

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

1. IDENTIFICACIÓN DEL INFORME

Fecha:	30 de junio del 2026
Ciudad:	Bogotá D.C.
Título del Informe:	Informe sobre la presentación de comentarios por parte de la ciudadanía y grupos de interés en relación con el documento titulado <i>Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación</i>
Objeto del Informe:	Evaluar la pertinencia, y dar respuesta a los comentarios que fueron presentados por los ciudadanos y grupos de interés frente al documento <i>Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación</i>
Código Interno del informe:	CCE-DES-PC-38
TRD Y Ubicación electrónica:	INFORMES

2. DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD

2.1 Objetivo de la actividad: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, pone a disposición de todos los actores del sistema de compra y contratación pública el informe de respuesta a los comentarios recibidos durante la etapa de publicación para comentarios del proyecto de actualización de la *Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías*.

3. ALCANCE Y POBLACION OBJETIVO

3.1 Dentro de los Grupos de valor e Interés convocados destacan Entidades Estales, Empresas Privadas y Ciudadanía.

3.2 Para la construcción final del documento se contó con total de (84) intervenciones, realizadas por diferentes partícipes del Sistema de Compra y Contratación Pública, entre de los que destaca: Entidades, Empresas Privadas y Ciudadanía.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

4. EVIDENCIA DE LA DIFUSIÓN DE LA ACTIVIDAD

4.1 Dentro de los medios utilizados para socializar el contenido del borrador de la *Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías*. Se implementaron en primera medida herramientas de recolección de información tales como remisión de encuestas (esto previo a la publicación de la versión borrador del documento). Posteriormente, se procedió con su publicación SUCOP y en la página web institucional. Adicionalmente, se implementó un despliegue de difusión en redes sociales tales como: Facebook, Instagram y X y se organizaron mesas de trabajo interinstitucionales.

4.2 El borrador del documento para que la ciudadanía y demás interesados formularan observaciones en el periodo comprendido entre el **8 y el 22 de mayo de 2026**.

4.3 Como estrategia de divulgación como previamente se mencionó se publicó tanto en SUCOP como en la página web institucional. Adicionalmente, se hicieron publicaciones en las diferentes redes sociales de la Agencia y se implementaron espacios de socialización tales como mesas de trabajo con Entidades Estatales y gremios.

4.4 Enlaces y evidencias de difusión

[Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación](#)

rieda Estadísticas

Esta consulta se cerró el **viernes, 22 de mayo de 2026**. La entidad está analizando los comentarios.

Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación

 0  8  Compartir

Código: PN-2026-29352	Estado: En análisis de los comentarios	Tipo de documento: Otro	Es un reglamento técnico: Sí
---------------------------------	--	-----------------------------------	--

Tema u objeto:
La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colomba Compra Eficiente, en su calidad de ente rector en materia de compras y contratación pública, actualiza la Guía para la exigencia y constitución de garantías en los procesos de contratación con el propósito de ofrecer recomendaciones, lineamientos y buenas prácticas que faciliten a las Entidades Estatales la adecuada constitución de garantías dentro de los procesos contractuales que adelanten. La nueva versión de la guía busca fortalecer la pertinencia y efectividad de las orientaciones ofrecidas, facilitando a las Entidades Estatales la exigencia y constitución de las garantías contractuales conforme a las disposiciones normativas. Con ello se promueve una gestión orientada a optimizar el uso de los recursos públicos, asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales y generar mayor confianza en la administración pública.

Documentos anexos:

 Documento de consulta.pdf	Fecha de mod.: 08 de may de 2026, 9:09 a. m.
 01_Guia para la exigencia de garantias en los procesos de contratacion - Version preliminar.pdf	Fecha de mod.: 08 de may de 2026, 9:05 a. m.

Documentos del proceso de consulta:

 Comentarios de la comunidad.pdf	Fecha de mod.: 25 de may de 2026, 8:14 a. m.
 Comentarios de la comunidad.csv	Fecha de mod.: 25 de may de 2026, 8:14 a. m.

Entidad:
Agencia Nacional De Contratación - Colombia Compra Eficiente

Fecha de publicación:
8 de may de 2026

Fecha de cierre:
22 de may de 2026


Encuesta de lenguaje claro
La encuesta de lenguaje claro no fue diligenciada por ninguna persona.

 Todos los cambios realizados de esta consulta son responsabilidad exclusiva de la entidad responsable del proyecto.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

CONVOCATORIAS / COLOMBIA COMPRA EFICIENTE / AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Participación ciudadana de la Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación

Inicio > Participación ciudadana de la Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación

Invitar a los actores del sistema de compra pública a comentar la Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación con propósito de conocer las opiniones de la ciudadanía.

Fecha de inicio: 08/05/2026

Fecha de cierre: 22/05/2026

Formulario para comentarios: [Click Para ir al formulario](#)

<https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=29352>

Detalles del elemento

Fecha de inicio	08/05/2026 12:00 am
Fecha de cierre	22/05/2026 12:00 am

Anexos

Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación	Descargar
--	---------------------------

[Ingresar a enlace](#)

Redes Sociales de la ANCP-CCE

RED	FECHA	PUBLICACIÓN	LINK
Pág. Web (Banner)	11/05/2026		N/A
X	08/05/2026		https://x.com/colombiacompra/status/2052905049651564645?s=48&t=MLaSCISpyiK7NL41HwM1cA

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

			
Facebook	08/05/2026		https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=1292719952968124&id=100066903944891&mibextid=wwXifr&rdid=RL3t6fFC47S3PdKY#

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

			
Instagram	Mayo 2026		N/A

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Encuestas sobre la constitución, exigencia y seguimiento a garantías

En el marco de la actualización de la *Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías*, la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente diseñó y remitió una encuesta a diversas entidades estatales, con el propósito de obtener un panorama amplio sobre los parámetros aplicables y las dificultades que enfrentan al momento de constituir garantías.

Como resultado de este ejercicio, 19 entidades remitieron sus respuestas, y varias de las recomendaciones formuladas fueron incorporadas en la consolidación de la Guía. En ese sentido, a continuación se relacionan las entidades que participaron de manera activa:

- Agencia de Desarrollo Rural -ADR-
- Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-
- Agencia Nacional de Seguridad Vial -ANSV-
- Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP-
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-
- Gobernación de Antioquia
- Gobernación del Atlántico
- Gobernación del Caquetá
- Gobernación del Guaviare
- Gobernación del Meta
- Gobernación de Nariño
- Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
- Ministerio de Ambiente
- Ministerio de Educación
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Prosperidad Social
- Superintendencia de Salud
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Mesas de socialización con entidades y gremios

Con el propósito de ampliar los espacios de participación, especialmente para las Entidades Estatales y los gremios del sector, el

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

19 de mayo de 2026 la Subdirección de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, llevó a cabo dos jornadas de socialización. En estas sesiones se presentó el contenido de la actualización de la *Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación*, destacando su relevancia para fortalecer la gestión contractual y se invitó a los partícipes a consultar el documento y presentar las observaciones que consideraran a lugar.

5. RESULTADOS DE LA PARTICIPACION

La guía fue puesta en periodo de comentarios del 8 a el 22 de mayo de 2026 donde diferentes actores del Sistema de Compra y Contratación Pública, dentro de los que se destacan Entidades Estatales, entidades privadas, proveedores y empresas de diferentes sectores, participaron de manera activa mediante la suscripción de ochenta y cuatro **(84) observaciones**.

Particularmente, se realizaron comentarios respecto de los siguientes apartados del documento:

- i) Observaciones de carácter general
- ii) Alcance
- iii) ¿Qué son las garantías contractuales en la contratación estatal?
- iv) Las garantías como mecanismo de gestión de gestión del riesgo en la contratación
- v) Clases de garantías
 - a. Contrato de Seguro
 - b. Garantía bancaria
 - c. Otros tipos de garantías exigibles
 - d. Indivisibilidad de las garantías en la contratación estatal
- vi) Garantía de la seriedad de la oferta
 - a. Eventos cubiertos
- vii) Garantía única de cumplimiento
 - a. Buen manejo y correcta inversión del anticipo
 - b. Cumplimiento del contrato
 - c. Pago de salarios, prestaciones legales e indemnizaciones laborales
 - d. Calidad del servicio
 - e. Otros amparos
- viii) Responsabilidad civil extracontractual
- ix) Garantías reguladas por normas especiales
 - a. Órdenes de compra de Acuerdos Marco de Precios
 - b. Garantías diferenciales

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

- x) Exigibilidad de las garantías
 - a. Procesos y contratos en los que son exigibles las garantías
- xi) Verificación y aprobación de garantías
 - a. Reporte en las plataformas del SECOP
 - b. Control durante la ejecución y liquidación del contrato
 - c. Modificación, restablecimiento y ampliación
- xii) Procedimiento para hacer efectivas las garantías
 - a. Garantías bancarias
- xiii) Garantías en contratos exceptuados del estatuto general de contratación de la administración pública
- xiv) Recomendaciones y buenas prácticas contractuales
- xv) Referencias

Del total de ochenta y cuatro (84) comentarios recibidos, se destaca que diecinueve (19) fueron aceptados, trece (13) aceptados parcialmente, veintisiete (27) sometidos a aclaración y veinticinco (25) no aceptados.

A continuación, se relacionan de los comentarios recibidos que fueron aceptados o aceptados parcialmente, así como una muestra de los demás, con las respuestas asociadas proporcionadas a cada uno de ellos, agrupados por temáticas, aclarando que el desglose de la identificación de la persona que realiza el comentario, así como los demás comentarios que no se relacionan en este documento, pueden ser consultados en la matriz de comentarios, la cual hace parte integral del presente informe.

i) Observaciones de carácter general

Frente a observaciones y recomendaciones de carácter general, la Entidad recibió ocho (08) comentarios los cuales, al estudiarse su contenido, uno (01) fue desestimado y siete (07) fueron objeto de aclaración.

Comentario del ciudadano: La guía fortalece la posición de las entidades frente al contratista y al asegurador: El documento mantiene una visión muy orientada a proteger exclusivamente el interés de la entidad estatal, pero no desarrolla límites claros frente al uso de las garantías, lo que puede llevar a que en la ejecución se consoliden tres problemas: 1. Exigencias elevadas sin suficiente justificación. 2. Uso amplio de las garantías como mecanismo de presión contractual. 3. Restablecimientos automáticos sin análisis del riesgo real. No trato diferente para los contratos de vigilancia y seguridad privada: La guía trata igual contratos de obra, suministro y vigilancia, cuando el riesgo

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas contractual es completamente distinto. El Sector de Vigilancia y Seguridad Privada presta servicios, son de medios no de resultado.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es importante precisar que el documento contiene orientaciones y buenas prácticas sobre la exigencia y constitución de garantías, cuya finalidad es proteger a las Entidades Estatales frente a los incumplimientos derivados de la actividad contractual atribuibles al contratista. En consecuencia, la exigencia de garantías no obedece a un ejercicio discrecional, sino al resultado de un adecuado análisis de riesgos que permita ajustarlas a las particularidades de cada proceso.

En cuanto al restablecimiento de garantías, la Guía recuerda en el numeral 9.4 lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015. Al respecto, conviene precisar que, cuando se hace efectiva una garantía con ocasión de una reclamación, su restablecimiento no constituye una mera posibilidad, sino un deber de la Entidad Estatal, en tanto resulta indispensable mantener la cobertura necesaria para la adecuada ejecución del contrato. En todo caso, los criterios específicos de restablecimiento dependerán de las circunstancias propias de cada caso concreto.

Finalmente, en lo que respecta a la distinción entre tipos de contratos, la Guía aborda el tema de manera general, con el propósito de evitar lineamientos excesivamente específicos que pudieran generar interpretaciones restrictivas en detrimento de la autonomía de las Entidades Estatales en la gestión de sus procesos contractuales.

Comentario del ciudadano: Claridad frente a las exigencias en cuanto a las entidades con un manual de contratación y definir mínimamente cuáles sería obligatoria

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar lo siguiente: En lo referente a los manuales de contratación, el numeral 12 sobre Recomendaciones y buenas prácticas contractuales incluye la siguiente orientación: “Actualizar periódicamente los manuales de contratación para incorporar lineamientos claros y específicos sobre la exigencia, constitución, aprobación y seguimiento de las garantías contractuales. Esto debe incluir criterios diferenciados según el tipo de contrato, niveles de riesgo y buenas prácticas vigentes, asegurando

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas coherencia con la normativa aplicable y reduciendo vacíos interpretativos”.

Por otra parte, respecto a la obligatoriedad de las garantías, la Guía señala en todo el documento los casos en que estas resultan exigibles. Para mayor claridad, en el numeral 8.2 se especifican aquellos procesos o contratos en los que las garantías no son obligatorias.

Comentario del ciudadano: Finalmente, se sugiere dar mayor claridad al alcance de la guía, pues la forma en que está escrita pareciera que algunos numerales tienen alcance obligatorio, por lo que se debería decir de manera taxativa que el documento contiene parámetros orientadores y buenas prácticas para la constitución de las garantías y los mecanismos de cobertura de los riesgos identificados en los procesos de selección, sin que dicho documento sustituya el deber de análisis que le asiste a cada entidad estatal.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, se precisa que, respecto al carácter de las disposiciones, aunque el documento incluye criterios orientadores, en aquellos casos en que se emplean expresiones de obligatoriedad, obedece a la existencia de mandatos normativos vigentes, lo que les confiere fuerza vinculante. Por tal razón, se presentan de manera general, procurando mantener la coherencia con el principio de autonomía que asiste a las Entidades en el desarrollo de sus procesos de contratación.

Comentario del ciudadano: Se sugiere, incorporar un análisis diferenciado entre contratos y convenios interadministrativos, atendiendo a las implicaciones que dicha distinción puede tener en materia de garantías. En particular deberá precisarse que, en los convenios interadministrativos, la procedencia de garantías debe analizarse de manera restrictiva y especialmente motivada, considerando que las entidades concurren en un plano de coordinación y cooperación horizontal, y no bajo la lógica propia de una relación de contratante y contratista.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a su observación, se aclara que en lo relativo a los convenios interadministrativos, el documento los aborda de manera general. Sin perjuicio de lo anterior, para quienes

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

requieran mayor profundidad, en el numeral 8.3 se destacan los Conceptos C-489 del 30 de mayo de 2025 y C-074 de 2026, en los cuales esta Agencia analizó la exigencia de garantías contractuales en procesos de contratación directa, mínima cuantía y convenios interadministrativos.

Comentario del ciudadano: guía para la exigencia y constitución de garantías en los procesos de contratación. se omite la inclusión y parámetros del riesgo fiscal para el resarcimiento efectivo del patrimonio público por los entes de control. se omite la inclusión, bajo el panorama de riesgos, la política de prevención del riesgo jurídico que se evalúa en el escenario penal- delitos contra la administración pública.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, se precisa que los riesgos a los que se hace referencia —el riesgo fiscal para el resarcimiento del patrimonio público y la política de prevención del riesgo jurídico en el escenario penal— corresponden a ámbitos de gestión institucional propios de cada entidad, cuya administración recae en cabeza de sus órganos internos de control y de las autoridades competentes en cada materia.

