



FORMATO PQRSD

ADMINISTRACIÓN DELEGADA – Noción – Definición

La “administración delegada” corresponde a un contrato atípico, que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha entendido, por lo menos, de dos maneras: i) como un mandato, es decir, como un negocio jurídico mediante el cual el contratista actúa en nombre y representación de la entidad contratante, y en contraprestación, la parte contratante delegante paga el costo real del objeto del contrato, adicionando un porcentaje por concepto de administración y utilidad del contratista; o ii) como una modalidad de administración y pago, no necesariamente asociada al mandato.

Así pues, teniendo en cuenta que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispuso que podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, de acuerdo con las normas civiles, comerciales, que correspondan a su esencia y naturaleza, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración, las entidades estatales podrán celebrar la administración delegada como forma de mandato, por el cual la entidad estatal contratante –mandante– encomienda a la entidad estatal contratista –mandataria– la administración de un proyecto.

ADMINISTRACIÓN DELEGADA – Modalidad – forma de pago

Por otro lado, según se indicó, la administración delegada puede concebirse como una forma de pago de contratos como el de obra pública o el de interventoría. En efecto, dentro de la forma de pactar la metodología de ejecución y el precio de los contratos estatales de obra pública, las partes pueden emplear distintos sistemas, como, por ejemplo, i) el “precio global” –en el que se paga “a mano alzada” el objeto del contrato; ii) los “precios unitarios” –en los cuales se suelen detallar los costos directos, diferenciándolos de los costos indirectos de administración (A), imprevistos (I) y utilidades (U)–, o iii) la “administración delegada”, que consiste en la modalidad en virtud de la cual el contratista recibe unos recursos destinados a cubrir los costos de un determinado proyecto –siendo lo más común que se aplique en la ejecución de obras públicas– (recursos de inversión o entregados en administración), por cuya labor obtendrá, a título de pago, unos honorarios por la administración.

Por ejemplo, si la Entidad Estatal requiere contratar con otra entidad pública, podrá celebrar un contrato interadministrativo, en el que se puede incluir la administración delegada, bien como forma de mandato o como modalidad de administración de los recursos de inversión de una obra o proyecto y de pago también de los honorarios. En todo caso, para la celebración de los contratos interadministrativos es indispensable que la entidad ejecutora cuente con un objeto que, de acuerdo con la ley o el reglamento, sea idóneo para la ejecución de la actividad contratada, y que la administración delegada este definida o concertada en la ejecución de un objeto contractual específico, ya sea enmarcado en la ejecución de proyecto u obra.





FORMATO PQRS

MANDATO CON REPRESENTACIÓN – Concepto

De acuerdo con el artículo 2142 del Código Civil, el mandato es “un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”. Por su parte, el Código de Comercio también establece su propia regulación del contrato de mandato cuando este tiene una naturaleza comercial. El artículo 1262 de este cuerpo normativo define al mandato como el “[...] contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra”.

MANDATO SIN REPRESENTACIÓN – No obliga respecto de terceros

Por su parte, el artículo 2177 del Código Civil establece que el “El mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contestar a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”, lo que significa que el mandatario puede actuar con o sin representación y, que si contrata a su propio nombre –caso del mandato sin representación–, no obliga, respecto de terceros, al mandante. Del mismo modo, el artículo 1262 del Código de Comercio establece que el mandato “[...] puede conllevar o no la representación del mandante”, y que, si efectivamente la involucra, se aplicarán las normas establecidas en los artículos 832 y siguientes del estatuto comercial. Dichas normas indican, entre otras, que los negocios jurídicos propuestos o concluidos por el representante en nombre del representado, dentro del límite de sus poderes, producirán directamente efectos en relación con este.

Por el contrario, si el mandatario actúa en virtud de un contrato de mandato sin representación, los efectos de este frente a terceros se radicarán en su propia esfera. Ahora bien, es importante definir que, el contrato es un “acto jurídico voluntario, una declaración de voluntad, que tiene por objeto establecer una relación jurídica entre dos personas, obligando a la una para con otra a determinada prestación”. Se trata de un negocio jurídico en el sentido de que es el resultado de un acto dispositivo o de autorregulación de intereses de dos o más sujetos con efectos jurídicos para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas.

CONTRATOS ESTATALES – Mandato – Excepciones

Ahora bien, es preciso mencionar que las Entidades Estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar los contratos que suelen celebrar los particulares entre sí en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada. En ese sentido, puede ocurrir que dentro de la gestión ordinaria de sus competencias y funciones las entidades tengan necesidades que deban ser satisfechas a través de contratos como el mandato, en los que además de las disposiciones del EGCAP deberán aplicarse en su mayoría normas de derecho privado, lo que de ninguna manera desvirtúa la calidad de estatal de dichos contratos, ni mucho menos implica que exista una delegación de funciones. En estos términos, las entidades públicas pueden suscribir contratos con otras entidades públicas, que se denominan interadministrativos o con particulares para el cumplimiento de sus funciones y finalidades, como puede ocurrir con el contrato de mandato con o sin representación.



FORMATO PQRS

En este sentido, es posible que las entidades estatales puedan suscribir contratos de mandato, con o sin representación dentro del marco de la ley y de las competencias propias de cada entidad, con el fin de cumplir determinadas necesidades conforme al principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, por lo que es viable que las Entidades Estatales celebren estos contratos. De este modo, para la celebración de los contratos interadministrativos de mandato sin representación es indispensable que la entidad ejecutora cuente con un objeto social que le permita desarrollar las actividades a convenir, es por ello que para suscribir un contrato de mandato sin representación debe verificarse que el objeto social de la entidad ejecutora esté relacionado con el objeto contractual específico, enmarcado en la ejecución de proyecto.

Sin embargo, debe precisarse que hay excepciones a esta regla dentro del ordenamiento jurídico establecida en el inciso 2º del literal c) del artículo 2, numeral 4º de la Ley 1150 de 2007–modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011– que dispone: “Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo”. En estos términos, no pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa con las entidades cuyo objeto trate de contrato de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación, encargos fiduciarios y fiducia pública, con respecto a cierto tipo de entidades.

EXPERIENCIA – Concepto – RUP

La experiencia es aquella que se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos, se verifica con el Registro Único de Proponentes – RUP, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la Ley.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente puso a disposición de los interesados del sistema de compra pública el “Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación”, y en este de forma particular, sobre la experiencia se centra en una de sus cualidades; y es su carácter personal, lo cual significa que quien tiene la experiencia lo hace debido a su participación, con anterioridad, en actividades que le permitieron conocer cómo ejecutar el objeto contractual que la entidad pretende satisfacer ahora.

Adicionalmente, el Manual explica que la experiencia puede obtenerse directamente o por participar asociado con otra persona, como es el caso de los proponentes plurales, en cuyo evento la experiencia no deja de ser personal, sino que es proporcional a la



FORMATO PQRS

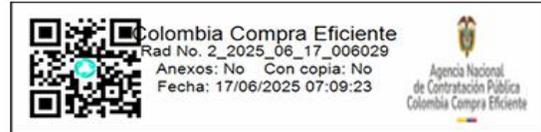
participación como miembro de un consorcio o unión temporal, evento en el cual, por tratarse de esquemas asociativos, la experiencia es compartida.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 17 de junio de 2025



Señor
David Ospina
davidaloh91@gmail.com
Medellín – Antioquia

Concepto C- 555 de 2025

Temas: ADMINISTRACIÓN DELEGADA – Noción – Definición – Mandato – Administración y pago / CONTRATO DE MANDATO- – Noción – Definición – Mandato con representación / CONTRATO DE MANDATO – Mandato sin representación – Autonomía de la voluntad / EXPERIENCIA – Concepto / EXPERIENCIA – Requisito habilitante – Concepto – Acreditación – RUP / EXPERIENCIA

Radicación: Respuesta a consulta con radicados No. P20250507004342 y P20250512004529 (Acumuladas).

Estimado señor Ospina:

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 sus solicitudes de consulta de 7 y 12 de mayo de 2025, en las cuales manifiesta lo siguiente:



FORMATO PQRSD

“(…) Acudo a su entidad en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, con el fin de solicitar su orientación frente a un tema que incide directamente en la adecuada interpretación y aplicación de las normas sobre registro de experiencia en el Registro Único de Proponentes (RUP), especialmente en lo relacionado con los contratos ejecutados bajo el sistema de administración delegada. Particularmente, con fundamento en el Concepto 216130004621 del 16 de septiembre de 2016, emitido por esa Agencia, solicito respetuosamente me sea aclarado lo siguiente:

1. ¿Qué debe entenderse, en términos jurídicos y contractuales, por contrato de administración delegada?
 - ¿Cuál es su naturaleza?
 - ¿Dónde se encuentra regulado de manera expresa o implícita en el ordenamiento jurídico colombiano?
 - ¿Qué elementos contractuales lo caracterizan? (…)
2. ¿Qué debe entenderse por mandato sin representación conforme al derecho civil y comercial colo (sic): (…)?

(…) 1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica del contrato de administración delegada? ¿Debe entenderse como un mandato con representación o sin representación, según el régimen civil o comercial colombiano? ¿Existe concepto previo de esa Agencia que defina su naturaleza para efectos del sistema de compras públicas?

2. ¿Cómo debe reportarse la experiencia derivada de un contrato de mandato sin representación en el RUP? ¿Se reporta el valor total ejecutado, solo honorarios pactados o el monto efectivamente administrado?

3. En caso de diferencias entre valor del contrato, costos administrados, honorarios y valor ejecutado, ¿cuál debe primar para acreditar experiencia?

4. ¿Qué directrices deben seguir las Cámaras de Comercio al verificar este tipo de experiencia? ¿Existe guía de Colombia Compra o la SIC que las oriente? (…)?”

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



FORMATO PQRS

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 garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Cuál es el alcance del concepto de administración delegada en la contratación estatal? ii) ¿Qué es el contrato de mandato sin representación? iii) ¿Cómo debe reportarse en el Registro único de Proponentes – en adelante RUP – la experiencia derivada de un contrato de mandato sin representación?

2. Respuesta:

i) La "administración delegada" corresponde a un contrato atípico, que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha entendido, por lo menos, de dos maneras: i) como un mandato, es decir, como un negocio jurídico mediante el cual el contratista actúa en nombre y representación de la entidad contratante, y en contraprestación, la parte contratante delegante paga el costo real del objeto del contrato, adicionando un porcentaje por concepto de administración y utilidad del contratista; o ii) como una modalidad de administración y pago, no necesariamente asociada al mandato.

Respecto de la administración delegada como un mandato, es preciso señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que si bien las normas del mandato se integren al contenido del contrato de obra por administración delegada no quiere decir que el contratista obre en nombre y representación del contratante frente a terceros. Además, se reitera que la representación no es un elemento de la esencia de este negocio jurídico, como se deduce del artículo 2.177 del Código Civil, que prescribe que el "mandatario



FORMATO PQRS

puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre, caso en el cual no obliga respecto de terceros al mandante”.

Por otro lado, la administración delegada puede ser empleada como un sistema de pago consistente en la modalidad en virtud de la cual el contratista recibe unos recursos destinados a cubrir los costos de un determinado proyecto –siendo lo más común que se aplique en la ejecución de obras públicas– (recursos de inversión o entregados en administración), por cuya labor obtendrá, a título de pago, unos honorarios por la administración.

En consecuencia, el principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, es viable que las Entidades Estatales celebren contratos en los que se pacte la administración delegada de los recursos, bien como forma de mandato o modalidad de pago.

ii) De acuerdo con el artículo 2142 del Código Civil, el mandato es “un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”. Por su parte, el Código de Comercio también establece su propia regulación del contrato de mandato cuando este tiene una naturaleza comercial. El artículo 1262 de este cuerpo normativo define al mandato como el “[...] contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra”.

Por su parte, el artículo 2177 del Código Civil establece que el “El mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contestar a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”, lo que significa que el mandatario puede actuar con o sin representación y, que si contrata a su propio nombre –caso del mandato sin representación–, no obliga, respecto de terceros, al mandante. Del mismo modo, el artículo 1262 del Código de Comercio establece que el mandato “[...] puede conllevar o no la representación del mandante”, y que, si efectivamente la involucra, se aplicarán las normas establecidas en los artículos 832 y siguientes del estatuto comercial. Dichas normas indican, entre otras, que los negocios jurídicos propuestos o concluidos por el representante en nombre del representado, dentro del límite de sus poderes, producirán directamente efectos en relación con este.

iii) Por último, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 señala que todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con



FORMATO PQRS

sucursal en Colombia, que aspiren celebrar contratos con las Entidades deberán estar inscritas en el RUP. En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación. Frente al requisito habilitante de experiencia, en el “Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación” se define la experiencia como “el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato”.

El numeral 2.1 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 establece que si una persona natural se inscribe en el RUP aportará los certificados de experiencia en provisión de bienes, obras y servicios, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras y servicios, y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. De la misma forma, el numeral 2.5. ibidem señala que la persona jurídica se registrará aportando los certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado.

De acuerdo con lo anterior, la experiencia es aquella que se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos, se verifica con el Registro Único de Proponentes – RUP, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la Ley.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) La “administración delegada” corresponde a un contrato atípico, que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha entendido, por lo menos, de dos maneras: i) como un mandato, es decir, como un negocio jurídico mediante el cual el contratista actúa en nombre y representación de la entidad contratante, y en contraprestación, la parte contratante delegante paga el costo real del objeto del contrato, adicionando un porcentaje por concepto de



FORMATO PQRSD

administración y utilidad del contratista; o ii) como una modalidad de administración y pago, no necesariamente asociada al mandato.

Al respecto, el Consejo de Estado se refirió a la administración delegada en el contrato de obra pública así:

“El contrato de obra pública por administración delegada no constituye una figura nueva en el derecho colombiano como que de él ya se ocupaba tanto el artículo 85 del decreto 150 de 1976, como los artículos 90 a 100 del decreto 222 de 1983. Este negocio jurídico es entendido como aquel en el que el contratista, por cuenta y riesgo de la entidad pública contratante se encarga de la ejecución del objeto convenido, o lo que es igual, bajo este sistema el contratista actúa a nombre y por cuenta del contratante delegante.

Bajo este sistema la administración paga el costo real de la obra, más determinado porcentaje como retribución al contratista por concepto de honorarios de administración (en los que se incluyen costos de personal, oficinas, vehículos, desplazamientos etc.) y la utilidad”¹.

En este mismo contexto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado precisó que la administración delegada reviste de la misma esencia de la relación contractual propia del mandato, en el entendido de que el contratista representa, administra y gestiona el contrato². Por ello, el contratista recibe como valor del contrato los recursos de inversión o entregados en administración y los honorarios, imponiéndosele, en virtud del principio de transparencia, el deber de identificar con claridad cada uno de estos valores y de rendirle cuentas a la entidad contratante, como a los órganos de control, si estos lo solicitan. Así lo ha señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

“Según la jurisprudencia del Consejo de Estado (sección tercera, sentencias de 12 de septiembre de 1994 y 23 de marzo de 1995), el sistema de administración delegada se realiza ‘por cuenta y riesgo del contratante’, por lo cual coloca al contratista en la posición de un representante que no contrae obligaciones a nombre propio sino del contratante, salvo en tratándose de subcontratos, o sea cuando el contratista encomienda la ejecución de parte del objeto del contrato a un

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 06 de junio de 2007. Radicación No. 25000-23-26-000-1996-02482-01 (17.253). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

² Consejo de Estado, Sección Cuarta, de fecha 16 de septiembre de 2010. Consejera Ponente: CP. Carmen Teresa Ortiz Exp. 16605.



FORMATO PQRS

tercero, pues en este evento el subcontratista se vincula en forma directa e independiente con el contratista.

Se comprende entonces que corresponda a la entidad contratante suministrar los fondos necesarios para el cumplimiento de las funciones u obligaciones del contratista; fondos que el administrador delegado manejará bajo su propia responsabilidad, con la obligación de rendir cuentas a la entidad respectiva y a la Contraloría General de la República. Adicionalmente, también se podrán suministrar al contratista equipos y elementos de propiedad de la entidad contratante”³.

Posteriormente, el Consejo de Estado, en su Sala de Consulta y Servicio Civil⁴, indicó que los contratos de administración delegada, se puede pactar la ejecución de un proyecto en su totalidad, donde la Entidad Estatal mantiene la titularidad de éste y de los dineros destinados para su ejecución, mientras que el contratista sólo los administra y ejecuta a cambio de una contraprestación, que cuando se entrega a título de pago, se desplaza al patrimonio del contratista sin ningún condicionamiento.

En este contexto, es preciso citar la sentencia del 20 de noviembre de 2020⁵, que reiteró que, si bien las normas del mandato se integren al contenido del contrato de obra por administración delegada no quiere decir que el contratista obre en nombre y representación del contratante frente a terceros. Sobre el tema, la providencia reiteró que la representación no es un elemento de la esencia de este negocio jurídico, como se deduce del artículo 2.177 del Código Civil, que prescribe que el “mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre, caso en el cual no obliga respecto de terceros al mandante”. De igual forma, el inciso segundo del artículo 1.262 del Código de Comercio también contempla que “el mandato [comercial] puede conllevar o no la representación del mandante”.

En ese sentido, la providencia en cita indicó que el elemento esencial que se debe observar del contrato de mandato es que el mandatario obra por cuenta del mandante en cumplimiento de su gestión. Esto quiere decir que, los efectos patrimoniales de los actos que ejecute el mandatario en su administración se

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 7 febrero de 1997, Rad. 934, C. P. Javier Henao Hidrón.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto 2298 del 8 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Edgar González López.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 20 de noviembre de 2020. Consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez. Exp. 47201.



FORMATO PQRS

radican en cabeza del mandante siempre que no se exceda en los límites de su encargo, como se deduce de los artículos 2.186 del Código Civil y 1.266 del Código de Comercio⁶.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha dicho que el mandato puede constituir representación o no, y que cuando las partes optan que se ejerza sin representación conlleva que:

“entre mandante y terceros no surjan vínculos jurídicos y carezcan, por ende, de legitimación para emprender acciones judiciales entre sí. No obstante, esto no quiere decir que el sustituido se mantenga totalmente al margen de la situación y que los resultados del negocio no lo alcancen: (...) aunque obra frente a terceros en nombre propio, sigue haciéndolo por cuenta ajena, la del mandante, y a riesgo de éste, cual lo define el reseñado artículo 1262 del Código de Comercio, de modo que sobre su patrimonio habrán de recaer, en últimas, los resultados del acto”⁷.

En sentencia del 15 de octubre de 2021⁸, el Consejo de Estado precisó que la administración delegada involucra la realización o ejecución de la obra encomendada junto con la administración de los fondos, por lo que el administrador delegado ejerce las funciones propias de un intermediario al realizar su gestión por cuenta y riesgo del mandante, propietario de la obra, pero, a su vez, despliega las obligaciones propias del contrato de confección de obra material, cuyo objeto es la ejecución de la obra contratada dentro de las especificaciones y plazos convenidos.

Recientemente, el Consejo de Estado en sentencia del 20 de junio de 2023, reiterando lo expuesto por esta corporación frente a la esencia del mandato en la administración delegada, señaló lo siguiente:

“En el contrato de obra por administración delegada, el administrador delegado, se encarga, por cuenta y riesgo del contratante, de la ejecución del objeto convenido, figura que por ende entraña la relación contractual propia del mandato, pues en los términos del artículo 2142 del Código

⁶ En este sentido, la jurisprudencia de la Subsección ha destacado que “[d]os de los elementos descriptores que tanto la legislación civil como la mercantil comparten en torno al mandato aluden a i) que la gestión confiada se hace por cuenta y riesgo del mandante y ii) los actos ejercidos por el mandatario no obligan al mandante si han excedido los límites del encargo”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Exp. 57.897. C.P Marta Nubia Velásquez Rico.

⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 17 de abril de 2007. Magistrado Ponente. Pedro Octavio Munar Cadena. Exp. 00645.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en sentencia del 15 de octubre de 2021. Consejera Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello. Exp. 24376.



FORMATO PQRS

Civil, el contratante “confía la gestión de uno más negocios a otra por cuenta y riesgo de la primera”, y con ocasión de la ejecución del encargo, el mandatario, a su vez y como regla general, contrata en nombre del mandante; no obstante, la regla general antes indicada tiene su excepción, pues tal como es dispuesto por el artículo 2177 ejusdem, el mandatario “puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre o al del mandante” y “si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante⁹”.

Así mismo, sobre la subcontratación en el marco de la administración delegada, indico que “aunque el administrador delegado tiene como obligación esencial tomar bajo su responsabilidad la dirección técnica de la obra, la cual es de propiedad de la entidad estatal, “en el evento de que el administrador delegado celebre subcontratos para efectos de la ejecución del objeto convenido, él será el único responsable de los mismos”¹⁰. En este sentido, si bien la administración delegada implica la realización o ejecución de la obra encomendada, junto con la administración de los fondos, en caso de que se celebren subcontratos no se genera una relación jurídica entre la entidad contratante y los terceros.

De igual forma, vale la pena señalar lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 18 de octubre de 2023, en el cual se precisa que el contrato de administración delegada es de los llamados contratos atípicos o innominados, de modo que, al no estar regulados, necesariamente debe consultarse lo pactado por las partes y desentrañar las intenciones y objetivos que acordaron al suscribir el acuerdo¹¹.

Así pues, teniendo en cuenta que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispuso que podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, de acuerdo con las normas civiles, comerciales, que correspondan a su esencia y naturaleza, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración, las entidades estatales podrán celebrar la administración delegada como forma de mandato, por el cual la entidad estatal contratante –

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 20 de junio de 2023. Consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. Exp. 61.174.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia del 18 de octubre de 2023. Magistrado Ponente. Iván Mauricio Lenis Gómez. Rad. 91382.



FORMATO PQRS

mandante- encomienda a la entidad estatal contratista –mandataria- la administración de un proyecto.

Por otro lado, según se indicó, la administración delegada puede concebirse como una forma de pago de contratos como el de obra pública o el de interventoría. En efecto, dentro de la forma de pactar la metodología de ejecución y el precio de los contratos estatales de obra pública, las partes pueden emplear distintos sistemas, como, por ejemplo, i) el “precio global” –en el que se paga “a mano alzada” el objeto del contrato–; ii) los “precios unitarios” –en los cuales se suelen detallar los costos directos, diferenciándolos de los costos indirectos de administración (A), imprevistos (I) y utilidades (U)–, o iii) la “administración delegada”, que consiste en la modalidad en virtud de la cual el contratista recibe unos recursos destinados a cubrir los costos de un determinado proyecto –siendo lo más común que se aplique en la ejecución de obras públicas– (recursos de inversión o entregados en administración), por cuya labor obtendrá, a título de pago, unos honorarios por la administración. Sobre este aspecto, la doctrina ha señalado lo siguiente:

“La administración delegada es una modalidad de pago poco usada en la actualidad, pero, al fin y al cabo, empleada ocasionalmente. En ella el contratista se compromete a ejecutar un trabajo, pero con los recursos económicos, materiales y/o la maquinaria del Estado. Desde este punto de vista se diferencia sustancialmente del precio global y del unitario, donde lo normal es que el contratista pone estos recursos para ejecutar el trabajo.

[...]

Los aspectos claves de este negocio, en función del precio, tienen que ver con el hecho de que la entidad estatal asume la obligación de poner el dinero para que el contratista compre los materiales, pague el arriendo de la maquinaria, del personal de trabajo, y demás elementos necesarios para la construcción; y el contratista se compromete a construir con estos recursos puestos a su disposición; no se le paga un precio unitario o global, sino una *administración*, por el hecho de poner su conocimiento y esfuerzo al servicio de la construcción de una obra, la cual ejecuta con los recursos del Estado¹²”.

De igual forma, se ha señalado que “en la administración delegada el contratista se compromete a construir una obra y la entidad estatal asume los

¹² MARÍN CORTÉS, Fabián. *El precio*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2012, pp. 149-150.



FORMATO PQRS

valores de los subcontratos que debe celebrar el contratista para cumplir con el objeto, con un valor adicional que corresponde a los honorarios de administración (costos de personal, oficinas, vehículos, etc) y la utilidad”. De esta forma, se refiere a este sistema de pago como el de costes y costas: “Coste” comprende todos los gastos de construcción (materiales, mano de obra, etc); “costas” comprende la utilidad del cocontratante. La suma de estos rubros traduce el precio de la obra”¹³.

En consecuencia, el principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, es viable que las Entidades Estatales celebren contratos en los que se pacte la administración delegada de los recursos, bien como forma de mandato o modalidad de pago.

Por ejemplo, si la Entidad Estatal requiere contratar con otra entidad pública, podrá celebrar un contrato interadministrativo, en el que se puede incluir la administración delegada, bien como forma de mandato o como modalidad de administración de los recursos de inversión de una obra o proyecto y de pago también de los honorarios. En todo caso, para la celebración de los contratos interadministrativos es indispensable que la entidad ejecutora cuente con un objeto que, de acuerdo con la ley o el reglamento, sea idóneo para la ejecución de la actividad contratada, y que la administración delegada este definida o concertada en la ejecución de un objeto contractual específico, ya sea enmarcado en la ejecución de proyecto u obra.

ii) Respecto del alcance del mandato sin representación, es preciso indicar que, por lo general, las personas que concurren a la celebración de un negocio o un contrato suelen ser quienes materialmente, y en la práctica, fungen como partes del correspondiente acuerdo, es decir, quienes se obligan en virtud de este. No obstante, no siempre es así, pues también es frecuente que personas, actuando en representación de otras, celebren acuerdos de voluntades que producen efectos respecto de las personas que representan, conforme a lo establecido en el artículo 1505 del Código Civil¹⁴. Esto sucede, por ejemplo, en las figuras en

¹³ PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. pp. 423.

¹⁴ “Art. 1505. Lo que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiese contratado él mismo».



FORMATO PQRS

las que de manera voluntaria se acuerda tal representación, como el contrato de mandato.

De acuerdo con el artículo 2142 del Código Civil, el mandato es “un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”¹⁵. Por su parte, el Código de Comercio también establece su propia regulación del contrato de mandato cuando este tiene una naturaleza comercial. El artículo 1262 de este cuerpo normativo define al mandato como el “[...] contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra”.

Por su parte, el artículo 2177 del Código Civil establece que el “El mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contestar a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”, lo que significa que el mandatario puede actuar con o sin representación y, que si contrata a su propio nombre –caso del mandato sin representación–, no obliga, respecto de terceros, al mandante. Del mismo modo, el artículo 1262 del Código de Comercio establece que el mandato “[...] puede conllevar o no la representación del mandante”, y que, si efectivamente la involucra, se aplicarán las normas establecidas en los artículos 832 y siguientes del estatuto comercial. Dichas normas indican, entre otras, que los negocios jurídicos propuestos o concluidos por el representante en nombre del representado, dentro del límite de sus poderes, producirán directamente efectos en relación con este.

Conforme a esto, la representación es un efecto que confiere o limita el hecho de que el mandante –frente a terceros– asuma las consecuencias jurídicas de los actos o contratos celebrados o ejecutados por el mandatario. Esto en la medida en que, según las disposiciones citadas, cuando el mandatario actúa en virtud de un contrato de mandato con representación, los efectos de su actuación –frente a terceros– siempre habrán de radicarse en cabeza del mandante. Por el contrario, si el mandatario actúa en virtud de un contrato de mandato sin representación, los efectos de este frente a terceros se radicarán en su propia esfera. Ahora bien, es importante definir que, el contrato es un “acto jurídico voluntario, una declaración de voluntad, que tiene por objeto establecer una relación jurídica entre dos personas, obligando a la una para con otra a

¹⁵ Código Civil “Artículo 2142. El mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera.

La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario”.



FORMATO PQRS

determinada prestación”¹⁶. Se trata de un negocio jurídico en el sentido de que es el resultado de un acto dispositivo o de autorregulación de intereses de dos o más sujetos con efectos jurídicos para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas¹⁷.

En efecto, el artículo 1495 del Código Civil establece que el “[c]ontrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer, o no alguna cosa. Cada parte puede ser de una o muchas personas”. A su turno, el Código de Comercio establece en el artículo 864 que “[e]l contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial”.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley 80 de 1993 –Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP–, determina que su objetivo es disponer de reglas y principios que rigen los contratos de las Entidades Estatales y, en ese sentido, el artículo 32 *ibidem* define los contratos estatales como “todos los actos jurídicos, generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere este estatuto [art. 2], previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”. De acuerdo con lo anterior, para la definición de contrato estatal basta con que una de las entidades que enumera el artículo 2º de la Ley 80 de 1993¹⁸ sea una de las partes, sin importar el extremo de la relación jurídico negocial que asuma.

Más allá de la tipicidad o no del contrato estatal, es necesario tener en cuenta que la capacidad contractual para celebrar contratos estatales está

¹⁶ CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Tomo Décimo – Obligaciones y contratos 1. Santiago de Chile, Nascimento, 1936.

¹⁷ “[...]el negocio jurídico es un acto de autonomía privada jurídicamente relevante; acto de autorregulación de los propios intereses: la ley no delimita totalmente su contenido, señala orientaciones y límites a la actividad dispositiva, indaga sobre su observancia y, no hallando reparo que formular, interpreta el comportamiento, lo ubica dentro del marco de circunstancias en que se realizó y, una vez encasillado dentro de uno de los tipos socialmente reconocidos, le asigna los efectos que mejor correspondan a la determinación particular así alindada y calificada”. (HINESTROSA, Fernando, Tratado de las Obligaciones II De las fuentes de las obligaciones: *El Negocio Jurídico*, Volumen I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, pág. 107).

¹⁸ El artículo 2º define, para los efectos del ámbito de sujeción del estatuto, que se denominan entidades estatales: “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; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.



FORMATO PQRS

regulada en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993. De conformidad con la norma citada, "Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes.

Al margen de la tipicidad o no del negocio, la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 *ibidem*, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por un lado, "Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad". Por otra parte, "Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito".

Ahora bien, es preciso mencionar que las Entidades Estatales regidas por el EGCAP están habilitadas para celebrar los contratos que suelen celebrar los particulares entre sí en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada. En ese sentido, puede ocurrir que dentro de la gestión ordinaria de sus competencias y funciones las entidades tengan necesidades que deban ser satisfechas a través de contratos como el mandato, en los que además de las disposiciones del EGCAP deberán aplicarse en su mayoría normas de derecho privado, lo que de ninguna manera desvirtúa la calidad de estatal de dichos contratos, ni mucho menos implica que exista una delegación de funciones. En estos términos, las entidades públicas pueden suscribir contratos con otras entidades públicas, que se denominan interadministrativos o con particulares para el cumplimiento de sus funciones y finalidades, como puede ocurrir con el contrato de mandato con o sin representación.

En torno al mandato como ya se ha señalado, es un contrato en el que una parte se obliga con otra a dar, hacer o no alguna cosa. En tal sentido, es posible que las entidades estatales en el marco de la autonomía de la voluntad puedan suscribir contratos de mandato, con o sin representación, a fin de cumplir determinadas necesidades de la entidad. En torno al contrato de mandato, la doctrina ha expresado:

"El régimen civil define el contrato de mandato como aquel en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera (C.C. artículo 2142). Establece



FORMATO PQRS

así mismo que: i) puede ser gratuito o remunerado; ii) solo existirá mandato como tal, cuando el encargo interese al mandante y al mandatario (o a un tercero); iii) es consensual y puede perfeccionarse por cualquier medio (inclusive verbalmente y mediante aceptación expresa o tácita del mandatario)¹⁹; iv) puede existir pluralidad de mandantes y/o mandatarios; v) el mandatario responde hasta por la culpa leve en el cumplimiento de su encargo, salvo que el mandato sea remunerado; vi) el mandatario (salvo prohibición expresa) puede delegar el encargo respondiendo por los actos de su delegado; vii) no puede el mandatario comprar las cosas que el mandante le ha ordenado vender, ni tomar en préstamo el dinero que el mandante le ha ordenado colocar a interés, salvo que medie autorización expresa del mandante; viii) no podrá el mandatario cumplir el mandato cuya ejecución sea manifiestamente pernicioso para el mandante; ix) el mandatario puede obrar con o sin representación. Si contrata a su propio nombre, no obliga respecto de terceros al mandante; ix) el mandatario habrá de responder ante terceros cuando se ha obligado personalmente o cuando no les ha dado suficiente conocimiento de sus poderes; x) el mandatario deberá rendir cuentas ante el mandante; xi) el mandante tiene como obligaciones, entre otras, el proveer al mandatario con lo necesario para la ejecución de su encargo, el reembolsarle los gastos razonables causados por la ejecución del mandato, el pagarle la remuneración estipulada o usual; xii) el mandatario tendrá derecho de retención sobre los bienes del mandante para asegurar con estos el cumplimiento de las obligaciones del mandante; xiii) el mandato puede ser revocado de forma expresa o tácita (mediante el encargo del mismo negocio a distinta persona); xiv) el mandato se extingue con la muerte del mandante salvo que el mismo mandato sea destinado a ejecutarse después de ella (C. C. artículos 2143 y subsiguientes).

A su vez, el régimen comercial define el mandato como "un contrato por el cual una parte se obliga a celebrar o ejecutar uno o más actos de comercio por cuenta de otra" (C. de Co. artículo 1262). Dicha regulación establece que el mandato puede o no ser representativo y que por demás comprenderá los actos para los cuales haya sido conferido y aquellos que sean necesarios para su cumplimiento. Así mismo, establece que el mandatario no podrá hacer de contraparte del mandante, salvo expresa autorización de este. En cuanto al derecho del mandatario a pagarse sus créditos con las sumas del mandante que tenga en su poder, este podrá hacerlo siempre que conserve la preferencia concedida en las leyes a los salarios y demás prestaciones provenientes de la relación laboral (C. Co.,

¹⁹ Salvo lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 que determina el perfeccionamiento del contrato estatal.
Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.



FORMATO PQRS

artículos 1263 y subsiguientes)²⁰.

En este sentido, es posible que las entidades estatales puedan suscribir contratos de mandato, con o sin representación dentro del marco de la ley y de las competencias propias de cada entidad, con el fin de cumplir determinadas necesidades conforme al principio de autonomía de la voluntad de las partes, reconocido en los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, así como en el artículo 1602 del Código Civil, por lo que es viable que las Entidades Estatales celebren estos contratos. De este modo, para la celebración de los contratos interadministrativos de mandato sin representación es indispensable que la entidad ejecutora cuente con un objeto social que le permita desarrollar las actividades a convenir, es por ello que para suscribir un contrato de mandato sin representación debe verificarse que el objeto social de la entidad ejecutora esté relacionado con el objeto contractual específico, enmarcado en la ejecución de proyecto.

Sin embargo, debe precisarse que hay excepciones a esta regla dentro del ordenamiento jurídico establecida en el inciso 2° del literal c) del artículo 2, numeral 4° de la Ley 1150 de 2007–modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011– que dispone: “Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo”. En estos términos, no pueden celebrar contratos interadministrativos de manera directa con las entidades cuyo objeto trate de contrato de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación, encargos fiduciarios y fiducia pública, con respecto a cierto tipo de entidades.

