

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

PRECIO – Concepto

el precio es uno de los elementos esenciales de los contratos estatales, que por lo general se identifica con el valor del contrato. Aunque no todo contrato lo incluye –pues también existen negocios gratuitos– lo usual es que los contratos estatales se configuren como onerosos y, la mayoría de las veces, como conmutativos, cuando hay un acuerdo entre el objeto y la contraprestación pactado por escrito entre la Entidad Estatal y el contratista. El precio es un importante elemento para el contratista, porque equivale a la remuneración que la entidad contratante le pagará como retribución por la ejecución de las obligaciones de dar, hacer o no hacer previstas a su cargo en el contrato. Entonces, es el valor que se da por el objeto, generalmente en dinero, que debe ser determinado o determinable, en los términos de los artículos 1864 y 1865 del Código Civil. De manera general, está compuesto por dos elementos esenciales: los costos y la utilidad, cuya estructuración interna depende de las condiciones técnicas, financieras o regulatorias de cada contrato.

VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO – Costo directos e indirecto

Respecto al valor estimado, el deber de planeación supone que las entidades realicen un análisis adecuado que les permita considerar todos aquellos costos directos –es decir, los que están directamente implicados en la ejecución del objeto– y los costos indirectos –que equivalen a los rubros que no tienen que ver de manera inmediata con la ejecución de las actividades contractuales, pero que integran también el precio, bien porque constituyen erogaciones administrativas o contingentes para el contratista o bien porque se dirigen a salvaguardar su ganancia– que son relevantes para determinar de forma adecuada el precio del bien o servicio a adquirir. Las Entidades están obligadas a presentar el valor de la contratación y su justificación, para lo cual deberán informar los factores relevantes y la metodología implementada para determinarlo, obligación predicable respecto de toda la contratación.

ESTRUCTURACIÓN DEL PRECIO – Impuestos – Excluye retención en la fuente

El impuesto sobre la renta puede constituir una de las variables tributarias a tener en cuenta para la estructuración del precio del contrato. No obstante, distinta es la situación de la retención en la fuente, pues esta no constituye un tributo autónomo, sino un mecanismo de recaudo anticipado del impuesto. En ese sentido, a juicio de esta Agencia no se considera que la retención en la fuente deba incorporarse como un costo independiente en la estructuración del precio del contrato.

En efecto, tal como lo expone la Contraloría General de la República en el concepto No CGR -OJ 010 de 2021 con radicado No. 2021EE0009558, las entidades estatales no tienen la condición de sujetos pasivos del impuesto sobre la renta respecto de los



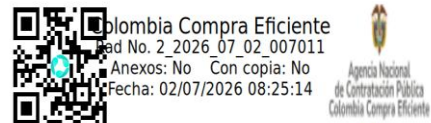
FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ingresos del contratista, por cuanto su intervención se limita al cumplimiento del deber legal de actuar como agentes de retención, realizando la retención en la fuente al momento del pago cuando a ello haya lugar. En ese sentido, mientras el impuesto sobre la renta puede ser analizado como una variable tributaria que incide en la determinación del precio del contrato, la retención en la fuente constituye un mecanismo de recaudo anticipado de dicho impuesto, razón por la cual no resulta procedente otorgarle el mismo tratamiento que a los tributos para efectos de la estructuración del presupuesto oficial o del reconocimiento de un costo independiente dentro del contrato.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 2 de julio de 2026

Señora
Rosa Brígida Garnica Félix
Secretaria de Educación Departamental
Gobernación del Amazonas
educacion@amazonas.gov.co
Bogotá D.C.



Concepto C-947 de 2026

Temas: PRECIO – Concepto / VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO
– Costo directos e indirecto / ESTRUCTURACIÓN DEL
PRECIO – Impuestos – Excluye retención en la fuente

Radicación: Respuesta a consultas con radicado Nos.
1_2026_06_09_007781 y 1_2026_06_19_008283 -
Acumuladas-

Estimada señora Garnica:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, 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 de fecha 9 de junio de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"[...]"

1. ¿En la etapa de planeación contractual y para efectos de la elaboración del análisis del sector y de los estudios previos, puede una entidad estatal considerar la retención en la fuente como una variable tributaria indirecta dentro del análisis económico que sustenta la determinación del valor estimado de la ración del Programa de Alimentación Escolar, sin que ello implique tratarla como costo directo del alimento o como un valor adicional a reconocer al contratista?

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- 2. Para efectos de la estructuración del precio a que hacen referencia los Conceptos C-125 de 2026 y C-355 de 2026 de esa Agencia, ¿la retención en la fuente puede entenderse comprendida dentro de las variables tributarias, financieras o económicas que los agentes del mercado consideran al estructurar sus ofertas y que la entidad debe analizar al estimar el valor del contrato?*
- 3. ¿Existe diferencia jurídica entre considerar la retención en la fuente como una variable económica de referencia dentro del análisis de costos indirectos y factores financieros que inciden en la construcción del precio, y reconocerla como un rubro autónomo que se adiciona al valor del contrato y se paga separadamente al contratista?*
- 4. Cuando el valor de la ración se determina como un valor integral y posteriormente la entidad, en su calidad de agente retenedor, practica la retención en la fuente sobre el pago correspondiente, ¿dicha operación configura una doble imposición tributaria o un reconocimiento económico adicional al contratista, o corresponde simplemente a la aplicación ordinaria del mecanismo de recaudo previsto en la legislación tributaria?*
- 5. En el marco de los principios de planeación y economía previstos en la Ley 80 de 1993 y de las obligaciones de análisis del sector establecidas en el Decreto 1082 de 2015, ¿qué alcance debe otorgarse a las variables tributarias, financieras y económicas que inciden en la ejecución contractual al momento de determinar el valor estimado de contratos celebrados bajo la modalidad de precios unitarios, particularmente en territorios con condiciones logísticas especiales como el Departamento del Amazonas?."*

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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: ¿Es posible incluir la retención en la fuente como parte de los costos del contrato para la estructuración del precio y el valor estimado del contrato?"

2. Respuesta:

El presupuesto oficial es el valor que surge como producto del análisis de mercado que debe hacer la entidad en virtud del principio de planeación, y es el monto con el que cuenta para contratar el bien o servicio que necesita, el cual debe incluir los impuestos.

Para el ordenamiento jurídico colombiano el precio que determinen las entidades como producto de una planeación adecuada es lo que entregarán como retribución del bien o servicio a adquirir, es decir, no lo que se anuncia o una parte de lo que vale el bien o servicio, sino lo que el comprador *efectivamente entregará o pagará* como contraprestación por la cosa recibida. En línea con lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado que en el precio se entienden incluidos *todos los costos* en que se incurre para vender un bien o prestar un servicio.

Así las cosas, la entidad estatal tiene autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. De este modo, con independencia del método empleado para la estimación del valor, se deben considerar los costos, como los tributos que se causen con ocasión de la ejecución del contrato. Para tales efectos, las corresponde a cada

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidad estatal durante la etapa de planeación realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, y con fundamento en dicho estudio deberá tenerse en cuenta los impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar, como parte del precio del contrato.

Bajo este contexto, vale la pena destacar que en los procesos contractuales que estén relacionados con el sector de alimentos es de suma importancia que los costos de los bienes o servicios a contratar se encuentren ajustados a la realidad del mercado teniendo en cuenta las diferentes variables que inciden en la variación de los precios. En tal sentido, la ejecución de contratos de esta naturaleza puede involucrar múltiples tributos –impuestos (v. gr. Renta, IVA, ICA), tasas y contribuciones– para las partes del contrato, de ahí que, la entidad estatal al establecer el valor del contrato debe analizar incluir estos valores.

En consecuencia, el impuesto sobre la renta puede constituir una de las variables tributarias a tener en cuenta para la estructuración del precio del contrato. No obstante, distinta es la situación de la retención en la fuente, pues esta no constituye un tributo autónomo, sino un mecanismo de recaudo anticipado del impuesto. En ese sentido, a juicio de esta Agencia no se considera que la retención en la fuente deba incorporarse como un costo independiente en la estructuración del precio del contrato.

En efecto, tal como lo expone la Contraloría General de la República en el concepto No CGR -OJ 010 de 2021 con radicado No. 2021EE0009558, las entidades estatales no tienen la condición de sujetos pasivos del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos del contratista, por cuanto su intervención se limita al cumplimiento del deber legal de actuar como agentes de retención, realizando la retención en la fuente al momento del pago cuando a ello haya lugar. En ese sentido, mientras el impuesto sobre la renta puede ser analizado como una variable tributaria que incide en la determinación del precio del contrato, la retención en la fuente constituye un mecanismo de recaudo anticipado de dicho impuesto, razón por la cual no resulta procedente otorgarle el mismo tratamiento que a los tributos para efectos de la estructuración del presupuesto oficial o del reconocimiento de un costo independiente dentro del contrato.

Se precisa que la estructuración del precio, en lo que respecta a la inclusión de costos administrativos, debe obedecer a criterios de razonabilidad,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

proporcionalidad y conexidad con la ejecución contractual. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible incorporar dentro del precio aquellos costos que, por su naturaleza o finalidad, no guarden una vinculación objetiva con las actividades requeridas en el marco del contrato. Lo anterior en armonía con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía, postulado que exige la optimización de los recursos públicos.

En este contexto, dado que corresponde a los proponentes estructurar sus ofertas reflejando todos los costos y demás variables económicas inherentes a la ejecución del contrato, conforme a las condiciones del mercado, estos podrán valorar el impacto financiero que la retención en la fuente pueda generar sobre la ejecución contractual al definir el precio de su oferta. Sin embargo, ello no significa que la retención en la fuente deba ser reconocida por la entidad estatal como un concepto autónomo en el presupuesto oficial o como un valor adicional a cargo de la entidad, pues su práctica obedece al cumplimiento de una obligación legal propia de su calidad de agente retenedor.

3. Razones de la respuesta:

El precio es el “valor pecuniario en que se estima algo”¹. El Código Civil y el Código de Comercio, al regular el contrato de compraventa, definen el precio como el dinero que el comprador entrega a cambio de la cosa vendida, en los siguientes términos:

“[Artículo 1849 del Código Civil]: La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquella se dice vender y esta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.

[Artículo 905 del Código de Comercio]: La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a transmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio”.

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Adicionalmente, el precio es uno de los elementos esenciales de los contratos estatales, que por lo general se identifica con el valor del contrato. Aunque no todo contrato lo incluye –pues también existen negocios gratuitos– lo usual es que los contratos estatales se configuren como onerosos y, la mayoría de las veces, como conmutativos, cuando hay un acuerdo entre el objeto y la contraprestación pactado por escrito entre la Entidad Estatal y el contratista². El precio es un importante elemento para el contratista, porque equivale a la remuneración que la entidad contratante le pagará como retribución por la ejecución de las obligaciones de dar, hacer o no hacer previstas a su cargo en el contrato. Entonces, es el valor que se da por el objeto, generalmente en dinero, que debe ser determinado o determinable³, en los términos de los artículos 1864 y 1865 del Código Civil. De manera general, está compuesto por dos elementos esenciales: los costos y la utilidad, cuya estructuración interna depende de las condiciones técnicas, financieras o regulatorias de cada contrato⁴.

Para lo anterior, desde la etapa de planeación y en la fase precontractual, las Entidades Estatales deben calcular tanto el valor estimado del contrato como el presupuesto oficial destinado para satisfacer la necesidad que se pretende suplir con el contrato. Con este fin, las entidades deben realizar el análisis del sector –que incluye el estudio del mercado– y definir la metodología con la cual estructurarán el precio del contrato. Dicho de otro modo, hace parte de los estudios previos la definición del esquema que la Administración usará para estipular el precio. Tal metodología generalmente depende del tipo de contrato, pues hay algunas modalidades más comunes en los de obra pública; otras más utilizadas en los de prestación de servicios y otras más indicadas para los de

² Al respecto, la doctrina sostiene que “Los contratos instados por los entes, organismos y entidades del sector público [...] tienen [...] un carácter oneroso. Efectivamente, el carácter sinalagmático del contrato comporta [...] que cada una de las partes subjetivas recíprocamente tienen una serie de derechos y obligaciones, y el término oneroso nos indica igualmente que el contrato tiene prestaciones recíprocas entre sus partes, por lo que en un contrato en el que existe una determinada prestación (la entrega de un bien mueble, la prestación de un servicio, la realización de una obra) es evidente que debe ser retribuida mediante el abono de la correspondiente contraprestación, es decir, el carácter oneroso del contrato se refiere a la contraprestación que se ofrece por la entidad adjudicadora al contratista por la realización de las actividades objeto del contrato” (Cfr. FERNÁNDEZ ASTUDILLO, José María: El nuevo régimen de la contratación pública. Madrid: Wolker Kluwer, 2018. P. 268).

³ MARÍN CORTÉS, Fabián G. El precio. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo, Medellín, 2012, p. 60.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A sentencia de 19 de julio de 2018, M.P. Marta Nubia Velázquez Rico, Rad. 2013-01826(57.576)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concesión, por mencionar algunos ejemplos⁵. No hay, pues, una sola metodología para pactar el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas, en la contratación estatal. Dentro de tales esquemas de establecimiento del precio pueden citarse, por ejemplo: i) los precios unitarios –calculados de acuerdo con las unidades que componen el objeto del contrato–, ii) el precio global –que equivale al monto total, sin discriminar unidades–, y iii) la administración delegada de recursos –en la que se distinguen los costos de inversión de los honorarios del administrador–.

En cualquier caso, la elección entre uno u otro sistema depende de la planeación realizada por la entidad contratante, pues es una herramienta de gerencia pública, la cual exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos. Lo anterior, con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y cuáles son sus características, especificaciones, precios, costos asociados, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc., que conlleven a una diligente escogencia de la mejor oferta para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales.

En este sentido, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contiene disposiciones que demandan que las Entidades Estatales realicen una adecuada planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración,

⁵ “La manera como las ofertas presentan el precio varía demasiado, incluso por razón de la costumbre que se impone en determinados negocios. Por ejemplo, tratándose de la compraventa, del suministro o la prestación de servicios profesionales –entre otros contratos, que de hecho son la mayoría– el valor que se ofrece no se desglosa para revelar al destinatario su estructura de costos. El proponente se limita a establecer una cifra por la que está dispuesto a asumir ciertas obligaciones, pero el comprador desconoce cómo se compone internamente, es decir, no sabe –ni usualmente le interesa conocerlo– qué parte del valor corresponde a gastos de mano de obra, de transporte, de energía, cuál es la utilidad esperada, entre otros conceptos. En estos casos se limita a conocer con claridad absoluta cuánto le costará el bien o el servicio, porque es lo que pagará.

Sin embargo, en otros negocios, como la obra pública, la concesión y la consultoría, el Estado está acostumbrado a que se desglosen intensamente los costos, exigiendo no sólo el precio total sino una distinción entre los *costos directos* y los *costos indirectos*. Los primeros son los gastos imprescindibles para ejecutar la obra, entre los que se encuentra: la adquisición de materiales, insumos y suministros, la inversión en equipos, el pago de la mano de obra de las cuadrillas de trabajadores obreros y otros gastos afines –representados en los *ítems* que componen el contrato–. Los costos *indirectos* aluden a los gastos que también son necesarios para la obra, pero que no hacen parte de los elementos mismos con los que se construye, es decir, se trata de los costos de administración de la obra, los imprevistos que se presentan durante su ejecución y la utilidad esperada” (MARÍN CORTÉS, Fabián. El precio. Serie: Las cláusulas del contrato estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2012. pp. 63-64).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

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

[...]

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

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

13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados [...]”.

De la norma citada se resalta que, en virtud del principio de economía, para iniciar un proceso de contratación se requieren unos estudios previos que permitan estructurar, concretar y viabilizar los aspectos esenciales del futuro contrato, dentro de los cuales se encuentran su objeto y valor estimado, entre otros elementos. Los componentes de los estudios previos que sirven de soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones y el contrato, están previstos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, norma

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que exige que se determine el objeto a contratar con sus especificaciones y se estime el costo que implica la celebración del contrato de la siguiente manera:

"2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

[...]

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración".

Respecto al valor estimado, el deber de planeación supone que las entidades realicen un análisis adecuado que les permita considerar todos aquellos *costos directos* –es decir, los que están directamente implicados en la ejecución del objeto– y los *costos indirectos* –que equivalen a los rubros que no tienen que ver de manera inmediata con la ejecución de las actividades contractuales, pero que integran también el precio, bien porque constituyen erogaciones administrativas o contingentes para el contratista o bien porque se dirigen a salvaguardar su ganancia– que son relevantes para determinar de forma adecuada el precio del bien o servicio a adquirir. Las Entidades están obligadas a presentar el valor de la contratación y su justificación, para lo cual deberán informar los factores relevantes y la metodología implementada para determinarlo, obligación predicable respecto de toda la contratación.

De lo expuesto es claro que para el ordenamiento jurídico colombiano el precio que determinen las entidades como producto de una planeación adecuada es lo que entregarán como retribución del bien o servicio a adquirir, es decir, no lo que se anuncia o una parte de lo que vale el bien o servicio, sino lo que el comprador *efectivamente entregará o pagará* como contraprestación por la cosa recibida. En línea con lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado que en el precio se entienden incluidos *todos los costos* en que se incurre para vender un bien o prestar un servicio. En este sentido, "El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

funcionamiento y las previsiones para amortización y crecimiento de la inversión”⁶.

De esta forma, independiente del esquema que la administración usará para estipular el precio, es importante precisar que este debe incluir los costos en que incurrirá el contratista para cumplir sus obligaciones y obtener la utilidad que espera del negocio, entre los cuales se encuentran los impuestos que afectarán el contrato. Así, sea que se determine el esquema de precios unitarios o global o cualquier otra metodología, se ha sostenido por la doctrina que dentro del precio se incluyen todos los costos en que incurre el contratista para cumplir con las obligaciones que va a adquirir y satisfacer su derecho a obtener utilidad:

En primer lugar, el precio debe incluir los costos en que incurrirá el contratista para cumplir sus obligaciones y obtener la utilidad que espera del negocio. Esto significa que hacen parte del precio las inversiones y gastos que deba hacer, más la utilidad que espera. *Entre los costos se encuentran los impuestos que afectarán el contrato, por ejemplo, el IVA, la contribución especial, las estampillas, y otros.* Esta precisión resulta importante porque el valor, que incluye el impuesto, determina el precio final. Basta hacer una pregunta para entender la idea: ¿un bien gravado puede venderse sin el impuesto, sin violar las normas tributarias? Como no es posible, entonces es inevitable incorporarlo al costo, porque el oferente -futuro contratista- inevitablemente debe incurrir en él, so pena de no poder cobrarlo luego. En otras palabras, es absurdo presentar una oferta que no incluya los impuestos que gravan la actividad o los productos, guardando la esperanza de que se adjudique el contrato por ese precio -que será bajo-, y confiando en que posteriormente se podrá facturar el impuesto, so pretexto de que al fin y al cabo la ley grava la actividad. Por el contrario, el oferente tiene la obligación de incluir todos los gastos en que incurrirá para vender sus bienes o servicios, so pena de que la entidad entienda que el precio ofrecido los incluye, y luego sólo pagará el precio ofertado, pues allí se debieron incluir -es lo lógico y así debe entenderse- todos los gastos en que incurrirá el proponente⁷. (Énfasis por fuera de texto).

Conforme con lo expuesto, el precio es el total del valor que paga el comprador por un bien o servicio, y eso incluye los tributos que apliquen, por

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2002, C.P. Ligia López Díaz, Rad. 13.408.

⁷ *Ibíd.*, p. 60

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

una sencilla razón, ningún comprador podrá hacerse a la propiedad de una cosa o beneficiarse de un servicio sino paga la totalidad de lo que incluye el precio. En otros términos, si la venta de determinado bien o servicio está gravado con ciertos tributos, estos se entienden incluidos en el precio, pues no se podrá tener acceso al bien si no se paga la totalidad de lo que vale.

Este mismo cálculo debe realizarlo la Administración al fijar el presupuesto oficial, esto es, el precio probable de las obras, bienes o servicios requeridos, cuya estimación depende de los estudios técnicos y económicos. En consecuencia, tanto por parte de la entidad, al estructurar el proceso de contratación –ya sea con los estudios previos y los pliegos de condiciones–, como por parte del proponente, al estructurar su oferta, tratándose del precio, deben identificarse e incluirse los costos usuales que reporta el mercado o la actividad, como por ejemplo los derivados de los tributos, para una acertada estimación del valor del contrato a celebrar.

Así las cosas, la entidad estatal tiene autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. De este modo, con independencia del método empleado para la estimación del valor, se deben considerar los costos, como los tributos que se causen con ocasión de la ejecución del contrato. Para tales efectos, las corresponde a cada entidad estatal durante la etapa de planeación realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, y con fundamento en dicho estudio deberá tenerse en cuenta los impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar, como parte del precio del contrato.

Bajo este contexto, vale la pena destacar que en los procesos contractuales que estén relacionados con el sector de alimentos es de suma importancia que los costos de los bienes o servicios a contratar se encuentren ajustados a la realidad del mercado teniendo en cuenta las diferentes variables que inciden en la variación de los precios. En tal sentido, la ejecución de contratos de esta naturaleza puede involucrar múltiples tributos –impuestos (v. gr. Renta), tasas y contribuciones– para las partes del contrato, de ahí que, la entidad estatal al establecer el valor del contrato debe analizar incluir estos valores.

De igual forma, le corresponde al proponente reflejar en su oferta todos los costos inherentes al contrato a ejecutar, conforme a las condiciones

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

habituales del mercado, lo que incluye los tributos y demás gravámenes que razonablemente puedan derivarse de la ejecución del contrato. Sin embargo, esto no lo habilita para trasladar de manera indiscriminada la totalidad de la carga tributaria a la entidad estatal, especialmente respecto de aquellos tributos que no presentan una relación directa, clara y necesaria con el objeto del contrato.

En relación con la retención en la fuente a la que alude en su consulta, es importante tener en cuenta que la Contraloría General de la República en el concepto No CGR -OJ 010 de 2021 con radicado No. 2021EE0009558, señaló lo siguiente respecto de su naturaleza jurídica:

"La retención en la Fuente es un mecanismo que tiene por finalidad conseguir que el impuesto de renta se recaude dentro del mismo ejercicio gravable (Artículo 367 del Estatuto Tributario). La retención en la fuente, a diferencia de los indicados anteriormente, no es un tributo, sino un "mecanismo anticipado de recaudo", o como lo indican algunos doctrinantes, "un mecanismo de recaudo simultáneo a la causación", lo anterior, por cuanto la ley le asigna a un tercero (retenedor) la obligación de descontar de los pagos que realiza al contribuyente (retenido o beneficiario del pago) una suma de dinero (porcentaje de retención en la fuente) como pago anticipado del Impuesto de Renta que se genera por concepto de los ingresos recibidos. Al finalizar el respectivo período gravable, el contribuyente (retenido) realizará su autoliquidación de los tributos que le corresponde cancelar y descontará de la cuantía que arroje esta liquidación, los valores que se le ha descontado por concepto de retenciones en la fuente. Las entidades públicas no son sujetos pasivos del Impuesto de Renta, y por tanto no podrían asumir como suya, la obligación de cancelar retenciones en la fuente, su papel se limita a actuar como agentes de retención en la fuente, "delegatarios del Estado o agentes de éste, responsables ante el fisco por el recaudo de la retención en la fuente, su determinación y consignación" y como tal, deben cumplir con su obligación de intermediarios en el proceso de recaudo del impuesto de renta, de las personas a las cuales se les cancela sumas de dinero, por conceptos sujetos a dicha retención".

En consecuencia, el impuesto sobre la renta puede constituir una de las variables tributarias a tener en cuenta para la estructuración del precio del contrato. No obstante, distinta es la situación de la retención en la fuente, pues esta no constituye un tributo autónomo, sino un mecanismo de recaudo anticipado del impuesto. En ese sentido, esta Agencia no considera que la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

retención en la fuente deba incorporarse como un costo independiente en la estructuración del precio del contrato.

En efecto, tal como lo expone el concepto de la Contraloría General de la República, las entidades estatales no tienen la condición de sujetos pasivos del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos del contratista, por cuanto su intervención se limita al cumplimiento del deber legal de actuar como agentes de retención, realizando la retención en la fuente al momento del pago cuando a ello haya lugar. En ese sentido, mientras el impuesto sobre la renta puede ser analizado como una variable tributaria que incide en la determinación del precio del contrato, la retención en la fuente constituye un mecanismo de recaudo anticipado de dicho impuesto, razón por la cual no resulta procedente otorgarle el mismo tratamiento que a los tributos para efectos de la estructuración del presupuesto oficial o del reconocimiento de un costo independiente dentro del contrato.

Se precisa que la estructuración del precio, en lo que respecta a la inclusión de costos administrativos, debe obedecer a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y conexidad con la ejecución contractual. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible incorporar dentro del precio aquellos costos que, por su naturaleza o finalidad, no guarden una vinculación objetiva con las actividades requeridas en el marco del contrato. Lo anterior en armonía con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía, postulado que exige la optimización de los recursos públicos.

En este contexto, dado que corresponde a los proponentes estructurar sus ofertas reflejando todos los costos y demás variables económicas inherentes a la ejecución del contrato, conforme a las condiciones del mercado, estos podrán valorar el impacto financiero que la retención en la fuente pueda generar sobre la ejecución contractual al definir el precio de su oferta. Sin embargo, ello no significa que la retención en la fuente deba ser reconocida por la entidad estatal como un concepto autónomo en el presupuesto oficial o como un valor adicional a cargo de la entidad, pues su práctica obedece al cumplimiento de una obligación legal propia de su calidad de agente retenedor.

En todo caso, debido a que las entidades estatales gozan de autonomía para definir la metodología mediante la cual estructurarán el precio del contrato, la identificación de los costos administrativos, así como de los tributos,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contribuciones, tasas y demás gravámenes que resulten aplicables, deberá efectuarse a partir del análisis particular de cada proceso de contratación, considerando su objeto, alcance, riesgos, condiciones de ejecución y la normativa que resulte aplicable.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. 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 en adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dado que sólo tiene a cargo la interpretación abstracta de las normas del sistema de compras y contratación pública, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto, 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 frente a las autoridades que cumplen funciones de control y vigilancia.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Código Civil. Artículo 1849.
- Código de Comercio. Artículo 905.
- Ley 80 de 1993, artículo 25.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A sentencia de 19 de julio de 2018, M.P. Marta Nubia Velázquez Rico, Rad. 2013-01826(57.576)
- Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 24 de octubre de 2002, C.P. Ligia López Díaz, Rad. 13.408.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se sobre la determinación del precio en los contratos estatales en los Conceptos 4201912000007092 del 29 de noviembre de 2019; 4202012000000093, C-037 del 28 de enero de 2020, 4202012000000664 del 30 de enero de 2020, C-191 del 16 de marzo de 2020, C-211 del 8 de abril de 2020, C-714 del 9 de diciembre de 2020, C-059 del 10 de marzo de 2021, C-613 del 6 de octubre de 2022, C-716 de 15 de noviembre de 2022, C-802 de 23 de noviembre de 2022, C-854 del 9 de diciembre de 2022, C-914 del 27 de diciembre de 2022, C-361 de septiembre de 2023, C-401 del 27 de septiembre de 2023 y C-455 del 18 de septiembre de 2024, C-248 del 3 de abril de 2025, C-460 del 18 de junio de 2025, C-1797 del 16 de diciembre de 2025 y C-1613 de 22 de diciembre de 2025, entre otros. Estos 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>

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>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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: Tatiana Baquero Iguarán



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

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