La presente Guía tiene por objeto orientar a las Entidades Estatales en la exigencia y constitución de garantías en los procesos de contratación, en el marco de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. En ese sentido, las garantías contractuales están orientadas a amparar a la Entidad frente a los riesgos derivados del incumplimiento de las obligaciones del contratista, y no a cubrir riesgos fiscales o penales de naturaleza institucional, cuya gestión se rige por regímenes normativos distintos al del Sistema General de Contratación Pública.

Por lo anterior, la inclusión de los parámetros sugeridos excede el objeto y alcance de este instrumento, razón por la cual la observación no es acogida.

ii) Alcance

En relación con el presente numeral, la Entidad recibió tres (03) comentarios, los cuales dos (02) fueron objeto de aclaración y uno (01) aceptado, tal como se expone a continuación.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Comentario del ciudadano: el Decreto 1081 de 2015. Modificado por el Decreto 1600 de 2024, señala que las entidades deben aplicar las Guías y Manuales definidos por la ANCP – Colombia Compra eficiente cuando estas definan “criterios que permitan garantizar la pluralidad de oferentes”. Consideramos que existe una carga en cabeza de la Agencia de justificar cómo la Guía contribuye a garantizar la pluralidad de oferentes, para aplicar lo dispuesto en el artículo 2.1.4.3.2.1, numeral 2.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su observación, resulta pertinente precisar que del artículo 2.1.4.3.2.1 se desprenden tres acciones diferenciadas orientadas a la prevención de la corrupción en la contratación pública:

1. Verificar la existencia de situaciones de control.
2. Aplicar buenas prácticas para la contratación transparente.
3. Fortalecer los análisis de mercado para la fijación objetiva de precios.

En ese sentido, y conforme al alcance de la Guía, únicamente se hace referencia a la línea “Aplicar buenas prácticas para la contratación transparente”, la cual dispone: “Las entidades deberán garantizar que las guías y manuales definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente, para la definición de criterios que permitan garantizar la pluralidad de oferentes, se apliquen en la organización. En consecuencia, en los documentos del proceso deberá dejarse constancia de que en la estructuración se tuvieron en cuenta las prácticas recomendadas por Colombia Compra Eficiente”.

Ahora bien, frente al tema de la pluralidad de oferentes, este corresponde principalmente a la línea denominada “Verificar la existencia de situaciones de control”, en la que se establece que, cuando se adviertan circunstancias que pudieran afectar la libertad de concurrencia o competencia, o la pluralidad real de oferentes dentro del proceso de selección, la entidad contratante deberá evaluar la necesidad de poner tales situaciones en conocimiento de los entes de control competentes.

En complemento, con lo anterior, vale la pena indicar que en relación con la autonomía del contratista para elegir el tipo de garantía, es preciso señalar que la Guía reconoce que corresponde a la Entidad Estatal identificar los riesgos y amparos que deben cubrirse en cada proceso contractual, mientras que la elección del mecanismo de cobertura recae en el contratista, dentro de las opciones admitidas por el ordenamiento

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

jurídico. Este esquema no solo responde a la naturaleza de las garantías en la contratación pública, sino que además guarda coherencia con los principios de libre concurrencia y pluralidad de oferentes, en tanto una imposición rígida sobre el tipo de garantía exigible podría restringir injustificadamente el acceso de potenciales oferentes al proceso de selección, en detrimento de la competencia y de los fines de la contratación estatal.

Comentario del ciudadano: El numeral 3, "ALCANCE", del borrador de la guía presenta una aparente contradicción que genera incertidumbre sobre su fuerza vinculante. Por un lado, se define la guía como un "instrumento de buenas prácticas orientado a las Entidades Estatales", lo cual sugiere un carácter de recomendación o consejo que las entidades pueden optar por seguir.

[...]

Sin embargo, en el párrafo final de la misma sección, se afirma que, de conformidad con el Decreto 1600 de 2024, las Entidades Estatales "deberán garantizar la observancia de esta guía en sus procesos contractuales". Esta segunda afirmación impone un deber de cumplimiento, otorgándole un carácter obligatorio.

[...]

La coexistencia de estos dos (02) enfoques —"buenas prácticas" (sugerencia) y "garantizar la observancia" (obligación)— crea una ambigüedad jurídica que puede generar inseguridad y discrecionalidad en su aplicación por parte de los diferentes actores del sistema de compras públicas.

Esta falta de claridad es especialmente crítica para las entidades con regímenes de contratación exceptuados, ya que no queda definido si para ellas la guía es una simple recomendación o si, por el contrario, están legalmente obligadas a acatar sus lineamientos. La diferencia entre un consejo y un mandato tiene implicaciones directas en la planeación contractual, la exigencia de garantías y la eventual responsabilidad de los gestores públicos.

Para que la guía cumpla su propósito de unificar criterios y fortalecer la seguridad jurídica, es indispensable que su alcance y/o nivel de obligatoriedad sean definidos de manera inequívoca, tanto para Entidades

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas sometidas al Estatuto General de Contratación Públicas, como para Entidades de Régimen Excepcional.

SOLICITUD:

Se solicita respetuosamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente que unifique el texto del numeral 3, decidiendo y estableciendo de forma clara y precisa si la guía constituye un documento de lineamientos obligatorios o si se mantiene como un instrumento de buenas prácticas de adopción voluntaria, precisando tanto para Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Públicas, como para Entidades de Régimen Excepcional.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía y, en atención a las observaciones formuladas, da respuesta en los siguientes términos: Si bien la Guía tiene una naturaleza predominantemente orientadora, las expresiones de obligatoriedad que en ella se emplean responden a la existencia de mandatos normativos vigentes que les confieren fuerza vinculante. En todo caso, dichas disposiciones se presentan en términos generales, en coherencia con el principio de autonomía que asiste a las entidades en el desarrollo de sus procesos de contratación.

Ahora, las entidades sin ánimo de lucro se mencionan en el alcance de la Guía debido a que uno de sus acápite contiene un desarrollo específico aplicable a estas. En este punto, conviene precisar que las disposiciones previstas para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Pública no resultan vinculantes para las entidades exceptuadas, frente a las cuales tienen carácter facultativo. No obstante, se recomienda que estas últimas adopten lineamientos similares en sus procesos de contratación, en la medida en que ello contribuye a una gestión más transparente y eficiente de las garantías.

Comentario del ciudadano: (...) En armonía con lo anterior, las Entidades Estatales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1600 de 2024, deberán garantizar la observancia de esta guía en sus procesos contractuales como un mecanismo de buena (...)

Se sugiere cambiar por: Las Entidades Estatales podrán adoptar las recomendaciones contenidas en esta guía como instrumento de buenas prácticas, sin perjuicio de su autonomía administrativa y del deber de aplicar el marco normativo vigente según las particularidades del proceso

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas contractual. Esto reduce riesgos de: extralimitación, desviación normativa, y demandas de nulidad.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a la observación formulada, se acoge la sugerencia, la cual será incorporada en la versión definitiva del documento.

iii) **¿Qué son las garantías contractuales en la contratación estatal?**

En relación con el presente numeral, la Entidad recibió dos (02) comentarios, los cuales uno (01) fue aceptado y uno (01) no fue aceptado, tal como se expone a continuación.

Comentario del ciudadano: (...) Tal como se mencionó, constituyen una herramienta de gestión del riesgo que permite a las Entidades contar con un respaldo efectivo para afrontar las contingencias que puedan presentarse durante la ejecución contractual. (...)

Se propone incluir que las garantías en la contratación constituyan un requisito de perfeccionamiento y ejecución contractual en aras de salvaguardar el patrimonio público.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a la observación formulada, se informa que no es procedente complementar el numeral en los términos sugeridos, por las razones que se exponen a continuación: El perfeccionamiento y la ejecución del contrato estatal constituyen dos momentos jurídicamente distintos, cada uno con requisitos propios que no deben confundirse.

- i) El perfeccionamiento del contrato estatal está sujeto al cumplimiento de la solemnidad escrituraria prevista en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, lo que significa que el contrato existe y se perfecciona cuando consta por escrito y su contenido recoge el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación. Se trata, en suma, de una formalidad sustancial del acto jurídico.
- ii) Los requisitos de ejecución, por su parte, pueden ser legales o convencionales. Los primeros están previstos directamente en la

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

ley y corresponden a elementos de la naturaleza del contrato; los segundos son estipulados por las partes y constituyen elementos accidentales pactados en la minuta contractual o aceptados por el contratista al adherirse al clausulado del pliego de condiciones o documento equivalente. En particular, son requisitos legales de ejecución: 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.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que no todos los contratos estatales requieren la constitución de garantías, aspecto que también es abordado en el presente documento.

Comentario del ciudadano: De manera respetuosa esta Entidad, propone que el texto mencionado se ajuste en los siguientes términos: Además, las garantías buscan salvaguardar la calidad y la continuidad de los proyectos contratados. Al exigir pólizas de seguro cualquiera de los tipos de garantías que amparan el cumplimiento, estabilidad y calidad de la obra, buen manejo y correcta inversión del anticipo, devolución del pago anticipado, calidad del servicio, entre otros amparos, las entidades públicas se aseguran de que el contratista responda por eventuales fallas o incumplimientos. Esto no solo protege el patrimonio público, sino que también fortalece la transparencia y la responsabilidad en la gestión contractual.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a la observación formulada, se acoge la sugerencia, la cual será incorporada en la versión definitiva del documento.

iv) Las garantías como mecanismo de gestión de gestión del riesgo en la contratación

En relación con el presente numeral, la Entidad recibió tres (03) comentarios, los cuales uno (01) fue objeto de aclaración; uno (01) fue desestimado y uno (1) fue aceptado, tal como se expone a continuación:

Comentario del ciudadano: (...) Se solicita y/o sugiere respetuosamente complementar el numeral 5 de la guía, o añadir un anexo, que incluya los siguientes elementos prácticos:

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

1. Un modelo o marco de referencia de una matriz de riesgos, similar al propuesto en otros documentos de la Agencia, que oriente a las entidades sobre cómo documentar el proceso de identificación, evaluación, asignación y tratamiento.
2. Ejemplos prácticos ilustrativos para diferentes tipologías contractuales (ej. obra, consultoría, suministro). Estos ejemplos deberían mostrar el ciclo completo: desde la identificación de un riesgo previsible (ej. fallas geológicas en un contrato de obra), su evaluación y calificación, hasta cómo esa asignación se traduce en la exigencia de un amparo específico en la garantía única de cumplimiento.

La incorporación de estas herramientas haría la guía más completa y valiosa, facilitando a los gestores contractuales el cumplimiento efectivo de su deber de planeación y la correcta estructuración de las garantías del proceso.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es importante precisar que el documento contiene orientaciones y buenas prácticas sobre la exigencia y constitución de garantías frente a riesgos específicos. Si bien se destaca la relevancia de las garantías en este instrumento, la Agencia cuenta con una guía independiente en la que se aborda de manera concreta el tema de riesgos.

Comentario del ciudadano: Numeral 5.1 denominado La identificación y asignación de riesgos: Se recomienda incorporar parámetros orientadores para que las entidades al momento de la estructuración puedan definir porcentajes, vigencias, según el tipo de contrato a suscribir, la complejidad de su ejecución, su forma de pago, etc, pues considero que la guía no establece criterios objetivos para determinar cuando la garantía es proporcional o excesiva conforme a los aspectos anteriormente señalados.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a la observación formulada, se precisa que, si bien se reconoce la utilidad de contar con parámetros orientadores que faciliten a las entidades la determinación de porcentajes y vigencias de garantías según el tipo de contrato, su complejidad, forma de pago y demás características, establecer criterios específicos de esa

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

naturaleza en este instrumento no resulta procedente por las siguientes razones.

De una parte, la determinación de las condiciones de las garantías — suficiencias y vigencias— es una decisión que corresponde a cada entidad en ejercicio de su autonomía, a partir del análisis de riesgo particular que realice para cada proceso de contratación. Fijar parámetros porcentuales o temporales de aplicación general podría, paradójicamente, limitar dicha autonomía y desvirtuar el principio de proporcionalidad, que precisamente exige que las garantías respondan a las condiciones específicas de cada proceso y no a fórmulas estandarizadas.

De otra parte, esta Guía aborda el tema de riesgos de manera general, en tanto existe un instrumento específico para su desarrollo: el Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación, expedido por esta Agencia, al cual se recomienda acudir para una comprensión integral de la gestión del riesgo contractual. No obstante, en atención a la observación, se incorpora en el numeral 12 de la Guía una recomendación en el sentido de que las entidades apliquen el principio de proporcionalidad al momento de fijar las condiciones de las garantías, de manera que estas guarden correspondencia con la naturaleza, el valor, la complejidad y los riesgos propios de cada proceso de contratación.

v) Clases de garantías

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió trece (13) comentarios: cinco (05) desestimados, cuatro (04) aceptados, tres (03) aceptados parcialmente y uno (01) fue objeto de aclaración, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: Numeral 6 denominado Clases de Garantías: Se recomienda establecer orientaciones prácticas para determinar cuándo es más conveniente para la entidad solicitar contrato de seguro, una garantía bancaria, un patrimonio autónomo, etc, dependiendo del contrato a suscribir, el objeto a contratar, costos de su constitución y efectividad para amparar los riesgos identificados. El numeral es teórico y normativo, pero 0 práctico.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta parcialmente la observación con el fin de precisar el alcance de la libertad de elección de los mecanismos de cobertura de riesgos previstos en el ordenamiento jurídico.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

La guía incorporará una aclaración en el numeral 6 en el sentido de que, como regla general, corresponde al proponente o contratista elegir el mecanismo mediante el cual constituirá la garantía exigida por la Entidad Estatal, pudiendo acudir a cualquiera de los instrumentos autorizados por la normativa vigente, tales como el contrato de seguro, la fiducia mercantil en garantía o la garantía bancaria, según corresponda.

No obstante, dicha libertad de elección no es absoluta, pues se encuentra sujeta a las limitaciones y condiciones expresamente establecidas en el ordenamiento jurídico para determinados amparos o riesgos específicos. En este sentido, el artículo 2.2.1.2.3.2.9 del Decreto 1082 de 2015 dispone que el amparo de responsabilidad civil extracontractual debe cubrir los perjuicios ocasionados por eventuales reclamaciones de terceros derivadas de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir de las actuaciones, hechos u omisiones del contratista o sus subcontratistas, y establece expresamente que dicho amparo únicamente puede ser cubierto mediante póliza de seguro.

En consecuencia, no se considera procedente incorporar orientaciones dirigidas a que las Entidades Estatales definan, por razones de conveniencia, cuál tipo de garantía resulta más adecuado para cada proceso de contratación, toda vez que ello podría desconocer la libertad de elección reconocida a los oferentes y contratistas respecto de los mecanismos de cobertura legalmente admisibles. Sin perjuicio de lo anterior, la guía precisará que dicha facultad debe ejercerse dentro del marco de las restricciones y exigencias específicas previstas por la normativa aplicable a cada amparo o riesgo.

