

FORMATO PQRS

CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS – Obligación

De acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por regla general, para seleccionar los contratistas y para ejecutar los contratos se requiere la constitución de garantías. Por ello, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los contratistas tienen la obligación de constituir garantías para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, y los proponentes por el ofrecimiento realizado, pudiendo consistir en pólizas expedidas por compañías aseguradoras, garantías bancarias u otros mecanismos permitidos por la ley y el reglamento.

EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Requisitos – Artículo 41 de la Ley 80 de 1993

Los anteriores y otros aspectos desarrollados por el Decreto 1082 de 2015 deben ser verificados por las entidades estatales, para determinar si los amparos constituidos por sus contratistas en cumplimiento de la obligación derivada del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 se ajustan o no a lo exigido por el reglamento respecto del objeto y valor del contrato. Lo expuesto resulta de especial relevancia, teniendo en cuenta que el cumplimiento de la obligación de los contratistas de constituir las correspondientes garantías, y el deber de las entidades estatales de aprobarlas, una vez verificados los requisitos mínimos exigidos, son presupuestos para la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA GARANTÍA – Noción – Alcance

[...] por regla general, un contrato estatal debe estar amparado mediante una sola garantía, sin perjuicio de algunas excepciones, como la que se deriva de la norma analizada. En efecto, en los contratos cuyo plazo de ejecución sea mayor a cinco (5) años se podrá dividir la garantía, tal como lo prevé el Decreto 1082 de 2015: "La garantía de cobertura del Riesgo es indivisible. Sin embargo, en los contratos con un plazo mayor a cinco (5) años las garantías pueden cubrir los Riesgos de la Etapa del Contrato o del Periodo Contractual, de acuerdo con lo previsto en el contrato".

PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA GARANTÍA – Requisitos – Pliego de condiciones

Conforme a lo anterior, si la Entidad Estatal celebra un contrato cuyo plazo de ejecución es mayor a cinco (5) años, puede pactar en el contrato que las garantías cubran los riesgos de cada *etapa del contrato, periodo contractual o unidad funcional*, caso en el cual el pliego de condiciones regulará las garantías teniendo en cuenta lo siguiente: i) se identificará la garantía que ampara los riesgos para cada etapa del contrato o periodo

FORMATO PQRS

contractual, pero, además, la vigencia que rige para cada uno –que en todo caso no puede ser menor al plazo de ejecución definido para cada etapa del contrato o periodo contractual–, y ii) el monto de los amparos se calculará tomando el valor de las obligaciones del contratista para cada etapa del contrato o periodo contractual, y además, regirán las reglas de suficiencia definidas en los artículos 2.2.1.2.3.1.9. al 2.2.1.2.3.1.17. del Decreto 1082 de 2015.

PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA GARANTÍA – Obligación del garante – Decisión de no continuar garantizando – Etapa del contrato subsiguiente

Ahora bien, definidas las reglas para solicitar las garantías en el pliego de condiciones, surge el siguiente interrogante: ¿cuáles obligaciones asume el contratista para amparar los riesgos de cada etapa del contrato o periodo contractual? Atendiendo el mandato previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.3. del Decreto 1082 de 2015, antes del vencimiento de cada etapa del contrato o cada periodo contractual, el contratista está obligado a obtener una nueva garantía que ampare el cumplimiento de sus obligaciones para la etapa del contrato o periodo contractual siguiente. Esto significa que antes del vencimiento de la etapa del contrato que se está ejecutando, el contratista debe contar con la nueva garantía para amparar los riesgos de la siguiente etapa.

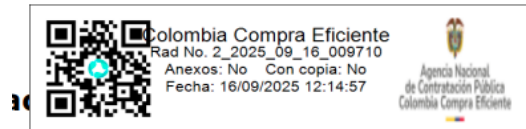
[...]

Al respecto, es importante destacar que el artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015 regula lo que ocurre cuando el garante de una etapa del contrato o periodo contractual decide no continuar garantizando la etapa del contrato o periodo contractual subsiguiente. En efecto, establece que el garante de la etapa del contrato o periodo contractual asume la obligación de informar su decisión por escrito a la Entidad Estatal garantizada seis (6) meses antes del vencimiento del plazo de la garantía. En todo caso, es importante aclarar que este aviso no afecta la garantía de la etapa del contrato o periodo contractual en ejecución. Ahora bien, si en estos casos 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 periodo contractual subsiguiente.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 16 septiembre 2025

Señora
Sandra Milena Cortes Jimenez
sandramilcortes@hotmail.com
Bogotá, D.C.

**Concepto C- 1104 de 2025**

Temas: CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS – Obligación / EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Requisitos – Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 / PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA GARANTÍA – Noción – Alcance / PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA GARANTÍA – Requisitos – Pliego de condiciones / PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA GARANTÍA – Obligación del garante – Decisión de no continuar garantizando – Etapa del contrato subsiguiente

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_08_06_008241

Estimado señora Cortes;

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

FORMATO PQRS

radicada en esta entidad el 6 de agosto de 2025, mediante las cuales manifiesta lo siguiente:

“(…) En materia de garantías, de acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, el principio de indivisibilidad es la regla general. Sin embargo, para el caso de contratos cuyo plazo de ejecución supere los cinco años, la Entidad contratante puede exigir una garantía para cada periodo específico de la ejecución contractual.

Así las cosas, solicito a COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, por favor explicar en qué consiste el principio de indivisibilidad de las garantías y cómo se aplica en la práctica.

Adicionalmente, solicito su concepto sobre la siguiente situación hipotética:

Supóngase que una entidad pública celebró un contrato de concesión, en el cual se indicó que la fase de Preconstrucción (cuyo plazo de ejecución es de tres años) podría ser amparada por una póliza de responsabilidad civil extracontractual con una vigencia anual, la cual debía ser en su momento prorrogada.

En tal virtud, para la fase de preconstrucción, el concesionario constituyó una póliza de responsabilidad civil extracontractual. Sin embargo, el concesionario para amparar la tercera y última anualidad, constituyó una póliza distinta de la que originalmente fue constituida para amparar dicha fase de la ejecución contractual.

Así las cosas, se consulta lo siguiente:

1. ¿Es procedente que la entidad considere admisible dicha póliza, de modo que la fase quede amparada por dos pólizas?
2. ¿Es además procedente que las dos pólizas tengan vigencias coexistentes, es decir, que amparen los mismos periodos de tiempo?

(…)

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

FORMATO PQRS

validación de las actuaciones de las Entidades Estatales o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

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

1. Problemas jurídicos planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, para absolver los interrogantes formulados, esta dependencia analizará los siguientes temas: i) las garantías en la contratación estatal y ii) el principio de indivisibilidad de la garantía.

2. Respuesta:

I. El artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015 que establece que la "garantía de cobertura del Riesgo es indivisible", además de la obligación de los contratantes de establecer en los pliegos de condiciones las garantías exigidas para cada periodo contractual. Seguidamente el artículo 2.2.1.3.1.7 prescribe que la garantía de cumplimiento debe cubrir: i) el buen manejo y correcta inversión del anticipo; ii) la devolución del pago anticipado; iii) cumplimiento del contrato; iv) pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; v) estabilidad y calidad de la obra; vi) calidad del servicio; vii) calidad y correcto funcionamiento de los bienes; y viii) los demás incumplimientos de las obligaciones que la entidad estatal considere deben ser amparados. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.3.1.12 regula la suficiencia del amparo de cumplimiento, al determinar que esta debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato y un valor de por lo menos el diez por ciento (10%) del total del contrato, siempre que este sea inferior a un millón

FORMATO PQRS

(1.000.000) de S.M.M.L.V., estableciendo otros mínimos para el valor de las pólizas en contratos con montos superiores. establece que la "garantía de cobertura del Riesgo es indivisible", además de la obligación de los contratantes de establecer en los pliegos de condiciones las garantías exigidas para cada periodo contractual. Seguidamente el artículo 2.2.1.3.1.7 prescribe que la garantía de cumplimiento debe cubrir: i) el buen manejo y correcta inversión del anticipo; ii) la devolución del pago anticipado; iii) cumplimiento del contrato; iv) pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; v) estabilidad y calidad de la obra; vi) calidad del servicio; vii) calidad y correcto funcionamiento de los bienes; y viii) los demás incumplimientos de las obligaciones que la entidad estatal considere deben ser amparados. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.3.1.12 regula la suficiencia del amparo de cumplimiento, al determinar que esta debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato y un valor de por lo menos el diez por ciento (10%) del total del contrato, siempre que este sea inferior a un millón

(1.000.000) de S.M.M.L.V., estableciendo otros mínimos para el valor de las pólizas en contratos con montos superiores.

Los anteriores y otros aspectos desarrollados por el Decreto 1082 de 2015 deben ser verificados por las entidades estatales, para determinar si los amparos constituidos por sus contratistas en cumplimiento de la obligación derivada del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 se ajustan o no a lo exigido por el reglamento respecto del objeto y valor del contrato. Lo expuesto resulta de especial relevancia, teniendo en cuenta que el cumplimiento de la obligación de los contratistas de constituir las correspondientes garantías, y el deber de las entidades estatales de aprobarlas, una vez verificados los requisitos mínimos exigidos, son presupuestos para la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

La aprobación de las garantías no es un trámite accesorio, sino una condición sine qua non para que el contrato pueda ejecutarse. En efecto, la garantía aprobada por la entidad estatal constituye el respaldo jurídico y financiero que permite proteger el interés público frente a los riesgos inherentes al cumplimiento contractual. Esta aprobación implica una revisión

FORMATO PQRS

técnica y jurídica rigurosa, que debe verificar la suficiencia del amparo, la vigencia, la identificación clara del tomador y beneficiario, y la inclusión de las condiciones generales exigidas por el reglamento tal y como se explicó en párrafos precedentes. Por lo tanto, solo será válida aquella garantía que se encuentre debidamente aprobada por la entidad estatal.

II. De conformidad con las consideraciones expuestas en este concepto, si la Entidad Estatal celebra un contrato cuyo plazo de ejecución es mayor a cinco (5) años, puede pactar en el contrato que las garantías cubran los riesgos de cada *etapa del contrato, periodo contractual o unidad funcional*, caso en el cual el pliego de condiciones regulará las garantías teniendo en cuenta lo siguiente: i) se identificará la garantía que ampara los riesgos para cada etapa del contrato o periodo contractual o unidad funcional, pero, además, la vigencia que rige para cada uno –que en todo caso no puede ser menor al plazo de ejecución definido para cada etapa del contrato o periodo contractual o unidad funcional–, y ii) el monto de los amparos se calculará tomando el valor de las obligaciones del contratista para cada etapa del contrato o periodo contractual o unidad funcional, y además, regirán las reglas de suficiencia definidas en los artículos 2.2.1.2.3.1.9. al 2.2.1.2.3.1.17. del Decreto 1082 de 2015.

En ese sentido, cuando el contrato contempla etapas, períodos o unidades funcionales claramente diferenciadas (por ejemplo: pre-construcción, construcción, operación y/o mantenimiento), si puede contemplarse una garantía de responsabilidad extracontractual por cada etapa, período o unidad funcional, pero no subdividirla dentro de cada una de éstas. Cada póliza debe cubrir la totalidad del riesgo en su respectiva etapa, sin fragmentación, ya que podría generar vacíos de cobertura que dejarían a la entidad y al contratista expuestos ante reclamaciones. Por lo anterior, solo será válida aquella garantía que se encuentre debidamente aprobada por la entidad estatal.

En conclusión, no es procedente dividir la garantía de responsabilidad civil extracontractual dentro de una misma etapa del contrato o periodo contractual o unidad funcional dado que ello vulnera lo dispuesto en el artículo

FORMATO PQRS

2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015, el cual establece que la “garantía de cobertura del riesgo es indivisible”.

Por último, debe advertirse frente al caso particular expuesto en su solicitud, que corresponde a cada entidad pública, en ejercicio de su competencia y previa valoración de los elementos fácticos y jurídicos así como de las disposiciones legales anteriormente mencionadas, determinar si es pertinente la aprobación de una garantía adicional a la aprobada cuando dio inicio al contrato para cada etapa del contrato, periodo contractual o unidad funcional, ya que, al tratarse de un análisis que se debe realizar en cada caso concreto, la Agencia, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de casos particulares corresponde a la entidad que debe adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

3. Razones de la respuesta:

i. De acuerdo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por regla general, para seleccionar los contratistas y para ejecutar los contratos se requiere la constitución de garantías. Por ello, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los contratistas tienen la obligación de constituir garantías para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, y los proponentes por el ofrecimiento realizado, pudiendo consistir en pólizas expedidas por compañías aseguradoras, garantías bancarias u otros mecanismos permitidos por la ley y el reglamento. Esta norma dispone lo siguiente:

“Artículo 7. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los

FORMATO PQRS

proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento”.

Las condiciones en las que debe cumplirse esta obligación fueron reglamentadas por el Decreto 1082 de 2015, el cual entre sus artículos 2.2.1.2.3.1.1. y 2.2.1.2.3.1.19 se refiere a asuntos como las clases de garantías permitidas, su indivisibilidad, los diferentes riesgos que deben ser objeto de garantía, la vigencia y valores mínimos que deben cubrir los amparos, entre otros aspectos que debe cumplir las garantías constituidas por los contratistas ya sea a través de pólizas de seguro, garantías bancarias o patrimonios autónomos.

El artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015, por ejemplo, establece que la “garantía de cobertura del Riesgo es indivisible”, además de la obligación

FORMATO PQRS

de los contratantes de establecer en los pliegos de condiciones las garantías exigidas para cada etapa del contrato o periodo contractual o cada unidad funcional en el caso de las Asociaciones Público Privadas. Seguidamente el artículo 2.2.1.3.1.7 prescribe que la garantía de cumplimiento debe cubrir: i) el buen manejo y correcta inversión del anticipo; ii) la devolución del pago anticipado; iii) cumplimiento del contrato; iv) pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; v) estabilidad y calidad de la obra; vi) calidad del servicio; vii) calidad y correcto funcionamiento de los bienes; y viii) los demás incumplimientos de las obligaciones que la entidad estatal considere deben ser amparados. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.3.1.12 regula la suficiencia del amparo de cumplimiento, al determinar que esta debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato y un valor de por lo menos el diez por ciento (10%) del total del contrato, siempre que este sea inferior a un millón (1.000.000) de S.M.M.L.V., estableciendo otros mínimos para el valor de las pólizas en contratos con montos superiores¹.

Los anteriores y otros aspectos desarrollados por el Decreto 1082 de 2015 deben ser verificados por las entidades estatales, para determinar si los amparos constituidos por sus contratistas en cumplimiento de la obligación derivada del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 se ajustan o no a lo exigido por el reglamento respecto del objeto y valor del contrato. Lo expuesto resulta de especial relevancia, teniendo en cuenta que el cumplimiento de la obligación de los contratistas de constituir las correspondientes garantías, y el deber de las entidades estatales de aprobarlas, una vez verificados los requisitos mínimos

¹ "Artículo 2.2.1.2.3.1.12. Suficiencia de la garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato. El valor de esta garantía debe ser de por lo menos el diez por ciento (10%) del valor del contrato a menos que el valor del contrato sea superior a un millón (1.000.000) de smmlv, caso en el cual la Entidad Estatal aplicará las siguientes reglas:

1. Si el valor del contrato es superior a un millón (1.000.000) de smmlv y hasta cinco millones (5.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el dos punto cinco por ciento (2,5%) del valor del contrato.

2. Si el valor del contrato es superior a cinco millones (5.000.000) de smmlv y hasta diez millones (10.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el uno por ciento (1%) del valor del contrato.

3. Si el valor del contrato es superior a diez millones (10.000.000) de smmlv, la Entidad Estatal puede aceptar garantías que cubran al menos el cero punto cinco por ciento (0,5%) del valor del contrato.

4. Colombia Compra Eficiente debe determinar el valor de la garantía única de cumplimiento del Acuerdo Marco de Precios de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en este".

FORMATO PQRS

exigidos, son presupuestos para la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

En este contexto, la obligación de constituir las garantías contractuales y su aprobación tiene como propósito cumplir con el requisito de ejecución del contrato, pues estas se erigen como un “instrumento para salvaguardar intereses de carácter general, garantizar el adecuado cumplimiento del objeto contractual y proteger el patrimonio público de los detrimentos que se puedan causar con ocasión de eventuales incumplimientos en que incurra el contratista”². En este sentido, previo a la aprobación de las garantías pactadas en el contrato, la entidad debe realizar la respectiva verificación de los amparos y suficiencia de las garantías exigidas, con la finalidad de asegurar que estas protejan el patrimonio del Estado de los perjuicios que eventualmente se derivarían de la materialización de los riesgos amparados.

Esta labor de verificación por parte de la entidad implica validar el origen de las garantías y revisar “que los valores asegurados coincidan con los que se exigieron en el contrato, así como su vigencia; verificar que estén identificados plenamente el tomador y el beneficiario, y que vengan adjuntas las condiciones generales de la póliza. Sólo con la certeza que brinda este análisis, se puede tener la seguridad que no se causarán perjuicios al ente estatal. De tal manera, una vez revisada la póliza, sus anexos (condiciones generales) y su contenido y si está de acuerdo con lo exigido, se impartirá la aprobación correspondiente”³. De este modo, con la aprobación de las garantías la entidad estatal estará acreditando el cumplimiento de la obligación del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, y entonces el contrato podrá ejecutarse, siempre que se cumplan los demás requisitos establece el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, para efectos de su posterior liquidación.

En este marco normativo, resulta fundamental distinguir entre las exigencias que configuran el perfeccionamiento del contrato y aquellas que habilitan su ejecución efectiva. El primer inciso del artículo 41 de la Ley 80 de

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de junio del 2019. Radicación número: 11001 03 26 000 2009 00047 00 (36860). C.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 25 de enero del 2018. Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00489-00(1924-11). C.P: Gabriel Valbuena Hernández.

FORMATO PQRS

1993 establece que “Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”. Como se advierte, el legislador dispuso que para que el contrato estatal exista, no solo debe haber un acuerdo sobre la obligación principal del negocio –es decir, sobre el “objeto”– y sobre la contraprestación, sino que se debe plasmar por escrito. Sin embargo, este acto jurídico no habilita por sí solo el inicio de las obligaciones contractuales. Para ello, se requiere el cumplimiento de requisitos adicionales, entre los cuales la constitución y aprobación de las garantías ocupa un lugar central, como lo establece el artículo 41 de la misma ley.

La aprobación de las garantías no es un trámite accesorio, sino una condición sine qua non para que el contrato pueda ejecutarse. En efecto, la garantía aprobada por la entidad estatal constituye el respaldo jurídico y financiero que permite proteger el interés público frente a los riesgos inherentes al cumplimiento contractual. Esta aprobación implica una revisión técnica y jurídica rigurosa, que debe verificar la suficiencia del amparo, la vigencia, la identificación clara del tomador y beneficiario, y la inclusión de las condiciones generales exigidas por el reglamento tal y como se explicó en párrafos precedentes. Por lo tanto, solo será válida aquella garantía que se encuentre debidamente aprobada por la entidad estatal.

ii. Explicado el contexto general de las garantías en la contratación estatal, a continuación, se analizará lo previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015, que regula la *indivisibilidad* de la garantía. En relación con esta exigencia es importante mencionar que, por regla general, un contrato estatal debe estar amparado mediante una sola garantía, sin perjuicio de algunas excepciones, como la que se deriva de la norma analizada. En efecto, en los contratos cuyo plazo de ejecución sea mayor a cinco (5) años se podrá dividir la garantía, tal como lo prevé el Decreto 1082 de 2015: “La garantía de cobertura del Riesgo es indivisible. Sin embargo, en los contratos con un plazo mayor a cinco (5) años las garantías pueden cubrir los Riesgos de la Etapa del Contrato o del Periodo Contractual, de acuerdo con lo previsto en el contrato”.

Ahora bien, para aquellos contratos con un plazo mayor a cinco (5) años, el artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015 establece que la Entidad

FORMATO PQRS

Estatutal en el pliego de condiciones debe indicar las garantías que exige en cada etapa del contrato o periodo contractual, de acuerdo con las siguientes reglas⁴:

i) La Entidad Estatal solicitará una garantía independiente para cada etapa del contrato o cada periodo contractual o cada unidad funcional en el caso de las Asociaciones Público-Privadas, cuya vigencia debe ser por lo menos la misma establecida para la etapa del contrato o periodo contractual respectivo.

ii) La entidad calculará el valor asegurado para cada etapa del contrato, periodo contractual o unidad funcional, tomando el valor de las obligaciones del contratista para cada etapa del contrato, periodo contractual o unidad funcional y de acuerdo con las reglas de suficiencia que establece el Decreto 1082 de 2015 frente a los diferentes amparos de las garantías.

Conforme a lo anterior, si la Entidad Estatal celebra un contrato cuyo plazo de ejecución es mayor a cinco (5) años, puede pactar en el contrato que las garantías cubran los riesgos de cada *etapa del contrato, periodo contractual o unidad funcional*, caso en el cual el pliego de condiciones regulará las garantías teniendo en cuenta lo siguiente: i) se identificará la garantía que ampara los riesgos para cada etapa del contrato o periodo contractual, pero, además, la vigencia que rige para cada uno –que en todo caso no puede ser menor al plazo de ejecución definido para cada etapa del contrato o periodo contractual–, y ii) el monto de los amparos se calculará tomando el valor de las obligaciones del

⁴ “Artículo 2.2.1.2.3.1.3. Indivisibilidad de la garantía.
[...]

En consecuencia, la Entidad Estatal en los pliegos de condiciones para la Contratación debe indicar las garantías que exige en cada Etapa del Contrato o cada Periodo Contractual así:

1. La Entidad Estatal debe exigir una garantía independiente para cada Etapa del Contrato o cada Periodo Contractual o cada unidad funcional en el caso de las Asociaciones Público Privadas, cuya vigencia debe ser por lo menos la misma establecida para la Etapa del Contrato o Periodo Contractual respectivo.

2. La Entidad Estatal debe calcular el valor asegurado para cada Etapa del Contrato, Periodo Contractual o unidad funcional, tomando el valor de las obligaciones del contratista para cada Etapa del Contrato, Periodo Contractual o unidad funcional y de acuerdo con las reglas de suficiencia de las garantías establecidas en el presente título. [...]”.

FORMATO PQRS

contratista para cada etapa del contrato o periodo contractual, y además, registrarán las reglas de suficiencia definidas en los artículos 2.2.1.2.3.1.9. al 2.2.1.2.3.1.17. del Decreto 1082 de 2015.

Ahora bien, definidas las reglas para solicitar las garantías en el pliego de condiciones, surge el siguiente interrogante: ¿cuáles obligaciones asume el contratista para amparar los riesgos de cada etapa del contrato o periodo contractual? Atendiendo el mandato previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.3. del Decreto 1082 de 2015, antes del vencimiento de cada etapa del contrato o cada periodo contractual, el contratista está obligado a obtener una nueva garantía que ampare el cumplimiento de sus obligaciones para la etapa del contrato o periodo contractual siguiente. Esto significa que antes del vencimiento de la etapa del contrato que se está ejecutando, el contratista debe contar con la nueva garantía para amparar los riesgos de la siguiente etapa.

En caso de que el contratista no cuente con la nueva garantía antes del vencimiento de cada etapa o periodo contractual aplicarán las reglas de restablecimiento de la garantía definidas en el artículo 2.2.1.2.3.1.18. del Decreto 1082 de 2015, el cual señala:

“ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.18. Restablecimiento o ampliación de la garantía. Cuando con ocasión de las reclamaciones efectuadas por la Entidad Estatal, el valor de la garantía se reduce, la Entidad Estatal debe solicitar al contratista restablecer el valor inicial de la garantía.

Cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo, la Entidad Estatal debe exigir al contratista ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso.

La Entidad Estatal debe prever en los pliegos de condiciones para la Contratación, el mecanismo que proceda para restablecer la garantía, cuando el contratista incumpla su obligación de obtenerla, ampliarla o adicionarla”. (Cursivas fuera de texto).

Es decir que la Entidad Estatal debe prever, en el pliego de condiciones, el mecanismo que proceda para restablecer la garantía cuando el contratista incumpla su obligación de obtenerla, ampliarla o adicionarla.

FORMATO PQRS

Al respecto, es importante destacar que el artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015 regula lo que ocurre cuando el garante de una etapa del contrato o periodo contractual decide no continuar garantizando la etapa del contrato o periodo contractual subsiguiente. En efecto, establece que el garante de la etapa del contrato o periodo contractual asume la obligación de informar su decisión por escrito a la Entidad Estatal garantizada seis (6) meses antes del vencimiento del plazo de la garantía. En todo caso, es importante aclarar que este aviso no afecta la garantía de la etapa del contrato o periodo contractual en ejecución. Ahora bien, si en estos casos 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 periodo contractual subsiguiente.

Ahora, en relación con la obligación que tiene a cargo el garante, en los términos del artículo 2.2.1.2.3.1.3. del Decreto 1082 de 2015, si el garante decide no continuar garantizando la etapa del contrato o periodo contractual subsiguiente, asume la obligación de informar su decisión por escrito a la Entidad Estatal garantizada seis (6) meses antes del vencimiento del plazo de la garantía. Esto quiere decir que son dos (2) requisitos los que establece la norma: i) avisar con un tiempo de antelación de seis (6) meses antes de la fecha de vencimiento del plazo de la garantía e ii) informar por *escrito* a la entidad; es decir, que no se tendrán en cuenta las manifestaciones verbales. Frente a la inquietud particular si el garante tiene el deber de justificar su decisión de no continuar garantizando la etapa del contrato o periodo contractual subsiguiente, esta Agencia resaltó en el concepto C-036 de 2022 que el artículo 2.2.1.2.3.1.3. del Decreto 1082 de 2015 no establece este requisito. En efecto, la exigencia de *justificar* la decisión de no continuar garantizando el contrato no es un requisito que se derive del Decreto 1082 de 2015; por el contrario, la norma citada establece que cuando el garante decide no continuar garantizando la etapa o periodo contractual siguiente “debe informar su decisión por escrito”, esto es, que basta con comunicar dicha decisión, sin que se establezcan requisitos adicionales o que tal decisión se someta a una justificación o razón particular. En tal sentido, la exigencia de una justificación específica, al no originarse en el ordenamiento jurídico afectaría la libertad contractual del garante de decidir si desea celebrar un nuevo negocio jurídico para amparar los riesgos de la etapa

FORMATO PQRS

del contrato subsiguiente. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación que tiene el *contratista* de contar con la nueva garantía que ampare la siguiente etapa o periodo contractual.

Como se explicó antes, es importante tener en cuenta que el supuesto de dividir la garantía en diferentes etapas contractuales involucra que se cuente con una garantía independiente para cada etapa del contrato o periodo contractual. Esto implica que para cada etapa o periodo se contará con una garantía independiente que ampara riesgos distintos, y que, además, el valor asegurado también tendrá modificaciones. Es decir, que el garante tiene la autonomía de decidir si asume o no la celebración de un nuevo negocio jurídico, sin necesidad de justificar por qué decide no continuar garantizando la etapa o periodo contractual subsiguiente.

Conforme a lo anterior, el garante tiene la autonomía para decidir si quiere celebrar un nuevo negocio jurídico para amparar los riesgos de una siguiente etapa del contrato o periodo contractual, siempre que: i) el aviso de no continuar garantizando la etapa o periodo contractual siguiente la realice seis (6) meses antes del vencimiento del plazo de la garantía y ii) debe informar su decisión *por escrito* a la Entidad Estatal garantizada. En consecuencia, el garante no tendría la obligación de justificar las razones por las cuales no quiere asumir los riesgos de la etapa o periodo contractual subsiguiente.

Es importante resaltar que 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 periodo contractual subsiguiente. Lo anterior, como una medida que establece el Decreto 1082 de 2015 –artículo 2.2.1.2.3.1.3.– para garantizar que la etapa contractual subsiguiente no quede desamparada.

En ese sentido, cuando el contrato contempla etapas, periodos o unidades funcionales claramente diferenciadas (por ejemplo: pre-construcción, construcción, operación y/o mantenimiento), si puede contemplarse una garantía de responsabilidad extracontractual por cada etapa, periodo o unidad funcional, pero no subdividirla dentro de cada una de éstas. Cada póliza debe cubrir la totalidad del riesgo en su respectiva etapa, sin fragmentación, ya que

FORMATO PQRS

podría generar vacíos de cobertura que dejarían a la entidad y al contratista expuestos ante reclamaciones. Por lo anterior, solo será válida aquella garantía que se encuentre debidamente aprobada por la entidad estatal.

En conclusión, se considera que el artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015, determina las condiciones de la constitución de garantías por etapa del contrato o periodo contractual o unidad funcional sin hacer mención a una subdivisión en cada una de éstas, para lo cual vale reiterar lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.3.1.3 del Decreto 1082 de 2015, el cual establece en principio que la “garantía de cobertura del riesgo es indivisible”

Por último, debe advertirse frente al caso particular expuesto en su solicitud, que corresponde a cada entidad pública, en ejercicio de su competencia y previa valoración de los elementos fácticos y jurídicos así como de las disposiciones legales anteriormente mencionadas, determinar si es pertinente la aprobación de una garantía adicional a la aprobada cuando dio inicio al contrato para cada etapa del contrato, periodo contractual o unidad funcional, ya que, al tratarse de un análisis que se debe realizar en cada caso concreto, la Agencia, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de casos particulares corresponde a la entidad que debe adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 1150 de 2007, artículo 7.
- Ley 80 de 1993, artículo 41
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.1.19.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

FORMATO PQRS

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el régimen de garantías en los Conceptos C-080 del 8 de abril de 2021, C-525 del 27 de septiembre de 2021, C- 567 del 08 de octubre del 2021, C-036 del 28 de febrero del 2022, C-126 de 25 de marzo de 2022, C-583 del 19 de octubre de 2022, C-584 del 26 de septiembre de 2022, C-845 del 7 de diciembre de 2022, C-036 del 31 de marzo de 2023, C-801 del 12 de diciembre de 2024 y C-857 del 6 de agosto de 2025. Así mismo, se refirió a la invisibilidad de la garantía en el concepto C-036 de 28 de febrero de 2022 y C-069 del 27 de mayo de 2024, estos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



FORMATO PQRS

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: María Joshira Nieto Manzano
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Juan Carlos González
Contratista Subdirección de Gestión Contractual

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