

FORMATO PQRS

PROPONENTE PLURAL – Consorcios y Uniones Temporales – Capacidad jurídica – Concepto

“[...] También pueden celebrar contratos estatales los consorcios y uniones temporales. No obstante, estos sujetos no son personas jurídicas conforme lo establece el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, el cual a su vez los define como un número plural de interesados unidos para la presentación de una oferta en un procedimiento de selección, para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato estatal:

[...]

Los consorcios y uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal. Estos sujetos comparten recursos de toda índole con el propósito de lograr la ejecución del contrato y, al mismo tiempo, compartir las utilidades y los riesgos. [...]

CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Capacidad para contratar – Participación en varios procesos

“[...] A la luz de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, pueden celebrar contratos con las Entidades Estatales las personas naturales, las personas jurídicas que tengan dentro de su objeto social actividades relacionadas con el objeto a contratar y, por virtud de la ley, también lo podrán hacer los consorcios y uniones temporales. Sin embargo, sobre estos últimos es de menester aclarar, que pese a que no pertenecen a la categoría de personas jurídicas, su objeto, al igual que el de estas, deberá permitirles desarrollar las actividades a ejecutar en el respectivo contrato estatal.

[...]

[...] el artículo citado señala que el consorcio o la unión temporal se da “[c]uando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato [...]”. Desde esta perspectiva, su capacidad para participar en la adjudicación, celebración y ejecución de uno o varios contratos estatales dependerá de dos aspectos: i) que los integrantes de la estructural plural adopten la decisión conjunta de presentar una misma propuesta al proceso de selección; y ii) que el objeto del consorcio o unión temporal se encuentre alineado con las actividades a desarrollar en un determinado proceso. [...]



FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 30 de enero del 2025



Señor

Luis Alberto Morales

luisalbertoacevedo2017@gmail.com

Bogotá D.C.

Concepto C-046 de 2025

Temas: PROPONENTE PLURAL – Consorcios y Uniones Temporales – Capacidad jurídica – Concepto / CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES – Capacidad para contratar – Participación en varios procesos

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. P20250117000409

Estimado señor Morales;

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 su solicitud de consulta de fecha 17 de enero del 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[...] Puedo crear varias ofertas con un mismo consorcio, siempre y cuando sean con los mismos proponentes y con los mismos datos, esto para las selecciones abreviadas [...]”

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

FORMATO PQRSD

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

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

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: i) ¿Pueden los proponentes plurales participar en varios procesos de contratación pública?

2. Respuesta:

De acuerdo con lo señalado en los numerales 6 y 7 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, un consorcio o una unión temporal se da “[c]uando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato [...]”. Desde esta perspectiva, su capacidad para participar en la adjudicación, celebración y ejecución de uno o varios contratos estatales dependerá de dos aspectos: i) que los integrantes de la estructural plural adopten la decisión conjunta de presentar una misma propuesta al proceso de selección; y ii) que el objeto del consorcio o unión temporal se encuentre alineado con las actividades a desarrollar en un determinado proceso.

Así las cosas, es jurídicamente viable que los proponentes plurales presenten propuestas para la adjudicación, celebración y ejecución de contratos estatales con *una o varias* entidades, lo anterior, en concordancia con el cumplimiento de los supuestos previamente descritos. En ese orden, las ofertas serán analizadas de acuerdo con los criterios habilitantes y factores de evaluación del pliego de condiciones o documento equivalente, en el marco de las reglas



FORMATO PQRS

previstas en el Estatuto General de Contratación, sus normas complementarias y los reglamentos respectivos.

Sobre el particular, resulta necesario indicar que el proponente plural deberá estar debidamente constituido dentro de cada uno de los procesos en que desee participar, es decir, es deber de los proponentes realizar la respectiva inscripción del consorcio o unión temporal de manera individual en cada proceso en el que pretenda postularse de acuerdo con las condiciones de uso del SECOP II, sin la posibilidad de usar un mismo usuario para varios procesos de contratación.

Finalmente, y para los procesos de contratación en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, debe tenerse presente que si se quiere enviar una oferta como Proponente Plural, la manifestación de interés se deberá enviar desde la cuenta del Proponente Plural. En el SECOP II no es posible manifestar interés como proponente singular y luego enviar la oferta como Proponente Plural.

3. Razones de la respuesta:

La respuesta anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

- En lo relacionado con la capacidad para contratar, es claro que las personas pueden presentarse individualmente a los procesos de selección, no obstante, también pueden hacerlo en forma plural a través de consorcios o uniones temporales. En efecto, de acuerdo con el Código Civil, la capacidad se refiere a la facultad que la ley le confiere a la persona para ejercer derechos y contraer obligaciones. Esta norma parte del supuesto de que todas las personas naturales mayores de edad son capaces, con excepción de aquellas que la ley expresamente excluye de esta presunción –artículos 1502, 1503 y 1504–, y de que la capacidad de las personas jurídicas se circunscribe a su objeto social –artículo 99 del Código de Comercio–. Al respecto, el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 –modificado por el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021– dispone que: “Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las Entidades Estatales [...] los consorcios y uniones temporales”.

FORMATO PQRS

- La capacidad para contratar, e incluso la de realizar actos jurídicamente vinculantes como la presentación de una oferta en un procedimiento de selección de contratistas, se consideró por mucho tiempo uno de los atributos de la personalidad reservado, en tanto tal, a las personas jurídicas y naturales. No obstante, el progreso en las formas negociales y asociativas hizo necesario reconocer nuevas estructuras plurales y otorgarles ciertos atributos que tradicionalmente habían estado reservados a las personas jurídicas. Tal es precisamente el caso de la capacidad para contratar otorgada a los consorcios y uniones temporales. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido:

“Respecto de la capacidad legal para contratar y la personalidad jurídica señala, que la Ley 80 de 1993 al crear las figuras de los consorcios y uniones temporales, y construirlas como sujetos de la contratación administrativa, reconoce una realidad del mundo negocial: la necesidad de los contratos de colaboración económica para la efectiva realización de proyectos de contratación pública, altamente especializados e intensivos en capital y, así mismo, indispensables para que el Estado Social de Derecho, cumpla los cometidos para los cuales fue instituido- Preámbulo, artículos 1 y 2 de la Carta Política.

[...]

En torno a la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales la jurisprudencia constitucional ha expresado que el Estatuto de contratación les reconoce este atributo sin exigirles como condición de su ejercicio la de ser personas morales. También ha dicho que el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales”¹.

- La Corte Constitucional destaca, de un lado, que las estructuras plurales son el reconocimiento de una realidad negocial en materia de contratación estatal, y del otro, que esta colaboración económica entre sujetos de derecho permite la materialización de los fines del estado, al facilitar la efectiva ejecución de los contratos. Adicionalmente, puntualiza que la capacidad contractual de los consorcios y uniones temporales se reconoce sin necesidad

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

FORMATO PQRS

de exigirles como condición de su ejercicio que sean personas morales lo que, hasta cierto punto, podría considerarse una evolución en la teoría de la personalidad jurídica.

- Debido a que los consorcios y las uniones temporales no son personas jurídicas, su creación depende de un acuerdo en el que concurre la voluntad de sus integrantes para regular su objeto, la participación de los miembros, las obligaciones frente al proyecto, su responsabilidad, la forma en que regirán sus relaciones internas y el relacionamiento con la entidad contratante, mediante la designación de un representante, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993. En lo pertinente, la norma precitada dispone que:

“Artículo 7º.- ENTIDADES A CONTRATAR. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2160 de 2021. Para los efectos de esta Ley se entiende por:
[...]

6. Consorcio: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.
[...]

Parágrafo 1º.- Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.
[...].”



FORMATO PQRS

- Como se observa, el artículo citado señala que el consorcio o la unión temporal se da “Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato [...]”. Desde esta perspectiva, su capacidad para participar en la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos estatales depende de que los integrantes de la estructura plural adopten la decisión conjunta de presentar una misma propuesta al proceso de selección. Como existe una relación de medio – fin, sin la entrega de la oferta no surge la habilitación legal para todo lo demás.
- De esta manera, los consorcios o uniones temporales son convenios de asociación provenientes de la colaboración empresarial, mediante los cuales sus integrantes se unen y se organizan mancomunadamente para lograr con mayor eficacia un fin común de contenido patrimonial y lucrativo, como lo es la obtención del derecho a ser adjudicatarios de un contrato estatal, compartiendo recursos, de toda índole, para su ejecución, así como las utilidades y los riesgos. La diferencia radica en la responsabilidad frente a las eventuales sanciones por el incumplimiento de las obligaciones, toda vez que tratándose de una unión temporal, estas se individualizan según la participación de sus miembros, mientras que en el consorcio los miembros responden solidariamente, con independencia de este aspecto.
- De lo expuesto y para proceder a brindar respuesta a la consulta elevada, debe precisarse que de acuerdo con lo señalado en los numerales 6 y 7 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, un consorcio o una unión temporal se da “[c]uando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato [...]”. Desde esta perspectiva, su capacidad para participar en la adjudicación, celebración y ejecución de uno o varios contratos estatales dependerá de dos aspectos: i) que los integrantes de la estructura plural adopten la decisión conjunta de presentar una misma propuesta al proceso de selección; y ii) que el objeto del consorcio o unión temporal se encuentre alineado con las actividades a desarrollar en un determinado proceso.
- Así las cosas, es jurídicamente viable que los proponentes plurales presenten propuestas para la adjudicación, celebración y ejecución de contratos



FORMATO PQRSD

estatales con *una o varias* entidades, lo anterior, en concordancia con el cumplimiento de los supuestos previamente descritos. En ese orden, las ofertas serán analizadas de acuerdo con los criterios habilitantes y factores de evaluación del pliego de condiciones o documento equivalente, en el marco de las reglas previstas en el Estatuto General de Contratación, sus normas complementarias y los reglamentos respectivos. Por último, resulta necesario indicar que el proponente plural deberá estar debidamente constituido dentro de cada uno de los procesos en que desee participar, es decir, es deber de los proponentes realizar la respectiva inscripción del proponente plural de manera individual a cada proceso en el que pretende postularse de acuerdo con las condiciones de uso del SECOP II.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Código Civil, artículos 1502, 1503 y 1504.
- Código de Comercio, artículo 99.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 6 y 7.
- Ley 1150 de 2007, Artículo 5.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Guía creación de proponente plurales en el SECOP II. Disponible en el enlace: [GUÍA CREACIÓN DE PROPONENTES PLURALES EN EL SECOP II](#)

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el ámbito de consulta, esta Subdirección se ha pronunciado sobre la naturaleza y las obligaciones de los proponentes plurales, en los Conceptos 4201913000007643 del 26 de diciembre de 2019, C-343 del 17 de junio de 2020, C-099 del 6 de abril de 2020, C-518 del 9 de septiembre de 2020, C-701 del 7 de enero de 2022, C-614 del 5 de octubre de 2022, C-032 del 16 de abril de 2024 y C-100 del 12 de junio de 2024, C-238 del 09 de julio del 2024, C-050 del 18 de julio del 2024, C-157 del 23 de julio del 2024, C-178 del 29 de julio

FORMATO PQRS

del 2024, C-355 del 30 de agosto del 2024, C-727 del 28 de octubre del 2024, C-805 del 25 de noviembre del 2024, C-894 del 11 de diciembre del 2024 y C-936 del 12 de diciembre del 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

Nos complace informar que ya están disponibles las nuevas versiones de los Documentos Tipo para Infraestructura de Transporte, los cuales son de obligatoria observancia por TODAS las entidades sometidas al EGCAP y entidades de régimen especial, con las excepciones de ley:

- **Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3:** [03. Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)
- **Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2:** [02. Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2. | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)



FORMATO PQRSD

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

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 Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná

Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Ana María Ortiz Ballesteros
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Ximena Ríos López
Gestor código T1 grado 11

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