Comentario del ciudadano: se aclara si es posible solicitar las CLASES DE GARANTÍAS- contrato de seguro, con el acto de adjudicación. en atención que la adjudicación, irrevocable.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se aclara que las garantías exigidas dentro de un proceso de contratación deben definirse desde la etapa de planeación e incorporarse en los pliegos de condiciones o documentos equivalentes, conforme a lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y el numeral 9 del artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

En consecuencia, no resulta procedente establecer por primera vez la exigencia de una garantía mediante el acto de adjudicación, toda vez que esta condición debe ser conocida por los interesados desde la apertura del proceso. Sin perjuicio de ello, el adjudicatario deberá constituir las garantías previamente definidas por la Entidad como requisito para la suscripción, perfeccionamiento o ejecución del contrato, según corresponda.

Por lo anterior, se incluirá dicha aclaración en el numeral 4.4. en el cual se trata el tema de la planeación.

Comentario del ciudadano: (...) el pago inmediato al beneficiario en caso de incumplimiento, constituyéndose así, en una garantía que acepta en el ámbito nacional e internacional. (...) Se sugiere agregar: y/o terceros afectados para el caso de RCE

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta pues el fragmento citado hace parte de la sección 6.2. de la garantía bancaria. La sugerencia busca que se añada la mención a los terceros afectados como beneficiarios del pago de la garantía para el caso de la RCE. Sin embargo, cabe recortar que conforme al artículo 2.2.1.2.3.1.5 del Decreto 1082 de 2015 la cobertura del riesgo de responsabilidad civil extracontractual solamente puede ser amparada por un contrato de seguro, por lo cual no es procedente la inclusión sugerida en el acápite de la garantía bancaria como mecanismo de cobertura del riesgo.

Comentario del ciudadano: Es importante definir en la guía cuáles son los elementos de la naturaleza del contrato de seguro y establecer cuáles no son necesarios para la devolución de garantías, es decir, establecer si por ejemplo en caso de que el nombre del tomador no fuera correcto, pero su identificación si, esto afectaría el contrato de seguro, al igual que la firma del mismo. También establecer si la vigencia de los amparos debe ser desde el momento de la suscripción del contrato o su expedición, máxime cuando las aseguradoras no cubren riesgos no asegurables.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta la inclusión de una definición específica de los elementos de la naturaleza del contrato de seguro pues la inclusión de

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

dicha terminología específicamente jurídica puede no resultar familiar para la totalidad del público objetivo de la guía. En todo caso, respecto de dicha observación en la sección 6.1. de la guía se incluye un listado de los elementos que deben ser verificados por las Entidades al evaluar el contenido de las pólizas. En relación con la segunda observación se aclara que en la sección 7.2.9 "Consideraciones sobre el inicio de la vigencia para la garantía de cumplimiento" se desarrolla dicha cuestión y se incluyen recomendaciones sobre el inicio de la cobertura.

Comentario del ciudadano: Si, frente a las características que debe tener cada póliza y más cuando se tratan de responsabilidad civil profesional o responsabilidad civil extracontractual.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta la observación. La Guía desarrolla en la Sección 7 "Clases de amparos y riesgos cobijados" las características, finalidades y condiciones aplicables a los distintos amparos que pueden ser exigidos por las Entidades Estatales de conformidad con la normativa vigente. En particular, el numeral 7.3 aborda de manera específica las condiciones de la cobertura de responsabilidad civil extracontractual.

Ahora bien, respecto de la responsabilidad civil profesional, se precisa que esta corresponde a una cobertura especializada propia de determinados sectores o actividades profesionales y no constituye un amparo de exigencia general en la contratación estatal. Por tal razón, la Guía adopta un enfoque transversal orientado a los amparos previstos de manera general en el régimen de garantías, sin desarrollar las particularidades técnicas de cada producto asegurador que pueda existir en el mercado para actividades específicas.

En consecuencia, se considera que el nivel de detalle incorporado en la Guía resulta suficiente para cumplir su propósito orientador, sin perjuicio de que las Entidades Estatales deban analizar en cada caso concreto los riesgos asociados al objeto contractual y las coberturas especializadas que resulten procedentes.

Comentario del ciudadano: (...) el pago inmediato al beneficiario en caso de incumplimiento, constituyéndose así, en una garantía que acepta en el ámbito nacional e internacional. (...)

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

En el ámbito de la contratación internacional hace falta regulación práctica sobre pólizas extranjeras, reaseguros, garantías standby, cartas de crédito.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta la observación en la medida que: (i) según el artículo 7 de la ley 1150 de 2007 uno de los mecanismos admisibles de cobertura del riesgo en la contratación estatal son las "[...] pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia", por lo cual no es viable hacer referencia a "pólizas extranjeras" ya que no son un mecanismo de cobertura admisible. Por otra parte el contrato de reaseguro como acuerdo de distribución del riesgo entre compañías aseguradoras es un aspecto que excede los alcances ilustrativos y prácticos de la guía. Por último, en la guía se incluye un apartado explicativo para las garantías bancarias o cartas de crédito stand-by.

Comentario del ciudadano: La excepción a la indivisibilidad de la garantía y la notificación del asegurador de no continuar con el riesgo. En la página 25 del numeral 6.5. Indivisibilidad de las garantías en la contratación estatal, se hace alusión a lo que significa este concepto y sus excepciones acorde con el artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015. No obstante, no se hace alusión al último párrafo del mencionado artículo, que indica:

Si el garante de una Etapa del Contrato o un Periodo Contractual decide no continuar garantizando la Etapa del Contrato o Periodo Contractual subsiguiente, debe informar su decisión por escrito a la Entidad Estatal garantizada seis (6) meses antes del vencimiento del plazo de la garantía. Este aviso no afecta la garantía de la Etapa Contractual o Periodo Contractual en ejecución. Si el garante no da el aviso con la anticipación mencionada y el contratista no obtiene una nueva garantía, queda obligado a garantizar la Etapa del Contrato o el Periodo Contractual subsiguiente."

Que se incluya información sobre este último párrafo resulta relevante para que las entidades públicas promuevan la gestión oportuna del contratista en la búsqueda de un nuevo garante cuando la aseguradora ha notificado adecuadamente su decisión de no continuar; y, a su vez, tengan claridad en que, si el aviso no cumple con las condiciones legales, podrán ofrecer el riesgo a otros garantes, pero si no se obtiene un nuevo

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

mecanismo de cobertura, la aseguradora inicial deberá continuar garantizando la etapa siguiente. Así mismo, se puede recomendar en la Guía que, incluso en los contratos por un lapso más corto, es absolutamente viable dividir la garantía en etapas o periodos contractuales cuando por la naturaleza del riesgo es necesaria su división en etapas, lo cual deberá ser sujeto de análisis por parte de la entidad en la estructuración de cada contrato.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta pues la inclusión en la guía de la mención a la excepción a la regla de indivisibilidad de la garantía prevista en el artículo 2.2.1.2.3.1.3 no tiene una orientación exhaustiva que busque delimitar las reglas ya previstas en el artículo citado. Así, su orientación es informativa y por ello se cita el artículo del cual se desprende la excepción a efectos de que cualquier interesado pueda remitirse a las reglas previstas en dicho artículo y aplicar los lineamientos previstos para la cobertura del riesgo por Etapas o periodos contractuales en los casos en que así se haya previsto en los documentos del proceso de selección.

Comentario del ciudadano: Frente al Patrimonio Autónomo: En el caso del patrimonio autónomo, la estructura es fundamentalmente distinta y no existe un recobro posterior. Esto se debe a que el contratista, como "fiduciante", ha transferido previamente sus propios bienes para constituir dicho patrimonio. La sociedad fiduciaria no paga con sus propios recursos, sino que se limita a administrar los bienes ya entregados por el contratista.

Cuando se hace efectiva la garantía, la fiduciaria procede a realizar los bienes fideicomitidos (por ejemplo, mediante su venta o remate) para que de su producto se indemnice a la Entidad Estatal. De esta manera, el pago se realiza directamente con los activos del contratista, por lo que la pérdida patrimonial para él es directa y no da lugar a una acción de recobro posterior.

- El pago de la prima no libera al contratista de su responsabilidad financiera final por el daño que su incumplimiento causó. La aseguradora actúa como un garante que paga a la entidad, pero la ley le faculta para luego repetir contra el responsable del siniestro para recuperar dicho pago

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

En conclusión, el contratista debe ser consciente de que, aunque el seguro protege a la Entidad Estatal, él sigue siendo el responsable último ante la aseguradora por las consecuencias económicas de su incumplimiento.

Respuesta de la Agencia: Se acepta parcialmente la solicitud relacionada con incluir aclaraciones sobre la responsabilidad financiera ulterior del contratista/proveedor ante un escenario de la efectividad de la garantía. Así, en la sección 10.2 "Contrato de seguro" en la que se incluyen consideraciones relacionadas con la efectividad de las garantías constituidas en un contrato de seguro se incluyó un párrafo adicional que se refiere al alcance de lo previsto en el artículo 1096 del Código de Comercio sobre la subrogación de la Aseguradora en la posición del asegurado para efectuar el "recobro" del valor indemnizado. En línea con la explicación del comentario, esta situación opera de forma distinta en los otros dos tipos de garantías (patrimonio autónomo y garantía bancaria) por lo cual no resulta procedente complementar las explicaciones ya presentadas en la Guía en materia de las consideraciones específicas a esas clases de garantías en lo que respecta a la forma de hacerlas efectivas y sus efectos financieros respecto del contratista/proveedor garantizado.

Comentario del ciudadano: El sector asegurador ha observado que las afianzadoras están ofreciendo productos que en su naturaleza son propios de la actividad aseguradora, y que estos mecanismos están siendo aceptados por algunas entidades estatales en contravía de lo previsto en el artículo 7º de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.3.1.2 del Decreto 1082 de 2015, ya que las únicas garantías que los oferentes o contratistas pueden otorgar para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, en el marco de la contratación pública, son exclusivamente: 1) contrato de seguro contenido en una póliza, 2) el patrimonio autónomo y 3) la garantía bancaria. Se evidencia que dentro de la actividad afianzadora se utilizan términos propios de la aseguradora, tales como "primas", "siniestros", "reaseguro" o "reservas", lo cual no es inocuo o meramente teórico, sino que ha tenido efectos prácticos. Contamos con ejemplos en los cuales las sociedades afianzadoras están ofreciendo productos para garantizar contratos estatales bajo los nombres de "fianza de cumplimiento en favor de entidades estatales". A manera de ejemplo, la ANI recibió una fianza y consultó a CCE y la SFC quienes le confirmaron que no era válida. Se puede consultar la noticia aquí: <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/9014/comunicado-a-la-opinionpublica/> En tal sentido, sugerimos incluir en el numeral 6. Clases de garantías, la claridad que solo se pueden otorgar estos tres mecanismos, sin que la fianza sea un mecanismo válido de garantía, y

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas que queda a elección del contratista por la garantía de la pluralidad de oferentes y libertad de competencia elegir cuál de los tres, establecidos expresamente en la norma, aporta.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se incluyó en la Sección 6 "Clase de Garantías" una referencia al concepto C-037 de 2024 en el que Colombia Compra evaluó la viabilidad de admitir la fianza como mecanismo de cobertura del riesgo, para lo cual se incluyó la conclusión principal del concepto, que se relaciona con el comentario, en el sentido de que la fianza no se puede aceptar por parte de las Entidades Estatales como mecanismo de cobertura del riesgo.

Comentario del ciudadano: En el numeral 6.1. al mencionar las partes del contrato de seguro, cuando se describe a la aseguradora se indica que el seguro de cumplimiento compensa económicamente a la parte afectada. La terminología más adecuada sería indicar que indemniza a la parte afectada o que cubre los perjuicios directos ocasionados al asegurado con ocasión del incumplimiento del contrato imputable al contratista. Se debe aclarar que el asegurado no es una parte del contrato según lo dispuesto en el artículo 1037 del Código de Comercio, ya que las partes son tomador y aseguradora. Por lo que la expresión correcta a utilizar es "partes intervinientes" si se quiere relacionar al tomador, asegurado y aseguradora. Cuando se habla de las garantías en abstracto, esto es, haciendo alusión a la garantía bancaria, la fiducia y el seguro, se usa la palabra "asegurar", siendo más adecuado utilizar el término garantizar, ya que asegurar es una terminología propia del contrato de seguro.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta parcialmente en el sentido de ajustar la redacción del numeral 6.1. bajo la expresión "partes intervinientes" ya que, de acuerdo con la observación, el asegurado no es una parte del contrato de seguro conforme al artículo 1037 del Código de Comercio. Además, se ajustan los verbos empleados en la sección 6.2 "Garantía bancaria" a efectos de sustituir "asegurar", por "garantizar" siendo el primer término propio del contrato de seguro. No es procedente ajustar la mención a la "compensación" económica por parte de la Aseguradora a la parte afectada pues se trata de una cita textual que está delimitada en dichos

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

términos en la referencia citada de la Superintendencia Financiera de Colombia. En todo caso, se advierte que en la oración inmediatamente posterior se hace referencia a una cita de Fasecolda en la que se delimita la acción de la Aseguradora en el contrato de seguro como una indemnización de perjuicios ante la materialización del riesgo.

Comentario del ciudadano: Se reconoce lo dispuesto en el artículo 1081 del Código de Comercio, según el cual la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro comienza a contarse desde los hechos que fundamentan la acción, es decir, desde que la entidad estatal conoce el incumplimiento. No obstante, también debe advertirse que la norma prevé que este término inicia desde el momento en que el incumplimiento debió conocerse, y no únicamente desde cuando se conoció efectivamente. También les sugerimos consultar el concepto No.5 sobre prescripción en el seguro de cumplimiento del Compendio de Buenas Prácticas en el Ramo de Cumplimiento (...)

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta la observación, por lo cual se ajusta la redacción de este punto contemplado en la sección 10.2 de la Guía. Así, teniendo en cuenta la literalidad del artículo 1081 del Código de Comercio se ajustó la redacción para indicar que el término de 2 años para la prescripción ordinaria se cuenta desde que la entidad "conoció o haya debido conocer" el hecho. Además, se complementó para aclarar el término objetivo de la prescripción extraordinaria de 5 años desde la ocurrencia del hecho que motiva la declaratoria del siniestro.

Comentario del ciudadano: La Guía señala que para efectos de la contratación estatal el "asegurado" es la Entidad Estatal que adelanta el proceso de contratación, a quien compensará la aseguradora en caso de incumplimiento por parte del proveedor o contratista. Esta afirmación presenta una imprecisión técnica de relevancia dogmática desde el derecho de seguros. El artículo 1037 del Código de Comercio establece que son partes del contrato de seguro el asegurador y el tomador, mientras que el artículo 1142 ibídem define al beneficiario como la persona que tiene derecho a recibir la prestación asegurada, quien puede ser el tomador, el asegurado o una persona diferente. La Superintendencia Financiera, en su jurisprudencia de protección al consumidor financiero, ha precisado que "el asegurado y el beneficiario no son parte del contrato de seguro, de conformidad con el artículo 1037 del Código de Comercio; estos son interesados por ser sobre quienes recae el

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

riesgo asegurado y quienes podrían reclamar la indemnización". La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, ha reiterado que en los seguros de cumplimiento —que por su naturaleza corresponden a los seguros de daños— esto es especialmente relevante dado que la entidad pública no siempre ostenta simultáneamente la doble calidad de asegurado y beneficiario, pues el beneficiario es quien tiene el derecho a recibir la prestación asegurada y puede ser una persona diferente al tomador o al asegurado. En el contrato de seguro de cumplimiento expedido a favor de entidades de economía mixta como FINAGRO, la entidad suele actuar como beneficiaria de la póliza — y no propiamente como parte contractual del seguro en sentido estricto —, mientras que la posición de tomador recae en el contratista o proveedor. Confundir estas calidades genera consecuencias jurídicas relevantes en materia de legitimación para reclamar la indemnización y en la interacción con el asegurador. Ajuste sugerido: Precisar con rigor técnico la distinción entre tomador, asegurado y beneficiario, siguiendo las definiciones del Código de Comercio (artículos 1037 y 1142), la doctrina de la Superintendencia Financiera y la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil, particularmente en lo que concierne a la posición jurídica que ocupa La Entidad Estatal en la estructura del contrato de seguro de cumplimiento.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta, por lo tanto se ajusta la redacción de la guía en la sección 6.1. en lo que se refiere a las partes intervinientes del contrato de seguro. Así, se aclaró la noción de "Asegurado" y se incluyó un apartado adicional de la figura del "Beneficiario" a efectos de delimitar técnicamente cada una de sus posiciones y evitar eventuales confusiones entre dichas figuras.

Comentario del ciudadano: Numeral 6.4 denominado Otros tipos de garantías exigibles: Se recomienda precisar en el numeral que no en todos los contratos estatales se genera una relación de consumo, por lo que la aplicación del Estatuto del Consumidor dependerá del objeto contratado y de las obligaciones derivadas del mismo, porque de la redacción se entiende que el estatuto en mención es aplicable siempre, y por ejemplo en un contrato de obra su aplicación es nula.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta, sobre el ámbito de aplicación de la garantía legal

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas prevista en el Estatuto del Consumidor. Por ende, se ajusta la redacción del numeral 6.4. en el sentido de contextualizar la aplicación de dicha garantía en el marco de los procesos de contratación que conlleven una relación de consumo.

vi) Garantía de la seriedad de la oferta

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió cuatro (04) comentarios: uno (01) desestimado, dos (02) aceptados y uno (01) aceptados parcialmente, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: Se recomienda incluir una referencia a que tratándose de AMP, se requiere para la participación de actores de la economía popular, una regulación que permita que los mismos participen.

Se recomienda hacer alusión al acápite de garantías facultativas (No. 8,2), respecto de las reglas especiales para mínima cuantía y contratación directa.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta debido a la naturaleza orientadora de la Guía que busca ofrecer recomendaciones, lineamientos y buenas prácticas que faciliten a las Entidades Estatales la adecuada constitución de garantías dentro de los procesos contractuales que adelanten; por ende, no es viable incluir en este instrumento recomendaciones en materia de regulación o reglamentación. Sin embargo, se aclara que, en el numeral 7.4.1 aborda lo correspondiente a la exigencia de garantías en los Acuerdo Marco de Precios diseñados por esta Agencia. Y finalmente, se permite precisar, que si bien el concepto de economía popular fue incluido en la Ley 2294 de 2023, a la fecha no se ha emitido regulación especial dirigida propiamente a los actores de la economía popular; sin embargo, Colombia Compra Eficiente desde el marco de sus funciones y competencias ha adelantado entre otras, las siguientes acciones en favor de este grupo de valor: i) creó la plataforma "Mi mercado popular" mediante la TVEC, con el fin de abrir las puertas del mercado de compras y contrataciones públicas a los actores de la economía popular; y ii) estructuró Instrumentos de Agregación de Demanda para compras a la economía popular como el de servicios generales y elementos básicos de aseo y uso personal. Con base en el comentario No. 44 se incluyó la referencia respectiva a la sección 8 "Exigibilidad de las Garantías Contractuales" de la Guía.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Comentario del ciudadano: (...) En principio, en los procesos de selección de carácter plural previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —salvo las excepciones contempladas en la misma norma. (...)

se sugiere mencionar las excepciones por modalidad contractual (mínima cuantía)

(...) En los de contratación directa y mínima cuantía, así como en los contratos de seguros, interadministrativos y empréstitos, supuestos en los cuales la Entidad Estatal debe justificar la necesidad de exigir la constitución de este tipo de garantías. (...)

Estos hacen parte de la contratación directa.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, la observación es acogida parcialmente. Si bien esta Agencia considera que no resulta conveniente enumerar en ese apartado la totalidad de las excepciones aplicables a la exigibilidad de la garantía de seriedad de la oferta —en función de la modalidad de selección y el tipo de contrato—, con el fin de evitar un tratamiento fragmentado de la materia, se ha incorporado en el numeral 7.1 una nota al pie de página que remite al lector a la sección de la Guía en la que se desarrolla integralmente el tema de la exigibilidad de las garantías contractuales.

Comentario del ciudadano: OBSERVACIÓN No. 03 – Referente a la Garantía de Seriedad de la Oferta – Pagina 29 de la Guía.

La guía, página 29, en su sección sobre la garantía de seriedad de la oferta, incluye el siguiente párrafo:

"Adicionalmente, Colombia Compra Eficiente tiene la facultad de fijar valores diferenciados para la garantía de seriedad cuando se trate de emprendimientos, empresas de mujeres o Mipyme que participen en Acuerdos Marco de Precio, con el fin de facilitar su acceso a los procesos de contratación pública".

Si bien esta afirmación es correcta, resulta imprecisa y parcial. Al presentar únicamente esta facultad específica de Colombia Compra Eficiente, la guía omite la regla general, mucho más amplia, que obliga a

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
todas las Entidades Estatales tanto sometidas al Estatuto General de Contratación como de régimen excepcional a establecer estos mismos criterios diferenciales en sus procesos de contratación ordinarios.

Justificación jurídica de la observación:

La facultad mencionada en la guía corresponde a una norma muy específica, contenida en el párrafo que el artículo 4 del Decreto 1860 de 2021 adicionó al artículo 2.2.1.2.3.1.9 del Decreto 1082 de 2015. Esta norma se limita exclusivamente a los Acuerdos Marco de Precio que estructura Colombia Compra Eficiente.

Sin embargo, el mismo Decreto 1860 de 2021, en desarrollo de la Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento), estableció un deber mucho más amplio para todas las entidades estatales en el artículo 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015. Esta norma, que la guía omite, dispone:

- Para emprendimientos y empresas de mujeres:

"En los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y concurso de méritos, así como en los procesos competitivos que adelanten las Entidades Estatales no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las Entidades incluirán condiciones habilitantes para incentivar los emprendimientos y empresas de mujeres (...). Para el efecto, los Documentos del Proceso deberán incorporar requisitos habilitantes diferenciales relacionados con alguno o algunos de los siguientes aspectos: (...) 5. Valor de la garantía de seriedad de la oferta."

- Para Mipymes:

De manera similar, el artículo 2.2.1.2.4.2.18 del Decreto 1082 de 2015 establece una regla paralela para las Mipymes:

"(...) las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación (...) establecerán condiciones habilitantes diferenciales que promuevan y faciliten la participación en los procedimientos de selección competitivos de las Mipyme (...). Para el efecto, (...) los Documentos del Proceso deberán incorporar requisitos habilitantes diferenciales relacionados con alguno o algunos de los siguientes aspectos: (...) 5. Valor de la garantía de seriedad de la oferta"

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Como se evidencia, la posibilidad de fijar un valor diferencial para la garantía de seriedad no es una potestad exclusiva de Colombia Compra Eficiente en Acuerdos Marco. Es una obligación para todas las entidades estatales, indiferente de su régimen contractual, de incluir requisitos habilitantes más favorables para MiPymes y Emprendimientos y Empresas de Mujeres, siendo el valor de la garantía de seriedad, uno de los aspectos explícitamente mencionados por la norma.

SOLICITUD:

Se solicita y/o sugiere respetuosamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente modificar la redacción del acápite correspondiente para que refleje la realidad normativa completa.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta, luego conforme a lo previsto en los artículos 2.2.1.2.4.2.7.3, 2.2.1.2.4.2.15. y 2.2.1.2.4.2.18. del Decreto 1082 se incluye mención a los criterios diferenciales en materia del valor de la garantía de seriedad de la oferta que resultan aplicables para emprendimientos y empresas de mujeres y de personas con discapacidad y Mipymes. Además, se aclaró el alcance de la facultad en cabeza de la CCE en esa materia respecto de los Acuerdos Marco de Precios

Comentario del ciudadano: Como se cita en el numeral 7.1.1., los eventos cubiertos por la garantía de seriedad de la oferta son aquellos previstos en el Decreto 1082 de 2015, por lo que añadir las siguientes coberturas adicionales en el ejemplo práctico y en el check list resulta incorrecto: - Presentación de información falsa y/o incumplimiento de requisitos habilitantes. Se sugiere dejar en el check list y el ejemplo solo las coberturas del Decreto 1082 de 2015. Podría incluso ajustarse el caso práctico describiendo cómo el incumplimiento de requisitos habilitantes podría dar lugar a la afectación de alguna de las coberturas dispuestas, pero no incluirlo como una cobertura expresa porque daría confusión a los tomadores y entidades que esperarían ver dichos textos explícitos como un amparo en la garantía.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta observación, por lo anterior se ajusta la redacción

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas del ejemplo práctico y el check-list para guardar coherencia con los eventos cubiertos por la garantía de la seriedad de la oferta que fueron relacionados en el numeral 7.1.1. con base en la regulación concreta del artículo 2.2.1.2.3.1.6 del Decreto 1082 de 2015.

Comentario del ciudadano: OBSERVACIÓN No. 04. El párrafo introductorio de la sección 7.2 "Garantía única de cumplimiento" de la guía establece lo siguiente:

"Cuando una entidad del Estado contrata la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o el suministro de bienes, entre otros, necesita protegerse ante la posibilidad de que el contratista no cumpla lo que se comprometió a hacer. Para eso existe la garantía única de cumplimiento..."

La imprecisión radica en que la enumeración de los tipos de contrato es incompleta. Al mencionar únicamente "suministro de bienes", se podría interpretar erróneamente que la garantía de cumplimiento solo es exigible para la adquisición de bienes mediante contratos de tracto sucesivo, excluyendo contratos de ejecución instantánea como la compraventa, los cuales también son utilizados frecuentemente por las Entidades Estatales y deben ser garantizados.

Justificación jurídica de la observación:

La necesidad de incluir el contrato de compraventa y no limitarse al de suministro se fundamenta en tres argumentos principales, todos sustentados en las fuentes:

- a. Existe una diferencia jurídica clara entre el contrato de compraventa y el de suministro.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y los conceptos de Colombia Compra Eficiente han sido consistentes en diferenciar ambas figuras contractuales, principalmente por la forma de ejecución de la prestación:

- El contrato de suministro es una venta recurrente por ende se caracteriza por ser de tracto sucesivo o continuada en el tiempo.
- El contrato de compraventa, por el contrario, es de ejecución instantánea.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Al tener naturalezas distintas, la mención exclusiva de uno (suministro) no abarca implícitamente al otro (compraventa).

Tan es así, que la propia guía y la normativa reconocen que la adquisición de bienes se realiza mediante ambos contratos.

La misma guía, en secciones posteriores, reconoce explícitamente que las Entidades Estatales adquieren bienes a través de ambos tipos contractuales. Al referirse al amparo de "Calidad y correcto funcionamiento de los bienes", el documento señala:

"La adquisición de dichos bienes puede realizarse a partir de contratos en los que la provisión del bien sea el objeto principal, como en los contratos de compraventa o el suministro..."

Esta afirmación es coherente con lo aquí señalado y con los conceptos de Colombia Compra Eficiente que indican que la provisión de bienes a entidades públicas se materializa mediante contratos de suministro o compraventa.

Y teniendo en cuenta que la constitución de garantías de cumplimiento aplica a ambos contratos, se hace la siguiente solicitud y/o sugerencia.

SOLICITUD:

Se solicita y/o sugiere respetuosamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente ajustar el párrafo en cuestión para que refleje de manera precisa y completa el alcance de la garantía única de cumplimiento, únicamente modificando la palabra suministro de bienes por adquisición de bienes.

Se propone la siguiente redacción:

"Cuando una entidad del Estado contrata la ejecución de una obra, la prestación de un servicio o la adquisición de bienes entre otros necesita protegerse ante la posibilidad de que el contratista no cumpla lo que se comprometió a hacer."

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta ajuste de la redacción del numeral 7.2 para la inclusión de la terminología más amplia de "adquisición de bienes", en vez

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas del término "suministro de bienes" que podía confundir la interpretación del párrafo al limitar la aplicación de la garantía de cumplimiento a un tipo específico de contrato (Suministro).

Comentario del ciudadano: OBSERVACIÓN No. 05

La guía, en su página 36, al explicar la posibilidad de adicionar un contrato y efectuar un anticipo sobre dicha adición, intenta clarificar el límite legal de la siguiente manera:

"Para ello, la Entidad Estatal deberá verificar que la adición se ajuste al límite establecido en el artículo 40 de la ley 80 de 1993, es decir, que la adición no supere el 50% del monto inicial del contrato"

La expresión "es decir" que da paso a la explicación del contenido de la norma, lo hace de manera incompleta e imprecisa. Pues al afirmar que el límite es el "50% del monto inicial del contrato", omite el componente más importante y esencial de la regla, y es que dicho valor inicial debe ser "expresado en salarios mínimos legales mensuales". Esta omisión induce a un error de cálculo que contradice el propósito de la norma, y al propósito mismo de la guía.

Justificación jurídica de la observación:

La regla completa y correcta, que efectivamente se encuentra en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, dice:

"Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales"

La omisión de la parte final del inciso no es menor; cambia por completo la metodología de cálculo y el monto máximo adicional. Las fuentes de Colombia Compra Eficiente son enfáticas en que el propósito de esta fórmula es crear un mecanismo de actualización del valor para corregir la depreciación del dinero, lo cual es especialmente relevante en contratos de larga duración que se ejecutan a lo largo de diferentes vigencias fiscales.

La metodología correcta, reiterada en la doctrina oficial, es la siguiente:

1. Se toma el valor inicial del contrato en pesos y se divide por el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) del año de suscripción del contrato. El resultado es el valor del contrato en SMMLV.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

2. Este valor en SMMLV se divide por dos (2). El resultado es el número máximo de SMMLV por los cuales el contrato podrá ser adicionado durante toda su ejecución.
3. Al realizar la adición máxima, su monto en pesos se convierte a SMMLV utilizando el salario mínimo vigente al año del momento de la adición.

A modo ilustrativo:

Un contrato suscrito en 2023 por 100 SMMLV (\$116.000.000, con un SMMLV de \$1.160.000) puede ser adicionado hasta en 50 SMMLV. Si se adiciona en el año 2026, cuando el SMMLV es de \$1.750.905, el tope máximo para adicionar en pesos no sería de \$58.000.000 (el 50% del valor nominal de 2023), sino el equivalente a 50 SMMLV de 2026, es decir, \$87.545.250. La diferencia es sustancial y demuestra la importancia de aplicar correctamente la fórmula legal.

La redacción actual de la guía ignora este procedimiento y promueve un cálculo incorrecto que no reconoce el efecto de la inflación, que es precisamente lo que la norma busca mitigar.

SOLICITUD:

Se solicita y/o sugiere respetuosamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente corregir el párrafo para que la explicación sea precisa y pedagógica, evitando así confusiones que tienen un impacto económico y legal significativo.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta ajuste de la redacción del numeral 7.2.1.1 para la inclusión de la mención de que la adición del contrato no puede superar el 50% del valor inicial del contrato expresado en salarios mínimos legales mensuales de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la ley 80 de 1993.

Comentario del ciudadano: Ausencia de cobertura de la falta de amortización en el amparo de anticipo: De la página 33 a la 37, bajo el numeral 7.2.1 Buen manejo y correcta inversión del anticipo, se hace alusión a la palabra “amortización” lo cual puede dar lugar a la confusión semántica que siempre se presenta en relación con este amparo, por lo

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
que sugerimos cambiar dicha terminología para distinguir correctamente entre el uso indebido, apropiación y no amortización del anticipo.

Sugerimos ampliar en las recomendaciones este punto incluyendo que el riesgo de no amortización del anticipo es técnica y jurídicamente diferente de los riesgos cubiertos bajo el amparo de "buen manejo y correcta inversión del anticipo", y como tal, requiere de cobertura expresa. Dicho de otra manera, consideramos pertinente que en la guía se aclare que el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo no otorga cobertura por defecto al riesgo de su no amortización.

Lo anterior teniendo en cuenta que, si se observa, el riesgo de no amortización del anticipo no hace parte de aquellos cubiertos en materia de contratación estatal bajo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo del Decreto 1082 de 2015, pues el artículo 2.2.1.2.3.1.7. solo menciona lo siguiente: "Buen manejo y correcta inversión del anticipo. Este amparo cubre los perjuicios sufridos por la Entidad Estatal con ocasión de: (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."

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que se acepta parcialmente la solicitud relacionada con la claridad sobre la ausencia de cobertura de la falta de amortización en el amparo de anticipo. Así, en la segunda recomendación incluida en la Sección 7.2.1. se eliminó la mención "[...] de cara a la amortización del anticipo" pues dicha recomendación hace referencia a situaciones de uso indebido del anticipo y no de su falta de amortización. En general, la alusión a la figura de "amortización" en la Sección se emplea para (i) explicar el concepto de anticipo y (ii) establecer la regla de vigencia del amparo. Por ende, la Guía es clara en identificar en la Tabla 6 los eventos cubiertos por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo en la que no se incluye la cobertura por "Falta de Amortización".

Comentario del ciudadano: Pág. 40 y Gráfico No. 2. Se recomienda incluir una anotación respecto de la inclusión en que se debe aclarar que se debe la garantía debe amparar el plazo de la liquidación bilateral y que si no liquida durante ese plazo (ya sea el plazo legal o el plazo pactado), el contratista debe ampliar la vigencia de la garantía. En ese sentido, se debe reiterar a las entidades que deben liquidar dentro de los plazos

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas pactados, justamente para evitar situaciones irregulares frente a la garantía.

Se recomienda la inclusión de una nota relacionada con la no exigencia u obligatoriedad del recibo de pago de la garantía de cumplimiento. Dicho documento no es un requisito para pago. Esto aclarando que para otras garantías (multiriesgo o responsabilidad civil extracontractual y otras), en estos casos si resulta necesario el recibo de pago, por cuanto si expira por falta de pago de la prima.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En lo correspondiente a sus observaciones, le informamos por una parte, que esta Agencia ajustó la redacción del numeral 7.2.3 así: "La vigencia del amparo de cumplimiento debe mantenerse hasta la liquidación del contrato, por lo que, en caso de que este expire y no se haya realizado la liquidación, deberá ampliarse. [...]"

En línea con lo anterior, se recomienda a las Entidades Estatales respetar los plazos dispuestos para liquidar los contratos estatales, con el fin de evitar la ocurrencia de sucesos irregularidades respecto de la vigencia del amparo de cumplimiento. [...]"

Y por otra, que a su vez modificó la redacción del numeral 7.2. relacionando la siguiente información: "Estos riesgos son cubiertos con una única garantía en la que se contemplan o incluyen diferentes amparos relacionados con la multiplicidad de obligaciones que se hayan pactado en cabeza del contratista. Sin embargo, se aclara que, al no expirar la garantía de cumplimiento constituida a favor de las Entidades Estatales por falta de pago de la prima y al no poderse revocar unilateralmente, no resulta necesario que para la aprobación de dicha garantía, se acredite el pago de la prima. Pues incluso, en caso de no pago, la Entidad no podrá verse afectada en ninguno de sus derechos en su calidad de asegurada o beneficiaria".

Comentario del ciudadano: OBSERVACIÓN No. 07

En el ejemplo práctico de la página 70, la guía utiliza el término "Gobernación" para referirse a la entidad que apertura el proceso de selección y que figura como beneficiaria de la garantía. Específicamente, el texto señala:

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

"Contexto hipotético. Una Gobernación apertura un proceso de selección (...) Asegurado / Beneficiario. La Gobernación."

Si bien en el lenguaje coloquial es común usar "Gobernación", desde una perspectiva de estricto rigor jurídico, esta terminología es imprecisa. La "Gobernación" es el conjunto de organismos que componen la administración central del nivel departamental, pero no es la persona jurídica con capacidad para contratar.

La Ley 80 de 1993, en su artículo 2, define de manera taxativa cuáles son las "entidades estatales" con capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones en la contratación pública. El literal a) del numeral 1º de dicho artículo es claro al señalar como entidad estatal a:

"La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios [...]"

La norma identifica al "departamento" como la entidad territorial y persona jurídica, no a la "gobernación".

La doctrina de Colombia Compra Eficiente y la jurisprudencia han reiterado esta distinción, explicando que la actuación del funcionario competente (el gobernador) vincula a la persona jurídica que representa (el departamento).

Al ser la guía un documento orientador de la Agencia Nacional de Contratación Pública es imperativo que emplee los conceptos con la máxima precisión técnica para no inducir a equívocos que puedan tener implicaciones en la correcta identificación de las partes en un negocio jurídico estatal.

SOLICITUD:

Se recomienda respetuosamente ajustar el ejemplo práctico de la página 70 para que utilice el término jurídicamente correcto, reemplazando "Gobernación" por "Departamento de Xxxxxx o, de forma genérica, "un departamento" o "una entidad territorial".

Propuesta de redacción ajustada:

"Contexto hipotético. El Departamento del Cauca apertura un proceso de selección (...) Asegurado / Beneficiario. El Departamento del Cauca."

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En lo concerniente a su comentario, le informamos que el ejemplo contenido en el numeral 7.4.2 fue ajustado en tanto a su redacción así: "Contexto hipotético. Una Entidad Estatal apertura un proceso de selección.

[....]

Asegurado /Beneficiario. La Entidad Estatal".

vii) Garantía única de cumplimiento

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió veinte (20) comentarios: trece (13) desestimados, tres (03) aceptados, dos (02) aceptados parcialmente y 02 (dos) fueron objeto de aclaración, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: Establecer frente a la suficiencia de la garantía de cumplimiento si esta incluye la liquidación que ocurre en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los dos primeros incisos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta toda vez que la sección 7.2.3 "Amparo de Cumplimiento" de la Guía determina con claridad que la vigencia del amparo de cumplimiento debe mantenerse hasta la liquidación del contrato. Así, en la gráfica No. 2 "Plazo Liquidación Contractual" se explican los plazos indicados en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 para efectuar dicha liquidación y que inciden sobre la vigencia del referido amparo. Adicionalmente, en el apartado denominado "Concepto de Interés" de la mencionada sección se hace referencia al Concepto C-016 del 17 de febrero de 2026 de Colombia Compra Eficiente en el que se refiere que "[...] para mantener vigente la cobertura del amparo de cumplimiento, la Entidad Estatal debe hacer seguimiento para asegurar que esta se extienda hasta la fecha en que se suscriba el acta de liquidación del contrato o hasta cuando finalice el plazo para liquidarlo".

Comentario del ciudadano: El documento trata el seguro de cumplimiento como un instrumento de naturaleza mixta sancionatoria-indemnizatoria, lo cual riñe con las diferentes posiciones adoptadas por la

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en lo atinente a las entidades de régimen especial como FINAGRO.

La Guía describe los escenarios de efectividad de las garantías vinculándolos a potestades sancionatorias de la entidad (caducidad, multas, declaratoria de incumplimiento) y plantea que el acto administrativo que declara la caducidad o el incumplimiento constituye, simultáneamente, el siniestro.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta la observación pues la sección 7.2. afirma con claridad la naturaleza indemnizatoria de la garantía de cumplimiento, así: "En la medida que lo que la garantía única de cumplimiento busca asegurar es el cumplimiento de las obligaciones contractuales, el carácter de este instrumento es indemnizatorio pues con ella se traslada el riesgo y los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de un garante. Así, en caso de que se presente una situación que constituya un incumplimiento contractual con el cual se ocasione un daño patrimonial a la Entidad Estatal contratante, el garante se obliga a indemnizar los daños causados hasta la concurrencia del valor asegurado por la garantía". Además, la sección 10 "Procedimiento para hacer efectivas las garantías" se indica con claridad que "[...] De otra parte, existen eventos en los que la actuación de la Entidad tiene una finalidad esencialmente indemnizatoria, orientada a declarar la ocurrencia de un siniestro cubierto por la garantía y a obtener el pago de la indemnización correspondiente. En estos supuestos, la actuación administrativa no tiene naturaleza sancionatoria, por lo que no depende de la imposición de una sanción contractual ni se encuentra limitada al plazo de ejecución del contrato".

Comentario del ciudadano: Existe una incoherencia dogmática relevante. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha precisado que los seguros de cumplimiento, como modalidad de los seguros de daños, tienen naturaleza indemnizatoria, no sancionatoria. En consecuencia, "el solo incumplimiento por parte del obligado no constituye por sí mismo siniestro, a menos que se genere un perjuicio para el asegurado", pues el principio indemnizatorio implica que se acrediten: (i) el incumplimiento del contratista, (ii) el daño patrimonial directo derivado de dicho incumplimiento y su cuantía, y (iii) el nexo causal entre el perjuicio y el incumplimiento alegado. El Consejo de Estado, por su parte, ha señalado que la garantía de cumplimiento "por regla general tiene

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

naturaleza indemnizatoria, no sancionatoria" y ha ratificado la posibilidad de declarar el siniestro mediante acto administrativo, pero con la exigencia de cuantificar el perjuicio. En el régimen privado, la reclamación del siniestro se rige por las reglas del Código de Comercio (artículo 1077) y el principio indemnizatorio. Ajuste sugerido: Separar claramente en el documento los efectos propios del régimen público (EGCAP) —donde el acto administrativo constituye el siniestro— de los efectos que opera para entidades de régimen privado como FINAGRO, para las cuales la reclamación del siniestro y la prueba del perjuicio siguen la estructura del derecho privado de seguros, conforme al artículo 1077 del Código de Comercio y la doctrina de la Corte Suprema de Justicia.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta, como se mencionó en la respuesta a la observación No. 51 la Guía es clara en determinar la naturaleza indemnizatoria de la garantía de cumplimiento la cual supone tanto el incumplimiento como el perjuicio patrimonial del asegurado. La división sugerida ya se encuentra incorporada en el documento pues la sección 10 "Procedimiento para hacer efectivas las garantías" se refiere a las reglas aplicables al régimen público y la sección 11 "Garantías en contratos exceptuados del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" indica las reglas aplicables a su efectividad.

Comentario del ciudadano: se aclare si las entidades pueden solicitar el beneficio de exclusión para la póliza de cumplimiento y responsabilidad extra contractual, o si este acto aplica para los contratos de fianza, debido a que Colombia compra indica esto su página (Esta figura no aplica al seguro de cumplimiento pues es una figura que solo es aplicable al contrato de fianza, según la cual el fiador puede exigir que antes de proceder contra él se persiga la deuda en los bienes del deudor principal. Fuente: Código Civil, artículo 2383.)
<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/pregunta-frecuente/el-beneficio-de-exclusion-aplica-al-seguro-de-cumplimiento>

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta pues la figura del "beneficio de excusión" es aplicable para los contratos de fianza. La guía aclara en la Sección 6.3. y con mención del Concepto C-037 de 2024 que la fianza no es un mecanismo admisible de cobertura del riesgo en la contratación pública.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Adicionalmente, en la Tabla No. 10 se señala la regla prevista en el artículo 2.2.1.2.3.2.6 del Decreto 1082 de 2015 según la cual La Aseguradora no puede defenderse de las reclamaciones que presente la Entidad con base en cualquier excepción que tenga frente al Contratista, regla que conlleva implícito la inaplicabilidad del beneficio de excusión.

Comentario del ciudadano: la guía debe propender por diferenciar los riesgos, ya que la amortización no solo depende del contratista, sino también de la entidad contratante, pues es un proceso contable que depende de ambas partes contractuales como bien lo ha señalado el Consejo de Estado: “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” 1 Por lo mencionado, un anticipo puede no haber sido amortizado, pero sí correctamente utilizado e invertido y esto último se verifica en relación con la realidad de la ejecución del objeto contractual más no por un proceso contable. (Proceden a citar la sentencia del 3 de noviembre de 2020, Sección Tercera, Rad. 17001-23-31-000-2005-00338-02, (47760), C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta la observación pues la redacción de la Guía incluye elementos que permiten reconocer que la amortización y, en general, la gestión e inversión del anticipo depende a su vez de la Entidad Contratante a través de la elaboración y control sobre el Plan de Inversión del Anticipo. Se reitera que en la Tabla 6 se diferencian de forma clara los eventos cubiertos por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo conforme a lo previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.7. del Decreto 1082 de 2015.

Comentario del ciudadano: Pedimos incluir en el texto que típicamente las aseguradoras no brindan cobertura a la falta de amortización y que tal como ha indicado la Corte Suprema de Justicia: ...la apropiación, la incorrecta inversión y la falta de amortización del anticipo, constituyen riesgos potenciales, que amenazan por sendas distintas el patrimonio del contratante; por consiguiente, este tiene interés en transferirlos lícitamente al asegurador, a través de la contratación de amparos especiales, que pueden incluirse como coberturas accesorias al seguro de cumplimiento. ... Pero no puede obviarse que, en desarrollo de la

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

comentada potestad de individualizar el riesgo asegurado, el asegurador está facultado para decidir si asume los riesgos de apropiación, incorrecta inversión o falta de amortización del anticipo; pero si opta por restringir el aseguramiento brindado a los dos primeros eventos, no podrá reclamársele indemnización alguna si se materializa el tercero, aun cuando –se reitera– por esa vía sufra mengua el patrimonio del contratante. Téngase en cuenta que, si el asegurador asume las contingencias económicas que pudieran emerger de la ‘apropiación’, o ‘incorrecta inversión’ del anticipo, solo responderá por las pérdidas derivadas de la realización de esos eventos dañosos, y por lo mismo estará exonerado de cualquier carga indemnizatoria si el desmedro patrimonial deriva de causas distintas, como lo sería sin duda la restitución imperfecta del aludido rubro.”² (Negrita fuera de texto)

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta la observación, pues como se ha indicado en la respuesta a las observaciones No. 55 y 56 la Tabla 6 de la Guía expresa de manera clara e inequívoca los eventos o riesgos cubiertos por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, los cuales no incluyen un escenario de falta de amortización del anticipo. Así, en ningún apartado de la Guía se indica que el riesgo de falta de amortización del anticipo deba estar cubierto por dicho amparo. Como se indicó anteriormente, la alusión a la figura de "amortización" en la Sección se emplea para (i) explicar el concepto de anticipo y (ii) establecer la regla de vigencia del amparo.

Comentario del ciudadano: El plazo de los amparos de cumplimiento frente a garantías extendidas

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se acepta, pese a que la recomendación u observación no es clara, se advierte que la Sección 7.2.3 hace referencia al Concepto C-016 de 2026 en el que se manifiesta que "[...] que para mantener vigente la cobertura del amparo de cumplimiento, la Entidad Estatal debe hacer seguimiento para asegurar que esta se extienda hasta la fecha en que se suscriba el acta de liquidación del contrato o hasta cuando finalice el plazo para liquidarlo".

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Comentario del ciudadano: Con relación a la póliza de cumplimiento, regularmente cual es el plazo adicional a la duración del contrato que se exige por la entidad para cubrir el periodo de liquidación de las OC? Es igual para todas las OC y para todos los AMP?, 2. Solicitamos respetuosamente a la entidad ampliar los plazos a 7 días hábiles para la emisión de las garantías, toda vez que el mercado asegurador se toma 3 a 4 días hábiles para expedir las pólizas, sumado al trámite interno de firma de las pólizas que para empresas de gran tamaño requieren 2 días hábiles. 3. Agradecemos compartir la presentación para guía didáctica de los interesados.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En relación con su comentario, es pertinente precisar, que no se aceptan los comentarios. En relación con el punto 1, en la Sección 7.4.1. se aclara que "[...] cuando una Entidad Estatal adquiere bienes o servicios a través de un Acuerdo Marco de Precios, solo podrá solicitar las garantías que Colombia Compra Eficiente haya definido para ese Acuerdo Marco en particular, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.9 del Decreto 1082 de 2015." Así, la vigencia del amparo de cumplimiento de la OC será la determinada en el AMP respectivo. Frente a la observación No. 2 no es claro a qué termino se refiere el comentario pues la guía no hace mención a un plazo para la emisión de garantías, toda vez que dicho proceso es competencia del respectivo Asegurador.

Comentario del ciudadano: Consideramos necesario precisar en la guía que, tratándose de convenios y contratos interadministrativos, la liquidación unilateral no procede de manera automática, sino que requiere pacto expreso entre las partes, y el análisis de las circunstancias específicas que justifiquen su aplicación.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. Sin embargo, en lo correspondiente a su observación, se permite precisar que en el numeral 7.2.3 se desarrolla de manera general lo concerniente a los plazos para realizar la liquidación de los contratos estatales, sin hacer distinción alguna respecto de las particularidades asignadas para ciertas tipologías contractuales, esto, con el fin de brindar claridad en lo concerniente a la vigencia del amparo de cumplimiento, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.3.12 del Decreto 1082 de 2015, debe mantenerse hasta la liquidación del

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
contrato. En ese sentido, le informamos que no es posible acoger su comentario.

Comentario del ciudadano: En las páginas 42-45 el numeral 7.2.4 Pago de salarios, prestaciones legales e indemnizaciones laborales creemos importante que se incluyan las siguientes claridades, teniendo en cuenta que algunas entidades estatales han pretendido la cobertura de los riesgos que no hacen parte de la misma:

La cobertura ampara no ampara contratos civiles, honorarios o proveedores, únicamente se cubren los perjuicios de la entidad, derivados del incumplimiento de obligaciones laborales. No comprende erogaciones adeudadas al trabajador por todo el tiempo que ha estado vinculado a la empresa contratista, sino que tiene relación con los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir con ocasión del contrato garantizado. • Los trabajadores no tienen acción directa en contra de la aseguradora ya que no son asegurados o beneficiarios del contrato de seguro, quien se encuentra legitimado para reclamar por los perjuicios sufridos con ocasión del impago del tomador a sus trabajadores, solo es la entidad estatal asegurada en caso de encontrarse inmersa en solidaridad patronal. • Las vacaciones no son prestaciones sociales, ni factor salarial, ni salario, sino que son un descanso remunerado y por ello, no hacen parte de la cobertura. (Por lo que se debe corregir la nota al pie de página No. 50, eliminando la última frase) • Los aportes parafiscales no hacen parte de la cobertura del amparo de salarios y prestaciones sociales, pues no constituyen salario en la medida en la que "son aportes que se realizan sobre la nómina, distribuidos para el subsidio familiar, ICBF y SENA".³ Así mismo, el art. 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto los define así: "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector". • Así mismo, las contribuciones al sistema de seguridad social tampoco constituyen salarios ni prestaciones sociales, y como tal no hacen parte de la cobertura del amparo de salarios y prestaciones sociales, pues son pagos que deben hacer los empleadores y los trabajadores al Sistema de Seguridad Social Integral, que incluye salud, pensión y riesgos laborales (Ley 100 de 1993). Por su alcance y finalidad, tales cotizaciones se han reconocido como contribuciones parafiscales. • Finalmente, el impuesto creado por art. 20 de la Ley 1607/12, o más conocido como el Impuesto sobre la Renta para La Equidad (CREE), tampoco hace parte de la cobertura del amparo de salarios y prestaciones sociales de la Garantía única de Cumplimiento. Su objetivo es generar recursos para financiar los aportes parafiscales a salud, ICBF y Sena, a cargo de los empleadores y

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

demás sociedades o personas jurídicas que se encontraran obligados. El empleador que resultare obligado no realiza los aportes sobre el valor de la nómina mensual, sino sobre sus utilidades (Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)).

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de este instrumento. Sin embargo, en lo correspondiente a su observación, nos permitimos aclarar que en el numeral 7.2.4 se indica que "este amparo cubre a la Entidad Estatal asegurada de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista garantizado, frente al personal requerido para la ejecución de contrato amparado". En ese sentido, y teniendo en cuenta que la suscripción de este amparo obedecerá a la particularidad del caso e inclusive a los riesgos que cada Entidad Estatal identifique en sus estudios previos, este asunto se desarrolla de manera general. Por lo que, no se estima pertinente acoger su comentario.

viii) Responsabilidad civil extracontractual

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió tres (03) comentarios lo cuales fueron objeto de aclaración según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: Si el contrato estatal o privado no establece dentro de la solicitud de garantía de RCE las coberturas mínimas de perjuicios por daño emergente y lucro cesante; perjuicios extrapatrimoniales; responsabilidad surgida por actos de contratistas y subcontratistas; amparo patronal; vehículos propios y no propios; se debe entender que el seguro de RCE las tiene incorporadas por ley o estas coberturas deben indicarse de manera expresa?

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de este instrumento. Sin embargo, en lo correspondiente a su inquietud se permite aclarar que, pese a que el artículo 2.2.1.2.3.1.8 del Decreto 1082 de 2015 establece los aspectos que deben ser cubiertos por la póliza de responsabilidad civil extracontractual, el inciso segundo del referido artículo dispone que "[l]a Entidad Estatal debe exigir que la póliza de responsabilidad extracontractual cubra también los perjuicios ocasionados por eventuales reclamaciones de terceros [...]" [Énfasis fuera de texto]. Por lo que, podría colegirse entonces, que la cobertura de cada riesgo debe exigirse de manera literal por la Entidad Estatal tanto en el

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
Pliego de Condiciones o documento equivalente, como en el clausulado del contrato.

Comentario del ciudadano: Adicionalmente, el sector asegurador ha evidenciado también que algunas entidades estatales aceptan como mecanismos de cobertura de los riesgos de la responsabilidad civil extracontractual, el otorgamiento de fianzas. Por tal razón, la guía en el numeral 7.3. Responsabilidad civil extracontractual debe hacer énfasis en que el único mecanismo válido para darle cobertura a los riesgos derivados de la responsabilidad civil extracontractual es la póliza de seguros, otorgada por una compañía aseguradora debidamente autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de esta Guía. Sin embargo, en lo concerniente a su observación se permite aclarar que en el numeral 7.3 ya se precisa que el amparo de responsabilidad civil extracontractual debe suscribirse mediante un contrato de seguro, así: "Teniendo en cuenta que las Entidades Estatales conforme con lo señalado en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, tienen la obligación de responder respecto de los daños que con ocasión de las actuaciones, hechos u omisiones causen sus agentes a terceros, el artículo 2.2.1.2.3.1.5 del Decreto 1082 de 2015, previendo lo anterior como un posible riesgo al que pueden estar expuestas las Entidades durante la ejecución de sus contratos por parte de los contratistas –o subcontratistas de estos–, determinó que dicha situación debe cubrirse o ampararse por parte de este último, mediante la celebración de un contrato de seguro que ampare la responsabilidad civil extracontractual".

Comentario del ciudadano: Duplicidad de coberturas: En varios procesos se siguen pidiendo amparos que ya están cubiertos por seguros exigidos por la Superintendencia de Vigilancia. Esto genera doble aseguramiento del mismo riesgo y encarece innecesariamente la contratación. (RCE)

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de este instrumento. En lo correspondiente a su observación, se permite precisar que, con la expedición de la presente guía se busca no sólo recopilar la normativa aplicable a la exigencia y constitución de garantías en el marco de los procesos de contratación pública que adelanten las Entidades Estatales, sino también, servir como

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

herramienta orientadora para los sujetos directamente implicados, esto es, Entidades Estatales contratantes, proveedores, contratistas y entidades aseguradoras, mediante la cual puedan exigir y constituir en debida forma las garantías. En ese sentido, y al no ser Colombia Compra Eficiente un ente de control de la gestión contractual de las Entidades Estatales, por lo que se sugiere que ante la configuración de irregularidades evidenciadas en la exigencia y constitución de garantías en los procesos de contratación pública, se ponga esto de manifiesto a las entidades que sí tienen tal competencia – Por ejemplo, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación”.

ix) Garantías reguladas por normas especiales

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió cuatro (04) comentarios: uno (01) desestimado, uno (01) aceptado y dos (02) fueron objeto de aclaración, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: OBSERVACION – PARA TENER EN CUENTA EN LA GUÍA PARA LA EXIGENCIA Y CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN.

De acuerdo con la guía, es preciso realizar una observación tendiente a realizar una diferenciación en los amparos dentro de la exigencia de garantías diferenciales por grupos o lotes dentro de los Acuerdos Marco de Precios.

En el entendido, por ejemplo, que seleccionamos Acuerdo Marco de Precios Compra y Alquiler de Computadores y Periféricos – ETP III, cuyo objeto es: “El objeto del Acuerdo Marco es establecer: (i) las condiciones para la compra o alquiler de computadores y periféricos (ETP) al amparo del Acuerdo Marco; (ii) las condiciones en las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Acuerdo Marco; y (iii) las condiciones para el pago de la compra o alquiler de computadores y periféricos (ETP) por parte de las Entidades Compradoras”.

Podemos evidenciar que la minuta contractual establece que las exigencias de las garantías son estándar, es decir por defecto, vienen 4 coberturas sin tener en cuenta que bien o servicio a satisfacer.

En el caso en particular que se pretenda realizar una compra de artículo estamos en la obligación de adquirir la garantía con el amparo pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Se sugiere la inclusión de garantías por grupos o lotes para generar de manera equitativa la orden de compra de acuerdo con la naturaleza del contrato que se pretende suscribir.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de este instrumento. Sin embargo, en lo correspondiente a su observación se permite precisar que en el numeral 7.4.1 se relaciona de manera general la forma en la que deben exigirse las garantías en las órdenes de compra de Acuerdos Marco de Precios. Esto, con el fin de aclarar a las Entidades Estatales que adquieran bienes o servicios a través de un Acuerdo Marco de Precios, que la exigencia de garantías no puede realizarse de manera autónoma, sino de conformidad con los parámetros preestablecidos para el Acuerdo Marco de Precios respectivo. En ese sentido, le informamos que no es posible acoger su comentario.

Comentario del ciudadano: Limitación de garantías en órdenes de compra de Acuerdos Marco de Precios. El esquema vigente restringe a las entidades territoriales la posibilidad de exigir, conforme a su matriz de riesgo, las coberturas previstas en el Decreto 1082 de 2015, comprometiendo la suficiencia de los amparos en contratos de TI, suministros y servicios adquiridos por las ciudades capitales.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a su comentario, es pertinente precisar que lo señalado en el numeral 7.4.1 Órdenes de compra de Acuerdos Marco de Precios corresponde a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.2.9 del Decreto 1082 de 2015. Modificar lo establecido en dicha disposición normativa a través de un documento de lineamientos excede el marco de competencias asignado a esta Agencia en el Decreto 4170 de 2011.

Comentario del ciudadano: (...) 7.4.2 Garantías diferenciales. Mediante la Ley 2069 de 2020 más conocida como la "Ley de Emprendimiento" se crearon medidas afirmativas, con el fin de fomentar la participación de ciertos sujetos en los Procesos (...)

Se sugiere incluir que la exigencia desproporcionada de garantías puede constituir restricción indebida de la pluralidad de oferentes.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

estructuración de este documento. Sin embargo, en lo referente a su observación se permite aclarar que en el numeral 12 ya realiza esta recomendación, esto, de la siguiente forma: "Garantizar que las exigencias de garantías no se conviertan en barreras de acceso para pequeños proveedores, equilibrando protección y participación".

x) Exigibilidad de las garantías

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió dos (02) comentarios: uno (01) fue desestimado y uno (01) aceptado, según se describe a continuación.

Comentario del ciudadano: (...) EXIGIBILIDAD DE LAS GARANTÍAS CONTRACTUALES Dependiendo de la naturaleza del acto contractual o procesal que se adelante, la Ley prevé escenarios en los cuales la exigencia de garantías es obligatoria o facultativa. Lo anterior según el siguiente detalle:

Se hacen recomendaciones operativas: Incorporar matrices modelo. La guía sería muchísimo más útil si incluye anexos editables, ejemplos: matriz tipo de riesgos vs garantías, modelo de aprobación, modelo de requerimiento, modelo de declaratoria de siniestro, modelo de ampliación.

Asimismo, se sugiere crear criterios diferenciados por tipología contractual. Actualmente la guía es muy general. Sería recomendable incluir capítulos específicos para obra, interventoría, consultoría, servicios, TI, APP, suministro, convenios interadministrativos, etc... Eso fortalecería mucho la utilidad pedagógica.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de este instrumento. Sin embargo, en lo correspondiente a sus observaciones se permite aclarar que cada una de las precisiones realizadas en la presente Guía, se realizan de manera general y armónica con las reglas dispuestas en las disposiciones normativas que regulan la exigencia y constitución de garantías en los procesos de contratación pública, esto, con el fin de facilitar su comprensión y aplicación desde el punto de vista teórico práctico. En ese sentido, y teniendo en cuenta la particularidad que implica la exigencia y constitución de garantías, esta Agencia no puede por ejemplo, definir una matriz de riesgos tipo mediante el presente instrumento, pues esto debe definirlo cada Entidad Estatal conforme a los riesgos asociados al contrato que pretende suscribir, identificados en la fase de planeación del proceso de contratación pública.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Comentario del ciudadano: Se recomienda respetuosamente ajustar la "Tabla Nro. 14 Obligatoriedad de las garantías" en la página 73, para que incluya expresamente al concurso de méritos, y ajuste la ambigüedad de selección abreviada Y menor cuantía como si fueran modalidades distintas, garantizando así la coherencia de la guía con el marco legal vigente y la doctrina sobre la materia.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En lo correspondiente a su observación, le informamos que se ajustó la redacción de la Tabla No. 14 del numeral 8.1, así: "[...] Procesos de selección de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos".

xi) Verificación y aprobación de garantías

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió once (11) comentarios: dos (02) desestimados, dos (02) aceptados, uno (01) aceptados parcialmente y seis (06) fueron objeto de aclaración, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: Se solicita ajustar las disposiciones relativas a las órdenes de compra de Acuerdos Marco de Precios, la verificación tecnológica de las garantías y el reporte en SECOP, de modo que se preserve la facultad de las entidades territoriales para definir, conforme a su matriz de riesgo, las coberturas necesarias y se mantenga la coherencia con los Documentos Tipo vigentes y con la coexistencia operativa de las plataformas SECOP I y SECOP II.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de este instrumento. Sin embargo, en lo correspondiente a su observación se permite aclarar que cada una de las precisiones realizadas en la presente Guía, se realizan de manera armónica con las reglas dispuestas en las disposiciones normativas que regulan la exigencia y constitución de garantías en los procesos de contratación pública. En ese sentido, no es factible que esta Agencia mediante este documento "modifique" dichas reglas para las Entidades Territoriales, pues como se indica en el numeral 4.4, las Entidades Estatales en general, sin distinción al orden al que pertenezcan (nacional, departamental, municipal o distrital) deben exigir la constitución de garantías conforme a los riesgos

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas identificados en la fase de planeación del respectivo proceso de contratación. De ahí que, no es posible acoger su comentario.

Comentario del ciudadano: Vemos muy importante el numeral 9.1. Verificación y aprobación de las garantías, se puede destacar en el texto la importancia de las Circulares Conjuntas 001 y 002 de 2021 de la SFC y CCE, con el fin de incentivar en mayor medida a las entidades públicas a realizar la validación en debida forma las pólizas de cumplimiento, de responsabilidad civil derivada de la suscripción de un contrato estatal y de la póliza todo riesgo construcción.

Además, pueden incluir que Fasecolda (si bien no tiene a su cargo la verificación de pólizas derivadas de la contratación estatal ya que es una responsabilidad establecida en cabeza de las aseguradoras), para facilitar los procesos de verificación de las pólizas de cumplimiento dispuso un enlace en su página web en la que se puede consultar el mecanismo de validación de cada una de nuestras afiliadas en el siguiente link: <https://www.fasecolda.com/ramos/cumplimiento/consulta-de-polizas/>

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de este instrumento. En lo correspondiente a sus observaciones, se permite indicar por una parte, que en el numeral 9.1 ya se recogen ciertas sugerencias o recomendaciones que se efectuaron en las Entidades Estatales y entidades aseguradoras en las Circulares Conjuntas No. 001 y 002. Sin embargo, para efectos de claridad ajustó la redacción del referido numeral así: "La aprobación de las garantías constituye un proceso esencial, en el cual resulta indispensable verificar que los documentos presentados estén debidamente suscritos y cumplan con los requisitos formales establecidos, a fin de asegurar su validez y eficacia jurídica. En el marco de dicha verificación, las Entidades Estatales deberán, como mínimo, tener en cuenta los siguientes aspectos que se relacionan a continuación, esto, conforme de acuerdo con lo establecido en las Circulares Conjuntas No. 001 del 20 de agosto de 2021 y 002 del 23 de 2021, expedidas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente". Y de otra parte, que en el mismo numeral, relacionó la siguiente información: "Se recomienda verificar que los documentos que soportan las garantías cuenten con mecanismos tecnológicos que permitan su autenticación y validación en línea, tales como códigos QR, hash, códigos alfanuméricos o CUFE, entre otros, accesibles a través de Internet o aplicaciones móviles, o incluso, podrán consultarse en el micrositio

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas dispuesto por la Federación de Aseguradores de Colombia en su página web [...]".

Comentario del ciudadano: Cargas tecnológicas en la verificación de garantías incompatibles con el régimen de pliegos tipo. La exigencia de firma digital, estampado cronológico, códigos QR/hash/CUFE y validación en línea, sin ajuste previo de los Documentos Tipo, genera un desajuste regulatorio que las entidades adherentes no pueden subsanar por vía contractual.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de esta Guía. Sin embargo, en lo concerniente a su observación se permite aclarar que en el numeral 9.1 se realizan recomendaciones respetuosas que, no pretenden inferir en la gestión contractual de las Entidades Estatales, ni mucho menos imponer requisitos no establecidos en las disposiciones normativas que regulan la materia. Por otra parte, y en lo referente a los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia, vale la pena precisar que la exigencia y constitución de garantías se realiza bajo la plena observancia de las reglas dispuestas en el marco normativo aplicable, particularmente, en lo establecido en el Decreto 1082 de 2015.

Comentario del ciudadano: (...) Reporte en las plataformas del SECOP. En lo que respecta a la aprobación de las garantías, debe tenerse presente que el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II dispone de campos específicos para realizar esta gestión dentro de la plataforma. (...)

Es importante incluir un análisis de SECOP II. Hay una omisión importante la operatividad digital de las garantías. Hoy los principales problemas prácticos son: cargue de pólizas, validación, ampliaciones, aprobaciones, trazabilidad. Se recomienda incluir: Buenas prácticas SECOP II para la validación previa, control de vencimientos, alertas automáticas, cargue de modificaciones, aprobación motivada.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de esta Guía. Sin embargo, en lo correspondiente a su observación, se permite aclarar que el SECOP II hasta la fecha, no cuenta con funciones que de manera automática por ejemplo, alerten a las Entidades Estatales sobre posibles vencimientos, pues si bien mediante esta se puede aprobar o rechazar una garantía, la verificación y seguimiento corresponde netamente a la entidad que adelanta el proceso

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de contratación. Finalmente, le informamos que en la nota al pie No. 98 se relaciona enlace contentivo de herramienta orientadora para la realización del proceso de aprobación de garantías en el SECOP II, para su consulta.

Comentario del ciudadano: Se recomienda incluir un acápite para que las entidades incluyan en sus manuales de contratación, recomendaciones sobre puntos de control para que en el ejercicio de supervisión se mantenga la garantía vigente sobre la totalidad del contrato

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración del presente documento. Sin embargo, en lo correspondiente a su observación, se permite aclarar que en el numeral 12, desarrolla una serie de recomendaciones que podrán tener en cuenta las Entidades Estatales en el marco de la exigencia y constitución de garantías en sus procesos contractual. Una de estas recomendaciones es la siguiente: "Actualizar periódicamente los manuales de contratación para incorporar lineamientos claros y específicos sobre la exigencia, constitución, aprobación y seguimiento de las garantías contractuales. Esto debe incluir criterios diferenciados según el tipo de contrato, niveles de riesgo y buenas prácticas vigentes, asegurando coherencia con la normativa aplicable y reduciendo vacíos interpretativos".

Comentario del ciudadano: Por su parte, sobre los ejemplos de cuando debe rechazarse una garantía, se hace alusión a que se debe rechazar "iii) cuando presenta errores formales, esto es, cuando hace faltan las firmas o el documento presenta enmendaduras o no es legible, entre otros.". Por lo que, para ser precisos debería expresarse que la firma que se debe verificar es la de la aseguradora ya que la ausencia de la del tomador no afecta la existencia ni la validez del seguro.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de este instrumento. En lo concerniente a su observación, le informamos que se ajustó la redacción del aparte "Ejemplos de cuando debe rechazarse una garantía" del numeral 9.1, así: "iii) cuando presenta errores formales, esto es, cuando hace falta la firma del asegurador [...]".

Comentario del ciudadano: Encontramos muy valioso el apartado del numeral 9.2. reporte en las plataformas del SECOP y puede ser una oportunidad para recordar a las entidades mantener siempre la plataforma actualizada y que en especial se reporte oportunamente cuando se ha

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

adelantado un procedimiento administrativo que ha dado lugar a la afectación de la garantía y que se adjunten sus respectivos documentos. Verificando los datos abiertos del SECOP II hemos encontrado información desactualizada por parte de las entidades en cuanto al estado del contrato o incluso muy pocas que reportan si se han afectado las garantías y esta herramienta sería de mucha utilidad para la verificación de lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 sobre las inhabilidades por incumplimiento reiterado.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de este documento. En lo referente a su observación, se permite indicar que ajustó la redacción del numeral 9.2 con el fin de reiterar a las Entidades Estatales la importancia de mantener la información de su gestión contractual actualizada en el SECOP II, así: "[...] las Entidades Estatales se encuentran obligadas a publicar en la plataforma toda la información relacionada con los procesos contractuales, por lo que se les recuerda la importancia de mantenerla actualizada". Sin embargo, en lo correspondiente al reporte de la afectación de las garantías en el marco de un proceso administrativo, le informamos que este asunto se desarrolla en otro instrumento que sobre el procedimiento sancionatorio administrativo contractual se encuentra estructurando esta Agencia.

Comentario del ciudadano: Coexistencia operativa del SECOP I y el SECOP II. La Guía no debe excluir la aplicación del SECOP I, plataforma aún vigente para diversos procesos contractuales, en garantía del principio de legalidad y de la realidad operativa de los entes territoriales en su proceso progresivo de migración tecnológica.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En lo concerniente a su observación, le informamos que con el fin de brindar claridad respecto de la continuidad del uso del SECOP I, se ajustó la redacción del numeral 9.2, así: "Ahora, es importante aclarar que el SECOP I, a diferencia del SECOP II, al no ser transaccional sólo funciona como medio de publicidad, pues la gestión contractual de las Entidades Estatales se realiza por fuera de este y a través de documentos físicos que, transcurridos los tres (3) días de su expedición, deben publicarse en dicha plataforma".

xii) Procedimiento para hacer efectivas las garantías

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió seis (06) comentarios: dos (02) aceptados, uno (01) aceptado parcialmente y tres (03) fueron objeto de aclaración, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: Dada la gravedad y multiplicidad de las falencias detectadas, se sugiere respetuosamente la reescritura completa e integral del Numeral 10 de la guía. Esta nueva versión debe abandonar el enfoque punitivo y alinearse con los fines de la contratación estatal del artículo 3 de la Ley 80 de 1993. Proponemos que el nuevo capítulo se estructure de la siguiente manera:

1. El Debido Proceso como Garantía del Interés General: Iniciar enmarcando las potestades de la entidad no como un poder sancionador, sino como herramientas de gestión para garantizar la "continua y eficiente prestación de los servicios públicos".
2. Diferenciación Clara de Procedimientos: Crear una sección didáctica que explique con ejemplos prácticos cuándo se debe aplicar el procedimiento especial y reglado del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y cuándo el procedimiento general del CPACA.
3. Guía Detallada del Procedimiento Sancionatorio (Art. 86): Explicar paso a paso y de forma rigurosa las tres etapas del procedimiento (citación, audiencia y decisión), detallando los requisitos de cada una, los derechos del contratista y del garante, y la forma de agotar los recursos.
4. Análisis Responsable de las Potestades Sancionatorias: Dedicar un apartado a cada potestad (multas, cláusula penal, incumplimiento, caducidad), explicando no solo cómo se imponen, sino cuáles son sus presupuestos legales y, fundamentalmente, todas sus consecuencias jurídicas y prácticas.

Solo a través de una reestructuración de este calibre, el Numeral 10 pasará de ser una fuente de confusión y riesgo jurídico a una verdadera herramienta para que los servidores públicos tomen decisiones legales, responsables y, sobre todo, orientadas a proteger a la ciudadanía a través del cumplimiento efectivo de los contratos estatales.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, agradece su participación en la estructuración de esta Guía. Se acepta parcialmente la observación. En atención a la recomendación formulada, la Guía fue ajustada y

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas reestructurada en el numeral 10 y sub-numerales 10.1.1 y 10.1.2 con el fin de diferenciar de manera expresa los escenarios en los cuales procede la aplicación del procedimiento especial previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y aquellos en los que corresponde acudir al procedimiento administrativo general regulado en los artículos 34 y siguientes del CPACA.

En ese sentido, se incorporó una explicación introductoria que distingue entre: (i) los eventos en los cuales la efectividad de la garantía se encuentra ligada a la verificación de un incumplimiento contractual y, por tanto, exige la aplicación del procedimiento especial del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y (ii) aquellos supuestos en los que la actuación de la Entidad tiene una finalidad eminentemente indemnizatoria, caso en el cual resulta aplicable el procedimiento administrativo general del CPACA. Asimismo, se incluyeron orientaciones específicas sobre los tipos de amparos y garantías respecto de los cuales procede cada uno de estos procedimientos.

No obstante, la Guía no acoge la interpretación según la cual los amparos post contractuales deban tramitarse mediante el procedimiento general del CPACA. Por el contrario, con fundamento en la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado —CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 1 de diciembre de 2025. Radicado No. 25000-23-36-000-2021-00621-01 (73.138). C.P. Fredy Ibarra Martínez— se precisó que el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 resulta aplicable no solo cuando la Entidad pretende imponer multas, declarar la caducidad o hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, sino también cuando busca declarar la ocurrencia del siniestro respecto de los amparos contenidos en la garantía única de cumplimiento.

Lo anterior comprende tanto los amparos asociados a la etapa de ejecución contractual como aquellos de naturaleza post contractual, tales como la estabilidad y calidad de la obra, la calidad y correcto funcionamiento de los bienes suministrados y la calidad del servicio. Ello obedece a que, según la citada providencia, “la efectividad de la garantía única de cumplimiento del contrato estatal lleva ínsita la declaración de incumplimiento con el fin de configurar el siniestro que sustenta cada uno de los amparos otorgados, todos ellos ligados con la ejecución de las obligaciones derivadas del negocio”.

En consecuencia, la Guía precisa que el procedimiento administrativo general del CPACA procede únicamente en aquellos eventos en los que la

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

declaratoria del siniestro no supone una previa declaración de incumplimiento contractual, como ocurre con: (i) la garantía de seriedad de la oferta, por tratarse de un escenario de incumplimiento precontractual, y (ii) la garantía de responsabilidad civil extracontractual, en la que la actuación administrativa tiene una finalidad esencialmente indemnizatoria. De esta manera, se ofrece una delimitación clara de los ámbitos de aplicación de cada procedimiento, en concordancia con la normativa vigente y la jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, los demás aspectos señalados en la observación —relativos al procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la distinción frente al CPACA y las consecuencias de la declaratoria de caducidad— serán tenidos en cuenta en la medida en que se encuentren dentro del objeto y alcance de esta Guía, cuyo propósito central es orientar la exigencia y constitución de garantías, y no desarrollar de manera exhaustiva el régimen sancionatorio contractual, materia que cuenta con instrumentos específicos. Por lo anterior, a pesar de las referencias incorporadas en la presente Guía para contextualizar la efectividad de las garantías, se considera que los aspectos planteados en la observación deberán ser abordados con el nivel de detalle sugerido en un instrumento especializado, particularmente en la Guía para Adelantar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual, destinada específicamente al análisis integral de dichas facultades, sus presupuestos, procedimiento y consecuencias jurídicas, la cual será publicada pronto por parte del ANCP-CCE.

Comentario del ciudadano: Se recomienda precisar, que para la efectividad respecto de las garantías de naturaleza post contractual, deben aplicar el procedimiento del art. 86 de la ley 1474 de 2011, atendiendo que no se distinguió la aplicación del procedimiento según su etapa. A pesar de que hay pronunciamientos jurisprudenciales pueden resultar contradictorios, CCE tiene la facultad de establecer una postura, en relación con la interpretación de la norma.

También se recomienda incluir una nota, en el sentido que principalmente para supervisores, interventores y ordenadores del gasto, hacer efectiva la garantía debe ser la última instancia. Es decir, que previo a ese momento, se debe procurar emplear otras herramientas contempladas en el EGCAP (acuerdos, compensaciones y demás). Para esto, la entidad debe hacer un análisis de la situación, para establecer la mejor opción pensando en sus intereses y los de la población.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Adicionalmente, ya en fase de pago, se recomienda aclarar que la Entidad solo podrá cobrar una vez (al garante o al contratista, mas no a los dos)

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a su observación, se informa que la redacción del numeral 10 y 10.1.2 correspondiente fue ajustada, modificación que se reflejará en la publicación definitiva del instrumento.

Comentario del ciudadano: El procedimiento de efectividad de garantías descrito en la Guía está concebido exclusivamente bajo la lógica del acto administrativo y la prerrogativa pública, mecanismo que no opera para las entidades de Régimen Especial como FINAGRO, que se rigen por el derecho privado – Código de Comercio. En el numeral 10 de la Guía, el procedimiento para hacer efectivas las garantías se estructura sobre la expedición de un acto administrativo que declara el siniestro y que presta mérito ejecutivo una vez ejecutoriado, invocando el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y la prerrogativa sancionatoria de la entidad contratante.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a su observación, se informa que, lo dispuesto en el numeral 10. De la guía, esto es, el procedimiento para hacer efectivas las garantías no aplica para entidades exceptuadas. Frente a estas últimas se realizan algunas observaciones en el numeral 11 respetando en todo caso las particularidades de sus regímenes de contratación.

Comentario del ciudadano: Al revisar el borrador de la guía, se identifica un error tipográfico en la citación del Decreto 1082 de 2015 para el correcto entendimiento y aplicación de los lineamientos. Específicamente, en el numeral 10.4, que trata sobre las garantías bancarias, se hace referencia al "Decreto 1082 de 2025" siendo lo correcto Decreto 1082 de 2015. 10 años menos.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su valiosa participación en la estructuración de esta Guía. Respecto a su observación, se procede a realizar el ajuste de la cita señalada, el cual quedará incorporado en la versión definitiva que será publicada.

xiii) Garantías en contratos exceptuados del estatuto general de contratación de la administración pública

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió dos (02) comentarios: uno (01) aceptado parcialmente y uno (01) fue objeto de aclaración, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: 1. Se observa que la guía no desarrolla el tratamiento aplicable a la constitución de garantías cuando las entidades sometidas a régimen especial de contratación acuden a los Acuerdos Marco de Precios (AMP) o Instrumentos de Agregación de Demanda (IAD) a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

En particular, no resulta claro cuál debe ser el clausulado aplicable a las garantías exigidas en estos escenarios, esto es, si dichas garantías deben constituirse bajo las condiciones previstas para entidades sometidas al régimen general de contratación estatal o si, por el contrario, deben atender las particularidades propias de las entidades con régimen especial.

La anterior observación cobra relevancia en consideración a que los AMP e IAD establecen de manera taxativa que las garantías deben constituirse “a favor de entidades estatales”, sin contemplar expresamente la participación de entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que, en virtud de sus manuales de contratación y de la normativa aplicable, también realizan adquisiciones mediante la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

2. Se observa que el numeral 11 no desarrolla integralmente el régimen aplicable de las garantías requeridas para contratos exceptuados del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

3. Se recomienda incorporar lineamientos orientadores respecto de los manuales internos de contratación de las entidades con régimen especial, particularmente en materia de políticas de administración de riesgos, matrices de garantías, criterios mínimos de suficiencia y mecanismos de aprobación.

4. Se recomienda que el numeral 11.3 sea ampliado en cuanto al procedimiento que establece para hacer efectivas las garantías en contratos sometidos a régimen especial, razón por la cual se recomienda complementar aspectos relacionados con garantías sometidas a derecho privado, mecanismos arbitrales, jurisdicción competente, reclamaciones extrajudiciales, declaratoria de siniestro y ejecución de garantías bancarias.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía y, en atención a las observaciones formuladas, da respuesta en los siguientes términos:

Sobre los Acuerdos Marco de Precios e Instrumentos de Agregación de Demanda: En relación con este punto, se precisa que las entidades con régimen especial de contratación que adquieren bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios e Instrumentos de Agregación de Demanda disponibles en la Tienda Virtual del Estado Colombiano deben exigir las garantías en las condiciones establecidas en los documentos precontractuales del instrumento de agregación de demanda correspondiente —esto es, en su operación primaria— y de conformidad con la guía de compra respectiva. En consecuencia, el clausulado aplicable a las garantías en estos escenarios no se determina por el régimen general o especial de la entidad adquirente, sino por las condiciones fijadas en el propio instrumento, las cuales resultan vinculantes para todas las entidades que hagan uso de él.

Sobre el régimen aplicable a las entidades exceptuadas: El numeral 11.1 de la Guía establece que las entidades con régimen exceptuado se rigen por las reglas previstas en su norma de creación, su manual interno de contratación y las disposiciones del derecho privado. En consecuencia, estas entidades podrán exigir a sus proveedores o contratistas la constitución de las garantías contempladas en el derecho privado, tales como las previstas en el Código de Comercio —Decreto 410 de 1971— y en el Estatuto del Consumidor —Ley 1480 de 2011—. Adicionalmente, el numeral 11.2 recomienda, con carácter facultativo y con base en el análisis de riesgo correspondiente, solicitar las garantías relacionadas en el numeral 6 de esta Guía con desarrollo normativo en el derecho privado, a saber: i) contrato de seguro; ii) patrimonio autónomo; iii) garantía bancaria; y iv) garantía legal.

Sobre la incorporación de lineamientos en los manuales internos de contratación: Se acoge la observación. En consecuencia, la Guía incorporará en el numeral 12 lineamientos orientadores dirigidos a las entidades con régimen especial en materia de políticas de administración de riesgos, matrices de garantías, criterios mínimos de suficiencia y mecanismos de aprobación, con el propósito de brindar referentes que fortalezcan la gestión de garantías en el marco de sus procesos contractuales.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Sobre el numeral 11.3: Establecer criterios específicos sobre el procedimiento para hacer efectivas las garantías en contratos suscritos bajo régimen especial —incluyendo aspectos relativos a garantías sometidas a derecho privado, mecanismos arbitrales, jurisdicción competente, reclamaciones extrajudiciales, declaratoria de siniestro y ejecución de garantías bancarias— excede el marco de competencias asignado a esta Agencia conforme al Decreto 4170 de 2011, por lo que no es procedente su inclusión en la Guía.

Comentario del ciudadano: Se recomienda aclarar que frente a estas entidades, se debe procurar la exigencia del pago de la prima para evitar que el contrato de seguro expire por falta de pago.

Adicionalmente, estas entidades no tienen que limitarse a las 3 clases de garantías contempladas en el EGCAP, por lo que es posible acudir a otras modalidades (tales como la fianza y demás que existan en el mercado).

Al no tener una reglamentación sobre el manejo de riesgos, que las mismas establezcan la totalidad de su esquema de riesgos que puedan ampararse.

También se puede establecer como buena práctica, que estas entidades puedan establecer clausulados estándar para que las aseguradoras los acojan y sean registrados sus contenidos ante la superintendencia Financiera.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a su observación, se informa que, en respuesta a una observación de similar alcance formulada por FINAGRO, se incorporó en el numeral 12 la siguiente recomendación: se sugiere que las entidades con régimen especial incluyan en sus manuales internos de contratación lineamientos orientadores en materia de políticas de administración de riesgos, matrices de garantías, criterios mínimos de suficiencia y mecanismos de aprobación. En cuanto a la posibilidad de acudir a otras modalidades de garantía, el numeral 11.1 de la Guía establece que las entidades exceptuadas podrán solicitar a sus proveedores o contratistas la constitución de las garantías contempladas en el derecho privado. Esto implica que, si bien pueden exigir las garantías previstas en el Estatuto General de Contratación, también están facultadas para acudir a las contenidas en otros cuerpos normativos del derecho privado. Finalmente, frente al uso de clausulados estandarizados, la Guía recomienda expresamente que la estructuración de las pólizas no

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
responda a modelos uniformes, sino que se ajuste a los riesgos y características propias del objeto a contratar en cada caso.

xiv) Recomendaciones y buenas prácticas contractuales

En atención al presente numeral, se informa que la Entidad recibió dos (02) comentarios: uno (01) aceptado y uno (01) aceptado parcialmente, según se describe a continuación:

Comentario del ciudadano: Adicionalmente, resulta importante incluir que el proponente o contratista, está en la libertad de escoger la Clase de garantía que le parezca adecuada, en el sentido que no será posible que la propia entidad imponga alguna de las opciones que legalmente se permite. Esta situación segmentaría el mercado.

Al respecto, el decreto 1082 fija las clases de garantía que puede escoger el proveedor, la entidad fija las suficiencias y las vigencias, y posteriormente la entidad las aprueba.

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía. En atención a su observación, se procede a realizar el ajuste en el numeral 12, incorporando el siguiente texto: Se recomienda que las Entidades Estatales, al momento de estructurar los requisitos de garantías en sus procesos de contratación, señalen en los pliegos de condiciones las clases de garantía admisibles dentro del catálogo establecido en el Decreto 1082 de 2015, fijen las suficiencias y vigencias acordes con el análisis de riesgo del proceso, y se abstengan de exigir una clase específica de garantía sin que medie una justificación objetiva y razonable, habida cuenta de que una restricción injustificada podría limitar indebidamente la participación de proponentes y segmentar el mercado. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones legales o reglamentarias que resulten aplicables en cada caso concreto, las cuales prevalecerán sobre las recomendaciones contenidas en este instrumento.

Comentario del ciudadano: Se recomienda, ajustar el lenguaje para evitar apariencia de obligatoriedad normativa. Fortalecer el desarrollo del principio de proporcionalidad. Incorporar herramientas operativas y matrices. Desarrollar criterios diferenciados por tipología contractual. Profundizar en debido proceso y efectividad de garantías. Incluir lineamientos tecnológicos y de contratación moderna. Reducir reiteraciones doctrinales y aumentar aplicabilidad práctica.

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

Respuesta de la Agencia: La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente agradece su participación en la estructuración de esta Guía y, en atención a las observaciones formuladas, da respuesta en los siguientes términos:

Sobre el carácter de las disposiciones: si bien la Guía tiene una naturaleza predominantemente orientadora, las expresiones de obligatoriedad que en ella se emplean responden a la existencia de mandatos normativos vigentes que les confieren fuerza vinculante. En todo caso, dichas disposiciones se presentan en términos generales, en coherencia con el principio de autonomía que asiste a las entidades en el desarrollo de sus procesos de contratación.

Sobre el contenido teórico y los ejemplos prácticos: el desarrollo teórico incluido en la Guía constituye un insumo esencial para la adecuada interpretación y aplicación de las normas contractuales. Asimismo, a lo largo de sus distintos acápites, el documento contempla ejemplos prácticos acordes con las diversas tipologías contractuales, con el propósito de facilitar su implementación.

Sobre herramientas operativas y tecnológicas: en atención a la observación formulada, se incorpora en el numeral 12 de la Guía la siguiente recomendación: se sugiere que las entidades adopten herramientas operativas y tecnológicas que permitan gestionar de manera eficiente la constitución, el seguimiento y el control de las garantías a lo largo del ciclo contractual, incluyendo, entre otros aspectos, el uso de plataformas digitales para la recepción y verificación de garantías, la implementación de alertas automatizadas sobre vencimientos y la integración de estos mecanismos con los sistemas de gestión contractual institucionales, con el fin de reducir los riesgos derivados de una supervisión deficiente o tardía.

Como previamente se manifestó la totalidad de los comentarios realizados a la *Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación*, así como las respuestas dadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, pueden ser consultadas en el documento Excel que se adjunta al presente informe.

6. ANEXOS

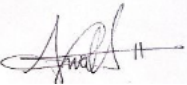
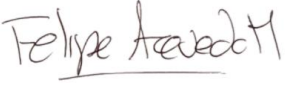
Adjunte como parte integral de este documento el formato CCE-REC-FM-10 con las preguntas y respuestas de la actividad de participación o de rendición de cuentas

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

ANEXOS		
Listados de asistencia	SI:	NO: X
Acta de Reunión	SI: X	NO:
Encuestas de evaluación	SI:	NO: X
Presentación	SI:	NO: X
Registro fotográfico o grabaciones	SI:	NO: X
Link carpeta de evidencias	SI: EVIDENCIAS	NO:

7. CONTROL DOCUMENTAL

2. AUTORES Y RESPONSABLES DE REVISIÓN Y APROBACIÓN

Acción	Nombre	Cargo / Perfil	Fecha	Firma
Elaboró	Nasly Yeana Mosquera Rivas	Analista T2 – 06 de la Subdirección Contractual	02/06/2026	
	Ana María Ortiz Ballesteros	Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual		
	Daniel Eduardo Rojas Poveda	Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual		
Revisó	Carlos Felipe Acevedo Montoya	Asesor Experto G3 grado 08 Subdirección de Gestión Contractual	18/06/2026	
Aprobó	Carolina Quintero Gacharná	Subdirectora de Gestión Contractual	30/06/2026	

Nota: Si la aprobación de este documento se realizó mediante acta de alguno de los comités internos considerados en la resolución número 270 de 2021 por favor especificar acta y mes del desarrollo de esta.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Formato único de reporte de cumplimiento de las acciones de la Estrategia de
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas

8. CONTROL DE DOCUMENTO

3. CONTROL DE CAMBIOS DE DOCUMENTO				Versión vigente del documento:	02
VERSIÓN	FECHA	DESCRIPCIÓN DE AJUSTES	ELABORÓ	REVISÓ	APROBÓ
01	31/05/2023	Creación del formato piloto de respuesta de consulta ciudadana	Paola Alejandra Garzón Analista T2-4	Liseth Tatiana Melo Analista T2-4	William Renan Rodríguez Secretario General
02	23/04/2026	Actualización del formato incluyendo nuevos parámetros de registro de información	Leidy Natalia Díaz Contratista Grupo Interno de Relacionamient o Estado Ciudadano	Alejandro Garzón Arevalo Analista T2-6 Grupo Interno de Relacionamiento Estado Ciudadano	Ana María Tolosa Secretaria General
Nota: El control de cambios en el documento, se refiere a cualquier ajuste que se efectúe sobre el documento que describe <u>ficha técnica del presente documento.</u>					