

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

SELECCIÓN OBJETIVA – Noción – Requisitos habilitantes

El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 establece que se considera “objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. [...] Los requisitos habilitantes y criterios de calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, deberán tener en cuenta, entre otras exigencias, los criterios establecidos en dicho artículo. Específicamente, el numeral 1º de la disposición en comento establece que en los procesos de selección de contratistas serán objeto de verificación, como requisitos habilitantes, los siguientes: i) la capacidad jurídica; ii) la experiencia; iii) la capacidad financiera y iv) la capacidad de organización.

PLIEGO DE CONDICIONES – Discrecionalidad – Proporcionalidad – Libre competencia

con excepción de los procedimientos regidos por documentos tipo, existe un margen de discrecionalidad para definir el contenido del pliego de condiciones o documento equivalente. De acuerdo al inciso final del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 y la remisión del inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 a las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, es necesario tener cuenta que el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente: “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

Sin embargo, dicha discrecionalidad no puede restringir irrazonablemente la libre competencia económica, pues el pliego de condiciones define reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de los ofrecimientos –lit. b) del art. 24.5 de la Ley 80 de 1993– y, especialmente, los requisitos habilitantes deben ser adecuados y proporcionales a la naturaleza del contrato y a su valor –art. 5.1 de la Ley 1150 de 2007–. Así, la promoción de la competencia es uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública, por lo que la determinación de los requisitos habilitantes no puede ejercerse de forma arbitraria, caprichosa y, mucho menos, con el ánimo de direccionar el Proceso de Contratación o favorecer a alguno de los potenciales proponentes.

ANÁLISIS DEL SECTOR – Requisitos habilitantes – Selección objetiva

Conforme al artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, “La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

verificar los requisitos habilitantes”. De esta manera, una desviación significativa entre los requisitos habilitantes del proceso de selección y el análisis del sector económico, sin que exista una justificación razonable sobre el desface, puede indicar desproporción e irrazonabilidad de los criterios de verificación plasmados por la entidad.

Para estos efectos, en desarrollo del artículo 24.2 del EGCAP sobre el principio de transparencia, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 dispone que “Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes [...]” –inc. 1º– y que “Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración” –inc. 3º–. Conforme a la exposición de motivos, este fue el mecanismo adoptado para controlar que estos documentos se ajusten al estándar de selección objetiva y libre competencia económica. En atención a las circunstancias del caso concreto, los criterios para establecer el índice de liquidez, el nivel de endeudamiento y la experiencia específica también serán objeto de control por los órganos competentes conforme a los criterios generales mencionados *ut supra*.

INDICADORES DE CAPACIDAD FINANCIERA Y ORGANIZACIONAL – Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022 – Vigencia transitoria

Los párrafos adicionados por los Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022 tienen naturaleza transitoria. Es decir, carecen de vocación de permanencia, pues se trata de disposiciones efímeras, pasajeras, momentáneas, breves, provisionales y temporarias. En este contexto, los indicadores de capacidad financiera y organizacional ya no corresponderán a los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la inscripción o renovación.

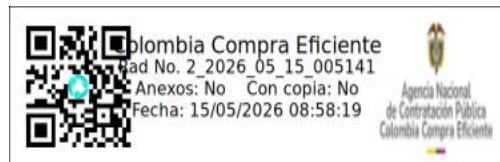
Asimismo, con la pérdida de vigencia de los párrafos transitorios de los artículos 2.2.1.1.1.5.2 y 2.2.1.1.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015, el párrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.6.2 ibidem –adicionados por el art. 6 del Decreto 399 de 2021 y sustituido por el art. 3 del Decreto 579 de 2021– es inaplicable por sustracción de materia. En consecuencia, cesa la posibilidad de acreditar los indicadores de los numerales 3 y 4 artículo 2.2.1.1.1.5.3 ibidem teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el registro de cada proponente.

Por no existir una norma que amplíe a la vigencia 2024, 2025 y 2026 las medidas adoptadas en los Decretos 399 y 579 de 2021 y el Decreto 1041 de 2022, aquellas personas que realicen la inscripción o renovación del Registro Único de Proponentes durante el presente año sólo podrán reportar ante las Cámaras de Comercio la información contable y los estados financieros del último año fiscal. Por tanto, la posibilidad que tenían los oferentes de acreditar el mejor año fiscal de los tres últimos registrados en el RUP finalizó el 2023. En consecuencia, las entidades deben estructurar la solicitud de indicadores financieros para sus procesos con referencia a lo dispuesto en los numerales 1.3 y 2.3 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 15 de mayo de 2026

Señora
Laura Andrea Álvarez Giraldo
laalvarezg@procuraduria.gov.co
Leticia, Amazonas



Concepto C – 751 de 2026

Temas: SELECCIÓN OBJETIVA – Noción – Requisitos habilitantes / PLIEGO DE CONDICIONES – Discrecionalidad – Proporcionalidad – Libre competencia / ANÁLISIS DEL SECTOR – Requisitos habilitantes – Selección objetiva / INDICADORES DE CAPACIDAD FINANCIERA Y ORGANIZACIONAL – Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022 – Vigencia transitoria

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_05_05_006084

Estimada señora Álvarez Giraldo:

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 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 4 de mayo de 2026, en la cual –para efectos del expediente disciplinario No IUS-E-2025-571158 / IUC-D- 2025-4197612– pregunta:

“[...]

3.3.1. Si resulta conforme a la buena fe contractual y a la libre concurrencia la fijación de un Índice de Liquidez mayor o igual al 18,64 y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

un Nivel de Endeudamiento menor o igual al 0,05, cuando el análisis del sector realizado por la propia entidad (Pág. 21) evidencia que la totalidad de los oferentes identificados en el mercado regional se encuentran por fuera de dichos rangos.

3.3.2. Si se ajusta a los estándares de CCE la exigencia de una experiencia específica que casi triplica el presupuesto oficial del contrato (348 SMMLV exigidos frente a un presupuesto de \$179.209.400), sumado a la restricción de haber sido adquirida exclusivamente con el sector público y limitada a las últimas dos vigencias fiscales.

3.3.3. Cuál es el impacto jurídico frente a la pluralidad de oferentes cuando la entidad omite la aplicación del párrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015 (mejor año fiscal), limitando la evaluación financiera a la vigencia 2024 sin mediar justificación técnica.

[...]”.

En ejercicio de las competencias de los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve 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 concretos de todos los partícipes de la contratación estatal.

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, enjuiciar la validez de la actuación de las entidades públicas o de los particulares ni, mucho menos, calificar conductas con presunta incidencia penal, fiscal o disciplinaria, especialmente, cuando existen órganos especializados para estas materias.

Para efectos disciplinarios, el artículo 177 de la Ley 1952 de 2019 permite dictámenes periciales sólo respecto a asuntos técnicos, científicos o artísticos. Ello es congruente con el inciso 3 del artículo 226 del Código General del Proceso, el cual establece expresamente que “No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho”. En este contexto, lo decidido en torno al proceso disciplinario del expediente No IUS-E-2025-571158 / IUC-D-

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2025-4197612 es responsabilidad única y exclusiva de la Procuraduría General de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, al margen de las conductas investigadas por la Procuraduría– resolverá la consulta conforme a las normas generales del sistema de compras públicas.

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿cuál es el estándar normativo para establecer requisitos habilitantes en los procesos de selección? y ii) ¿la medida transitoria adoptada en los Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022, respecto a la acreditación del “mejor año fiscal” para los indicadores de capacidad financiera y organizacional, rige en la presente anualidad?

II. Respuestas:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, con excepción de los procedimientos regidos por documentos tipo, existe un margen de discrecionalidad para definir el contenido del pliego de condiciones o documento equivalente. De acuerdo al inciso final del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 y la remisión del inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 a las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, es necesario tener cuenta que el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente: “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

Sin embargo, dicha discrecionalidad no puede restringir irrazonablemente la libre competencia económica, pues el pliego de condiciones define reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de los ofrecimientos –lit. b) del art. 24.5 de la Ley 80 de 1993– y, especialmente, los requisitos habilitantes deben ser adecuados y proporcionales a la naturaleza del contrato y a su valor –art. 5.1 de la Ley 1150 de 2007–. Así, la promoción de la competencia es uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública, por lo que la determinación de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los requisitos habilitantes no puede ejercerse de forma arbitraria, caprichosa y, mucho menos, con el ánimo de direccionar el Proceso de Contratación o favorecer a alguno de los potenciales proponentes.

Por ello, conforme al artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, “La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes”. De esta manera, una desviación significativa entre los requisitos habilitantes del proceso de selección y el análisis del sector económico, sin que exista una justificación razonable sobre el desface, puede indicar desproporción e irrazonabilidad de los criterios de verificación plasmados por la entidad.

Para estos efectos, en desarrollo del artículo 24.2 del EGCAP sobre el principio de transparencia, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 dispone que “Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes [...]” –inc. 1º– y que “Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración” –inc. 3º–. Conforme a la exposición de motivos, este fue el mecanismo adoptado para controlar que estos documentos se ajusten al estándar de selección objetiva y libre competencia económica. En atención a las circunstancias del caso concreto, los criterios para establecer el índice de liquidez, el nivel de endeudamiento y la experiencia específica también serán objeto de control por los órganos competentes conforme a los criterios generales mencionados *ut supra*.

Por lo demás, los párrafos adicionados por los Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022 tienen naturaleza transitoria. Es decir, carecen de vocación de permanencia, pues se trata de disposiciones efímeras, pasajeras, momentáneas, breves, provisionales y temporarias. En este contexto, los indicadores de capacidad financiera y organizacional ya no

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

corresponderán a los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la inscripción o renovación.

Asimismo, con la pérdida de vigencia de los parágrafos transitorios de los artículos 2.2.1.1.1.5.2 y 2.2.1.1.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015, el parágrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.6.2 *ibidem* –adicionados por el art. 6 del Decreto 399 de 2021 y sustituido por el art. 3 del Decreto 579 de 2021– es inaplicable por sustracción de materia. En consecuencia, cesa la posibilidad de acreditar los indicadores de los numerales 3 y 4 artículo 2.2.1.1.1.5.3 *ibidem* teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el registro de cada proponente.

Por no existir una norma que amplié a la vigencia 2024, 2025 y 2026 las medidas adoptadas en los Decretos 399 y 579 de 2021 y el Decreto 1041 de 2022, aquellas personas que realicen la inscripción o renovación del Registro Único de Proponentes durante el presente año sólo podrán reportar ante las Cámaras de Comercio la información contable y los estados financieros del último año fiscal. Por tanto, la posibilidad que tenían los oferentes de acreditar el mejor año fiscal de los tres últimos registrados en el RUP finalizó el 2023. En consecuencia, las entidades deben estructurar la solicitud de indicadores financieros para sus procesos con referencia a lo dispuesto en los numerales 1.3 y 2.3 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para calificar conductas con presunta incidencia disciplinaria debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones frente a las autoridades que cumplen funciones de control y vigilancia.

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

- i. El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 establece que se considera “objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. En ese contexto, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus documentos equivalentes deberán tener en cuenta, entre otras cuestiones, los criterios establecidos en dicha disposición.

Específicamente, el numeral 1º del artículo referido establece que en los procesos de selección de contratistas serán objeto de verificación, como requisitos habilitantes, *entre otros*, los siguientes: i) la capacidad jurídica; ii) la experiencia; iii) la capacidad financiera y iv) la capacidad de organización. En efecto, la norma citada dispone lo siguiente:

“Artículo 5. De la Selección Objetiva.

[...]

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación”.

A continuación, se explicará el alcance de los requisitos habilitantes previamente referidos. La *capacidad jurídica* es la aptitud que recae en los sujetos activos o pasivos de las relaciones jurídicas¹. Para efectos de la contratación estatal, es la facultad que tiene una persona natural o jurídica o una forma asociativa sin personería jurídica para celebrar contratos con una entidad pública. En ese ámbito, la capacidad jurídica se manifiesta en la facultad que alguien tiene para participar en procedimientos de selección o celebrar el contrato, en la inexistencia de inhabilidades o incompatibilidades, en su inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP), cuando esta sea exigible, y en general, en el cumplimiento de los requisitos jurídicos establecidos en el ordenamiento para concurrir en procedimientos de selección y celebrar contratos estatales.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C 178 de 1996. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Para efectos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la capacidad para contratar la tienen las personas consideradas legalmente capaces, según lo que establece el artículo 6 de la Ley 80 de 1993². Por un lado, las personas naturales tienen capacidad jurídica cuando alcanzan la mayoría de edad, claro está, siempre que su capacidad no haya sido limitada – ej. interdicción judicial–, y siempre que no estén incursas en inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones para contratar. Por otro lado, la capacidad de las personas jurídicas se traduce en la posibilidad que tienen estas para adelantar actividades en el marco de su objeto social, en las facultades que le han sido otorgadas al representante legal y en la ausencia de inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones para contratar, bien sea de los socios individualmente considerados o de la sociedad como tal. En el marco de los procedimientos de selección, las entidades deben solicitar a los proponentes toda la información necesaria para conocer su idoneidad jurídica en relación con el contrato a celebrar³.

La *experiencia* como requisito habilitante tiene como propósito que las entidades fijen unos requisitos mínimos de idoneidad técnica que deben acreditar los proponentes, para que puedan verificar su aptitud para participar en el proceso de selección y, eventualmente, ejecutar el contrato estatal⁴. La experiencia que se deriva de la ejecución de los contratos que el proponente ha

² "Artículo 6o. De la capacidad para contratar. 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 Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993.

Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y los consorcios y uniones temporales.

Las personas jurídicas nacionales y extranjeras deberán acreditar que su duración no será inferior a la del plazo del contrato y un año más".

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de agosto de 2015. Expediente: 11001-03-06-000-2015-00118-00 (2.260). C.P. Álvaro Namén Vargas.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 5 de diciembre de 2016. Expediente: 05001-23-31-000-2003-03663-01 (41.333). C. P. Ramiro Pazos Guerrero. Allí se dijo que "es deber de los servidores evitar que prevalezca el interés particular sobre el general, de manera que para garantizar tal propósito el legislador ha establecido toda una reglamentación para propender por la transparencia en la adopción de decisiones, la cual no solo está contenida en la Ley 80 de 1993 o en los regímenes especiales de contratación estatal, sino en otro tipo de normas, verbigracia en los ordenamientos disciplinarios, los que regulan el funcionamiento de los entes territoriales o la actividad de la administración, etc.

27.6. No sobra decir que con toda razón, el Consejo de Estado ha considerado que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades se justifica en la prevalencia de los intereses estatales y en los principios y valores de igualdad, moralidad, ética, corrección, probidad, transparencia e imparcialidad".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

celebrado y ejecutado con diferentes contratantes, sin importar la naturaleza de estos últimos, se verifica con el Registro Único de Proponentes (RUP)⁵, claro está, cuando este certificado sea exigible. Allí constan únicamente los requisitos habilitantes que se evalúan con este documento, de los cuales el mismo es plena prueba, sin que le sea posible a la entidad o al proponente solicitar o aportar documentación distinta⁶.

La experiencia debe inscribirse, renovarse o actualizarse en el RUP con copia de los contratos o con certificados de los contratos celebrados por el proponente con diferentes contratantes, quienes los expiden dando cuenta del contrato ejecutado y de que recibieron los bienes, obras o servicios de parte del proponente. Estos documentos deben codificarse de acuerdo con el clasificador de bienes y servicios en el tercer nivel⁷. De esta manera, lo que se verifica con el RUP es que el proponente tenga experiencia en la ejecución del objeto que pretende contratar la entidad, esto es, que haya celebrado y ejecutado contratos

⁵ 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. [...]".

⁶ Ley 1150 de 2007: "Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

[...]

El certificado de Registro Único de Proponentes será plena prueba de las circunstancias que en ella se hagan constar y que hayan sido verificadas por las Cámaras de Comercio. En tal sentido, la verificación de las condiciones establecidas en el numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, se demostrará exclusivamente con el respectivo certificado del RUP en donde deberán constar dichas condiciones. En consecuencia, las entidades estatales en los procesos de contratación no podrán exigir, ni los proponentes aportar documentación que deba utilizarse para efectuar la inscripción en el registro.

No obstante lo anterior, sólo en aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera la verificación de requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el Registro, la entidad podrá hacer tal verificación en forma directa".

⁷ Decreto 1082 de 2015: "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:

1. Si es una persona natural:

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

1.2. 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".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que se asimilen a la necesidad que la entidad requiere satisfacer con el procedimiento contractual, sin que sea necesario que su objeto sea totalmente idéntico. Es pertinente aclarar que los códigos del clasificador de bienes y servicios ayudan a que exista un lenguaje común en la denominación de los bienes, obras o servicios que los proveedores ofrecen y que las entidades solicitan.

Colombia Compra Eficiente considera que no es posible tener experiencia si en la práctica no se ha ejercido o ejecutado lo que se ofrece a otros contratantes. Precisamente, de esa experiencia es que se deriva el conocimiento que tiene el proponente, el cual es importante para la contratación pública, en la medida en que garantiza que no existirán improvisación o mayores costos por errores o dificultades originadas en realizar una actividad por primera vez. Adicionalmente, se entiende que la experiencia puede ser obtenida directamente o por participar asociado con otra persona, como es el caso de proponentes plurales como consorcios o uniones temporales, caso en el cual, aunque la experiencia no deja de ser personal, es compartida por tratarse de esquemas asociativos. Por otra parte, la Agencia recomienda que la experiencia que se solicite sea proporcional y no igual al objeto que se va a contratar, ya que esto puede limitar la participación de los proveedores por no haber ejecutado un objeto igual, aunque sí hubieran ejecutado uno similar, afectando con eso la pluralidad de oferentes. Igualmente, es importante resaltar que:

i) La experiencia es personal, esto es, se adquiere participando, directa o indirectamente, sin que sea posible no participar y tener una experiencia que no es propia.

ii) La experiencia se puede compartir, sin que implique que la que se haya compartido a una persona se entienda suya, ya que dentro del procedimiento contractual se reflejará que esa persona tiene la experiencia de otra, como es el caso de la que le aportan los socios a las sociedades con menos de 3 años de constitución, lo cual constará en el RUP; o el de las figuras asociativas – consorcios y uniones temporales–, evento que se verificará en el correspondiente documento privado de constitución.

iii) La experiencia se puede transferir y esto es diferente a compartirla, puesto que implica que la experiencia de una persona se traslada a otra, y esta última acredita esa experiencia como propia.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iv) Cuando la persona que adquirió la experiencia desaparece o se liquida, no es posible que comparta o transfiera su experiencia, porque al ser personal sigue la suerte de quien la adquirió.

La *capacidad financiera* se determina a través de la liquidez y el endeudamiento de los proponentes. Busca establecer condiciones mínimas en relación con la “salud financiera” de estos últimos, particularmente, demostrar su aptitud para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato. En ese sentido, la capacidad financiera que la entidad requiera para un proceso de contratación debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza y al valor del contrato. Además, los requisitos de capacidad financiera deben ser establecidos con fundamento en los Estudios del Sector, los cuales pueden ser elaborados según la “Guía para la Elaboración de Estudios de Sector”, de esta Agencia.

En atención a la naturaleza del contrato a suscribir y su valor, plazo y forma de pago, la entidad debe usar los indicadores que considere adecuados respecto del objeto del proceso de contratación, para lo cual no es suficiente la aplicación mecánica de fórmulas financieras, pues deben conocer cada indicador, sus fórmulas de cálculo y su interpretación. Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, son indicadores de la capacidad financiera los siguientes: i) el *índice de liquidez*, que corresponde a la división entre el activo corriente y el pasivo corriente, y que determina la capacidad que tiene el proponente para cumplir con sus obligaciones de corto plazo; ii) el *índice de endeudamiento*, que se calcula dividiendo el pasivo total por el activo total, el cual determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación del proponente; y iii) la *razón de cobertura de intereses*, que es igual a la utilidad operacional, sobre los gastos de intereses, y que refleja la capacidad del proponente para cumplir con sus obligaciones financieras. Adicionalmente, Colombia Compra Eficiente recomienda valorar otro tipo de indicadores como el *capital de trabajo*, la *razón de efectivo*, la denominada *prueba ácida*, la *concentración de endeudamiento a corto y a largo plazo* y el *patrimonio*.

La *capacidad de organización* es la aptitud de un proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato en función de su organización interna. Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3, numeral 4, del Decreto 1082 de 2015, los indicadores para medir la capacidad organizacional de un proponente son: por un lado, la *rentabilidad del patrimonio*, que corresponde a la utilidad operacional dividida por el patrimonio, y que determina la rentabilidad del

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

patrimonio del proponente, es decir, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el patrimonio, del tal forma que, a mayor rentabilidad sobre el patrimonio, mayor es la rentabilidad de los accionistas y mejor la capacidad organizacional del proponente. Por el otro, la *rentabilidad del activo*, que se calcula al dividir la utilidad operacional por el activo total, y que mide la rentabilidad de los activos del proponente, esto es, la capacidad de generación de utilidad operacional por cada peso invertido en el activo, de tal manera que, a mayor rentabilidad sobre activos, mayor es la rentabilidad del negocio y mejor la capacidad organizacional del proponente. Este último indicador debe ser, en todo caso, menor o igual que el referido indicador de rentabilidad sobre patrimonio.

A juicio de esta Agencia, también son relevantes los siguientes indicadores, pero únicamente en aquellos casos en los que, por las características del objeto a contratar, la naturaleza o la complejidad del proceso de contratación, se requieran: i) margen bruto; ii) margen operacional; iii) margen neto; iv) retorno sobre capital invertido; v) rotación de activos totales; vi) rotación de activos fijos; y vii) rotación de inventarios.

ii. Con excepción de los procedimientos regidos por documentos tipo, existe un margen de discrecionalidad para definir el contenido del pliego de condiciones o documento equivalente⁸. Salvo los detalles que se encuentren reglados en la actuación administrativa, esto implica libertad de las entidades para determinar varios aspectos del proceso de selección. Lo anterior en la medida que no existen

⁸ Para la doctrina, "La administración dispone de libertad de valoración para la configuración del pliego de condiciones, dentro de los parámetros generales señalados en la ley y en el reglamento, y conforme a los requerimientos específicos de cada proceso de selección.

Por tal razón, se ha señalado que la administración ejerce y mantiene una facultad discrecional para su configuración, para ponderar los hechos, intereses, derechos y principios jurídicos comprometidos en un caso concreto y para una determinada solución. La administración tiene un espacio libre para elegir como posible cualquiera de las alternativas que resuelvan el caso, con un margen de libertad de valoración para que, en cada caso concreto, establezca el contenido del pliego de condiciones y los criterios y reglas que orientarán el proceso de selección.

La ley no determina ni puede determinar el contenido preciso y detallado de los pliegos de condiciones, por razones de eficacia y por la imposibilidad de prever con exactitud los derechos, reglas y obligaciones propios de las particularidades del objeto por contratar. Por ello, se otorga una facultad discrecional para incluir en el proceso y en los contratos las condiciones lícitas que considere convenientes y necesarias, con guarda del principio de legalidad, es decir, que no estén prohibidas por reglamento o por ley" (Cfr. GONZÁLEZ LÓPEZ, Edgar. El pliego de condiciones en la contratación estatal: la reforma consagrada en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. Bogotá: Universidad Externando de Colombia, 2012. p. 87).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

potestades completamente discrecionales, por lo que dichos elementos reglados son una limitación efectiva a la libertad de configuración.

Conforme al inciso final del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 y la remisión del inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 a las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, es necesario tener cuenta que el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente: “En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”. Asimismo, dado que el pliego de condiciones establece las bases del proceso de selección, tiene fuerza vinculante respecto a la entidad que lo expide por su naturaleza jurídica como acto administrativo⁹.

Sin embargo, dicha discrecionalidad no puede restringir irrazonablemente la libre competencia económica. Por regla general, los principios de igualdad y concurrencia rigen en los procedimientos de selección competitivos de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación. Esto significa que debe promoverse la pluralidad de oferentes como condición necesaria para escoger la oferta más favorable a los intereses de la entidad.

Aunque algunos límites se concretan en las causales de contratación directa, el régimen de inhabilidades o incompatibilidades, la necesidad de inscripción en el RUP, las convocatorias limitadas a Mipymes o el sorteo de los procesos de selección abreviada de menor cuantía, la posibilidad que tienen los proponentes de presentarse a las licitaciones o concursos es acorde al principio de selección objetiva, el cual define el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 como la escogencia realizada sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En el mismo sentido, la doctrina considera que:

“La concurrencia tiene por objeto lograr que al procedimiento licitatorio se presente la mayor cantidad posible de oferentes; porque si lo que la Administración pretende para satisfacer en la mejor forma sus intereses públicos, es contratar con el particular que ofrezca las mejores garantías

⁹ En este contexto, “Los pliegos de condiciones por su carácter de acto administrativo gozan de la presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento para la Administración Pública y los licitantes y contratistas, que deberán respetarlos durante la formación de la voluntad contractual y la ejecución del vínculo jurídico” (Cfr. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración pública. Bogotá: Legis, 2000. p. 86).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

para el cumplimiento del objeto contractual, es necesario que a la compulsa hayan podido acudir todos los interesados en participar que estén capacitados para brindar la prestación requerida.
[...]

La concurrencia no significa enfrentamiento en el sentido de disputa entre los interesados, ella no supone el litigio en el sentido técnico procesal; es decir, que no hay litis, porque los participantes no acuden ante la autoridad administrativa para que ésta resuelva, como juez, un conflicto jurídico; los participantes son, en realidad, proponentes cuya actividad se limita, en principio, a presentar sus antecedentes y propuestas, en orden al emprendimiento licitado.

Existe, sí, oposición, la que consiste en un procedimiento selectivo que da lugar a que se comparen y evalúen las distintas ofertas, para escoger de entre ellas la más conveniente; pero no se da entre los postulantes una situación de contienda, sino, en todo caso, de competencia industrial, comercial, profesional, técnica o de todas ellas combinadas, entre quienes aspiran a ser admitidos en igualdad de condiciones en ese procedimiento y tratados con equidad¹⁰.

La concurrencia depende de que el pliego de condiciones defina reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de los ofrecimientos –lit. b) del art. 24.5 de la Ley 80 de 1993– y, especialmente, de que los requisitos habilitantes sean adecuados y proporcionales a la naturaleza del contrato y a su valor –art. 5.1 de la Ley 1150 de 2007–. Así, la promoción de la competencia es uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública, por lo que la determinación de los requisitos habilitantes no puede ejercerse de forma arbitraria, caprichosa y, mucho menos, con el ánimo de direccionar el Proceso de Contratación o favorecer a alguno de los potenciales proponentes¹¹. Por ello, conforme al artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de

¹⁰ COMADIRA, Julio Rodolfo. La licitación pública como procedimiento administrativo especial: protección jurídica al oferente. En: El procedimiento administrativo y el control judicial de la administración pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001. pp. 305-307.

¹¹ Este direccionamiento se manifiesta en unos documentos del proceso confeccionados “a la medida” del beneficiario y, en el argot popular, se conocen como “pliegos sastre”. Para la Corte Constitucional, se trata de una forma de desviación de poder que vicia el pliego de condiciones, lo que conduce a la pérdida de validez del contrato celebrado. De acuerdo con la jurisprudencia, “[...] los pliegos de condiciones permiten realizar un control ciudadano de la actividad contractual, como actuación pública sometida al escrutinio ciudadano. Igualmente, los pliegos de condiciones son una manera de realizar los principios de igualdad, imparcialidad y moralidad en el ejercicio de las funciones administrativas, porque es en ellos donde se deben fijar condiciones objetivas, que permitan la amplia participación de oferentes, sin discriminación negativa, mediante una selección objetiva y en pro del interés general. Por lo tanto, *el direccionamiento contractual en la elaboración de los pliegos de condiciones, para seleccionar a un contratista, determinado previamente, constituye una clara vulneración de los fines esenciales del Estado (artículo 2 de la Constitución), así como de los principios de la función administrativa, por no perseguir los intereses generales (artículo 209 de la Constitución), que*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2015, "La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; (c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial. La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes".

De acuerdo con la norma citada, la entidad debe realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, sin que sea relevante la modalidad de selección. Hacer un análisis desde la perspectiva legal implica la revisión de la regulación vigente para el mercado dentro del que se encuentra el objeto del contrato. La perspectiva comercial hace referencia a analizar quiénes pueden ofrecer el bien o servicio que se quiere contratar, cuáles son sus condiciones, si tienen condiciones especiales que sean relevantes para determinar los requisitos habilitantes, entre otros. Desde una perspectiva financiera, el análisis conlleva una revisión de las características financieras que se presentan dentro del mercado del bien o servicio, como por ejemplo el índice de endeudamiento que tienen las empresas o personas naturales que ofrecen dicho bien o servicio. Con la perspectiva organizacional se pretende que la entidad estatal entienda cómo están organizados internamente los posibles oferentes y de qué manera realizan sus negocios y operaciones.

Para negociar de manera adecuada, es necesario conocer la estructura de los posibles contratistas, pues permite identificar la forma en la que suplirá los requerimientos de la entidad. El análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del proceso de contratación, las condiciones del bien o servicio y las ventajas que representa para la Administración contratar el bien o servicio con el contratista. En este último punto, el análisis del sector permite sustentar la decisión de realizar un proceso de contratación desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.

Dicho análisis facilita tanto el conocimiento del sector, desde una perspectiva multidisciplinaria, como de los proveedores disponibles en el mercado para satisfacer la necesidad de la entidad contratante. El análisis del

vicia estos actos administrativos, por desviación del poder y, por consiguiente, conduce a la nulidad absoluta del contrato, si éste ya se encuentra celebrado" (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-119 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo. Énfasis fuera de texto).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sector implica un estudio de la oferta, lo que permitirá identificar qué proveedores existen en el mercado y cómo intervienen en la cadena de producción, comercialización y distribución de los bienes, obras o servicios. Asimismo, podrá estudiar la demanda para determinar cómo las entidades estatales y los particulares adquieren esos bienes, obras o servicios para extraer las mejores prácticas e información para el proceso de contratación.

Colombia Compra Eficiente dispone de una “Guía para la Elaboración de Estudios del Sector”, instrumento que sirve de apoyo para entender el mercado del bien, obra o servicio que la entidad estatal pretende adquirir para diseñar el proceso de contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo. En dicho instrumento, se recomienda que un análisis integral sobre varios aspectos del mercado –económico, técnico, regulatorio, etc.–, lo cual permitirá que la entidad delimite con precisión qué bienes y servicios existen, cuáles son las condiciones de su comercialización, cómo es la oferta y la demanda y cuáles son los factores que inciden en el valor del contrato, tales como el análisis de precios, las cargas tributarias, la tasa de cambio, las garantías, los gastos de transporte, etc.

De esta manera, una desviación significativa entre los requisitos habilitantes del proceso de selección y el análisis del sector económico, sin que exista una justificación razonable sobre el desface, puede indicar desproporción e irrazonabilidad de los criterios de verificación plasmados por la entidad. Para estos efectos, en desarrollo del artículo 24.2 del EGCAP sobre el principio de transparencia, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 dispone que “Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes [...]” –inc. 1º– y que “Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración” –inc. 3º–. Conforme a la exposición de motivos, este fue el mecanismo adoptado para controlar que estos documentos se ajusten al estándar de selección objetiva y libre competencia económica¹². En

¹² Esta norma “[...] eleva a rango legal la previsión del artículo 1º del Decreto 2170 de 2002 que obliga la publicación de los proyectos de pliegos y de términos de referencia con el fin de evitar el direccionamiento de los procesos de selección y permitirle a la entidad, a partir de las observaciones presentadas por los interesados en el proceso de selección, perfeccionar la estructuración del negocio contractual. De manera adicional a la previsión actual del Decreto 2170, en este artículo se hace obligatoria la publicación de los estudios que sirvieron de base para la formulación del proceso y se hace explícita la obligación de las entidades

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

atención las circunstancias del caso concreto, los criterios para establecer el índice de liquidez, el nivel de endeudamiento y la experiencia específica también serán objeto de control por los órganos competentes conforme a los criterios generales mencionados *ut supra*.

iii. Para lograr la reactivación económica, ante la crisis generada por la pandemia del COVID-19, el gobierno nacional expidió el Decreto 399 de 2021, mediante el cual se establecen algunas modificaciones al Decreto 1082 de 2015 frente a la regulación de la información financiera y organizacional prevista en el Registro Único de Proponentes –RUP–. En tal sentido, se indicó –con la modificación posteriormente introducida por el Decreto 579 de 2021– que a partir del 1 de julio de 2021 las Entidades Estatales deberán tener en cuenta los datos sobre la capacidad financiera y organizacional de los últimos tres años, consignada en el RUP¹³. Así lo justifica textualmente el reglamento mencionado, en sus consideraciones cuando manifiesta que “mediante lo anterior se propenderá por una mayor pluralidad de oferentes en los procedimientos de selección y se fortalecerá la reactivación económica del país, al permitir la participación en estos procedimientos de proponentes que fueron afectados negativamente por la pandemia del COVID-19”.

En tal sentido, el artículo 4 del Decreto 399 de 2021 adicionó dos párrafos transitorios al artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015, que a su vez fueron sustituidos por el artículo 1 del Decreto 579 del 31 de mayo de 2021¹⁴ y posteriormente se adicionó un párrafo transitorio adicional al artículo

de dar respuesta a las observaciones presentadas a los documentos [...]” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos del Proyecto de Ley 20 de 2005. Gaceta 458 del 1º de agosto de 2005. p. 10. Énfasis fuera de texto)

¹³ En efecto, es importante mencionar desde este momento que mediante el Decreto 579 de 2021, expedido recientemente, el gobierno nacional anticipó estas medidas, sustituyendo algunos párrafos transitorios que había agregado el Decreto 399 de 2021, como se explicará más adelante. Concretamente, el Decreto 579 de 2021 establece que en los procesos de selección cuyo acto administrativo de apertura o invitación se publique a partir del 1 de julio de 2021 –ya no desde el 1 de septiembre, como inicialmente lo señalaba el Decreto 399 de 2021–, las entidades estatales deben evaluar los indicadores de la capacidad financiera teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el RUP, y con esta capacidad financiera también deberán calcular la capacidad residual.

¹⁴ “Artículo 1. Sustitución de los párrafos transitorios del artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Sustitúyase los párrafos transitorios del artículo 2.2.1.1.1.5.2. de la Subsección 5 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, los cuales quedarán así:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO 1: A partir del 1 de junio de 2021, para efectos de la inscripción en el Registro Único de Proponentes, el interesado reportará la información contable de que tratan los numerales 1.3 y 2.3 de este artículo, correspondiente a los últimos tres (3) años fiscales anteriores al respectivo acto.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 por el artículo 1 del Decreto 1041 de 2022.

El *parágrafo transitorio 1* dispone que desde el 1 de junio de 2021 los interesados en inscribirse en el RUP deben reportar la información contable y los estados financieros de los tres últimos años fiscales. Sin embargo, si el interesado no tiene una antigüedad de tres años, podrá acreditar dicha información desde el primer cierre fiscal. Dicho parágrafo además permite que el proponente con inscripción activa y vigente en el RUP actualice la información del 2018 y/o 2019, por no contar con los datos sobre la capacidad financiera y organizacional de estos años, de manera gratuita, durante el mes de junio, por una sola vez. En todo caso, aclara que, si el proponente tiene registrada la información de dichos años en la cámara de comercio, no deberá presentar esta información.

El *parágrafo transitorio 2* señala que, en el año 2022, para la inscripción en el RUP o para su renovación, el interesado debe reportar la información contable y los estados financieros de los tres últimos años fiscales. Además, reitera que, si aquel no cuenta con la información financiera de dichos años, por no tener la antigüedad suficiente, podrá aportar la información de su primer cierre fiscal.

En igual sentido, el *parágrafo transitorio 3* –incluido por el Decreto 1041 de 2022– mantuvo la anterior medida para el año 2023, permitiendo que para

En aquellos eventos en que el proponente no tenga la antigüedad suficiente para aportar la información financiera correspondiente a los tres (3) años descritos en el inciso anterior, podrá acreditar dicha información desde su primer cierre fiscal.

El proponente con inscripción activa y vigente que no tenga la información de la capacidad financiera y organizacional de los años 2018 y/o 2019 inscrita en el Registro Único de Proponentes, durante el mes de junio de 2021, podrá reportar por única vez, mediante una solicitud de actualización, únicamente la información contable correspondiente a estos años, sin costo alguno.

El proponente que tenga inscrita en la cámara de comercio la información de la capacidad financiera y organizacional de los años 2018 y/o 2019, no deberá presentar la información que repose en la respectiva cámara de comercio, la cual conservará la firmeza para efectos de su certificación.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2: En el año 2022, para efectos de la inscripción o renovación del Registro Único de Proponentes, el interesado reportará la información contable de que tratan los numerales 1.3 y 2.3 de este artículo, correspondiente a los últimos tres (3) años fiscales anteriores al respectivo acto.

En aquellos eventos en que el proponente no tenga la antigüedad suficiente para aportar la información financiera correspondiente a los tres (3) años descritos en el inciso anterior, podrá acreditar dicha información desde su primer cierre fiscal.

El proponente que tenga inscrita en la cámara de comercio la información de la capacidad financiera y organizacional de los años 2019 y/o 2020, no deberá presentar la información que repose en la respectiva cámara de comercio, la cual conservará la firmeza para efectos de su certificación”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la inscripción en el RUP o para su renovación, el interesado pueda reportar la información contable y los estados financieros de los tres últimos años fiscales.

Por otra parte, el artículo 5 del Decreto 399 de 2021 adicionó dos párrafos transitorios al artículo 2.2.1.1.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015, que regula el contenido del certificado del RUP. El primer párrafo transitorio, que fue posteriormente sustituido por el artículo 2 del Decreto 579 de 2021, establece que "[...] los requisitos e indicadores de la capacidad financiera y organizacional de que trata el literal (b) del artículo 2.2.1.1.1.5.6. del Decreto 1082 de 2015 corresponderán a los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la inscripción o renovación, dependiendo de la antigüedad del proponente". Para esto, las cámaras de comercio, a partir del 1 de julio de 2021, "certificarán la información de que tratan los párrafos transitorios 1 y 2 del artículo 2.2.1.1.1.5.2. de este Decreto". Los requisitos e indicadores de la capacidad financiera consagrados en el literal b) del artículo 2.2.1.1.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015 son: i) el índice de liquidez, ii) el índice de endeudamiento y iii) la razón de cobertura de intereses. Los requisitos e indicadores de capacidad organizacional son: i) la rentabilidad del patrimonio y ii) la rentabilidad del activo.

Posteriormente, el segundo párrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1041 del 21 de junio 2022 dispone que "El proponente que cuente con inscripción activa y vigente en el RUP, que reporte la información de la capacidad financiera y organizacional, señalada en los párrafos transitorios 1, 2 Y 3 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del presente Decreto, deberá presentarla en el formato unificado que las cámaras de comercio dispongan para tal efecto". Como se observa, las normas anteriormente transcritas disponen que:

i) A partir del 1 de julio de 2021 las Entidades Estatales "[...] establecerán y evaluarán los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional teniendo en cuenta la información que conste en el Registro Único de Proponentes". Es decir, las Entidades Estatales deben tener en cuenta la información sobre la capacidad financiera y organizacional "correspondiente a los últimos tres (3) años fiscales anteriores al respectivo acto" o "desde su primer cierre fiscal", según el caso.

ii) Las Entidades Estatales conservan su discrecionalidad administrativa para determinar los requisitos habilitantes de capacidad financiera y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

organizacional, pero “En todo caso, se establecerán indicadores proporcionales al procedimiento de contratación”. El principio de proporcionalidad exige que dichos indicadores sean razonables, o sea, que guarden congruencia con el objeto, alcance, valor y plazo del contrato, que sean necesarios y no restrinjan injustificadamente la libre competencia.

iii) En los procesos de selección cuyo acto administrativo de apertura o invitación se publique a partir del 1 de julio de 2021 las Entidades Estatales deberán tener en cuenta la información financiera y organizacional que esté vigente y en firme en el RUP.

iv) A partir de la fecha establecida anteriormente, la evaluación de los indicadores de capacidad financiera –índice de liquidez, índice de endeudamiento y razón de cobertura de intereses– y organizacional –rentabilidad del patrimonio y rentabilidad del activo–, se deberá realizar por parte de las entidades estatales “teniendo en cuenta *el mejor año fiscal que se refleje en el registro* de cada proponente” (Énfasis fuera de texto).

v) Dichas medidas se mantienen hasta el año 2023 en virtud de lo consagrado en el Decreto 1041 de 2022.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el RUP debe contener la información financiera y organizacional del proponente correspondiente a los últimos tres años o al período transcurrido desde su primer cierre fiscal, según el caso, al momento de evaluar tales indicadores las Entidades Estatales deberán tener en cuenta “el mejor año fiscal” que refleje el registro. Por “mejor año fiscal” se interpreta la información relativa al año apreciada en su conjunto, o sea, de manera integral, que permita al proponente cumplir los requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional. Dicho de otro modo, cuando el párrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.6.2, adicionado por el artículo 6 del Decreto 399 de 2021, sustituido por el artículo 3 del Decreto 579 de 2021 y reiterado por el Decreto 1041 de 2022, establece que “[...] las Entidades Estatales evaluarán estos indicadores, teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el registro de cada proponente”, significa que deben examinar los años certificados en el RUP y escoger para ser evaluado el que refleje mejores indicadores de capacidad financiera y organizacional, que permita al proponente cumplir con dichos requisitos habilitantes.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De la explicación anterior, se desprende que los párrafos adicionados por los Decretos 399 de 2021, 579 de 2021 y 1041 de 2022 tienen naturaleza transitoria. Conforme a la definición del Diccionario de la RAE, por dicha expresión se entiende todo aquello que es “Pasajero, temporal” o “Caduco, perecedero, fugaz”. Es decir, el marco normativo descrito en los párrafos precedentes carece de vocación de permanencia, pues se trata de disposiciones efímeras, pasajeras, momentáneas, breves, provisionales y temporarias. Por ello, con la expiración de su vigencia y a falta de un reglamento que prorrogue las medidas adoptadas, la capacidad financiera y organizacional debe acreditarse a la Cámara de Comercio en las condiciones descritas en los numerales 1.3 y 2.3 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015. Como explica la doctrina:

“Las normas temporales [...] son aquéllas cuya vigencia expira automáticamente por el acaecimiento de un hecho futuro pero cierto o por el transcurso de un plazo, sin necesidad de acto alguno de contrario imperio, esto es, de declaración o producción de tales efectos extintivos, porque tienen acotada su vigencia por imperio de la disposición que la prescribe o de otra previa y de superior rango. Ello no empece para que estas normas vean prorrogada su vigencia más allá de dicho momento, pero es tal prórroga la que requerirá, en su caso, ser expresamente adoptada mediante disposición posterior y de igual o superior rango”¹⁵.

Así, tratándose de personas naturales obligadas a llevar contabilidad, deben presentar copia de la información contable del último año exigida por las normas tributarias. En contraste, las personas jurídicas deben aportar los estados financieros de la sociedad y los estados financieros consolidados del grupo empresarial, cuando la norma aplicable lo exige, auditados con sus notas y los siguientes anexos, suscritos por el representante legal y el revisor fiscal, si la persona jurídica está obligada a tenerlo, o suscritos por el representante legal y el auditor o contador si la persona jurídica no está obligada a tener revisor fiscal. En todo caso, “Si el interesado no tiene antigüedad suficiente para tener estados financieros auditados a 31 de diciembre, debe inscribirse con estados financieros de corte trimestral, suscritos por el representante legal y el auditor o contador o estados financieros de apertura”.

¹⁵ VAQUER CABALLERÍA, Marcos. Eficacia territorial y temporal de las normas. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. pp. 44-45.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este contexto, los indicadores de capacidad financiera y organizacional ya no corresponderán a los últimos tres (3) años fiscales anteriores a la inscripción o renovación. Asimismo, con la pérdida de vigencia de los parágrafos transitorios de los artículos 2.2.1.1.1.5.2 y 2.2.1.1.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015, el párrafo transitorio del artículo 2.2.1.1.1.6.2 *ibidem* –adicionados por el art. 6 del Decreto 399 de 2021 y sustituido por el art. 3 del Decreto 579 de 2021– es inaplicable por sustracción de materia. En consecuencia, cesa la posibilidad de acreditar los indicadores de los numerales 3 y 4 artículo 2.2.1.1.1.5.3 *ibidem* teniendo en cuenta el mejor año fiscal que se refleje en el registro de cada proponente.

Estas normas transitorias no perdieron su vigencia con la finalización de la emergencia sanitaria, pues el Decreto 1041 de 2022 –al prorrogar las medidas de los Decretos 399 y 579 de 2021– las extendió durante el 2023, vigencia fiscal que finalizó el 31 de diciembre de la mencionada anualidad. En consecuencia, una interpretación razonable permite concluir que a partir de 2024 los indicadores deben acreditarse frente a la Cámara de Comercio conforme a las reglas generales del Decreto Único Reglamentario del Sector de Planeación Nacional.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que –por no existir una norma que amplié a la vigencia 2024, 2025 y 2026 las medidas adoptadas en los Decretos 399 y 579 de 2021 y el Decreto 1041 de 2022– aquellas personas que realicen la inscripción o renovación del Registro Único de Proponentes durante el presente año sólo podrán reportar ante las Cámaras de Comercio la información contable y los estados financieros del último año fiscal. Por tanto, la posibilidad que tenían los oferentes de acreditar el mejor año fiscal de los tres últimos registrados en el RUP finalizó el 2023. En consecuencia, las entidades deben estructurar la solicitud de indicadores financieros para sus procesos con referencia a lo dispuesto en los numerales 1.3 y 2.3 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015.

iv. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para calificar conductas con presunta incidencia disciplinaria debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos del expediente disciplinario

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales.

Dentro de este marco, el órgano competente definirá en cada caso concreto lo relacionado con la tipicidad de las conductas investigadas con ocasión al expediente disciplinario No IUS-E-2025-571158 / IUC-D- 2025-4197612. Dado que sólo tiene a cargo la interpretación abstracta de las normas del sistema de compras y contratación pública, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto, 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 Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones frente a las autoridades que cumplen funciones de control y vigilancia.

IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 6, 24 y 77.
- Ley 1150 de 2007, artículos 5 y 8.
- Ley 1437 de 2011, artículos 2 y 44.
- Decreto 1081 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.5.2, 2.2.1.1.1.5.3 y 2.2.1.1.1.6.2.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Este y otros conceptos de la Subdirección se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Correo de radicación de correspondencia:
ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS:
<https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> .¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/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. De acuerdo con el inciso 3 del artículo 226 del Código General del Proceso, aplicable en concordancia con el artículo 177 de la Ley 1952 de 2019, el presente oficio no tiene el valor de un dictamen pericial, pues versa sobre puntos de derecho. En consecuencia, lo decidido en torno a los procesos disciplinarios es responsabilidad única y exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Revisó:	Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE