del artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, la declaratoria de caducidad genera la obligación de la sociedad fiduciaria de reintegrar a la entidad estatal los recursos del anticipo que permanezcan en dicho patrimonio.

Adicionalmente, la declaratoria de caducidad da lugar al inicio del procedimiento de liquidación del contrato. Por consiguiente, cuando existan recursos entregados a título de anticipo que no hayan sido amortizados o cuya inversión no se encuentre debidamente soportada, la entidad estatal deberá incluir tales valores dentro de la liquidación, con el fin de establecer el monto que deba ser reintegrado por el contratista.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así las cosas, la declaratoria de caducidad no extingue la obligación de restituir los recursos públicos entregados como anticipo ni releva al contratista de responder por las sumas pendientes de amortización. Una vez establecidas estas sumas en la liquidación, la entidad podrá adelantar las actuaciones administrativas y judiciales correspondientes para obtener su recaudo, teniendo en cuenta que el acto de liquidación, cuando incorpora obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del contratista, puede prestar mérito ejecutivo en los términos previstos por el ordenamiento jurídico.

iii. De conformidad con la tesis jurisprudencial mayoritaria del Consejo de Estado, la pérdida de competencia de la entidad estatal para adelantar la liquidación bilateral o unilateral del contrato se configura a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda cuando esta tenga por objeto, o incluya entre sus pretensiones, la liquidación judicial del negocio jurídico. A partir de ese momento, corresponde al juez del contrato conocer y decidir los aspectos relativos a la liquidación, en atención a que la competencia para pronunciarse sobre dicha materia se radica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

iv. Actualmente no existe un criterio uniforme que defina de manera concluyente el alcance del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo frente a los eventos de no amortización, sin embargo, se advierte una tendencia en la jurisprudencia del Consejo de Estado orientada a diferenciar esta situación de los riesgos expresamente cubiertos por este amparo. De hecho, las decisiones más recientes de esa Corporación sugieren que la no amortización del anticipo no puede equipararse automáticamente al uso indebido o a la apropiación indebida de los recursos, pues se trata de eventos distintos.

En consecuencia, aun cuando la no amortización del anticipo pueda constituir un incumplimiento contractual susceptible de generar obligaciones de reintegro y de ser considerado en la liquidación del contrato, conforme lo señalado por el Consejo de Estado, su sola ocurrencia no conduce automáticamente a la efectividad del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo bajo los eventos señalados. De este modo, lo recomendable es que la entidad estatal analice las circunstancias particulares de cada caso y establezca si la falta de amortización obedece efectivamente a

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

alguno de los riesgos cubiertos por dicho amparo o si, por el contrario, se trata únicamente de una obligación económica pendiente de cumplimiento.

En todo caso, cuando se verifique que el contratista incumplió la obligación contractual de amortizar el anticipo en las condiciones y plazos establecidos en el contrato, la entidad podrá analizar la procedencia de hacer efectivo el amparo de cumplimiento. Lo anterior, teniendo en cuenta que la amortización del anticipo constituye una obligación contractual a cargo del contratista, de manera que su inobservancia puede configurar un incumplimiento susceptible de generar perjuicios para la entidad estatal. En este escenario, el análisis no debe centrarse en determinar si existió una indebida inversión o apropiación de los recursos del anticipo, sino en establecer si el contratista incumplió las obligaciones contractuales asumidas amparadas por la garantía de cumplimiento.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. En materia de contratación pública, la figura del anticipo está prevista en dos (2) normas: el inciso primero del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011. En cuanto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se dispone la posibilidad de pactar anticipos en los contratos, pero sujeto a determinadas limitaciones. En efecto, la norma prescribe que "En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato".

Por su parte, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 consagra una regla especial para el manejo del anticipo. Según esta disposición, cuando se pacte en contratos de obra, concesión o salud, que no sean de menor o mínima cuantía, o en todos aquellos que se realicen por licitación pública, el contratista tiene la obligación de constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable. Lo anterior, para el manejo de los recursos desembolsados bajo el mencionado concepto, con el fin de garantizar que se destinen exclusivamente a la ejecución del contrato.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Aunque las normas citadas no definen el anticipo, el Consejo de Estado ha precisado su naturaleza jurídica fijando parámetros para su aplicación¹. Dicha Corporación se ha referido al anticipo como “un recurso o suma correspondiente a un porcentaje del valor total del contrato, pactado como contraprestación, que la entidad pública le entrega al contratista para que sea invertida específicamente en la ejecución del contrato y sea manejada generalmente en cuenta separada, con imposición de obligaciones relacionadas con legalización y amortización de la inversión, de suerte que el monto entregado como anticipo no ingresa al patrimonio del contratista sino cuando ha sido debidamente amortizado”².

Sobre la calidad de recurso público del anticipo, la jurisprudencia ha reiterado que “dicho dinero no hace parte del patrimonio del contratista y le pertenece a la entidad contratante hasta tanto se amortice. De allí se deduce que la función del anticipo en el contrato es, de entrada, financiar las prestaciones del contratista, y hace razonable el amparo del buen manejo y correcta inversión de estos recursos dentro de la garantía única de cumplimiento”³. Igualmente, explica que el anticipo, al facilitar al contratista la financiación de los bienes y servicios que se le han encargado, es un factor determinante para impulsar la ejecución del contrato⁴. Este también es el entendimiento de la doctrina, que ha considerado el anticipo como un dinero entregado al contratista que debe cancelarse mediante descuentos parciales, siendo una práctica común que permite impulsar la ejecución del contrato⁵.

¹Ver, entre otros: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de agosto de 2001. Rad. AC-10966 - AC-11274; y Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Providencias del 13 de septiembre de 1999. Rad. 10607; del 13 de julio de 2000. Rad. 12513; del 10 de noviembre de 2000. Rad. 18709; del 22 de junio de 2001. Rad. 12136; del 11 de diciembre de 2003. Rad. 25000-23-26-000-1993-08696-01(13348); del 19 de agosto de 2004. Rad. 25000-23-26-000-1994-00114-01(14111)”. Citado en CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. (40102). C.P: María Adriana Marín [cita No. 35].

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. (40102). C.P: María Adriana Marín.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 2 de octubre del 2020. Rad. 63644. CP. Jaime Enrique Rodríguez Nava.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 22 de junio de 2001. Exp. 13436, C.P: Ricardo Hoyos Duque.

⁵Se trata de un dinero entregado a título de crédito a favor de la entidad contratante, el cual debe ser debidamente cancelado a través de los descuentos hechos a los valores cobrados por el contratista, de modo que por medio de dicho mecanismos el dinero entregado como anticipo se convierta en parte del pago



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así, de acuerdo con las consideraciones de la jurisprudencia y la doctrina, el anticipo es aquella suma de dinero entregada al contratista con la finalidad de apalancarlo financieramente para solventar los costos iniciales de la ejecución del contrato. Este dinero debe amortizarse de acuerdo al avance en la ejecución de la obra o del servicio. De esta forma, los recursos entregados a título de anticipo son del erario, razón por la que debe garantizarse su buen manejo y correcta inversión.

Como característica esencial del anticipo, derivada del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el pacto proviene de la autonomía de la voluntad de las partes. De allí que se generen una serie de derechos y obligaciones recíprocos entre ellas. Por un lado, el contratante tiene la obligación de entregar el valor pactado como anticipo y el derecho a que los recursos sean empleados en la forma estipulada. Por otro lado, el contratista tiene derecho a recibir dicho anticipo y la obligación de destinarlo a la ejecución del contrato. De esta manera, el Consejo de Estado explica lo siguiente:

“(…) En una primera instancia es obligación del contratante y derecho del contratista, de entregar y recibir - previa constitución de la garantía -, respectivamente, una suma determinada de dinero, con cargo a los recursos del contrato, con el objeto financiar al contratista en las prestaciones a su cargo (adquisición de bienes, servicios, obras etc). En segunda instancia el anticipo, en su resultado, constituye una obligación del contratista y un derecho del contratante, en los siguientes aspectos: - De inversión en los objetos determinados en el contrato y de pago por amortización, por parte del contratista. -De recibir, por amortización, y/o hacer efectiva la garantía de anticipo, o de cumplimiento, según el Estatuto de Contratación vigente, por parte del contratante, por hechos del contratista que impliquen mal manejo o incorrecta inversión de los dineros de propiedad pública. Las partes contratantes, acuerdan además en el contrato, las condiciones de efectividad, la proporción con el valor

como contraprestación a la ejecución de las actividades propias del objeto pactado en virtud del contrato, siendo una práctica usual que permite impulsar la ejecución del contrato con la agilidad que requiere la administración para concluir la ejecución del objeto contratado, en aras de dar cumplimiento al mandato de una continua y eficiente prestación del servicio público a su cargo” (EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 165-166). De igual manera, se ha expuesto que “Son recursos que deberán amortizarse en proporción a la ejecución del contrato pues se trata de una especie muy particular de préstamo. Lo anterior tiene consecuencias muy importantes, porque se trata de recursos públicos administrados por un particular (contratista), y en esa medida cualquier desviación de estos recursos a fines distintos a los contemplados dentro del contrato podrá propiciar las correspondientes acciones de carácter penal” (MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la Ley 80 de 1993. Cuarta edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 921 y ss).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del contrato, la oportunidad en que debe entregarse, la vigilancia Estatal sobre las sumas y las amortizaciones”⁶.

En este contexto, las entidades estatales tienen la facultad de pactar la entrega de anticipos en los contratos que celebren. Para ello, deberán realizar el estudio correspondiente con el fin de determinar la conveniencia de otorgar recursos al contratista bajo esa denominación. De este modo, las entidades podrán determinar las condiciones de entrega, el monto –que no podrá ser superior al 50% del valor del contrato–, el plazo de amortización, las condiciones necesarias para su exigibilidad, así como todas las obligaciones para su correcta inversión.

Así, la entidad y el contratista podrán disponer, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las condiciones que consideren convenientes de acuerdo con las normas civiles, siempre que no contraríen los parámetros normativos y los principios de la actividad contractual. No obstante, se reitera la importancia de analizar y justificar en cada caso la pertinencia y conveniencia de entregar al contratista recursos en calidad de anticipo.

ii) Ahora bien, en atención a la relevancia jurídica que reviste el anticipo por tratarse de recursos públicos, la entidad contratante está en la obligación de ejercer un control permanente sobre su destinación y ejecución. En ese sentido, le corresponde acudir a los mecanismos previstos en la ley o en el clausulado contractual para garantizar su adecuada administración y exigir que su utilización se ajuste a los fines contractuales establecidos.

Sobre el particular, es importante destacar que, conforme se expuso, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, establece la obligación de constituir una fiducia mercantil o patrimonio autónomo para el manejo de los recursos entregados a título de anticipo en algunos eventos. En concordancia, el artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015 prescribe que, en los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera de Colombia, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo. Los recursos del patrimonio y sus rendimientos son autónomos, además de que se manejan de acuerdo con el contrato de fiducia

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 8 de agosto de 2001. Exp. AC-10966 - AC-11274. Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mercantil. Adicionalmente, la norma señala que en el pliego de condiciones la entidad debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo⁷.

Lo anterior surge como una medida para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en atención a la problemática identificada sobre el incumplimiento de los contratistas de destinar los anticipos en la ejecución del contrato⁸. De esta manera, mediante estas disposiciones se busca realizar un seguimiento a la entrega de recursos que se otorgan en calidad de anticipo, a través de la constitución de una fiducia irrevocable. Esto con la finalidad de garantizar la adecuada inversión y administración de los recursos, así como su reintegro a la entidad estatal.

Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la “Guía para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia irrevocable”⁹. En esta se explica que “(...) el patrimonio autónomo para manejo de anticipos tiene como finalidad: (i) la correcta y adecuada inversión y administración del anticipo y, (ii) el reintegro de los recursos del anticipo a la Entidad Estatal cuando declara la caducidad, incumplimiento o terminación del contrato estatal o cuando se presenta la nulidad del contrato estatal”. Igualmente, expone las condiciones para administrar los recursos del patrimonio autónomo, las obligaciones principales de la fiduciaria, el manejo de los excedentes, entre otros.

⁷Artículo 2.2.1.1.2.4.1. Patrimonio autónomo para el manejo de anticipos. En los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera de Colombia, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.

Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.

En los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo.

En este caso, la sociedad fiduciaria debe pagar a los proveedores, con base en las instrucciones que reciba del contratista, las cuales deben haber sido autorizadas por el Supervisor o el Interventor, siempre y cuando tales pagos correspondan a los rubros previstos en el plan de utilización o de inversión del anticipo”.

⁸ Sobre el particular, se puede consultar la exposición de motivos de la Ley 1474 de 2011, Gaceta 607 del 2010, disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=b3ba7213a248bacd37376ffcedca>

⁹ La Guía para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia irrevocable puede ser consultada en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/2017-Guia-para-el-manejo-de-anticipos-mediante-contrato-de-fiducia-mercantil-irrevocable-G-MACFMI-01.pdf>.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este contexto, el patrimonio autónomo se configura como un mecanismo destinado a garantizar la adecuada administración, control y seguimiento de los recursos entregados a título de anticipo, asegurando que estos sean utilizados exclusivamente para la ejecución del objeto contractual. Asimismo, esta figura constituye una herramienta de protección de los recursos públicos, en la medida en que permite su reintegro a la entidad estatal cuando se presentan circunstancias que impiden la continuidad o validez del contrato. En ese sentido, la Guía señala que “cuando la Entidad Estatal declara la caducidad, el incumplimiento o la terminación del contrato estatal, o cuando se presenta la nulidad del contrato estatal, la sociedad fiduciaria debe reintegrar los recursos del anticipo a la Entidad Estatal”.

Otra de las herramientas con las que cuenta la entidad contratante para ejercer control sobre el uso del anticipo es la inclusión, dentro de las estipulaciones contractuales, de la obligación a cargo del contratista de presentar planes de inversión de los recursos entregados. Esta medida preventiva permite a la entidad realizar un seguimiento más riguroso del destino y ejecución del anticipo, y facilita la adopción de acciones correctivas cuando se evidencien desviaciones respecto de lo previsto en dicho plan.

La exigencia del plan de inversión del anticipo no constituye una obligación legal expresa, sino que su inclusión suele ser promovida por la supervisión o interventoría del contrato como una medida de control adicional contenida en el contrato. No obstante, cuando dicha exigencia no ha sido incorporada de manera expresa en el clausulado contractual, se considera que la entidad estaría limitada frente a la posibilidad de adelantar una eventual declaratoria de incumplimiento o de imponer medidas sancionatorias derivadas del incumplimiento del plan, en tanto este no forma parte del alcance obligacional del contrato.

Por ello, resulta jurídicamente recomendable que la obligación de presentar el plan de inversión del anticipo se incorpore expresamente en el contrato y se establezca su carácter vinculante, precisando que el plan hará parte integral del mismo. De esta manera, ante un eventual incumplimiento de lo estipulado en dicho plan, se configuraría una infracción contractual susceptible de ser tramitada conforme al procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, habilitando la imposición de medidas como la aplicación de multas, la declaratoria de incumplimiento, la efectividad de la cláusula penal pecuniaria y la ejecución de las garantías contractuales, todo ello como parte del



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

régimen sancionatorio que busca salvaguardar los recursos públicos y los fines de la contratación estatal.

Por su parte, la constitución de la garantía única de cumplimiento, que comprende expresamente el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, también se erige como un mecanismo de protección de los recursos entregados por este concepto. A diferencia del plan de inversión del anticipo, cuya finalidad es preventiva y está orientada a verificar la adecuada destinación de los recursos desde el inicio de su ejecución, esta garantía cumple una función esencialmente correctiva y resarcitoria, al permitir a la entidad estatal obtener la indemnización de los perjuicios derivados de su indebida utilización o destinación. Asimismo, su exigencia encuentra fundamento directo en normas de carácter imperativo, razón por la cual no constituye una estipulación facultativa ni puede ser omitida cuando el contrato prevé la entrega de recursos a título de anticipo.

En efecto, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 establece el deber de los contratistas de constituir garantías que respalden el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas, así como la obligación correlativa de las entidades contratantes de exigirlos. En ese sentido, cuando en el contrato se pacta el desembolso de un anticipo, resulta obligatorio que la garantía única de cumplimiento incluya el correspondiente amparo, como mecanismo de protección de los recursos públicos frente a posibles incumplimientos en el uso y destinación de dichos fondos.

En este sentido, las entidades deberán solicitar la constitución de la garantía única de cumplimiento en los eventos en que se haya determinado la entrega del anticipo e incluir el amparo previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, el cual establece tres (3) circunstancias que deben ser objeto de cobertura: i) la no inversión del anticipo; ii) el uso indebido del anticipo; y iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo.

iii. Bajo este panorama y de cara a las consultas planteadas, es preciso señalar que la declaratoria de caducidad del contrato no impide ni limita la recuperación de los recursos entregados a título de anticipo. Por el contrario, el ordenamiento jurídico prevé diversos mecanismos orientados a garantizar el reintegro de tales recursos cuando estos no han sido debidamente amortizados o ejecutados en desarrollo del objeto contractual.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Como se explicó, cuando el anticipo ha sido administrado a través de un patrimonio autónomo constituido en los términos del artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, la declaratoria de caducidad genera la obligación de la sociedad fiduciaria de reintegrar a la entidad estatal los recursos del anticipo que permanezcan en dicho patrimonio. De esta manera, el patrimonio autónomo opera como un instrumento de protección de los recursos públicos, asegurando que estos retornen a la entidad cuando la ejecución contractual se ve afectada por circunstancias que conducen a la terminación anticipada del contrato.

Adicionalmente, la declaratoria de caducidad da lugar al inicio del procedimiento de liquidación del contrato. En efecto, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, entre las consecuencias jurídicas de esta medida se encuentran: i) la terminación del contrato, ii) la iniciación del trámite de liquidación bilateral –y unilateral, si fracasa la bilateral–, iii) la inhabilidad sobreviniente por cinco años, iv) la efectividad de la garantía única de cumplimiento y v) el reporte en el SECOP, a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio donde el contratista esté inscrito con el propósito de incluir la anotación en el Registro Único de Proponentes. De esta manera, en la liquidación que debe efectuarse la entidad deberá contemplar los valores debidos por el contratista por el anticipo entregado.

En este contexto, la liquidación constituye el escenario jurídico idóneo para establecer el estado final de las obligaciones derivadas del contrato, realizar el balance económico de su ejecución, efectuar el cruce de cuentas entre las partes y determinar las sumas que resulten a cargo de cada una de ellas. Por consiguiente, cuando existan recursos entregados a título de anticipo que no hayan sido amortizados o cuya inversión no se encuentre debidamente soportada, la entidad estatal deberá incluir tales valores dentro de la liquidación, con el fin de establecer el monto que deba ser reintegrado por el contratista.

Así las cosas, la declaratoria de caducidad no extingue la obligación de restituir los recursos públicos entregados como anticipo ni releva al contratista de responder por las sumas pendientes de amortización. Por el contrario, la liquidación contractual constituye el mecanismo mediante el cual la entidad determina de manera definitiva dichas obligaciones y cuantifica los valores adeudados. Una vez establecidas estas sumas, la entidad podrá adelantar las actuaciones administrativas y judiciales correspondientes para obtener su recaudo, teniendo en cuenta que el acto de liquidación, cuando incorpora



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del contratista, puede prestar mérito ejecutivo en los términos previstos por el ordenamiento jurídico¹⁰.

Ahora bien, en aquellos eventos en los que el contrato no haya sido liquidado y exista un proceso judicial en curso, presentado a través del medio de control de controversias contractuales para dirimir aspectos relacionados con la liquidación del contrato, es importante señalar que el problema no ha admitido una solución uniforme. En efecto, en sentencia del 12 de mayo de 2016, la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que “[...] si la pretensión principal es que el juez liquide el convenio, es porque el negocio jurídico no ha sido liquidado hasta antes de que se trabé litis, es decir, *hasta antes de que se notifique el auto admisorio de la demanda al extremo pasivo del proceso*, bien sea porque las partes no lograron liquidarlo de mutuo acuerdo o porque la administración no lo liquidó unilateralmente”¹¹ [Énfasis por fuera de texto].

No obstante, en el 2020, la Subsección B adoptó un criterio distinto al explicado en los párrafos precedentes. Al respecto, considerando fenómenos como la interrupción de la prescripción o de la caducidad, así como la constitución en mora, manifiesta que “[...] se hace necesario un ejercicio de integración normativa que esté más acorde con los efectos que la legislación procesal le atribuye a la presentación de la demanda, y que no están condicionados a su notificación. *Desde este enfoque, la Sala declarará que la Administración perdió competencia para liquidar el contrato en forma unilateral, a partir de la fecha en que se presentó la demanda que pretendió su liquidación judicial*”¹² [Énfasis por fuera de texto].

Posteriormente, en sentencia del 21 de octubre de 2025, el Consejo de Estado reiteró la postura señalada en el 2016, precisando que la administración pierde la competencia para efectuar la liquidación unilateral una vez le sea notificado el auto admisorio de la demanda, en los siguientes términos:

¹⁰ De conformidad con lo establecido en la Guía para la liquidación de contratos estatales expedida por ANCP – CCE “El acto de liquidación del contrato presta mérito para su cobro coactivo y constituye un título ejecutivo siempre que en ella conste una obligación clara, expresa y exigible según lo disponen el numeral 3 del artículo 99 y el numeral 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/2016-Guia-para-la-liquidacion-contratos-estatales-G-LPC-01.pdf>

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de mayo de 2016. Rad. 35056. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 1º de junio de 2020. Rad. 48522. C.P. Alberto Montaña Plata.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“la Administración pierde competencia para liquidar unilateralmente el contrato cuando se notifica el auto admisorio de la demanda cuyo objeto o pretensión consista en liquidar en sede judicial el negocio jurídico. Lo anterior, bajo el entendido de que la notificación del auto admisorio de la demanda en la que se pide la liquidación judicial del contrato es el hito que produce la pérdida de competencia de la entidad para liquidarlo unilateralmente, mientras aquel acuerdo no haya sido liquidado unilateral o bilateralmente.

(...)

Este criterio también ha sido acogido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al conceptuar que la competencia de la entidad para liquidar de forma unilateral un contrato estatal se pierde ‘cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales o cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato.

Lo expuesto encuentra sentido dados los efectos procesales de la notificación y posterior firmeza del auto admisorio de la demanda, trabándose la litis y, por consiguiente, estableciéndose la relación procesal entre las partes en contienda — en sede judicial— con los pedimentos formulados en el libelo introductorio ¹³.”

Además, en esta sentencia se destacó que, aunque existe una línea jurisprudencial en el Consejo de Estado según la cual la competencia de la administración para liquidar unilateralmente el contrato no se extingue con la notificación del auto admisorio de la demanda, sino desde la presentación misma del medio de control en el que se solicita la liquidación judicial del negocio jurídico, dicha interpretación no corresponde a la posición mayoritaria.

Así las cosas, de conformidad con la tesis jurisprudencial mayoritaria del Consejo de Estado, la pérdida de competencia de la entidad estatal para adelantar la liquidación bilateral o unilateral del contrato se configura a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda cuando esta tenga por objeto, o incluya entre sus pretensiones, la liquidación judicial del negocio jurídico. A partir de ese momento, corresponde al juez del contrato conocer y decidir los

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de octubre de 2025. Radicación 65636. MP: Adriana Polidura Castillo.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

aspectos relativos a la liquidación, en atención a que la competencia para pronunciarse sobre dicha materia se radica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

iv. Por otro lado, en lo que respecta al alcance del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo frente a supuestos de no amortización de los recursos entregados, es preciso señalar que este asunto no ha sido pacífico en la jurisprudencia. En efecto, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, dicho amparo tiene por objeto cubrir los perjuicios derivados de: i) la no inversión del anticipo; ii) el uso indebido del anticipo; y iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos a ese título.

Como puede advertirse, la norma no contempla expresamente la no amortización del anticipo como un riesgo autónomo o independiente susceptible de cobertura. Esta circunstancia ha dado lugar a diversas interpretaciones en torno a si la falta de amortización o de reintegro de los recursos puede subsumirse en alguno de los eventos expresamente amparados, particularmente en aquellos relacionados con el uso indebido o la apropiación indebida de los recursos públicos entregados al contratista.

En este contexto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha abordado el alcance de esta garantía. Así, en sentencia del 11 de julio de 2012, esa Corporación sostuvo que la falta de reintegro de los recursos entregados a título de anticipo puede encontrarse cobijada por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, en los siguientes términos:

“La Sala considera que el uso indebido y la apropiación indebida comprenden la falta de inversión del anticipo, *la falta de reintegro* y la destinación diferente, pues, al margen de la literalidad de la cláusula contractual, la finalidad del amparo es proteger el capital estatal y evitar que se produzca un detrimento patrimonial por la pérdida de los dineros o bienes que se entreguen, a título de anticipo, para la ejecución del contrato. Debe recordarse que estos dineros y bienes, en estricto sentido, nunca salen del patrimonio del Estado, pues sólo son entregados al contratista a título de préstamo o, mejor -en el caso de los dineros- como medio de financiación, para lograr el cumplimiento del objeto contractual; por lo mismo, deben ser reintegrados a la entidad estatal en su totalidad, de modo que no tendría sentido que el riesgo de que el contratista no retornara los dineros pudiera entenderse excluido del amparo, como lo



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

quiere hacer ver el recurrente y, dicho sea de paso, como lo entiende el delegado del Ministerio Público en esta instancia¹⁴”.

Por otro lado, en sentencia del 24 de febrero de 2016, el Consejo de Estado, al definir la amortización del anticipo, señaló que: “La amortización (...) consiste en un movimiento contable que debe tener en cuenta el contratista al momento de exigir al contratante los pagos correspondientes, descontando de dicho cobro el porcentaje de amortización previsto, *pero que como quedó demostrado nada tiene que ver con la inversión o no del anticipo*¹⁵” [Énfasis por fuera de texto].

De igual manera, en sentencia del 3 de noviembre de 2020, sobre el alcance de la cobertura del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, el Consejo de Estado sostuvo que “Si el contratista no amortiza el anticipo, está incumpliendo una obligación a su cargo, pero de esta circunstancia no puede deducirse automáticamente que el contratista invirtió o manejó inadecuadamente el anticipo. (...) El hecho de que no ejecute la obra de acuerdo con el programa de inversión, que no facture y que por lo tanto no cumpla con la obligación de amortizar con cada cuenta, no evidencia —de ninguna manera— que haya invertido o manejado inadecuadamente el anticipo; *razón por la cual tales circunstancias no autorizan a la entidad contratante a hacer efectiva la garantía, porque ellas no acreditan la ocurrencia del riesgo amparado*¹⁶” [Énfasis por fuera de texto].

En la misma línea, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que “el riesgo consistente en la falta de amortización del anticipo difiere de los riesgos de mal uso o apropiación indebida, por lo cual no resulta de recibo asimilarlos, como lo propone el reproche casacional¹⁷”. Dicha postura se sostuvo en sentencia del 12 de julio de 2024, en la cual el Consejo

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de julio de 2012. Radicación 85001-23-31-000-2000-00032 01(19519). MP: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

¹⁵ El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 24 de febrero de 2016, exp. 29.817, C.P. Hernán Andrade Rincón

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de noviembre de 2020, expediente 47.760, C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 1 de septiembre de 2022, radicado: 2015-01057-01, M.P. Aroldo Quiroz Monsalvo. Citada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de julio de 2024, expediente 69.817, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de Estado consideró que, de acuerdo con el análisis del caso y el desarrollo jurisprudencial citado, “el amparo de buen manejo del anticipo no cubría su no amortización, concepto que constituye un riesgo diferente a los indicados en la garantía única de cumplimiento¹⁸”.

En sentencia del 1 de diciembre de 2025, el Consejo de Estado puso de presente las distintas posiciones que se han desarrollado en torno a esta cuestión y concluyó que no es equiparable la indebida apropiación del anticipo a la no amortización de este. En particular, la Corporación señaló lo siguiente:

“Un sector de la jurisprudencia ha optado por dar respuesta positiva a este interrogante sobre la consideración de que el hecho de no amortizar el anticipo equivale a apropiárselo indebidamente; en contraposición, también se ha sostenido que es posible que, a pesar de no haberse amortizado el anticipo, este podría haber sido invertido en el objeto contractual y, por consiguiente, estar por fuera de la garantía del contrato. En cualquier caso, ambas posturas se dirigen a determinar que solo hay lugar a afectar el amparo ya referido cuando no se encuentra acreditada la correcta utilización del anticipo para los fines contratados.

(...)

El hecho consistente en que al momento de imponer la sanción se hubiera argumentado que la no amortización equivale a la apropiación de los recursos carece de fundamento válido; téngase en cuenta que el FDLU incurre en contradicción cuando afirma que, a pesar de estar correctamente invertidos los recursos del anticipo, el hecho de no amortizarlos constituye “apropiación indebida por el contratista”. *La acción y efecto de apropiarse implica “hacer algo propio de alguien - tomar para sí una cosa, haciéndose dueña de ella”, acción muy distinta a la “no redención del anticipo”¹⁹.* [Énfasis por fuera de texto]

Como se evidencia, si bien no existe un criterio uniforme que defina de manera concluyente el alcance del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo frente a los eventos de no amortización, se advierte una tendencia en la jurisprudencia del Consejo de Estado orientada a diferenciar esta situación de los riesgos expresamente cubiertos por este amparo. De hecho, las decisiones

¹⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 12 de julio de 2024. Expediente 69.817, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 1 de diciembre del 2025. Expediente 70.039, C.P. Fredy Ibarra Martínez

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

más recientes de esa Corporación sugieren que la no amortización del anticipo no puede equipararse automáticamente a al uso indebido o a la apropiación indebida de los recursos, pues se trata de eventos distintos.

En consecuencia, aun cuando la no amortización del anticipo pueda constituir un incumplimiento contractual susceptible de generar obligaciones de reintegro y de ser considerado en la liquidación del contrato, conforme lo señalado por el Consejo de Estado, su sola ocurrencia no conduce automáticamente a la efectividad del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo bajo los eventos señalados. De este modo, lo recomendable es que la entidad estatal analice las circunstancias particulares de cada caso y establezca si la falta de amortización obedece efectivamente a alguno de los riesgos cubiertos por dicho amparo o si, por el contrario, se trata únicamente de una obligación que se encuentra en incumplimiento.

En todo caso, cuando se verifique que el contratista incumplió la obligación contractual de amortizar el anticipo en las condiciones y plazos establecidos en el contrato, la entidad podrá analizar la procedencia de hacer efectivo el amparo de cumplimiento. Lo anterior, teniendo en cuenta que la amortización del anticipo constituye una obligación contractual a cargo del contratista, de manera que su inobservancia puede configurar un incumplimiento susceptible de generar perjuicios para la entidad estatal. En este escenario, el análisis no debe centrarse en determinar si existió una indebida inversión o apropiación de los recursos del anticipo, sino en establecer si el contratista incumplió las obligaciones contractuales asumidas amparadas por la garantía de cumplimiento.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. 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.

Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos 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. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Ley 80 de 1993. Artículo 40, inciso primero del párrafo.
- Ley 1474 de 2011. Artículo 91.
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.1.2.4.1.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. (40102). C.P: María Adriana Marín.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 2 de octubre del 2020. Rad. 63644. CP. Jaime Enrique Rodríguez Nava.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 22 de junio de 2001. Exp. 13436, C.P. Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 8 de agosto de 2001. Exp. AC-10966 - AC-11274. Consejero Ponente: Reinaldo Chavarro Buriticá.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de mayo de 2016. Rad. 35056. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 1º de junio de 2020. Rad. 48522. C.P. Alberto Montaña Plata.
- Consejo de Estado. Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de octubre de 2025. Radicación 65636. MP: Adriana Polidura Castillo.
- Consejo de Estado. Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de julio de 2012. Radicación 85001-23-31-000-2000-00032 01(19519). MP: Carlos Alberto Zambrano Barrera
- El Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de febrero de 2016, exp. 29.817, C.P. Hernán Andrade Rincón



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de noviembre de 2020, expediente 47.760, C.P. Martín Bermúdez Muñoz.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 1 de septiembre de 2022, radicado: 2015-01057-01, M.P. Aroldo Quiroz Monsalvo.
- Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 12 de julio de 2024. Expediente 69.817, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.
- Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 1 de diciembre del 2025. Expediente 70.039, C.P. Fredy Ibarra Martínez
- La Guía para el manejo de anticipos mediante contrato de fiducia irrevocable puede ser consultada en:
<https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/2017-Guia-para-el-manejo-de-anticipos-mediante-contrato-de-fiducia-mercantil-irrevocable-G-MACFMI-01.pdf>.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre el análisis y estudio de la facultad de las entidades estatales para pactar la entrega de anticipos en los contratos estatales y el ámbito de aplicación del artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 en los conceptos C-731 del 14 de diciembre de 2020, C-154 del 18 de mayo de 2021, C-842 del 7 de diciembre de 2022, C-825 del 28 de diciembre de 2022, C-033 de 27 de febrero de 2023, C-003 de 13 de marzo de 2023, C-037 del 5 de abril de 2023, C-109 de 10 de mayo de 2023, y C- 157 de 10 de agosto de 2023, C-911 del 31 de diciembre de 2024, C-726 del 16 de julio de 2025, C-666 del 18 de mayo de 2026, entre otros. Estos y otros conceptos 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>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente**



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Responsable, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

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,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE