GPR-031 Versión 1 20241230	**Respuesta a observaciones del Pliego de Condiciones Definitivo**

06 de noviembre del 2026

Proceso de Licitación Pública No. LP-030-2026
Objeto: "MEJORAMIENTO DE LA VÍA A RIONEGRO, MUNICIPIO DE EL DONCELLO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ"

La Región Administrativa y de Planificación de la Amazonia – RAP AMAZONIA, en cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y selección objetiva que rigen la contratación estatal, y dentro del término previsto en el cronograma del Proceso de Contratación en mención, procede a dar respuesta a las observaciones presentadas por la señora Lynda Melissa Marlés Muñoz frente al pliego de condiciones, así:

Contenido de la Observación No. 1:

Solicitud de anticipo del cincuenta por ciento (50%) y modificación de la forma de pago establecida en el numeral 8.3 del Pliego de Condiciones y en el numeral 2.4 del Estudio Previo

El numeral 8.3 del pliego de condiciones dispone que "*la entidad no entregará al contratista anticipo y/o pago anticipado*", y el numeral 2.4 del estudio previo estructura los desembolsos en tres pagos del treinta por ciento (30%) del valor del contrato, condicionados a la demostración de avances físicos mínimos del 30%, 60% y 100% de la obra, y un pago final del diez por ciento (10%) a la liquidación, consignando "N/A" en la casilla de anticipo del cronograma de pagos. Bajo dicho esquema, el contratista se encuentra obligado a financiar con recursos propios o de crédito la ejecución de cuando menos el treinta por ciento (30%) de la obra, equivalente aproximadamente a $1.186.804.804, antes de percibir el primer desembolso, y a soportar que el diez por ciento (10%) final, cercano a $395.601.601, se cancele únicamente con la liquidación del contrato, trámite que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 puede extenderse por varios meses posteriores a la terminación del plazo de ejecución.

Tal estructura no guarda correspondencia con la naturaleza y las condiciones reales de ejecución del objeto contractual. Conforme al presupuesto oficial contenido en el estudio previo, los capítulos de afirmados, subbases y bases ($1.129.390.149) y de materiales asfálticos ($832.773.840) suman $1.962.163.989, esto es, el 68,1% del costo directo de la obra, y corresponden a actividades de suministro, transporte e instalación de material granular y de asfalto natural (asfaltita) que demandan una erogación inicial considerable, a la cual se suman la movilización de maquinaria y personal a zona rural del municipio de El Doncello, la implementación del PAGA y del Plan de Manejo de Tránsito y la caracterización vial de cuarenta (40) kilómetros. Todo ello debe ejecutarse

en un plazo de siete (7) meses y en las condiciones de acceso, transporte de materiales y clima que el propio estudio previo reconoce como determinantes para la ejecución, circunstancias que exigen un flujo de recursos temprano y cuya ausencia expone el proyecto a desfinanciamiento, retrasos y afectaciones de la calidad técnica de la obra.

Desde el punto de vista normativo, el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 faculta a las entidades estatales para pactar la entrega de anticipos y el pago anticipado hasta por el cincuenta por ciento (50 %) del valor del contrato, y el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 impone que el pliego de condiciones contenga el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo y, en caso afirmativo, su valor. Se trata, por tanto, de una decisión que debe adoptarse de manera motivada y sustentada en los estudios previos, en virtud del principio de planeación y del deber de análisis previo derivado de los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; sin embargo, el estudio previo se limita a consignar "*No Aplica*" en la casilla de anticipo, sin exponer las razones técnicas, financieras o presupuestales que justifiquen prescindir de esta figura en un contrato de obra con las características descritas, máxime cuando el mismo documento certifica que los recursos se encuentran presupuestados con cargo a la Asignación Regional para la Inversión del Sistema General de Regalías y que la forma de pago es coherente con el PAC, de manera que no se advierte restricción presupuestal que impida su otorgamiento.

Tampoco resulta procedente sustentar la negativa en la protección de los recursos públicos, puesto que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos suficientes para tal fin. El artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 dispone que, en los contratos de obra y en aquellos que se celebren por licitación pública, el contratista debe constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato, cuyos rendimientos pertenecen al Tesoro; el artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015 reglamenta dicho patrimonio autónomo; y el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del mismo decreto contempla el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo dentro de la garantía de cumplimiento. A lo anterior se suman el control que ejercerá la interventoría externa prevista en el estudio previo y la amortización del anticipo en cada acta parcial. Igualmente, Colombia Compra Eficiente ha precisado que el anticipo constituye un apalancamiento financiero que se imputa al precio y que, mientras no se amortice, permanece afecto a la ejecución del contrato, criterio coincidente con la línea jurisprudencial del Consejo de Estado según la cual tales sumas conservan la condición de recursos públicos hasta su amortización. En consecuencia, el anticipo no traslada riesgos injustificados a la Entidad, sino que distribuye de manera razonable la carga financiera del proyecto, en armonía con el deber de tipificar, estimar y asignar los riesgos previsibles consagrado en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007.

La ausencia de anticipo incide además directamente en la pluralidad de oferentes. Los Documentos Tipo de Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte,

adoptados en el presente proceso, determinan el capital de trabajo demandado y la capacidad residual del proceso a partir del presupuesto oficial descontado el anticipo y/o pago anticipado: para contratos con plazo inferior a doce (12) meses, CTd = (POE – Anticipo) x 33 % y CRPC = POE – Anticipo. Sin anticipo, el capital de trabajo exigido asciende a $1.305.485.285 y la capacidad residual a $3.956.016.014, mientras que con un anticipo del cincuenta por ciento (50 %) dichos requisitos serían de $652.742.642 y $1.978.008.007, respectivamente. La decisión de no otorgar anticipo duplica, en consecuencia, las exigencias financieras habilitantes y restringe la participación de empresas regionales y Mipymes, en contravía de los principios de igualdad, libre concurrencia y selección objetiva previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, en el literal b) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que ordena establecer reglas objetivas, justas, claras y completas, y en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente a la Entidad modificar el numeral 8.3 del pliego de condiciones, el numeral 2.4 del estudio previo, el cronograma de pagos y el Anexo 5 – Minuta del contrato, en el sentido de establecer: (i) un anticipo equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del valor del contrato, administrado a través de fiducia o patrimonio autónomo irrevocable en los términos del artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 y del artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015, y amortizado en cada acta parcial en el mismo porcentaje en que fue otorgado; (ii) pagos parciales mensuales mediante actas de obra ejecutada y recibida a satisfacción por la interventoría, conforme al sistema de precios unitarios, hasta completar el noventa y cinco por ciento (95 %) del valor del contrato; y (iii) un pago final del cinco por ciento (5 %) contra la suscripción del acta de recibo definitivo y la liquidación del contrato. Así mismo, se solicita ajustar en concordancia el cálculo del capital de trabajo demandado y de la capacidad residual del proceso, y habilitar en el cuadro de garantías el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, actualmente señalado como "*No aplica*". Este ajuste permitirá un desarrollo contractual fluido, reducirá los riesgos de incumplimiento y garantizará la plena observancia de los principios de planeación, eficacia, economía, selección objetiva y equilibrio económico del contrato.

Agradecemos de antemano la atención prestada a la observación aquí presentada y solicitamos comedidamente a la Entidad tenerla en cuenta dentro del análisis y ajuste del pliego de condiciones, en tanto busca armonizar los requisitos del proceso con la normativa aplicable y con las condiciones reales de ejecución del proyecto, en beneficio de la transparencia, la selección objetiva y la pluralidad de oferentes. Quedamos atentos a la respuesta de la Entidad dentro de los términos previstos en el cronograma del Proceso de Contratación y reiteramos nuestra disposición para ampliar o aclarar cualquiera de los puntos expuestos, en caso de ser requerido.

Respuesta a la Observación No. 1:

La forma de pago es una de las estipulaciones contractuales que, conforme a la doctrina y jurisprudencia en materia de contratación estatal, cuenta con un alto grado de libertad de configuración por parte de las entidades estatales, en virtud de la autonomía contractual que les asiste dentro del margen permitido por la ley, lo que les permite definir el contenido de dicha cláusula atendiendo a las particularidades técnicas, económicas y logísticas de cada proyecto. Esta libertad de configuración, sin embargo, no es absoluta: se encuentra limitada por el deber de mantener el equilibrio económico del contrato desde la propia etapa de planeación, en los términos del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y por el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la misma ley, que impone a la Entidad el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el adecuado manejo y la correcta inversión de los recursos públicos que se entreguen al contratista.

En cuanto al otorgamiento de anticipo, el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 faculta a las entidades estatales para pactar la entrega de anticipos hasta por un monto máximo del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato, tope que constituye un límite superior y no una obligación de otorgar dicho porcentaje en su totalidad; la determinación del monto específico corresponde al ordenador del gasto, quien debe ponderar razonablemente la necesidad real de financiación del contratista frente al deber de salvaguardar los recursos públicos, en aplicación de los principios de economía y responsabilidad.

Precisamente en desarrollo de ese deber de responsabilidad y buen manejo de los recursos públicos, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 exige que los dineros entregados a título de anticipo conserven su naturaleza pública durante toda la ejecución contractual y sean administrados a través de un patrimonio autónomo constituido con una sociedad fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, mecanismo que impide que dichos recursos ingresen al patrimonio del contratista antes de su efectiva ejecución y que garantiza su destinación exclusiva al cumplimiento del objeto contractual, mediante la presentación y aprobación previa, por parte de la interventoría, de un plan de inversión del anticipo. Este requisito no constituye una carga adicional o desproporcionada para el futuro contratista, sino una condición legal de orden público que la Entidad no puede omitir ni flexibilizar, y que además le permite a esta ejercer un control efectivo sobre la ejecución de los recursos anticipados, en garantía de los principios de responsabilidad y transparencia que rigen la contratación estatal.

De otra parte, con independencia de la existencia de la obligación contractual de pago —sea esta el anticipo o cualquiera de las actas parciales—, la Entidad se encuentra sujeta al principio presupuestal de anualidad y al régimen del Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC, previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y en las normas que lo desarrollan. En virtud de dicho régimen, ningún pago con cargo a recursos públicos puede hacerse efectivo si no existe la correspondiente disponibilidad y aprobación de cupo PAC para la vigencia fiscal respectiva, de manera que la exigibilidad material de cada desembolso —incluido el anticipo— queda supeditada a la programación presupuestal de la Entidad, sin que ello afecte la validez ni la exigibilidad jurídica de la obligación contractual en sí misma, sino únicamente la oportunidad de su pago efectivo. Por esta razón, la existencia de cupo PAC se incorpora como un requisito adicional y necesario, previo a cada desembolso, tanto para el pago del anticipo como para el trámite de las actas parciales de obra.

En consecuencia, la Entidad **acepta parcialmente la observación** y aprueba el otorgamiento de un anticipo equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato, porcentaje que se estima suficiente para atender la erogación inicial que demanda la movilización de maquinaria

y personal a la zona rural del municipio de El Doncello, la implementación del PAGA y del Plan de Manejo de Tránsito, y el suministro y transporte de los materiales granulares y asfálticos que concentran la mayor proporción del costo directo de la obra, y que, a su vez, conserva un margen razonable por debajo del tope legal, de manera que el contratista mantenga un compromiso propio de financiación en la ejecución del objeto y se limite la exposición de los recursos públicos que se entregan con anterioridad a su efectiva ejecución. En lo que respecta al otorgamiento del cincuenta por ciento (50%) solicitado, la Entidad no acoge la observación, toda vez que dicho porcentaje constituye un límite máximo y no una obligación legal, y su determinación obedece a la ponderación efectuada por el ordenador del gasto en los términos antes expuestos. De igual forma, la Entidad no acoge la solicitud de reducir el pago final al cinco por ciento (5%), toda vez que la retención del diez por ciento (10%) del valor del contrato hasta su liquidación permite verificar el recibo definitivo de la obra y las cantidades realmente ejecutadas, constatar la amortización total del anticipo y el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, y efectuar el balance financiero definitivo del contrato, en garantía de los recursos públicos comprometidos. Así mismo, en concordancia con el anticipo otorgado, se ajustará el cálculo del capital de trabajo demandado y de la capacidad residual del proceso conforme a las fórmulas previstas en los Documentos Tipo, CTd = (POE – Anticipo) x 33% y CRPC = POE – Anticipo, los cuales ascenderán a $783.291.171 y $2.373.609.608, respectivamente, y se habilitará en el cuadro de garantías el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo. Con el propósito de garantizar la correcta ejecución del contrato de la referencia, la Entidad procederá a realizar la modificación de la forma de pago del presente proceso y, de conformidad con ello, mediante la respectiva adenda se adoptarán las modificaciones correspondientes de la siguiente manera:

Forma de Pago: La Región Administrativa y de Planificación de la Amazonia – RAP AMAZONIA, pagará el valor del contrato de la siguiente manera:

Un primer pago correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato, en calidad de anticipo, previa presentación y aprobación de las garantías correspondientes, constitución de una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable, para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera, conforme a lo previsto en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011, presentación de un plan de inversión del anticipo, el cual deberá ser aprobado por el interventor y supervisor designado por la entidad.

De igual manera el valor restante del contrato se pagará mediante actas parciales, hasta completar el monto del noventa por ciento (90%) del valor total del contrato previa amortización del porcentaje que se entrega a título de anticipo.

Un último pago, correspondiente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, a la liquidación del contrato, de acuerdo con las cantidades realmente ejecutadas y recibidas a satisfacción.

La Entidad, a través de la interventoría, revisará y aprobará los programas de inversión del anticipo. Para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, el Contratista constituirá un patrimonio autónomo irrevocable a nombre del objeto del contrato, cuyo beneficiario sea la REGION ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN DE LA AMAZONIA – RAP AMAZONIA, el cual será vigilado por el Interventor del contrato. Por consiguiente, ningún pago o gravamen que afecte el anticipo podrá ser efectuado sin la autorización expresa y escrita del Interventor, quien velará así porque todo desembolso del anticipo corresponda a gastos del contrato y que estén de

acuerdo con el plan de inversión del anticipo aprobado por el Interventor. El costo de la comisión fiduciaria es asumido directamente por el Contratista. El Contratista presentará la respectiva minuta del contrato de fiducia para aprobación previa del Interventor.

Los rendimientos financieros que genere el anticipo entregado por la Entidad serán reintegrados mensualmente en la cuenta que para el efecto se indique. Copia de la consignación debe ser remitida a la Entidad indicando con precisión que se trata de recursos por concepto de rendimientos financieros del anticipo otorgado, el número, año del contrato y el nombre del Contratista. Es responsabilidad de la interventoría verificar el cumplimiento de esta obligación.

Si al momento de liquidarse el patrimonio autónomo se presentan excedentes de recursos en la cuenta del anticipo del citado patrimonio, la entidad fiduciaria consignará el valor de estos a la cuenta que para tal efecto se disponga, informando el número y año del contrato, el nombre del Contratista y el concepto de la consignación especificando el valor por rendimientos y el valor por saldos de capital.

El Contratista presentará una certificación expedida por la entidad fiduciaria con la información necesaria sobre el patrimonio autónomo para el giro del anticipo.

Para la buena administración del anticipo se tendrán en cuenta como mínimo las siguientes reglas:

1. El contrato de fiducia mercantil debe ser suscrito con una sociedad fiduciaria autorizada por la Superintendencia Financiera para crear patrimonios autónomos.

2. El plazo del contrato de fiducia mercantil debe extenderse como mínimo hasta la utilización de la totalidad del recurso entregado a título de anticipo.

3. Los recursos del anticipo depositados en el patrimonio autónomo deben ser invertidos en cuentas de ahorro y/o corrientes remuneradas, mientras se destinan al cumplimiento del plan de inversión de este aprobado por el Interventor.

4. Tanto los rendimientos que genere la cuenta de anticipo del patrimonio autónomo, como los excedentes de esta misma cuenta, si los hubiere, deben ser reintegrados a la Entidad como se establece en el presente instructivo, lo cual debe ser verificado por el Interventor.

5. La Entidad remitirá a la entidad fiduciaria el plan de inversión del anticipo aprobado y le informará sobre la persona natural o jurídica que actuará como Interventor. Así mismo, la Entidad informará a la fiduciaria sobre las suspensiones y reanudaciones en la ejecución del contrato.

6. En los casos de caducidad del contrato o terminación unilateral o anticipada del mismo, la entidad fiduciaria reintegrará a la Entidad el saldo existente en la cuenta de anticipo y sus rendimientos en la forma indicada por la Entidad, una vez esta comunique a la fiduciaria el acto administrativo debidamente ejecutoriado.

7. La entidad fiduciaria debe remitir mensualmente a la Entidad, al Interventor y al Contratista, dentro de los primeros quince (15) días hábiles de cada mes, un informe de

gestión sobre el manejo del anticipo en el patrimonio autónomo, el cual contendrá como mínimo la siguiente información: el número y año del contrato, el nombre del Contratista, las inversiones realizadas, el saldo por capital, los rendimientos con corte al último día del ejercicio anterior, los giros y/o traslados realizados.

El anticipo será amortizado mediante deducciones de actas mensuales, situación que deberá ser controlada por la interventoría. La cuota de amortización se determinará multiplicando el valor de la respectiva acta por la relación que exista entre el saldo del anticipo y el saldo del valor del contrato. Sin embargo, el Contratista podrá amortizar un porcentaje mayor al acordado. Su amortización total deberá realizarse por lo menos un (1) mes antes del vencimiento del plazo contractual (siempre y cuando el plazo inicial del contrato supere los seis (6) meses), situación que deberá ser controlada por la interventoría.
Se aclara que los responsables de la veracidad del contenido de las actas de pago son El Contratista y el interventor, debido a que son quienes las elaboran y pueden dar certeza que las cantidades allí consignadas son ciertas y fueron medidas en sitio, y que los precios unitarios, las operaciones aritméticas y demás información contenida en el acta, se ajustan a las condiciones pactadas en el contrato, además que las condiciones técnicas cumplen con las especificaciones técnicas y el período de diseño estipulado en los estudios y diseños. La firma adicional que refrenda las Actas; como la del ordenador del gasto de la entidad, permiten autorizar el pago del Acta al Contratista, sin adquirir responsabilidad por las cantidades y valores en ellas expresadas.

El interventor recibirá mediante acta los servicios prestados y procederá con el contratista a efectuar las liquidaciones correspondientes con su respectiva factura acompañada de la certificación de cumplimiento que al efecto expida el interventor del contrato, del acta respectiva y de la certificación del pago de obligaciones asumidas por parte del contratista por concepto de salud, pensiones, riesgos profesionales, aportes a Cajas de Compensación Familiar, ICBF y SENA, y previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que se hallen cumplidos los requisitos de eficacia del contrato.
- Que las coberturas de las garantías se encuentren vigentes y acordes a lo pactado.
- Que el interventor del contrato haya verificado y recibido a satisfacción el avance en los trabajos ejecutados por el contratista.
- Que se haya suscrito el acta de recibo parcial de los trabajos a cargo del contratista.
- Que se haya constatado el estado de paz y salvo por concepto de aportes a la seguridad social y parafiscales a cargo del contratista y por concepto de salarios y prestaciones frente al personal.
- Que el contratista haya radicado la cuenta para cobro con todos los soportes necesarios para proceder el pago.
- Que exista cupo PAC.

Por lo anterior, se procederá a realizar la expedición de la respectiva adenda.

Firmado por:

YEISSON HAWER VELASCO GUARNIZO
Secretario General y Jurídico RAP AMAZONIA
Componente Jurídico

MARIA DEL PILAR CHUÑA RIVERA
Directora Financiera RAP AMAZONIA
Componente Financiero

MANUEL ALEJANDRO VELASQUEZ PARRA
Director Territorial de Planeación RAP AMAZONIA
Componente Técnico

Proyectó:
GERALDINE IRIARTE MEJIA
Abogada contratación RAP AMAZONIA

Versión	Fecha
1	20241230