

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO – Amparos – Riesgos cubiertos

En los contratos estatales, la garantía de cumplimiento ampara los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones del contratista. Entre sus amparos se encuentran, además del cumplimiento del contrato —que cubre el incumplimiento total o parcial, el cumplimiento tardío o defectuoso y el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria—, los de calidad del servicio y de calidad y correcto funcionamiento de los bienes suministrados.

CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA – Naturaleza – Elemento accidental – Autonomía de la voluntad

La cláusula penal pecuniaria es una tasación anticipada de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento y constituye un elemento accidental del contrato estatal, que se pacta de común acuerdo por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad, a la que remiten los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993. La multa y la cláusula penal mantienen la libertad de pacto: la ley no determina su monto, que definen las partes atendiendo los criterios de proporcionalidad y razonabilidad; ninguna norma exige que coincida con el valor asegurado del amparo de cumplimiento ni que corresponda a un porcentaje determinado del valor del contrato.

AMPARO DE CUMPLIMIENTO – Suficiencia – Regla general del diez por ciento

Por regla general, el valor del amparo de cumplimiento no puede ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato. Ese porcentaje es un piso de suficiencia de la garantía, no una medida de la cláusula penal: como el amparo cubre, entre otros, el pago de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, corresponde a la entidad estatal, al estructurar el proceso, establecer un valor asegurado suficiente frente a los riesgos del contrato, incluido el monto de la cláusula penal pactada.

AMPAROS DE CALIDAD DEL SERVICIO Y DE CALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS BIENES – Cobertura – Vigencia posterior al recibo

Los amparos de calidad del servicio y de calidad y correcto funcionamiento de los bienes cubren los perjuicios derivados de la mala calidad o de las deficiencias técnicas del servicio prestado o de los bienes suministrados, que por su naturaleza suelen advertirse con posterioridad a la entrega o al recibo a satisfacción. Por ello, su cobertura se proyecta más allá de la ejecución del contrato, con la vigencia que determine la entidad según el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones del contrato, la cual debe cubrir, como mínimo, el lapso en que el contratista debe responder conforme a la legislación civil o comercial.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2026

Señor
Andrés Felipe Toro Castrillo
andrestoroc1@gmail.com
Bogotá D.C.



Concepto C-1297 de 2026

Tema: GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO – Amparos – Riesgos cubiertos / CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA – Naturaleza – Elemento accidental – Autonomía de la voluntad / AMPARO DE CUMPLIMIENTO – Suficiencia – Regla general del diez por ciento / AMPAROS DE CALIDAD DEL SERVICIO Y DE CALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS BIENES – Cobertura – Vigencia posterior al recibo

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_08_16_010875

Estimado señor Toro:

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 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta del 16 de agosto de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

“(i) ¿el valor asegurado del amparo de cumplimiento debe ser equivalente al monto de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato?, es decir, dentro de la garantía única, el amparo de cumplimiento tiene un valor asegurado del 10% del valor del contrato, de esa manera, ¿el porcentaje de la cláusula penal debe ser del 10%?.

(ii) El amparo de calidad y el amparo de Calidad y correcto funcionamiento de los bienes suministrados, ¿su cobertura es dentro de la ejecución del contrato o empieza al finalizar la ejecución del contrato, es decir, post-contractual?” (sic).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación Pública 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 el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿El monto de la cláusula penal pecuniaria pactada en un contrato estatal debe coincidir con el valor asegurado del amparo de cumplimiento de la garantía única, y los amparos de calidad del servicio y de calidad y correcto funcionamiento de los bienes cubren hechos ocurridos durante la ejecución del contrato o defectos que se advierten después de su terminación?

2. Respuesta:

En atención al problema jurídico planteado, es necesario precisar que la garantía de cumplimiento y la cláusula penal pecuniaria son instituciones distintas: la primera es un mecanismo de cobertura de los riesgos derivados del incumplimiento del contratista; la segunda, una tasación anticipada de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

perjuicios pactada por las partes como elemento accidental del contrato. Sobre el particular se precisa:

(i) Ninguna norma del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública exige que el monto de la cláusula penal pecuniaria sea equivalente al valor asegurado del amparo de cumplimiento ni que corresponda al diez por ciento (10%) del valor del contrato. El diez por ciento es, por regla general, el valor mínimo de suficiencia del amparo de cumplimiento, mientras que la cláusula penal mantiene la libertad de pacto: su monto lo definen las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad, atendiendo los criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Ahora bien, como el amparo de cumplimiento cubre, entre otros riesgos, el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, y esta puede hacerse efectiva, entre otros mecanismos, a través de las pólizas otorgadas para asegurar el riesgo de incumplimiento (parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007), la circunstancia de que el amparo de cumplimiento cubra el pago del valor de las multas y de la cláusula penal no implica que exista identidad normativa entre el monto de esta última y el valor asegurado. La suficiencia del amparo se determina conforme a las reglas del artículo 2.2.1.2.3.1.12 del Decreto 1082 de 2015, sin perjuicio de que la entidad, en atención al análisis de los riesgos del contrato y dentro del marco normativo aplicable, determine una cobertura superior al mínimo exigido..

(ii) Los amparos de calidad del servicio y de calidad y correcto funcionamiento de los bienes tienen por finalidad proteger a la entidad estatal frente a riesgos relacionados con la deficiente calidad de las prestaciones recibidas. Su cobertura no se encuentra limitada, por su naturaleza, a defectos que sean advertidos durante el plazo de ejecución contractual, pues estos pueden manifestarse o hacerse evidentes con posterioridad a la prestación del servicio o a la entrega y recibo de los bienes.

En relación con la calidad del servicio, el artículo 2.2.1.2.3.1.15 del Decreto 1082 de 2015 dispone que la entidad estatal debe determinar el valor y el plazo de la garantía de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato. Esto permite que, cuando la naturaleza

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de la prestación requiera un período posterior para verificar su calidad, el amparo se extienda durante el tiempo que corresponda al riesgo identificado.

Por su parte, respecto del amparo de calidad y correcto funcionamiento de los bienes, los artículos 2.2.1.2.3.1.7 y 2.2.1.2.3.1.16 del Decreto 1082 de 2015 buscan proteger a la entidad frente a deficiencias de calidad o funcionamiento de los bienes recibidos. Para fijar el valor y plazo de esta garantía, la entidad debe considerar el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contractuales, así como la garantía mínima presunta y los vicios ocultos. Por ello, este amparo puede cubrir defectos o fallas que, aun teniendo su origen durante la fabricación, suministro o ejecución contractual, solo se manifiesten o sean advertidos después de la entrega o recibo del bien, siempre que correspondan al riesgo cubierto y se encuentren dentro de la vigencia de la garantía.

En consecuencia, para determinar la procedencia de cualquiera de estos amparos no resulta decisivo exclusivamente el momento en que materialmente se originó la causa de la deficiencia, sino la naturaleza del riesgo amparado, su imputabilidad al contratista y la vigencia de la cobertura establecida en los documentos del proceso y en el contrato.

(iii) En consecuencia, la definición del monto de la cláusula penal, del valor asegurado de cada amparo y de sus vigencias corresponde a cada entidad estatal en la estructuración de sus procesos, atendiendo a la suficiencia de la garantía y a la naturaleza de las prestaciones, sin que esta Agencia pueda fijar valores o porcentajes para casos concretos.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y 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 establecerá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validarla.

3. Razones de la respuesta:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

(i) Para resolver el problema jurídico planteado, esta Agencia considera necesario examinar, en primer lugar, el régimen de las garantías en la contratación estatal y los amparos de la garantía de cumplimiento; en segundo lugar, la naturaleza de la cláusula penal pecuniaria y su relación con el amparo de cumplimiento; y, finalmente, la cobertura y vigencia de los amparos de calidad del servicio y de calidad y correcto funcionamiento de los bienes.

El artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los contratistas deben prestar garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la cual puede consistir en pólizas de seguros, fiducia mercantil en garantía, garantías bancarias y demás mecanismos autorizados. En desarrollo de esa disposición, el Decreto 1082 de 2015 regula la garantía de cumplimiento y sus amparos, entre los cuales se encuentran el cumplimiento del contrato, la calidad del servicio y la calidad y correcto funcionamiento de los bienes, así como la suficiencia de cada uno de ellos. Sobre el alcance del amparo de cumplimiento, esta Subdirección ha señalado que este:¹

“protege a la entidad de los perjuicios por incumplimiento total o parcial, cumplimiento tardío o defectuoso, daños por entregas parciales, y el valor de multas y de la cláusula penal pecuniaria”.

En cuanto a su suficiencia, por regla general el valor de la garantía de cumplimiento no puede ser inferior al diez por ciento (10%) del valor del contrato, conforme al artículo 2.2.1.2.3.1.12 del Decreto 1082 de 2015, sin perjuicio de las reglas especiales que el mismo decreto contempla en función del valor del contrato². Ese porcentaje constituye, entonces, un piso de suficiencia del amparo, que la entidad puede aumentar en los documentos del proceso cuando la naturaleza o los riesgos del contrato lo ameriten.

(ii) La cláusula penal pecuniaria, por su parte, es —según el artículo 1592 del Código Civil— aquella en que “una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal”, y puede cumplir varias funciones: estimación anticipada de perjuicios, medio de apremio al deudor y

¹ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Subdirección de Gestión Contractual. Concepto C-1802 del 22 de diciembre de 2025.

² Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.3.1.12, sobre la suficiencia de la garantía de cumplimiento.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

caución o garantía del cumplimiento de la obligación principal. Constituye un elemento accidental de los contratos estatales, porque se pacta de común acuerdo por las partes de conformidad con el principio de la autonomía de la voluntad, al que remiten los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993; la exorbitancia a que alude el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 se refiere a la facultad de imposición unilateral, no a su pacto. Conforme a la línea de esta Subdirección, que recoge la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, “la multa y la cláusula penal mantienen la libertad de pacto, es decir, que la ley no determina las conductas que las originan, y las partes pueden hacerlo con gran libertad –pero tampoco arbitrariamente–”, y el monto pactado debe atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad³.

De lo anterior se siguen dos consecuencias. La primera: la ley no fija el monto de la cláusula penal ni lo ata a un porcentaje del valor del contrato; su determinación corresponde a las partes con libertad de pacto, proporcionalidad y razonabilidad, de modo que la regla del diez por ciento (10%) —que es un mínimo de suficiencia del amparo de cumplimiento— no constituye una medida legal de la cláusula penal ni impone su equivalencia con el valor asegurado. La segunda: el párrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 permite hacer efectivas las multas y la cláusula penal, entre otros mecanismos, compensando los saldos a favor del contratista, haciendo efectivas las pólizas otorgadas para asegurar el riesgo de incumplimiento o mediante cobro coactivo; precisamente porque el amparo de cumplimiento cubre el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, corresponde a la entidad, al estructurar el proceso, verificar que el valor asegurado resulte suficiente frente al monto de la cláusula penal pactada, como una carga de planeación y suficiencia, no como una exigencia de identidad de porcentajes.

(iii) En lo que atañe a los amparos de calidad, la garantía de cumplimiento comprende el amparo de calidad del servicio y el de calidad y correcto funcionamiento de los bienes. Conforme a la doctrina de esta Agencia, este último cubre los perjuicios imputables al contratista derivados de la mala calidad o las deficiencias técnicas de los bienes o equipos suministrados, de acuerdo con

³ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Subdirección de Gestión Contractual. Conceptos C-200 de 2024 y C-660 del 25 de mayo de 2026. Este último recoge la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado conforme a la cual “la multa y la cláusula penal mantienen la libertad de pacto, es decir, que la ley no determina las conductas que las originan, y las partes pueden hacerlo con gran libertad –pero tampoco arbitrariamente–”, y precisa que el monto de la sanción “debe atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

las especificaciones técnicas establecidas en el contrato, o del incumplimiento de los parámetros o normas técnicas del respectivo bien o equipo⁴.

La lógica de estos amparos determina el momento de su cobertura. La mala calidad de un bien o de un servicio, o su defectuoso funcionamiento, son vicios que ordinariamente se advierten una vez el bien ha sido entregado o el servicio prestado y recibidos a satisfacción por la entidad, esto es, con posterioridad a la ejecución de la prestación. Por ello, la vigencia de estos amparos se determina por la entidad en los documentos del proceso, de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato, y debe cubrir, como mínimo, el lapso durante el cual el contratista debe responder por la calidad de lo entregado conforme a la legislación civil o comercial. En ese sentido, la cobertura de los amparos de calidad no se agota con la ejecución del contrato, sino que se proyecta con posterioridad a la entrega o al recibo, tal como ocurre, por analogía, con el amparo de estabilidad y calidad de la obra, cuya vigencia se cuenta a partir de la fecha en la cual la entidad estatal recibe a satisfacción la obra⁵.

Con todo, la determinación del valor asegurado y de la vigencia de cada amparo, así como del monto de la cláusula penal, corresponde a cada entidad estatal en ejercicio de su autonomía y en función del análisis de riesgos del respectivo proceso de contratación, sin que esta Agencia pueda establecer, por vía consultiva, valores, porcentajes o plazos para casos concretos.

Finalmente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver situaciones concretas relacionadas con la contratación de las entidades estatales corresponde a quienes tengan interés en ello, de modo que las afirmaciones aquí realizadas no pueden interpretarse como juicios de valor sobre circunstancias particulares. Al tratarse de reglas que deben definirse en el marco de un procedimiento contractual específico, esta Agencia no puede fijar un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino brindar elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, conforme al principio de juridicidad. Así,

⁴ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Pregunta frecuente “¿Qué es el amparo de calidad y correcto funcionamiento de los bienes?”, disponible en www.colombiacompra.gov.co; en concordancia, Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.3.1.7 y 2.2.1.2.3.1.16.

⁵ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Subdirección de Gestión Contractual. Concepto C-055 del 30 de enero de 2025, conforme al cual la vigencia de la garantía de estabilidad y calidad de la obra no puede ser inferior a cinco (5) años contados a partir de la fecha en la cual la entidad estatal recibe a satisfacción la obra.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cada entidad definirá, en ejercicio de su competencia y previa valoración de los elementos fácticos y jurídicos de su proceso, la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de Colombia. Artículo 209.
- Ley 80 de 1993.
- Ley 1150 de 2007. Artículos 7 y 17.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.2.3.1.12 y 2.2.1.2.3.1.16.
- Decreto Ley 4170 de 2011. Artículo 3, numeral 5, y artículo 11, numeral 8.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución 469 de 2025.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la garantía de cumplimiento y sus amparos, la cláusula penal pecuniaria y la vigencia de los amparos de calidad, esta Subdirección se pronunció, entre otros, en los Conceptos C-200 de 2024, C-055 del 30 de enero de 2025, C-1802 del 22 de diciembre de 2025 y C-660 del 25 de mayo de 2026. 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 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>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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>

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

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

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

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

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

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Gloria Elizabeth Arango Builes
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Adriana Katherine López Rodríguez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE