

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

RECHAZO DE LA OFERTA – Causales – Principio de imparcialidad – Principio de selección objetiva

Conforme al inciso 1 del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla, entre otros, con fundamento en el principio de imparcialidad. En este sentido, el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que “En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Esta directriz es de especial relevancia en materia de contratación estatal, ya que –en virtud del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– se integra tanto al régimen de las entidades sometidas como al de las exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, guardando una estrecha relación con el principio de selección objetiva.

Dichos principios tienen un papel relevante en la elaboración de los pliegos de condiciones o documentos equivalentes, pues si bien las entidades tienen un margen de autonomía para definir algunos aspectos del futuro negocio, las causales de rechazo de las propuestas deben ser razonables, bien porque algunas de éstas se encuentren previstas en el ordenamiento o porque conducen a que se adjudique el contrato al proponente que no cumple con los requisitos técnicos y económicos para su ejecución. En esta medida, dichas causales no deben fundamentarse en el simple capricho o el mero arbitrio, lo cual –además de contrariar los principios analizados– limita la participación.

[...]

En este contexto, las causales de rechazo de la oferta deben emanar directamente de la ley o del pliego de condiciones, pero en uno y en otro caso guardan relación con defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permitan deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad, en los términos del inciso 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En otras palabras, no pueden fundamentarse en consideraciones subjetivas, que conviertan dichas causales en inhabilidades para participar en los procesos de selección.

RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Reserva legal

[...] las inhabilidades e incompatibilidades son circunstancias establecidas por la Constitución o la ley que impiden la posibilidad de que ciertas personas sean elegidas o designadas en un cargo público o puedan celebrar contratos con el Estado, con el objetivo de garantizar la idoneidad, imparcialidad, probidad, transparencia y moralidad de la gestión pública. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado es un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer una

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

relación jurídica contractual con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico. Estas restricciones o limitaciones que afectan la capacidad jurídica de las personas para contratar realizan los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, con especial énfasis en el de moralidad.

[...]

[...] el carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de régimen de inhabilidades obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general inherente en la contratación pública, de forma que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Por ello, la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidad para contratar con el Estado la tiene el legislador, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de la Contratación Pública, cuya expedición corresponde al Congreso de la República, conforme al artículo 150 de la Constitución Política, por lo que en esta materia rige el principio de legalidad.

REVISORÍA FISCAL – Inhabilidades – No se extienden a la persona jurídica

Dicho régimen de inhabilidades del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 tiene como algunos de sus destinatarios a servidores públicos –v. gr. num. 1, lit. f)–, personas naturales –v. gr. num. 1, lits. g) y j)– e, incluso, personas jurídicas, sus socios, representantes legales o administradores –v. gr. num. 1, lits. h), i) y j)–. Por lo menos, dentro de la enumeración de la norma citada, no se alude a alguna restricción de la capacidad para presentar ofertas o celebrar contratos estatales por situaciones que afecten a los revisores fiscales. Si bien el artículo 205.3 del Código de Comercio dispone que no podrá designarse como tales a “Quienes desempeñen en la misma compañía o en sus subordinadas cualquier otro cargo”, esta circunstancia influye en el ejercicio legal de la profesión de contador público, no en la pérdida de capacidad contractual.

En este caso, el hecho de que el revisor fiscal de la persona jurídica que actúe como oferente en un proceso de selección tenga un cargo directivo dentro de la organización, sólo implica la vulneración de normas deontológicas que será sancionada de acuerdo con el régimen de la profesión correspondiente. Es decir, las inhabilidades e incompatibilidades propias de quienes aspiren a participar en procesos de selección o celebrar contratos estatales son diferentes a las restricciones propias para desempeñar una labor u oficio.

Por ello, aunque el revisor fiscal que avale los estados financieros esté inhabilitado, para efectos de la Ley 80 de 1993 dicha situación no afecta la evaluación de la capacidad financiera de la sociedad, pues ello no incide en el ejercicio legal de profesión. Así, se reitera que –en función de la causal– las inhabilidades afectan a las personas jurídicas que ostentan la calidad de proponentes o contratistas del Estado, así como a sus socios,

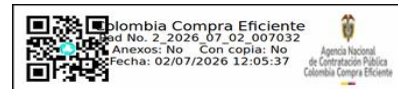


FORMATO DE RESPUESTA PQRS

representantes legales o administradores. La revisoría fiscal, por su parte, es un órgano de fiscalización y evaluación, por lo que carece de roles directivos, administrativos o representación legal. Luego, salvo disposición en contrario, las inhabilidades e incompatibilidades que afecten al revisor fiscal en materia de contratación estatal no se extienden a la persona jurídica que actúa como proponente o contratista.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 02 Julio 2026



Señora
Elizabeth Sabas Gaviria
maria.naranjo@enfoquejuridico.com
Medellín - Antioquia

Concepto C-856 de 2026

Temas: RECHAZO DE LA OFERTA – Causales – Principio de imparcialidad – Principio de selección objetiva / RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Reserva legal / REVISORÍA FISCAL – Inhabilidades – No se extienden a la persona jurídica

Radicación: Respuesta a consulta con radicado 1_2026_05_21_006864

Estimada señora Elizabeth:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015 y en la resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde la solicitud de consulta de fecha 24 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

PETICIÓN REALIZADA:

“(…) CONSULTA:

El artículo 205 del Código de Comercio establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 205. INHABILIDADES DEL REVISOR FISCAL. No podrán ser revisores fiscales: 1) Quienes sean asociados de la misma compañía o de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

alguna de sus subordinadas, ni en éstas, quienes sean asociados o empleados de la sociedad matriz;

2) Quienes estén ligados por matrimonio o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, primero civil o segundo de afinidad, o sean consocios de los administradores y funcionarios directivos, el cajero auditor o contador de la misma sociedad, y

3) Quienes desempeñen en la misma compañía o en sus subordinadas cualquier otro cargo.

Quien haya sido elegido como revisor fiscal, no podrá desempeñar en la misma sociedad ni en sus subordinadas ningún otro cargo durante el período respectivo.”

Lo anterior implica la existencia de inhabilidades para el ejercicio del cargo de revisor fiscal, con la intención de que quien se desempeñe en el cargo actúe con total independencia, objetividad e imparcialidad, obedeciendo a principios éticos e imponiendo en su gestión el mayor esfuerzo profesional.

PETICIÓN:

En virtud de los antecedentes anteriormente descritos, me permito elevar la siguiente consulta a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente:

1. En el marco de los procesos de licitación pública y demás modalidades de selección regulados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-EGCAP-Ley 80, ¿Se debe rechazar una propuesta cuyos documentos jurídicos y financieros hayan sido suscritos por el revisor fiscal inscrito ante la Cámara de Comercio y que, tras realizar la revisión de la información, se evidencie que este ocupa un cargo del nivel directivo del proponente en contravención a lo establecido en el artículo 205 del Código de Comercio?

2. ¿La información registrada en Cámara de Comercio sobre el proponente es oponible frente a la entidad contratante cuando, de la revisión de los documentos aportados por el proponente, se advierta la ocurrencia del supuesto del numeral 3) del artículo 205 del Código de Comercio? (...).”

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 la Agencia Nacional de Contratación Pública -

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de garantizar el derecho fundamental de petición, se resolverá su petición dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción del caso particular y concreto señalado en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas al problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Las inhabilidades contempladas en el Código de Comercio para el ejercicio de la revisoría fiscal de una compañía pueden ser causal de rechazo y por ende genera inhabilidad dentro de un proceso de selección definidos en el EGCAP?

2. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, el régimen de inhabilidades del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 tiene como algunos de sus destinatarios a servidores públicos –v. gr. num. 1, lit. f)–, personas naturales –v. gr. num. 1, lits. g) y j)– e, incluso, personas jurídicas, sus socios, representantes legales o administradores –v. gr. num. 1, lits. h), i) y j)–. Por lo menos, dentro de la enumeración de la norma citada, no se alude a alguna restricción de la capacidad para presentar ofertas o celebrar contratos estatales por situaciones que afecten a los revisores fiscales. Si bien el artículo 205.3 del Código de Comercio dispone que no podrá designarse como tales a “Quienes desempeñen en la misma compañía o en sus subordinadas cualquier otro cargo”, esta circunstancia influye en el ejercicio legal de la profesión de contador público, no en la pérdida de capacidad contractual.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este caso, el hecho de que el revisor fiscal de la persona jurídica que actúe como oferente en un proceso de selección tenga un cargo directivo dentro de la organización, sólo implica la vulneración de normas deontológicas que será sancionada de acuerdo con el régimen de la profesión correspondiente. Es decir, las inhabilidades e incompatibilidades propias de quienes aspiren a participar en procesos de selección o celebrar contratos estatales son diferentes a las restricciones propias para desempeñar una labor u oficio. (Respuesta a las preguntas [1] y [4])

Por ello, aunque el revisor fiscal que avale los estados financieros esté inhabilitado, para efectos de la Ley 80 de 1993 dicha situación no afecta la evaluación de la capacidad financiera de la sociedad, pues ello no incide en el ejercicio legal de profesión. Así, se reitera que –en función de la causal– las inhabilidades afectan a las personas jurídicas que ostentan la calidad de proponentes o contratistas del Estado, así como a sus socios, representantes legales o administradores. La revisoría fiscal, por su parte, es un órgano de fiscalización y evaluación, por lo que carece de roles directivos, administrativos o representación legal. Luego, salvo disposición en contrario, las inhabilidades e incompatibilidades que afecten al revisor fiscal en materia de contratación estatal no se extienden a la persona jurídica que actúa como proponente o contratista.

En todo caso, las causales de rechazo de la oferta deben emanar directamente de la ley o del pliego de condiciones, pero en uno y en otro caso guardan relación con defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permitan deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad, en los términos del inciso 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Si bien la Administración tiene facultad para disponer causales de exclusión de ofertas en sus procesos de selección, que consulten la necesidad de unas exigencias mínimas que deben satisfacer los proponentes para la ejecución del objeto contractual, lo cierto es que esas facultades no le permiten fijar requerimientos que al ser analizados a fondo puedan constituirse hechos o situaciones propias del régimen de inhabilidades o incompatibilidades, los cuales son de estricta reserva legal.

Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. Es decir, corresponde a las entidades estatales y a los particulares revisar si se presenta alguna situación que pueda derivar en el rechazo de la oferta o algún supuesto de inhabilidad o incompatibilidad que limite la participación en los procesos de contratación. Esto, con el fin de que adelanten las actuaciones procedentes, en el marco de sus competencias, de manera que se garantice el desarrollo adecuado del respectivo proceso. 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, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Conforme al inciso 1 del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla, entre otros, con fundamento en el principio de imparcialidad. En este sentido, el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que “En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. Esta directriz es de especial relevancia en materia de contratación estatal, ya que –en virtud del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– se integra tanto al régimen de las entidades sometidas como al de las exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, guardando una estrecha relación con el principio de selección objetiva.

Dichos principios tienen un papel relevante en la elaboración de los pliegos de condiciones o documentos equivalentes, pues si bien las entidades tienen un margen de autonomía para definir algunos aspectos del futuro negocio, las causales de rechazo de las propuestas deben ser razonables, bien porque algunas de éstas se encuentren previstas en el ordenamiento o porque conducen

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a que se adjudique el contrato al proponente que no cumple con los requisitos técnicos y económicos para su ejecución. En esta medida, dichas causales no deben fundamentarse en el simple capricho o el mero arbitrio, lo cual –además de contrariar los principios analizados– limita la participación. No en vano, la jurisprudencia ha sostenido que:

“En efecto, la Administración puede rechazar o descalificar los ofrecimientos hechos por causales previstas en la ley; hipótesis bajo la cual, la entidad pública licitante se limita a dar por comprobado el hecho que justifica la exclusión y así lo declarará apoyada en normas legales o reglamentarias de carácter general.

En esta línea de pensamiento, resulta claro que el rechazo o la descalificación de ofertas no puede depender de la libre discrecionalidad de la Administración, en la medida en que el oferente adquiere el derecho de participar en el procedimiento de selección y se genera para él una situación jurídica particular, en consecuencia, para rechazar o descalificar una propuesta la entidad pública debe sujetarse a determinadas reglas consistentes en que las causales que dan lugar a ello se encuentren previamente establecidas en la ley o deriven del incumplimiento de requisitos de la propuesta o de la omisión de documentos referentes a la futura contratación que sean necesarios para la comparación de las propuestas, de conformidad con lo establecido en el numeral 15 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, puesto que la causa excluyente debe ser razonable, esencial y proporcionada, toda vez que no tendría justificación excluir una propuesta por una deficiencia que no tenga incidencia alguna en la contratación.

[...]

Quiere con esto destacar la Sala que las causales de rechazo de las propuestas pueden ser legales y por lo mismo generan el efecto del descarte o exclusión de la oferta *ope legis*, sin necesidad de que se haga referencia a las mismas en el pliego de condiciones; o también pueden las causales de rechazo de las propuestas ser establecidas expresamente por la entidad en el respectivo pliego de condiciones. Lo cierto es que, sea que las causales de rechazo de la oferta emanen directamente de la ley o del pliego de condiciones, en uno y en otro caso se refieren a defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permiten deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad y los fines de la contratación y que de soslayarse se comprometería el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva en la contratación¹.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Expediente No. 18.293. C.P: Ruth Stella Correa Palacio.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En este contexto, las causales de rechazo de la oferta deben emanar directamente de la ley o del pliego de condiciones, pero en uno y en otro caso guardan relación con defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permitan deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad, en los términos del inciso 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En otras palabras, no pueden fundamentarse en consideraciones subjetivas, que conviertan dichas causales en inhabilidades para participar en los procesos de selección.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, existen dos casos en los que procede el rechazo de la oferta: i) que se configure alguna de las causales de rechazo originadas en la ley o el reglamento y ii) que se materialicen las establecidas en el pliego de condiciones, o documentos equivalentes. En tal sentido, las causales de rechazo de la oferta serán las consagradas en la ley o el reglamento producto de su aplicación, así como las definidas por las entidades en el respectivo pliego de condiciones.

En tales términos, la facultad de las entidades estatales para incluir en los pliegos de condiciones, o documentos equivalentes, causales de rechazo de las ofertas, no es una facultad absoluta, en la medida que se encuentra limitada por lo dispuesto en ley, al igual que por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales exigen que las causales de rechazo que sean establecidas por la entidad, además de no contrariar el ordenamiento jurídico, no versen sobre aspectos meramente formales sin relevancia para el transcurso del proceso de selección o el perfeccionamiento del contrato. Por tanto, las causales de rechazo previstas en el pliego de condiciones deben referirse a vicios, omisiones o situaciones que evidencien que la propuesta no resulta conveniente para los intereses de la entidad ni para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal. Pasar por alto dichas circunstancias implicaría poner en riesgo la observancia de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como afectar el deber de selección objetiva que rige los procesos contractuales.

Por su parte, las inhabilidades e incompatibilidades son circunstancias establecidas por la Constitución o la ley que impiden la posibilidad de que ciertas personas sean elegidas o designadas en un cargo público o puedan celebrar contratos con el Estado, con el objetivo de garantizar la idoneidad, imparcialidad,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

probidad, transparencia y moralidad de la gestión pública. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado es un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer una relación jurídica contractual con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico. Estas restricciones o limitaciones que afectan la capacidad jurídica de las personas para contratar realizan los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, con especial énfasis en el de moralidad. Así lo ha entendido el Consejo de Estado:

“De manera primordial en esta reflexión debe advertirse que la consagración legal de las incompatibilidades e inhabilidades en materia contractual, no es sino desarrollo del Principio de Moralidad que la Constitución Política consagra como uno de los rectores de la Función Administrativa, instituido en el artículo 209 de la Carta, toda vez que este Principio –en su carácter jurídico, ordenador y orientador del derecho– constituye la Finalidad, el Deber Ser, la Razón de Primer Orden en la cual se inspira, justifica y legitima la existencia de las normas que definen y regulan las inhabilidades e incompatibilidades.

Adicionalmente, toda vez que la Jurisprudencia Constitucional se ha referido a la protección del Interés General como causa que legitima la estructuración legal de las incompatibilidades e inhabilidades, se puede precisar que la regulación de sus causales para contratar con el Estado debe orientarse por el Principio de Moralidad que obviamente –como es propio de todos los Principios de la Función Administrativa– se despliega ordenado con base en la protección prevalente del interés general y, por ello, se entiende que la potestad de configuración legislativa en materia de incompatibilidades e inhabilidades para contratar con el Estado puede concretarse a través de una regla de carácter excluyente para determinados potenciales contratistas, la cual se impone entonces por razón de ese fin de interés general como regla legal prevalente, esto es que puede ser impuesta sobre el derecho individual a contratar con el Estado”².

Las inhabilidades e incompatibilidades son medios que garantizan la transparencia y eficiencia en la actividad contractual del Estado y para ello imponen restricciones en la personalidad jurídica, la igualdad, la libre empresa

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646.C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y, particularmente, el derecho a participar en procesos de selección y celebrar contratos con la Administración. Asimismo, el carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de régimen de inhabilidades obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general inherente en la contratación pública, de forma que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Por ello, la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidad para contratar con el Estado la tiene el legislador, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de la Contratación Pública, cuya expedición corresponde al Congreso de la República, conforme al artículo 150 de la Constitución Política, por lo que en esta materia rige el principio de legalidad.

Bajo estas circunstancias, las entidades públicas no pueden establecer en el pliego de condiciones causales de inhabilidad o incompatibilidad no previstas en la Constitución o en la ley. En consecuencia, al tratarse de una materia que tiene reserva legal, no es posible que una entidad pública establezca nuevas causales que afecten la capacidad para contratar con el Estado, ni siquiera haciéndolas pasar como causa para rechazar los ofrecimientos realizados.

De conformidad con el artículo 24.5 de la Ley 80 de 1993, en los pliegos de condiciones se definen reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de índole similar. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que la claridad, justicia y completitud de las reglas de los pliegos de condiciones deben procurar la selección del mejor oferente. Al respecto, señala que

“En ese orden de ideas, las reglas que de manera previa a la apertura del procedimiento administrativo de selección deben ser fijadas por la Administración y que habrán de gobernarlo hasta su culminación toda vez que a la luz de ellas y sólo de ellas debe adjudicarse el contrato han de ser reglas justas, esto es, que realmente apunten a posibilitar la selección del mejor contratista, a la persona natural o jurídica o al grupo de personas que de mejor manera pueda cumplir con el objeto contractual, haciendo prevalecer, por tanto, las condiciones sustanciales de los proponentes respecto de los meros formalismos; reglas objetivas en la medida en que se establezcan de manera tal que sean ellas y exclusivamente ellas, las que determinen el resultado del procedimiento de selección, cerrando las puertas a que sean las estimaciones o los enfoques y criterios personales de los evaluadores los que devengan definitivos, a tal efecto, en el momento de aplicar las referidas reglas; éstas, por lo demás, como corolario del antes comentado principio de objetividad, deben haber sido

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

fijadas con fundamento en las evaluaciones y en los estudios técnicos, económicos, jurídicos, de conveniencia o de oportunidad que la entidad ha debido llevar a cabo con el propósito de ubicarse en la mejor posición antes de configurar los pliegos de condiciones o sus equivalentes principio de objetividad.

Deben ser, así mismo, reglas claras, cuya redacción dé lugar a que la interpretación que de ellas efectúe la instancia que las fijó, sea exactamente la misma que puedan realizar tanto los posibles oferentes como quienes tengan a su cargo la evaluación y calificación de las propuestas, de suerte tal que la univocidad de su configuración conduzca a un único entendimiento posible de su contenido y, finalmente, han de ser reglas completas, esto es, que para efectos de resultar aplicables no remitan a o no precisen de la información o de los conceptos o de los criterios incluidos en otros preceptos o, en general, en fuentes externas o ajenas al propio pliego de condiciones, menos aún cuando no exista certeza en punto a cuáles son los elementos que integran dichas fuentes externas, lo cual ocurriría, por vía de ejemplo, cuando se remita 'al estado del arte o de la ciencia' en un específico ámbito del saber técnico, científico o especializado"³.

De esta forma, los pliegos de condiciones deben contener de manera clara los criterios y factores de evaluación y selección de las ofertas, los cuales deben ser proporcionados y razonables, pues no de otra manera se garantizarían los principios de igualdad, imparcialidad y selección objetiva. Por ello, deben atender lo dispuesto en los literales d) y e) del artículo 24.5 de la Ley 80 de 1993, según los cuales no es posible i) introducir condiciones o exigencias de imposible cumplimiento, ii) prever exenciones de responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren, iii) establecer reglas que induzcan a error a los oferentes, que permitan la formulación de ofertas de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad contratante.

Además de lo anterior, existen otras prohibiciones legales que debe observar la Administración al estructurar los pliegos de condiciones, por ejemplo, la contenida en el inciso 2º del artículo 6, apartado 6.1, de la Ley 1150 de 2007, según el cual las entidades no podrán exigir a los proponentes que aporten los documentos que se utilizan para la inscripción en el Registro Único de Proponentes. Asimismo, el Consejo de Estado ha sostenido que no es posible establecer en los pliegos de condiciones prohibiciones que tengan el carácter de

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de marzo de 2013. Rad. 24.059. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

inhabilidades o incompatibilidades, o fijar requisitos que bajo la denominación de causales de rechazo o exclusión encubren estas restricciones, que están reservadas al constituyente y el legislador. No en vano, la jurisprudencia manifiesta lo siguiente:

“Al avanzar en el análisis relacionado con los límites que deben respetarse en la configuración de los pliegos de condiciones que han de regir en cada procedimiento administrativo de selección contractual, hay lugar a precisar que las entidades estatales contratantes no cuentan con facultades para establecer, consagrar o crear prohibiciones como inhabilidades o incompatibilidades no previstas en la Constitución Política o en la ley para impedir la participación de interesados que desean o deciden intervenir en los correspondientes procedimientos administrativos de selección o causales de exclusión o de rechazo de las ofertas respectivas que tampoco correspondan a previsiones previamente consagradas en normas de jerarquía superior a la de los pliegos de condiciones.

De ahí que las entidades estatales contratantes deban ser extremadamente cuidadosas y transparentes al exigir a los oferentes el cumplimiento de requisitos razonables y proporcionales cuya inobservancia, a la vez, determina que tales entidades no pueden seleccionar entonces las ofertas que se encuentren en circunstancias de incumplimiento de requisitos esenciales o indispensables establecidos en el correspondiente pliego de condiciones-lo cual incluye aquellos que hoy la propia ley denomina ‘requisitos habilitantes’-, por lo cual no será válido que tras la apariencia de tales exigencias en realidad se disfracen u oculten inhabilidades o incompatibilidades distintas a las previstas en la Constitución o en la ley para impedir la participación de ciertos interesados en los respectivos procedimientos administrativos de selección contractual”⁴.

Con fundamento en esta posición, es posible sostener que:

a) a pesar del amplio margen de la Administración para configurar los pliegos de condiciones de acuerdo con sus necesidades, también está sujeta al principio de legalidad, en virtud del cual las autoridades públicas solo pueden ejercer las funciones o atribuciones expresamente asignadas por la Constitución y la Ley, y no existe ninguna norma constitucional o legal que autorice a las entidades contratantes para establecer inhabilidades o incompatibilidades diferentes a las consagradas por la Constitución y la Ley.

⁴ *Ibíd.*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

b) El artículo 84 de la Constitución Política establece que cuando un derecho o actividad haya sido reglamentada de manera general, las autoridades no pueden establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. Así, teniendo en cuenta que la actividad de las entidades estatales está reglada por el Estatuto General de Contratación Pública, donde se establecen de manera expresa las inhabilidades e incompatibilidades, no es posible que la Administración establezca requisitos adicionales de los que allí fueron consignados.

c) El literal a) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 señala que no pueden participar en licitaciones ni celebrar contratos con las entidades estatales las personas que se hallen inhabilitadas por la Constitución y las Leyes. Para el Consejo de Estado, esta norma debe entenderse como una ratificación de que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades es el contenido en la Constitución y la Ley, y en consecuencia no es posible determinar estas restricciones a través de normas de menor jerarquía.

A todo lo anterior se adiciona la naturaleza taxativa y de interpretación restrictiva de las causales de inhabilidad e incompatibilidad. En otras palabras, si bien la Administración tiene facultad para establecer causales de rechazo o exclusión de ofertas en sus procesos de selección, que consulten la necesidad de establecer las exigencias mínimas que deben satisfacer los proponentes para ser idóneos para la ejecución del objeto contractual, lo cierto es que esas facultades no le permiten fijar requerimientos que al ser analizados a fondo constituyen hechos o situaciones propias del régimen de inhabilidades o incompatibilidades.

El literal a) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993 dispone que son inhábiles para participar procesos de selección y para celebrar contratos estatales "Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes". De esta manera, el régimen de inhabilidades en el sistema de compras públicas no se agota en el artículo 8 precitado, sino que se integra con otras normas del ordenamiento jurídico. Asimismo, todas se extienden a las entidades exceptuadas del EGCAP, especialmente, cuando el inciso primero del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 prescribe que "[...] aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”. Incluso, en virtud del artículo 6 del Decreto 092 de 2017, también hacen parte de los negocios jurídicos que se suscriban con las ESAL conforme a los artículos 355 constitucional o 96 de la Ley 489 de 1998.

Lo anterior no obsta para que las restricciones a la capacidad jurídica para la celebración de contratos se extiendan a los negocios jurídicos entre particulares. Al respecto, el parágrafo 3 del artículo 8 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, adicionado por el artículo 3 de la Ley 2014 de 2019, dispone que “Las inhabilidades e incompatibilidades contempladas en este artículo se aplicarán a cualquier proceso de contratación privada en el que se comprometan recursos públicos”.

Dicho régimen de inhabilidades del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 tiene como algunos de sus destinatarios a servidores públicos –v. gr. num. 1, lit. f)–, personas naturales –v. gr. num. 1, lits. g) y j)– e, incluso, personas jurídicas, sus socios, representantes legales o administradores⁵ –v. gr. num. 1, lits. h), i) y j)–. Por lo menos, dentro de la enumeración de la norma citada, no se alude a alguna restricción de la capacidad para presentar ofertas o celebrar contratos estatales por situaciones que afecten a los revisores fiscales. Si bien el artículo 205.3 del Código de Comercio dispone que no podrá designarse como tales a “Quienes desempeñen en la misma compañía o en sus subordinadas cualquier otro cargo”, esta circunstancia influye en el ejercicio legal de la profesión de contador público, no en la pérdida de capacidad contractual.

En este caso, el hecho de que el revisor fiscal de la persona jurídica que actúe como oferente en un proceso de selección tenga un cargo directivo dentro de la organización, sólo implica la vulneración de normas deontológicas que será sancionada de acuerdo con el régimen de la profesión correspondiente. Es decir, las inhabilidades e incompatibilidades propias de quienes aspiren a participar en procesos de selección o celebrar contratos estatales son diferentes a las restricciones propias para desempeñar una labor u oficio.

Por ello, aunque el revisor fiscal que avale los estados financieros esté inhabilitado, para efectos de la Ley 80 de 1993 dicha situación no afecta la

⁵ Este último concepto debe entenderse en concordancia con el artículo 22 de la Ley 222 de 1995. La norma indica que “Son administradores, el representante legal, el liquidador, el factor, los miembros de juntas o consejos directivos y quienes de acuerdo con los estatutos ejerzan o detentan esas funciones”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

evaluación de la capacidad financiera de la sociedad, pues ello no incide en el ejercicio legal de profesión. Así, se reitera que –en función de la causal– las inhabilidades afectan a las personas jurídicas que ostentan la calidad de proponentes o contratistas del Estado, así como a sus socios, representantes legales o administradores. La revisoría fiscal, por su parte, es un órgano de fiscalización y evaluación, por lo que carece de roles directivos, administrativos o representación legal⁶. Luego, salvo disposición en contrario, las inhabilidades e incompatibilidades que afecten al revisor fiscal en materia de contratación estatal no se extienden a la persona jurídica que actúa como proponente o contratista.

Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. Es decir, corresponde a las entidades estatales y a los particulares revisar si se presenta alguna situación que pueda derivar en el rechazo de la oferta o algún supuesto de inhabilidad o incompatibilidad que limite la participación en los procesos de contratación. Esto, con el fin de que adelanten las actuaciones procedentes, en el marco de sus competencias, de manera que se garantice el desarrollo adecuado del respectivo proceso

De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos 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, fiscales y disciplinarias.

⁶ PEÑA BERMÚDEZ, Jesús María. La revisoría fiscal: una garantía para la empresa, la sociedad y el Estado. Tercera edición. Bogotá: ECOE Ediciones, 2017. p. 52. Este autor define la revisoría fiscal como “[...] una institución adscrita económicamente a la empresa, que por ley, estatutos o en forma voluntaria, debe tenerla para que represente a los propietarios frente a la administración, a la comunidad frente al ente económico en el cual actúa; vele por el cumplimiento de las disposiciones legales, estatutarias y de la asamblea de accionistas, socios o asociados; dictamine los estados financieros que prepare el ente económico; ateste hechos contables y financieros; determine lo adecuado del control interno (organizacional) promoviendo su mejoramiento para salvaguardar sus bienes; e imparta instrucciones si fuere necesario, para mejorar el sistema de dicho control interno, los comprobantes contables y el archivo de la correspondencia.

La ley ha concebido a la revisoría fiscal completamente independiente de quienes ejercen la administración, como bien se puede colegir de los artículos 204, 206 y 210 del Código de Comercio. Conlleva su actuar una responsabilidad civil, penal, administrativa, disciplinaria y social [...]” (*ibidem.*, p. 57. Énfasis fuera de texto)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Constitución Política de 1991. Artículos 84, 150, 209, 267 y 355.
- Código de Comercio, artículo 205.
- Ley 80 de 1993. Artículos 8, 24 y 77.
- Ley 1150 de 2007. Artículos 5, 6 y 13.
- Ley 1437 de 2011, artículo 3.
- Decreto 092 de 2017 Artículo 6.
- Ley 2014 de 2019, artículo 3.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Expediente No. 18.293. C.P: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 14 de marzo de 2013. Rad. 24.059. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- PEÑA BERMÚDEZ, Jesús María. La revisoría fiscal: una garantía para la empresa, la sociedad y el Estado. Tercera edición. Bogotá: ECOE Ediciones, 2017

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre las causales de rechazo incorporadas en los pliegos de condiciones, en los conceptos 2201913000007117 del 25 de septiembre de 2019, 2201913000009538 del 23 de diciembre de 2019, C- 716 del 30 de octubre de 2020, C-096 del 24 de marzo de 2021, C-056 del 20 de abril de 2021, C-078 del 15 de marzo de 2022, C-321 del 17 de mayo de 2022, C-113 del 22 de marzo de 2022, C-178, C-186 del 12 de abril de 2022, C-406 del 2 de octubre de 2023, C-128 del 2 de agosto de 2024, C-047 del 28 de febrero de 2025, C-326 del 25 de abril de 2025, C-1556 del 6 de noviembre de 2025, entre otros.

Así mismo, se ha referido sobre al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, en los conceptos C-032 del 19 de febrero de 2020, C-402 del 26 de junio de 2020, C-365 del 30 de junio de 2020, C-386 del 24 de julio de 2020, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-815 del 18 de febrero de 2021, C-047 del 8 de marzo de 2021, C-113 del 30 de marzo de 2021, C-122 del 30 de marzo de 2021, C-178 del 28 de abril de 2021, C-190 del 30 de abril de 2021, C-210 del 12 de mayo de 2021, C-275 del 11 de junio de 2021, C-293 del 28 de junio de 2021, C-321 del 2 de julio de 2021, C-410 del 7 de julio de 2021, C-491 del 14 de septiembre de 2021, C-522 del 1 de octubre de 2021, C-128 del 25 de marzo de 2022, C-252 del 3 de mayo de 2022, C-376 del 14 de junio de 2022, C-413 del 24 de junio de 2022, C-691 del 20 de octubre de 2022, C-731 del 10 de noviembre de 2022, C-928 del 26 de enero de 2023, C-126 del 24 de abril de 2023, C-175 del 4 de mayo de 2023, C-234 del 5 de julio de 2023, C-010 del 31 de enero de 2024, C-039 del 23 de abril de 2024, C-057 del 28 de febrero de 2025, C-919 del 25 de agosto de 2025, C-1690 del 19 de noviembre de 2025, C-1788 del 120 de diciembre de 2025, entre otros. 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>.

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 los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 dado 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>

Por último, 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)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- 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.

Cordialmente,

Original firmado
Carolina Quintero Gacharna

Carolina Quintero Gacharna
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Esperanza Contreras P Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Adriana Katherine López Rodríguez. Contratista Subdirección Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharna Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE