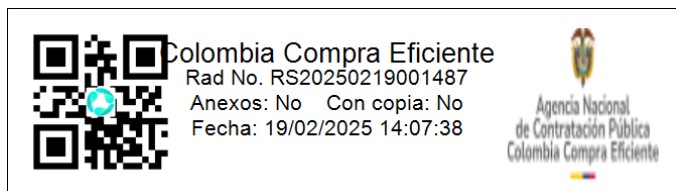


FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 19 de Febrero de 2025

Señor(a)
Ciudadano(a) Anónimo(a)
linaayalapineda@gmail.com
Ciudad



Concepto C-033 de 2025

Temas: CONTRATOS ESTATALES – Requisitos de ejecución – Requisitos legales – Requisitos convencionales/ DOCUMENTOS TIPO DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE – Reporte de contratos en ejecución – Capacidad residual – Rechazo de la oferta

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. P20250114000262

Estimado(a) Ciudadano(a) Anónimo(a):

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de petición de fecha del 14 de enero de 2025, en la que realiza la siguiente consulta:

“El proponente informó dos contratos en ejecución: Sin embargo, al cierre del proceso, se ha identificado que el proponente tiene una carta de aceptación vigente para un contrato por un valor de \$27.472.500 y un plazo de ejecución de 15 días, el cual no fue reportado en su oferta. Este contrato fue aceptado oficialmente el 3 de diciembre de 2024, antes de la fecha de cierre del proceso. El proponente ha señalado que no reportó este contrato porque, según su interpretación, el contrato aún no estaba firmado en la plataforma SECOP II al momento de la presentación de la oferta. En ese sentido, quisiera solicitar su aclaración sobre lo siguiente. Si un contrato cuya carta de aceptación está firmada y publicada antes de la fecha de cierre del proceso, pero aún no está formalmente firmado en la plataforma SECOP II, debe ser considerado un contrato en ejecución y,

FORMATO PQRS

por lo tanto, debe ser reportado en la oferta. En caso afirmativo, si el proponente está obligado a incluir este contrato en su de" [sic]

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, se evidencia que esta se encuentra relacionada con la aplicación de los Documentos Tipo para el sector de infraestructura de transporte emitidos por esta Agencia. En ese sentido, le informamos que la misma será resuelta desde los siguientes interrogantes: i) ¿Cuándo se considera que un contrato está en la fase de ejecución?; ii) Según las reglas establecidas por los Documentos Tipo para el sector de infraestructura de transporte, ¿es obligación de los proponentes reportar la totalidad de sus contratos?

2. Respuesta:

i) De acuerdo con lo señalado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo sustituyan o complementan–, los contratos

FORMATO PQRS

estatales se consideran en fase de ejecución cuando han completado el lleno de los requisitos para ello. En ese sentido, es de menester aclarar que, los requisitos para la ejecución de los contratos estatales pueden ser “legales” o “convencionales”. Los primeros son aquellos que se encuentran previstos en la ley y los segundos, son los estipulados por las partes. En otros términos, los requisitos legales son elementos de la naturaleza, mientras que los requisitos convencionales son elementos accidentales.

Los requisitos legales de ejecución, de acuerdo con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, son: i) la existencia de la aprobación de las garantías exigidas en el contrato, ii) la existencia de la apropiación presupuestal correspondiente y iii) la acreditación del cumplimiento de las obligaciones convencionales con el Sistema de Seguridad Social Integral. Y respecto de los convencionales, se tiene que estos son aquellos que no se encuentran consagrados en la ley sino que se pactan en la minuta del contrato o los que el contratista acepta al momento del pliego de condiciones o documento equivalente.

ii) De acuerdo con las reglas establecidas en los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 4, los proponentes deberán informar en su oferta todos los contratos que tengan en ejecución antes de la fecha de cierre del proceso de contratación, esto, en virtud de lo señalado en el numeral 3.11 del “Documento Base” y el “Formato 5 – Capacidad Residual” de los referidos Documentos Tipo. Sin embargo, es de menester precisar que tal obligación guarda su fundamento en el requisito habilitante de capacidad residual o K de contratación, que se exige únicamente en los procesos de contratación de obra pública con el fin de determinar la aptitud oferente para cumplir oportuna y cabalmente con el objeto de un contrato de obra, sin que sus otros compromisos contractuales afecten su habilidad de responder con las obligaciones que se deriven de este.

Finalmente se precisa, que en casos en los que el proponente omita relacionar esta información en su oferta, el literal X del numeral 1.15 del Documento Base de dichos Documentos Tipo, establece que será causal de rechazo de la propuesta el “[n]o informar todos los contratos que el proponente tenga en ejecución antes del cierre, necesarios para acreditar su capacidad residual conforme a la sección 3.11”. La causal del literal X del numeral 1.15 solamente

FORMATO PQRS

aplica cuando el proponente no informa todos los contratos que tiene en ejecución antes del cierre. Esto se traduce en un deber de cumplir con esta exigencia, sin tener en cuenta la información relacionada en cada uno de ellos. Por ejemplo, si el contratista tiene en ejecución diez contratos, esta causal aplica si el contratista reporta nueve o menos; excluyéndose la configuración de la causal cuando el proponente comete algún error en la información de los contratos, siempre que los reporte todos. Por tanto, la configuración de la causal de rechazo del literal X es objetiva, pues solo aplica ante la omisión del proponente de informar el número total de contratos en ejecución antes del cierre.

3. Razones de la respuesta

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

- De manera preliminar, es pertinente indicar que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, prevé dos tipos de exigencias en relación con los contratos estatales, estas son: i) las relacionadas con el perfeccionamiento y ii) las que tienen que ver con la ejecución. Si bien ambas se complementan y marcan el origen de la fase contractual –o de ejecución–, es importante distinguirlas, ya que las consecuencias jurídicas que generan son diferentes.
- Los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal son mandatos normativos que determinan cuándo se entiende celebrado. Es decir, se trata de prescripciones que establecen en qué momento existe el contrato. Según el artículo 1.501 del Código Civil, todo contrato se caracteriza por tener tres tipos de elementos: los de la esencia, los de la naturaleza y los accidentales. Los de la esencia son aquellos que, al cumplirse, marcan la existencia del contrato y le otorgan su identidad o tipología, permitiendo que no se confunda con otro contrato. Los de la naturaleza son aquellos que, no siendo esenciales al contrato, se entienden incorporados por ministerio de la ley, aun ante el silencio de las partes. Y los accidentales son los que las partes agregan en ejercicio de su autonomía de la voluntad, ya que no son ni esenciales, ni de la naturaleza del contrato¹

¹ En efecto, este enunciado normativo establece: "Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia,

FORMATO PQRS

- . Los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal ingresan dentro de los elementos de la esencia.
- En efecto, el primer inciso del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 establece que “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”. Como se advierte, el legislador dispuso que para que el contrato estatal exista, no solo debe haber un acuerdo sobre la obligación principal del negocio –es decir, sobre el “objeto”– y sobre la contraprestación, sino que se debe plasmar por escrito. Tal circunstancia le ha permitido a la doctrina concluir que el contrato estatal regulado en EGCAP es “[...] principalmente, solemne, ya que la manifestación de voluntad, si no se expresa bajo la forma ad solemnitatem o ad substantiam actus exigida por la ley, es inexistente, es decir, se entiende que el contrato jamás ha sido creado para el mundo jurídico”².
 - La excepción a esta regla se encuentra en el cuarto inciso del mismo artículo, según el cual, “En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante”. En otras palabras, por regla general, los contratos estatales deben constar por escrito, salvo que se presente una situación de urgencia manifiesta en la que no haya tiempo de cumplir con esta formalidad.
 - Analizados los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal, es necesario distinguirlos, por tanto, de los requisitos de ejecución, e indicar cuáles son las exigencias de esta segunda clase establecidas en el EGCAP. Si el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento permite que el contrato exista, la observancia de los requisitos de ejecución posibilita el

las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales”.

² EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013. pp. 28-29.

FORMATO PQRS

inicio de la fase de realización de las actividades pactadas en el contrato, es decir, el cumplimiento del objeto del negocio jurídico.

- En ese orden, los requisitos de ejecución de los contratos estatales pueden ser “legales” o “convencionales”. Los primeros son aquellos que se encuentran previstos en la ley. Los segundos son estipulados por las partes. En otros términos, los requisitos legales de ejecución son elementos de la naturaleza, mientras que los requisitos convencionales de ejecución son elementos accidentales. Teniendo en cuenta que en la consulta se indaga por el acta de inicio, es importante precisar si se trata de requisitos de ejecución legales o convencionales.
- Para determinar lo anterior, conviene hacer referencia al segundo inciso del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007. Dicha norma sobre los requisitos legales, establece:

“Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda”.

- Como puede observarse, los requisitos legales de ejecución son: i) la aprobación de las garantías exigidas en el contrato, ii) la existencia de la apropiación presupuestal correspondiente y iii) la acreditación del cumplimiento de las obligaciones con el Sistema de Seguridad Social Integral. Por su parte, serán requisitos convencionales aquellos que no se encuentran consagrados en la ley sino que se pactan en la minuta del contrato o que el contratista acepta al momento de adherirse al clausulado del pliego de condiciones o documento equivalente.
- Dichos requisitos se relacionan en que, deben cumplirse para que inicie la ejecución del contrato, sin que por ello puedan considerarse elementos de la esencia –de perfeccionamiento– del negocio jurídico, ni de su validez. En otras palabras, un contrato estatal existe, así no se hayan aprobado las

FORMATO PQRS

garantías, o expedido el registro presupuestal, o a pesar de que el contratista no esté al día en el cumplimiento de sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social Integral, pero no puede comenzar a ejecutarse.

- Ahora bien, y atendiendo al objeto de la consulta, debe precisarse que, el numeral 3.11 del Documento Base de los Documentos Tipo de obra pública de licitación de infraestructura de transporte, los cuales fueron actualizados en su cuarta (4) versión mediante la Resolución 465 del 10 de septiembre de 2024, establece como uno de los requisitos para habilitarse en este tipo de procesos, la capacidad residual. Esta, según lo señalado en la "Guía para determinar y verificar la capacidad residual del proponente en los procesos de contratación de obra pública" emitida por Colombia Compra Eficiente, consiste en la "aptitud de un oferente para cumplir oportuna y cabalmente con el objeto de un contrato de obra, sin que sus otros compromisos contractuales afecten su habilidad de responder con el contrato objeto del Proceso de Contratación".
- Por ello, en el marco de la aplicación de tales Documentos Tipo, constituye una obligación para los proponentes, el relacionar en la oferta, particularmente en el "Formato 5 – Capacidad Residual", todos los contratos que a la fecha de cierre del proceso de contratación tengan en estado de ejecución, esto, con el fin de habilitarse en el proceso. Sin embargo, en caso de que no se cumpla con tal requisito, la oferta del proponente será objeto de rechazo, según lo establecido en el literal X del numeral 1.15 del Documento Base, que en su tenor literal establece como causal de rechazo el "[n]o informar todos los contratos que el proponente tenga en ejecución antes del cierre, necesarios para acreditar su capacidad residual conforme a la sección 3.11".
- Finalmente, resulta a bien señalar, que para el proceso de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, el artículo 3 de la Resolución No. 465 del 10 de septiembre de 2024, dispone la inalterabilidad de los Documentos Tipo, la cual consiste en que las Entidades Estatales no pueden incluir o modificar en los Documentos del Proceso, las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en dichos documentos. En consecuencia, las condiciones establecidas en los Documentos Tipo que

FORMATO PQRS

adopte Colombia Compra Eficiente, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Código Civil. Artículo 1.501
- Ley 80 de 1993. Artículo 41
- Ley 1150 de 2007. Artículo 23
- Resolución 465 del 10 de septiembre de 2024 " Por la cual se adopta la versión 4 de los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 240 de 2020". Disponible [aquí](#)

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre los Documentos Tipo para el sector de infraestructura de transporte, esta Subdirección se ha pronunciado en los conceptos Nos. C-056 del 8 de enero de 2020, C-069 del 24 de enero de 2020, C-097 del 5 de febrero de 2020, C-198 del 17 de abril de 2020, C-325 del 26 de mayo de 2020, C-444 del 13 de julio de 2020, C-466 del 24 de julio de 2020, C-485 del 29 de julio de 2020, C-501 del 29 de julio de 2020, C-478 del 30 de julio de 2020, C-450 de 3 de agosto de 2020, C-497 del 6 de agosto de 2020, C-528 del 18 de agosto de 2020, C-531 del 21 de agosto de 2020, C-546 del 26 de agosto de 2020, C-597 del 14 de septiembre de 2020, C-618 del 17 de septiembre de 2020, C-630 del 21 de octubre de 2020, C-633 del 2 de octubre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020, C-716 del 30 de octubre de 2020, C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-665 del 11 de noviembre de 2020, C-697 del 21 de diciembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020 y C-018 del 23 de febrero de 2021, C-233 del 24 de mayo de 2021, C-355 del 19 de julio de 2021, C-452 del 31 de agosto de 2021, C-454 del 31 de agosto de 2021, C-502 del 21 de septiembre de 2021, C-526 del 27 de septiembre de 2021, C-605 del 2 de noviembre de 2021, C-665 del 23 de diciembre de 2021, C-735 del 28 de enero de 2022, C-437 del 6 de septiembre de 2022, C-421 del 13 de septiembre de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para



FORMATO PQRS

consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

Nos complace informarte que ya están disponibles las nuevas versiones de los Documentos Tipo para Infraestructura de Transporte, recuerda que es de obligatoria observancia por TODAS las entidades sometidas al EGCAP y entidades de régimen especial, con las excepciones de ley:

- **Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3:** [03. Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)
- **Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2:** [02. Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2. | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, le contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

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



FORMATO 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,

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Nasly Yeana Mosquera Rivas Analista T2-06 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