De acuerdo con lo anterior, la excepción contenida en la norma mencionada determina de manera explícita los sujetos a los cuales les es aplicable la restricción contenida en dicho artículo. De lo anterior se desprende

²⁰ SANÍN GÓMEZ, Juan Esteban, El contrato de mandato: consideraciones jurídicas, tributarias y contables. Revista de Derecho Fiscal n.º 8, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 45-58. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/16926722.n8.04>.



FORMATO PQRS

que la ley no previó que esta excepción sea aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, por lo cual, al no existir prohibición explícita para la celebración de contratos o convenios interadministrativos, por lo que es posible afirmar que frente a dichas entidades se aplica la regla general, y, por ende, pueden celebrar contratos o convenios interadministrativos sin distinción de objeto, de manera directa. Lo anterior siempre que del análisis jurídico, técnico y financiero se derive la viabilidad de suscribir dichos convenios o contratos, así como que el objeto de la entidad, señalado en la ley o en sus reglamentos, permita el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del acuerdo de voluntades.

Así pues, se señala que una empresa industrial y comercial del Estado puede celebrar contratos interadministrativos previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto en el 1082 de 2015, por ende, puede una entidad estatal sometida al EGCAP celebrar esta clase de negocios jurídicos con una entidad estatal de régimen especial, como es el caso de una empresa industrial y comercial del Estado y no por ello dejará de ostentar tal calidad. Así pues, el contrato interadministrativo en el régimen jurídico vigente de la contratación estatal se define a partir de un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, es decir, que un contrato se califica como interadministrativo cuando se celebra por parte de dos o más Entidades Estatales –es decir, por parte de órganos que tienen una naturaleza jurídica pública–, con prescindencia de las normas que regulen la relación contractual.

iii) Por último, respecto a la forma de acreditar la experiencia de un contrato de mandato sin representación, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y organización de los proponentes serán objeto de verificación por parte de las Entidades Estatales como requisitos habilitantes para participar en los procesos de selección y no otorgarán puntaje. Lo anterior con excepción de la selección de consultores mediante un concurso de méritos, donde es posible otorgar puntaje al criterio de experiencia.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 señala que todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren celebrar contratos con las Entidades deberán estar inscritas en el RUP. En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del



FORMATO PQRS

proponente y su clasificación. Frente al requisito habilitante de experiencia, en el “Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación” se define la experiencia como “el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato”.

El numeral 2.1 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 establece que si una persona natural se inscribe en el RUP aportará los certificados de experiencia en provisión de bienes, obras y servicios, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras y servicios, y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado²¹. De la misma forma, el numeral 2.5. ibidem señala que la persona jurídica se registrará aportando los certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado²².

De acuerdo con lo anterior, la experiencia es aquella que se deriva de los contratos que el proponente ha celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos, se verifica con el Registro Único de Proponentes – RUP²³, cuando este certificado sea exigible de acuerdo con la Ley.

²¹ “Artículo 2.2.1.1.1.5.2: Información para inscripción, renovación o actualización. El interesado debe presentar a cualquier cámara de comercio del país una solicitud de registro, acompañada de la siguiente información. La cámara de comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente:

[...]

2.1. Bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel”.

²² “Artículo 2.2.1.1.1.5.2. Información para inscripción, renovación o actualización. El interesado debe presentar a cualquier cámara de comercio del país una solicitud de registro, acompañada de la siguiente información. La cámara de comercio del domicilio del solicitante es la responsable de la inscripción, renovación o actualización correspondiente:

[...]

2.5. Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Si la constitución del interesado es menor a 3 años, puede acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes”.

²³ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.5.3. Requisitos habilitantes contenidos en el RUP. Las cámaras de comercio, con base en la información a la que hace referencia el artículo anterior, deben verificar y certificar los siguientes requisitos habilitantes: “1. Experiencia – Los contratos celebrados por el interesado para cada uno de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, identificados con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y su valor expresado en SMMLV. [...]”.



FORMATO PQRS

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente puso a disposición de los interesados del sistema de compra pública el "Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación"²⁴, y en este de forma particular, sobre la experiencia se centra en una de sus cualidades; y es su carácter personal, lo cual significa que quien tiene la experiencia lo hace debido a su participación, con anterioridad, en actividades que le permitieron conocer cómo ejecutar el objeto contractual que la entidad pretende satisfacer ahora.

Adicionalmente, el Manual explica que la experiencia puede obtenerse directamente o por participar asociado con otra persona, como es el caso de los proponentes plurales, en cuyo evento la experiencia no deja de ser personal, sino que es proporcional a la participación como miembro de un consorcio o unión temporal, evento en el cual, por tratarse de esquemas asociativos, la experiencia es compartida.

Lo anterior es determinante, porque no es posible tener experiencia si en la práctica no se han ejecutado actividades similares previas. Precisamente, de la experiencia se deriva el conocimiento del proponente, y para la contratación pública es importante, ya que garantiza que no habrá improvisación ni mayores costos por errores o dificultades originadas en realizar una actividad por primera vez.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que la experiencia acreditable "no es más que un valor agregado para el contratista en consideración al registro documentado del hecho de haberlo ejecutado, es decir de haber cumplido las consideraciones pactadas, asunto que alude a un estado adquirido por el

²⁴ Colombia Compra Eficiente, Manual para determinar y verificar requisitos habilitantes en los procesos de contratación: "La experiencia es el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato.

Los proponentes deben registrar en el RUP los contratos que hayan celebrado para prestar los bienes y servicios que pretenden ofrecer a las Entidades Estatales, identificando los bienes, obras y servicios con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y expresar el valor del contrato respectivo en SMMLV. El registro debe contener la experiencia adquirida de forma directa o a través de la participación en proponentes plurales. Esta experiencia se obtiene con contratantes públicos, privados, nacionales o extranjeros. No hay límite frente al número de contratos o a la fecha en la cual estos fueron celebrados.

[...]

La experiencia requerida en un Proceso de Contratación debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato y su valor. La experiencia es adecuada cuando es afín al tipo de actividades previstas en el objeto del contrato a celebrar. Por ejemplo, si el Proceso de Contratación es para un servicio de aseo general, el proponente debe tener experiencia en el servicio de aseo, sin que sea relevante el lugar en el cual ha prestado el servicio o quién ha sido el contratante.

La experiencia es proporcional cuando tiene relación con el alcance, la cuantía y complejidad del contrato a celebrar. Por ejemplo, en un Proceso de Contratación de obra pública con un presupuesto oficial de 100 SMMLV, la experiencia exigida es proporcional si la Entidad Estatal exige que los proponentes hayan participado en Procesos de Contratación de 50 SMMLV del mismo tipo de obra.

[...]"



FORMATO PQRS

contratante en función de la real ejecución que han hecho del contrato. La experiencia predicada de un sujeto comprende unas competencias o habilidades que este obtuvo, como consecuencia de la ejecución del contrato [...] ²⁵.

Por último, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Código Civil. Artículos 1262, 1495, 1501, 1505, 1602, 2142, 2177, 2186.
- Código de Comercio. Artículos 832, 1262, 1266.
- Ley 80 de 1993. Artículos, 1, 2, 6, 13, 32, 39, 40, 41.
- Ley 1150 de 2007, Artículo 2, 5, 6.
- Ley 1474 de 2011. Artículo 92.
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.1.5.2, 2.2.1.1.1.5.3.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 06 de junio de 2007. Radicación No. 25000-23-26-000-1996-02482-01 (17.253). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado, Sección Cuarta, de fecha 16 de septiembre de 2010. Consejera Ponente: CP. Carmen Teresa Ortiz Exp. 16605.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 7 febrero de 1997, Rad. 934, C. P. Javier Henao Hidrón.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto 2298 del 8 de marzo de 2017. Consejero Ponente: Edgar González López.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2020. Consejero Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez. Exp. 47201.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Exp. 57.897. C.P Marta Nubia Velásquez Rico.

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 20 de abril del 2022. Radicación Nro. 54482. C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.



FORMATO PQRS

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en sentencia del 15 de octubre de 2021. Consejera Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello. Exp. 24376.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 20 de junio de 2023. Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez. Exp. 61.174.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 20 de abril del 2022. Radicación Nro. 54482. C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia del 18 de octubre de 2023. Magistrado Ponente. Iván Mauricio Lenis Gómez. Rad. 91382.
- MARÍN CORTÉS, Fabián. El precio. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2012, pp. 149-150.
- PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. pp. 423.
- CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Tomo Décimo – Obligaciones y contratos 1. Santiago de Chile, Nacimiento, 1936.
- HINESTROSA, Fernando, Tratado de las Obligaciones II De las fuentes de las obligaciones: El Negocio Jurídico, Volumen I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, pág. 107.
- SANÍN GÓMEZ, Juan Esteban, El contrato de mandato: consideraciones jurídicas, tributarias y contables. Revista de Derecho Fiscal n.º 8, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 45-58. doi: <http://dx.doi.org/10.18601/16926722.n8.04>.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre contratos cuyo objeto se contempla la administración delegada de recursos esta entidad se ha pronunciado en los conceptos C-593 de del 9 de octubre de 2020, C-691 del 27 de noviembre de 2020, C-173 del 23 de abril de 2021, C-021 de 24 de febrero de 2023, C-160 de 2023, C-911 del 31 de diciembre de 2024, C-134 del 24 de febrero de 2025, C-828 del 27 de marzo de 2025, entre otros.



FORMATO PQRS

En cuanto al concepto del mandato con y sin representación y sus características y normatividad, esta Subdirección se ha pronunciado en los conceptos C-593 del 9 de octubre de 2020, C-691 del 27 de noviembre de 2020, C-173 del 23 de abril de 2021, C-021 de 24 de febrero de 2023, C- 090 del 7 de marzo de 2025, C- 234 del 1 de abril de 2025, entre otros.

Por último, respecto de la experiencia como requisito habilitante en la contratación pública, se pronunció esta Subdirección en los Conceptos, C-415 del 10 de agosto de 2021, C-429 del 17 de agosto de 2021, C-539 del 27 de septiembre de 2021, C-034 del 2 de marzo de 2022, C-144 del 28 de marzo de 2022, C-142 del 30 de marzo de 2022, C-239 del 26 de abril de 2022, C-324 del 20 mayo de 2022, C-374 del 8 de junio de 2022, C-456 del 15 de julio de 2022, C 447 del 19 de julio de 2022, C-779 del 16 de noviembre de 2022, C- 124 del 12 de mayo de 2023, C-167 del 5 de junio de 2023, C-432 del 23 de octubre de 2023, C-450 del 3 de noviembre de 2023, C-032 de abril de 2024, C-139 de 31 mayo del 2024, C-120 de 11 del junio de 2024, C-088 del 13 de julio de 2024 del 2024, C-278 de 31 de julio de 2024, C-246 del 16 de julio de 2024, C- 277 del 16 de julio de 2024, C-223 del 29 de julio de 2024, C-204 del 29 de julio de 2024, C- 337 del 27 de agosto de 2024, C-732 del 12 de noviembre de 2024, C- 732 del 12 de noviembre de 2024, C-879 del 29 de diciembre de 2024, C-1013 del 31 de diciembre de 2024, C-662 del 29 de enero de 2025, C- 1002 del 30 de enero de 2025, C-007 del 13 de febrero de 2025, C-421 del 15 de mayo de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos 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/>.

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

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

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

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/Agencia-Nacional-de-Contrataci3n-P3blica-Colombia-Compra-Eficiente)

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



FORMATO PQRS

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

Atentamente,

Original firmado
Carolina Quintero Gacharna

Carolina Quintero Gacharna
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Esperanza Contreras P
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Negocios
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE