

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202503-00016969
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE CONTRATACIÓN Código TRD:9200	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

Bucaramanga, 14 de marzo de 2025.

Arquitecta
LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO
Secretaria de Planeación
Municipio de Bucaramanga
E. S. D.

Asunto: Respuesta a la Solicitud de Concepto Jurídico Nro. 202503-00012211

Por medio del presente, en cumplimiento de las funciones que le asisten a la Secretaría Jurídica del municipio me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

1. El objeto de la solicitud.

En cuanto el objeto de la consulta jurídica se coligen las siguientes interrogantes:

"(...) ¿Es jurídicamente posible que, dentro del marco de un mismo proyecto de inversión municipal se cuente con un primer proveedor para la ejecución de la actividad la primera parte del año y posteriormente se contrate un segundo proveedor para la misma actividad para la segunda mitad del año?"

En caso de que se firme el contrato con el segundo proveedor, mientras el primero se encuentra en ejecución ¿se configuraría alguna inobservancia normativa o afectación a los principios de la contratación pública, en especial a los de planeación, selección objetiva y eficiencia del gasto?"

¿Qué debería exigirse al primer proveedor y al contrato respectivo, para la puesta en ejecución del nuevo contrato con el segundo proveedor?"

¿cuáles serían los criterios jurídicos que se deben considerara para garantizar la legalidad y coherencia en la ejecución del proyecto bajo este esquema de contratación? (...)"

2. Planteamiento y Análisis del interrogante jurídico.

En aras de resolver los interrogantes jurídicos planteados a partir de la solicitud, se hace pertinente realizar el abordaje de los siguientes temas (I) La naturaleza de los proyectos de inversión; (II) La materialización de los principios de la contratación estatal en las etapas del proceso contractual y (III) La figura de la coexistencia de los contratos estatales; (V) conclusiones.

I. La naturaleza de los proyectos de inversión

En primer lugar, resulta necesario identificar la naturaleza y las principales características de los proyectos de inversión a la luz del estatuto orgánico del presupuesto y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Al respecto el literal n del artículo 3 de la ley 152 de 1994 señala:

"Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la

www.bucaramanga.gov.co

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202503-00016969
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE CONTRATACIÓN Código TRD:9200	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Aunado a lo anterior la ley 1474 de 2011 en su artículo 9 preciso la definición del banco en los siguientes términos:

"(...) Banco nacional de programas y proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación. (...)"

Ahora bien, en ejercicio de la actividad reglamentaria que recae en la Rama Ejecutiva en cabeza de la Presidencia de la Republica expidió el Decreto Nro. 2104 de 2023 por el cual sustituyo parcialmente el titulo 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 y reglamento el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP) instituyendo las siguientes precisiones que resultan significativas para la resolución de los interrogantes planteados:

En relación con la estructura de los proyectos de inversión pública el artículo 2.2.6.1.7 del mencionado decreto establece que su estructura esta basada en actividades limitadas en el tiempo que pueden estar soportadas total o parcialmente en recursos públicos con el propósito de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad institucional del estado para la provisión de bienes y servicios que impacten la calidad de vida de los ciudadanos.

De igual manera el artículo 2.2.6.1.11. define las etapas para el desarrollo de la inversión pública en pre-inversión, inversión, y operación, discriminado las actuaciones que se despliegan en cada una de estas.

En el caso objeto de estudio según la información suministrada en la solicitud de concepto el proyecto se encuentra en la etapa de inversión por cuanto se están desarrollando las actividades que permiten entregar los bienes y servicios definidos en el alcance del proyecto.

II. La materialización de los principios de la contratación estatal en las etapas del proceso contractual.

Los principios en la ciencia jurídica han sido interpretados y reconocidos por la doctrina y la jurisprudencia como mandatos que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas. Lo anterior implica que pueden ser satisfechos en grados diferentes y que la medida ordenada de su satisfacción depende no sólo de las posibilidades fácticas sino jurídicas, que están determinadas no sólo por reglas sino también, esencialmente, por los principios opuestos. En consecuencia, los principios son susceptibles de ponderación y, además, la necesitan.¹

En el caso específico de los principios de la contratación estatal tienen su origen en diversas fuentes, como lo son la constitucional², la legal³ y la jurisprudencial⁴ a través de los números pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

¹ Alexy, Robert. (2204) El concepto y la validez del derecho

² Art. 209 Constitución Política de Colombia de 1991

³ Art. 23 de la ley 80 de 1993

⁴ Principio de Planeación

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202503-00016969
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE CONTRATACIÓN Código TRD:9200	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

Al respecto el Consejo de Estado se pronunció reiterando la importancia de los principios en el sistema jurídico que cimienta el contrato estatal:

"(...) Teniendo en cuenta que a través de la contratación estatal las entidades del Estado cumplen sus funciones y realizan los fines del Estado, dicha actividad, durante todo su desarrollo, debe adelantarse con sujeción a una serie de principios. [...] los principios que rigen el contrato estatal [...] corresponden a normas jurídicas que establecen un deber ser e imponen un determinado comportamiento, cuyo desconocimiento puede ser sancionado. Son igualmente una herramienta fundamental para interpretar las disposiciones jurídicas y fuente formal para definir controversias cuando no exista norma que permita resolverlas. De acuerdo con el citado artículo 23 de la Ley 80 de 1993, al contrato estatal le son aplicables los principios de transparencia, economía y responsabilidad. En cuanto al proceso de licitación, de igual manera aplicable a cualquier proceso de selección, el parágrafo del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, permite deducir los principios de libertad de concurrencia, igualdad y publicidad. [...] Ahora bien, los principios de transparencia, economía y responsabilidad que regulan la contratación estatal, como los principios de libertad de concurrencia, igualdad y publicidad propios del proceso de selección, no son los únicos aplicables, pues al tratarse de una actividad administrativa, y como se desprende también del referido artículo 23 de la Ley 80 de 1993, se pueden aplicar los principios establecidos en los artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1437 de 2009, a los que hay que agregar además, otros principios incorporados por vía jurisprudencial. Dentro de la actividad contractual del Estado también tienen lugar dos importantes deberes, el de planeación y selección objetiva. (...)"⁵

En este sentido el alto tribunal recordó que los principios no están limitados a ciertas modalidades o procedimientos sino por el contrario que están presentes en la actividad contractual desplegada por el estado:

"(...) Independientemente del procedimiento de selección del contratista que la ley ha establecido, según cada caso, existen muchos y variados principios de linaje constitucional y legal que informan la actividad contractual como función administrativa que es, los cuales, además, cumplen la función de incorporar en el ordenamiento positivo los valores éticos que deben orientar cada una de las actuaciones que adelantan las entidades del Estado. El procedimiento no puede confundirse con los principios que lo orientan, por esto, con justificada razón, la doctrina nacional autorizada ha sostenido que, "los principios de la contratación estatal son sustancialmente distintos a los simples y formales procedimientos administrativos de escogencia del contratista(...)"

Aun cuando los principios de la contratación estatal encuentran mayor protagonismo en las diferentes etapas que integran el proceso contractual, estos deben ser protegidos de forma ineludible, por cuanto su inobservancia puede generar consecuencias jurídicas como la inexistencia, ineficacia o la nulidad del negocio jurídico. Por consiguiente, principios como de transparencia, legalidad, planeación y eficiencia, entre otros deben ser asegurados y protegidos por todos los actores que intervienen en el sistema de compra pública, conforme las responsabilidades y derechos atribuibles a cada uno.

A manera de ejemplo, en relación con el principio de planeación el Consejo de Estado, específicamente la Sección Tercera ha dictaminado sobre la planeación del contrato

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y servicio Civil (2331) Concepto del 28 de marzo de 2017 Consejero Ponente Édgar González López

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202503-00016969
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE CONTRATACIÓN Código TRD:9200	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

estatal, con el fin de precisar que es un deber compartido entre las entidades estatales y los oferentes que participan en el procedimiento de selección. Dicha exigencia en el comportamiento inicia desde la etapa de selección y se ha equiparado con actuar conforme a la buena fe objetiva, de acuerdo con a los postulados de la lealtad y la corrección, lo cual implica la exigencia de informar las falencias o errores evidenciados a la entidad, según lo dispone el artículo 1603 del Código Civil. ⁶

Por consiguiente este deber de actuar a la luz de la planeación es exigible durante todo el plazo contractual, y de manera bifronte o compartida en relación con la entidad contratante y el oferente que resultó adjudicatario, por lo que no es posible que el contratista que conoció, desde el procedimiento de selección, la estructuración del negocio jurídico, reclame posteriormente, supuestas inconsistencias que debió advertir desde la planeación del negocio jurídico, debido a que la planeación. En consecuencia, el contratista no puede argumentar inconsistencias que pudieron ser observadas durante el proceso de selección, cuando tuvo acceso a toda la información del proyecto y acogió los ítems del pliego de condiciones y anexos socializados, sin manifestar ninguna inconformidad al respecto. ⁷

En cuanto la forma en la que la administración pública debe garantizar su protección, el Consejo de Estado ha dispuesto que es menester acudir a las reglas de la ponderación, la aplicación directa y la interpretación. En todo caso estas reglas no serán absolutas y estarán condicionadas a las situaciones fácticas y jurídicas que configuren cada caso.

Sobre el particular la hermenéutica jurídica concibe los principios como criterios y elementos abstractos para clarificar o resolver los eventos en donde eventualmente existen interrogantes sobre el cómo proceder debido a que la norma o su interpretación no son precisas o no contemplan una regla general.

Los principios, por su contenido etéreo, genérico y abstracto a diferencia de las reglas o normas no permiten establecer decisiones o pautas sin previamente delimitar la esencia o alcance de cada uno, con la salvedad de que su delimitación dependerá de las particularidades de la situación fáctica o problema que se pretende abordar para su resolución.

De manera que los principios emergen como pautas de interpretación de rango constitucional⁸ y legal, pero que en muchos casos no son suficientes por sí mismos para definir una solución en un caso en concreto y esto en algunas ocasiones limita su eficacia directa al pretender resolver de forma genérica situaciones que deben ser analizadas de manera particular por la administración pública.

III. La figura de la coexistencia de los contratos estatales

Tomando en consideración el texto constitucional de 1991 la actividad del Estado debe estar dirigida a satisfacer las demandas y necesidades que requiere la población y la comunidad en general. Para alcanzar la satisfacción de dichas necesidades debido a sus limitaciones en su cobertura o infraestructura en muchas ocasiones debe recurrir a la colaboración de terceros, con quienes para su relacionamiento acude a la figura de los contratos estatales.

Es por ello que el Estado por medio de la celebración de estos contratos para a la adquisición de bienes, servicios o la realización de obras propugna por la materialización de los fines que cimentan su existencia, de tal manera que conlleven a la garantía en la

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección A, Sentencia del trece (13) de agosto de 2020, Radicado Nro. 46057, Consejero Ponente: María Adriana Marín

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C, Sentencia del tres (3) de julio de 2020, Radicado Nro. 65198, Consejero Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia del cinco (5) de diciembre de 2001, C-1287. 2001 Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202503-00016969
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE CONTRATACIÓN Código TRD:9200	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

prestación eficiente y oportuna de servicios públicos, la satisfacción de intereses de la comunidad o la realización de los derechos de los ciudadanos.⁹

De manera que el primer paso para iniciar la actividad contractual es constatar la existencia de un derecho o garantía amparado por el marco jurídico actual y determinar si es la entidad en particular a partir de la competencia funcional y territorial la responsable en proteger o promover ese derecho o garantía. En el caso en que ambos interrogantes sean resueltos de forma positiva estaríamos ante una necesidad por satisfacer.

En cualquier caso, la comprobación de la existencia de la necesidad no implica obligatoriamente la utilización de los contratos estatales, ya que es la entidad la encargada de seleccionar la escogencia de los medios para su satisfacción. Por ende, la necesidad de contratación se materializa cuando concurren la necesidad pública insatisfecha y la obligatoriedad de acudir a un tercero por la imposibilidad técnica, operativa y/o jurídica de la entidad de solventar dicha necesidad de forma autónoma.

Es por estas razones que, en un principio, salvo ciertas excepciones¹⁰ establecidas por la ley no resulta viable que coexisten dos contratos cuyo objeto sea igual y pretenda satisfacer la misma necesidad pública.

Frente a esta figura del doble contrato o coexistencia de contratos el Consejo de Estado se ha pronunció indicando aspectos que deben ser tenidos en cuenta para su configuración:

"(...) resulta importante destacar que en determinados tipos de contratos, como el que ahora ocupa la atención de la Sala, cuando es usual que el mantenimiento de los equipos se requiera de manera constante e ininterrumpida, la doble contratación no se daría siempre que 2 o más contratos coincidan plenamente en cuanto al objeto y su alcance, puesto que entre tales vínculos podría no existir simultaneidad o identificación en cuanto a los tiempos en que debería ejecutarse cada uno de los contratos".¹¹

En dicho pronunciamiento el alto tribunal destaca que en determinados tipos de contratos, como el que era objeto de estudio, cuando es usual que el mantenimiento de los equipos se requiera de manera constante e ininterrumpida, la doble contratación no se configuraba porque existiesen dos o más contratos coincidan plenamente en cuanto al objeto y su alcance, puesto que entre tales vínculos podría no existir simultaneidad o identificación en cuanto a los tiempos en que debería ejecutarse cada uno de los contratos.¹²

Bajo la anterior precisión, el doble contrato solo se configura en la medida que se cumplan cabalmente los siguientes elementos:

- a. La misma necesidad por satisfacer.
- b. Objeto y alcance igual.
- c. Simultaneidad en los tiempos de ejecución.

En este orden de ideas, pueden existir contratos de igual objeto y con similitud en su alcance técnico, lo que no implicaría necesariamente que se configure la figura del doble contrato, sino que el factor determinante resulta siendo la coexistencia de los plazos de ejecución en los que el contratista debe ejecutar las obligaciones y que la entidad esta en el derecho y deber de hacer exigible su cumplimiento.

⁹ Art. 3 de la ley 80 de 1993

¹⁰ artículo 2.8.4.4.5 del Decreto 1068 de 2015

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del dos (102) de mayo de 2007, Radicado Nro. 15599, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez

¹² Ibidem

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202503-00016969
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE CONTRATACIÓN Código TRD:9200	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

Ahora bien, frente al plazo del contrato el artículo 1551 del Código Civil define el plazo como la época fijada para el cumplimiento de la obligación.

Dicho lo anterior, se puede inferir que existe una limitación a la exigibilidad de cumplimiento de la prestación misma, y la doctrina lo reconoce y pone de presente como definición de obligación a plazo como *"la posibilidad de someter la exigibilidad de los derechos a la llegada de un día"*¹³ (Hinestrosa, 2015, p. 663).

De esta manera puede concluirse que en la medida de que los plazos de ambos contratos no se encuentren vigentes, no se configuraría la doble contratación y no generaría una eventualidad nulidad de los negocios jurídicos suscritos por la entidad.

IV. Conclusiones.

De acuerdo con los argumentos y disposiciones jurídicas esbozadas anteriormente los interrogantes jurídicos planteados han de resolverse así:

- "(...) ¿Es jurídicamente posible que, dentro del marco de un mismo proyecto de inversión municipal se cuente con un primer proveedor para la ejecución de la actividad la primera parte del año y posteriormente se contrate un segundo proveedor para la misma actividad para la segunda mitad del año?

Conforme la revisión normativa realizada por la Secretaría Jurídica no se evidencia prohibición o limitación que permita inferir la imposibilidad jurídica de ejecutar una actividad de un proyecto de inversión por parte de dos contratistas o proveedores diferentes en las condiciones de tiempo señaladas en el interrogante.

Ahora bien, es competencia de la Secretaría Gestora realizar el correspondiente trámite, así como la justificación fáctica que conlleva a la necesidad de realizar la ejecución de las actividades en las condiciones de tiempo planteadas.

- En caso de que se firme el contrato con el segundo proveedor, mientras el primero se encuentra en ejecución ¿se configuraría alguna inobservancia normativa o afectación a los principios de la contratación pública, en especial a los de planeación, selección objetiva y eficiencia del gasto?

Conforme se expuso en la parte considerativa la entidad puede suscribir contratos de igual objeto y con similitud en su alcance técnico para garantizar la continuidad del servicio y la satisfacción de la necesidad sin que esto implique alguna inobservancia normativa, ya que el factor determinante para que se configure la figura del doble contrato es la simultaneidad en los plazos de ejecución en los que el contratista debe ejecutar las obligaciones no habría una inobservancia normativa.

Por ende, la entidad puede realizar las gestiones administrativas, financieras y contractuales que le permitan garantizar la continuidad en la prestación del servicio y la satisfacción de la necesidad y de esta manera realizar la transición entre las dos relaciones contractuales, garantizando en todo caso que la ejecución de las actividades del segundo no inicie encontrándose en ejecución el primer contrato suscrito.

En cuanto la eventual afectación de los principios de la contratación estatal tal como se expuso por su contenido étéreo, genérico y abstracto a diferencia de las reglas o normas no permiten establecer decisiones o pautas sin previamente delimitar la esencia o alcance de cada uno, con la salvedad de que su delimitación dependerá de las

¹³ Tratado de las obligaciones II: De las fuentes de las obligaciones. Fernando Hinestrosa (2015).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202503-00016969
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE CONTRATACIÓN Código TRD:9200	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

particularidades de la situación fáctica o problema que se pretender abordar para su resolución

En consecuencia, le compete a la secretaria conforme a los hechos y supuestos facticos que generan la necesidad de suscribir un nuevo contrato determinar en que medida pueden afectarse o salvaguardarse dichos principios.

- ¿Qué debería exigirse al primer proveedor y al contrato respectivo, para la puesta en ejecución del nuevo contrato con el segundo proveedor?

Teniendo en cuenta que dentro de las interrogantes que componen la solicitud de concepto no se señalan las condiciones, ni características del contrato, no resulta procedente para este despacho pronunciarse al respecto.

Le corresponde a la Secretaría ordenadora del gasto determinar a partir de las particularidades, tipología y condiciones técnicas del contrato determinar cuales aspectos resultan necesarios verificar de forma previa antes de iniciar un nuevo negocio jurídico que pretenda satisfacer dicha necesidad.

No obstante, en todo caso deberá garantizar que entre ambos contratos no haya simultaneidad en los plazos de ejecución en los que el contratista debe ejecutar las obligaciones.

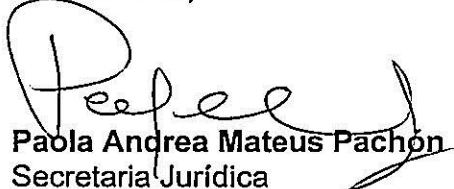
- ¿cuáles serían los criterios jurídicos que se deben considerara para garantizar la legalidad y coherencia en la ejecución del proyecto bajo este esquema de contratación? (...)"

En concordancia con la respuesta al segundo interrogante, la legalidad como principio es un criterio y elemento abstractos para clarificar o resolver los eventos en donde eventualmente existen interrogantes sobre el cómo proceder debido a que la norma o su interpretación no son precisas o no contemplan una regla general.

Es por esto que, para efectos de garantizar la legalidad este despacho recomienda dar cumplimiento a los procedimientos y requisitos propios de las etapas para el desarrollo de la inversión pública a través de la metodología del banco de proyectos, realizando la debida justificación fáctica y técnica de los cambios, ajustes y modificaciones que considere necesarios realizar para asegurar el cumplimiento de las actividades y metas trazadas.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.

Atentamente,



Paola Andrea Mateus Pachon
Secretaria Jurídica

Proyectó: Eymar Said Torres Cañizares Abg. Cps No. 030 de 2026
Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho