

FORMATO PQRSD

SUBASTA INVERSA – Nociones generales – Régimen jurídico

La subasta inversa es un mecanismo que se concibió con la finalidad de introducir una metodología alternativa para el proceso de negociación y perfeccionamiento del contrato estatal. Su regulación se encuentra en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en donde se indica que la figura tiene como finalidad confrontar, de manera dinámica, las distintas ofertas que pueden presentarse para los procesos de licitación pública, para los procesos de selección abreviada que tienen por finalidad la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, y en los procesos de enajenación de bienes del Estado.

En este contexto, la doctrina ha señalado que “se entiende por subasta inversa para la presentación de la oferta, la puja dinámica, mediante la cual los oferentes, durante un tiempo determinado, ajustan su oferta respecto de aquellas variables susceptibles de ser mejoradas, con el fin de lograr el ofrecimiento que representa la mejor relación costo-beneficio para la entidad, de acuerdo con lo señalado en el pliego de condiciones”. En igual sentido, la doctrina especializada destaca de este mecanismo que “al encontrarse definidas las características del bien, lo que se va a evaluar únicamente es el precio, porque se entiende que todos los bienes que se propongan tienen idéntica característica técnica al tratarse de bienes comunes, de ahí la falencia de la modalidad de subasta inversa que se tiene en Colombia, en tanto está limitada a la puja con base al precio”.

De este modo, la subasta inversa constituye una metodología alternativa para la configuración de la oferta por parte de los proponentes, que se presenta como un mecanismo eficiente para que las entidades públicas obtengan el mejor valor en dinero de los bienes y servicios que pretenden adquirir, derivado de un procedimiento de contratación de carácter competitivo guiado, precisamente, por los factores de puja y dinamismo.

SUBASTA INVERSA – Procedimiento – adjudicación

La normativa que contiene los lineamientos sobre el procedimiento de la subasta inversa es el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 [...]. Como se puede observar el proceso de selección abreviada por subasta inversa busca que se adjudique el contrato a la persona natural o jurídica que ofrece el mejor precio. Por esta razón, la dinámica propia de una subasta inversa consiste en reunir a los oferentes interesados en ejecutar el contrato en mención y otorgarle a cada uno de ellos la posibilidad de ofrecer una oferta económica y mejorarla conforme la oferta económica ofertada por sus contrincantes

OFERTA ECONÓMICA – Cero pesos – Viabilidad – Rechazo

La determinación de si una oferta presentada con un valor de cero pesos (\$0) puede considerarse válida o rechazarse, dependerá de la forma en que se haya estructurado la propuesta económica que da lugar a la subasta. En particular, será necesario analizar si

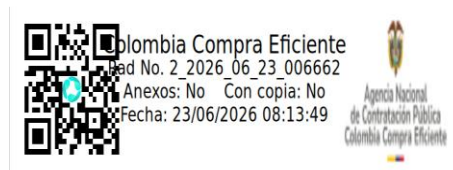
FORMATO PQRSD

el precio se encuentra definido mediante precios unitarios o un precio global, si la subasta se desarrolla por lotes o por ítems individuales, si los márgenes de mejora recaen sobre el valor total del lote o sobre los precios unitarios, así como las causales de rechazo previstas en los documentos del proceso, las cuales podrían establecer expresamente la imposibilidad de ofertar valores de cero pesos en los ítems o lotes. Este análisis permitirá determinar si una oferta con valor cero (\$0) afecta la posibilidad de desarrollar adecuadamente la subasta y de efectuar una comparación objetiva entre las propuestas.

FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 23 de junio de 2026

Señor
Juan David Orjuela Garavito
jd.orjuela10@uniandes.edu.co
Bogotá D.C



Concepto C-880 de 2026

Temas: SUBASTA INVERSA – Nociones generales – Régimen jurídico / SUBASTA INVERSA – Procedimiento – Adjudicación / OFERTA ECONÓMICA – Cero pesos – Viabilidad – Rechazo

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_05_26_007080

Estimado señor Orjuela:

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente su solicitud de concepto del 26 de mayo de 2026, en el cual pregunta lo siguiente:

“[...]

1. ¿La presentación de un sobre económico con valor de cero pesos (\$0) constituye una oferta válida en el marco de la subasta inversa regulada por el Decreto 1082 de 2015, o configura una propuesta sin precio cierto y serio que debe ser objeto de rechazo? Sírvase indicar la norma específica que sustenta la respuesta.

2. Con independencia de la validez de la oferta, ¿la subasta inversa cuyo precio de partida es cero pesos (\$0) conserva su naturaleza jurídica de subasta en los términos del artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015, considerando que el mecanismo de lances sucesivos descendentes deviene inoperante por inexistencia de margen de mejora a la baja? ¿Puede entenderse celebrada una subasta cuando no se realiza ni puede realizarse lance alguno?

FORMATO PQRS

3. Cuando el precio de partida de la subasta inversa es de cero pesos (\$0) y, por tanto, resulta materialmente imposible realizar lances descendentes de mejora en los términos del artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015, ¿debe la entidad estatal continuar con la subasta, declararla fallida respecto de ese ítem o lote, o adoptar otra actuación? Indique cuál y su fundamento.

4. En el escenario descrito, ¿está la entidad estatal obligada a aplicar de manera previa y reglada el procedimiento de identificación y justificación de precios artificialmente bajos previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.4 del Decreto 1082 de 2015, antes de proceder a la evaluación final y a la eventual aplicación de las reglas de desempate? ¿Constituye una simple 'solicitud de aclaración' un cumplimiento suficiente de dicho procedimiento, o este exige un trámite formal con consecuencias específicas?

5. ¿Existe diferencia jurídica relevante, para los efectos anteriores, entre (i) un valor ofertado de cero pesos (\$0) y (ii) un valor positivo pero artificialmente bajo? ¿El tratamiento procedimental debe ser el mismo o distinto, y con qué fundamento normativo?

6. ¿Es jurídicamente admisible que la entidad estatal acuda directamente a las reglas de desempate del artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015 (modificado por el Decreto 1860 de 2021) cuando la causa del 'empate' es precisamente la imposibilidad estructural de realizar lances por encontrarse el precio de partida en su piso absoluto, o ello configura una aplicación indebida de dicha disposición?

7. ¿En qué casos, conforme al principio de selección objetiva y al deber de comparación objetiva de las ofertas, una subasta inversa en la que no es posible obtener mejora alguna del precio debe conducir a la declaratoria de desierto del proceso o del lote, en lugar de a la adjudicación? Sírvase precisar el fundamento normativo.

8. ¿El deber de planeación y la fijación del presupuesto oficial imponen a la entidad estatal el establecimiento de un precio de partida mínimo o de mecanismos que impidan que la subasta arranque en cero pesos (\$0) cuando ello desnaturaliza el mecanismo competitivo? De ser así, indique las normas y la doctrina aplicable."

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

FORMATO PQRS

extraordinario, que no concibió a 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 satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales en materias de compras y contratación pública relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Una oferta económica presentada en valor de cero pesos (0\$) puede ser considerada válida en un proceso de subasta inversa o, por el contrario, es incompatible con dicho procedimiento?

2. Respuestas:

El procedimiento de subasta inversa establecido no contiene una disposición que determine, de manera general, que una oferta económica presentada por valor de cero pesos (\$0) deba ser aceptada o rechazada automáticamente. En este sentido, la validez de este tipo de propuestas debe analizarse a la luz de la naturaleza propia de la subasta inversa, de las reglas establecidas en el pliego de condiciones y de las circunstancias particulares del proceso de selección.

En efecto, la subasta inversa se caracteriza porque la competencia entre los oferentes se desarrolla exclusivamente sobre el factor económico, mediante la presentación de lances sucesivos que mejoran la menor oferta inicialmente presentada. De conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015, la adjudicación se produce a partir de la dinámica de

FORMATO PQRSD

puja que permite a los proponentes disminuir progresivamente sus precios dentro de los márgenes establecidos por la entidad estatal y en este sentido, el precio ofertado constituye el elemento central del mecanismo de selección.

Bajo esta lógica, el valor inicialmente ofertado, los márgenes mínimos de mejora y la posibilidad de realizar lances constituyen elementos esenciales para la realización de la subasta inversa. De este modo, cuando la oferta económica de menor valor es de cero pesos (\$0), puede surgir una dificultad particular consistente en que no es posible efectuar lances de mejora de precio y por ende, la dinámica propia de la puja se tornaría materialmente imposible en la medida que los demás oferentes habilitados carecerían de margen para presentar lances que mejoren la oferta inicial.

Lo anterior permite concluir que una oferta presentada en cero pesos (0\$) puede resultar incompatible con la naturaleza de la subasta inversa cuando impide materialmente el desarrollo de los lances o desconoce las reglas definidas para la realización de la puja. Sin embargo, dado que la normativa vigente no establece una causal expresa de rechazo por esta circunstancia, corresponde a la entidad verificar, en cada caso concreto, si los documentos del proceso prevén reglas específicas sobre la formulación de la oferta económica, ítems unitarios o lotes, la determinación del precio y las causales de rechazo aplicables a situaciones de esta naturaleza.

Así las cosas, la determinación de si una oferta presentada con un valor de cero pesos (\$0) puede considerarse válida o rechazarse, dependerá de la forma en que se haya estructurado la propuesta económica que da lugar a la subasta. En particular, será necesario analizar si el precio se encuentra definido mediante precios unitarios o un precio global, si la subasta se desarrolla por lotes o por ítems individuales, si los márgenes de mejora recaen sobre el valor total del lote o sobre los precios unitarios, así como las causales de rechazo previstas en los documentos del proceso, las cuales podrían establecer expresamente la imposibilidad de ofertar valores de cero pesos en los ítems o lotes. Este análisis permitirá determinar si una oferta con valor cero (\$0) afecta la posibilidad de desarrollar adecuadamente la subasta y de efectuar una comparación objetiva entre las propuestas. **(Respuesta a interrogantes 1 y 2)**

De igual manera, cuando la oferta económica se presenta en cero pesos (\$0), debe distinguirse dicha situación de los eventos de precios artificialmente

FORMATO PQRS

bajos regulados en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015. Un precio artificialmente bajo es aquel que “resulta artificioso o falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además, que no encuentre sustentación o fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, es decir, que dicho precio no pueda ser justificado”. Por su parte, una propuesta presentada en cero pesos, plantea un problema relacionado con la propia operatividad de la subasta y la posibilidad de efectuar lances en los términos explicados.

Por esta razón, aunque la entidad se encuentra obligada a analizar si determinada oferta es artificialmente baja y adelantar el procedimiento correspondiente de conformidad con el artículo 2.2.1.1.2.2.4 *ibidem*, ello no excluye el análisis previo sobre la compatibilidad de la oferta con la naturaleza y funcionamiento de la subasta inversa y con las reglas propias establecidas en el pliego de condiciones. En tal sentido, de acuerdo con lo explicado, si como consecuencia de una oferta presentada en cero pesos (\$0) la subasta no puede desarrollarse o los lances resultan materialmente imposibles, la entidad deberá evaluar si subsisten las condiciones necesarias para adelantar una comparación objetiva de las ofertas conforme a las reglas de la subasta inversa y del pliego de condiciones. En el marco de este análisis tiene autonomía para determinar la forma en la que solicita las aclaraciones respectivas de acuerdo con las reglas establecidas en el pliego de condiciones. **(Respuesta a interrogantes 4 y 5)**

Igualmente, de acuerdo con su consulta, resulta pertinente precisar que la aplicación de los factores de desempate previstos en el artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015 constituye una etapa posterior al análisis de validez y evaluación de las ofertas, por lo que únicamente procede cuando la entidad ha verificado la existencia de un empate real entre propuestas admisibles y comparables. En efecto, el numeral 9 del artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 dispone que, si al finalizar la subasta inversa existe empate respecto de la oferta económica, la entidad deberá aplicar los factores de desempate establecidos en la normativa vigente. De esta manera, la configuración del empate presupone que las ofertas involucradas han superado previamente la etapa de habilitación de la oferta, la verificación de la oferta económica y el procedimiento de subasta inversa y que, por tanto, son susceptibles de comparación en igualdad de condiciones. **(Respuesta a interrogante 6)**

FORMATO PQRS

En todo caso, es fundamental que la entidad estatal garantice el principio de selección objetiva, de tal manera que aquellos eventos que impidan aplicar una escogencia objetiva, la entidad adopte las medidas correspondientes dentro del marco normativo vigente. Por tanto, la entidad podrá considerar la expedición de actos administrativos que decidan sobre la continuidad del procedimiento de selección como consecuencia de la imposibilidad de aplicar el principio de selección objetiva, en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, o en su defecto, adoptar cualquier otra actuación que permita el cumplimiento de los principios de la contratación estatal y los fines del estado, dentro del marco legal vigente. De todas formas, se recomienda que la entidad opte por la alternativa que represente el menor impacto posible tanto para la administración como para los derechos adquiridos que eventualmente puedan verse comprometidos.

(Respuesta a interrogantes 3 y 7)

Finalmente, estas situaciones evidencian la importancia del deber de planeación en la estructuración de los procesos de contratación. Aunque la normativa no impone expresamente la fijación de un precio mínimo de partida para las ofertas, sí exige a las entidades diseñar procedimientos que cumplan con los principio de contratación, por lo que resulta recomendable que los pliegos de condiciones regulen de manera clara aspectos relacionados con la formulación de la oferta económica, los eventos en los cuales una propuesta puede considerarse incompatible con la dinámica de la subasta, las reglas para la determinación de precios y las consecuencias derivadas de la presentación de ofertas que impidan o dificulten el desarrollo de la puja. De esta manera se fortalece la transparencia del proceso, se garantiza la igualdad de los oferentes y se reducen los riesgos derivados de situaciones no previstas expresamente por la normativa. **(Respuesta a interrogante 8).**

3. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La subasta inversa es un mecanismo que se concibió con la finalidad de introducir una metodología alternativa para el proceso de negociación y perfeccionamiento del contrato estatal. Su regulación se encuentra en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en donde se indica que la figura tiene como finalidad confrontar, de

FORMATO PQRSD

manera dinámica, las distintas ofertas que pueden presentarse para los procesos de licitación pública, para los procesos de selección abreviada que tienen por finalidad la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, y en los procesos de enajenación de bienes del Estado¹.

En este contexto, la doctrina ha señalado que “se entiende por subasta inversa para la presentación de la oferta, la puja dinámica, mediante la cual los oferentes, durante un tiempo determinado, ajustan su oferta respecto de aquellas variables susceptibles de ser mejoradas, con el fin de lograr el ofrecimiento que representa la mejor relación costo-beneficio para la entidad,

¹ Ley 1150 de 2007 “Artículo 2o. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.

2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;

[...]

e) La enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995.

En los procesos de enajenación de los bienes del Estado se podrán utilizar instrumentos de subasta y en general de todos aquellos mecanismos autorizados por el derecho privado, siempre y cuando en desarrollo del proceso de enajenación se garantice la transparencia, la eficiencia y la selección objetiva.

[...]

Las reglas y procedimientos que deberán atender la administración y los promotores y la publicidad del proceso deberán garantizar la libre concurrencia y oportunidad de quienes participen en el mismo.

Los bienes serán enajenados a través de venta directa en sobre cerrado o en pública subasta. La adjudicación para la venta directa deberá hacerse en audiencia pública, en donde se conozcan las ofertas iniciales y se efectúe un segundo ofrecimiento, frente al cual se adjudicará el bien a quien oferte el mejor precio. En la subasta pública, de acuerdo con el reglamento definido para su realización, el bien será adjudicado al mejor postor.

»La venta implica la publicación previa de los bienes en un diario de amplia circulación nacional, con la determinación del precio base. El interesado en adquirir bienes deberá consignar al menos el 20% del valor base de venta para participar en la oferta [...].» (Cursivas fuera del original).

FORMATO PQRS

de acuerdo con lo señalado en el pliego de condiciones²". En igual sentido, la doctrina especializada destaca de este mecanismo que "al encontrarse definidas las características del bien, lo que se va a evaluar únicamente es el precio, porque se entiende que todos los bienes que se propongan tienen idéntica característica técnica al tratarse de bienes comunes, de ahí la falencia de la modalidad de subasta inversa que se tiene en Colombia, en tanto está limitada a la puja con base al precio³".

De este modo, la subasta inversa constituye una metodología alternativa para la configuración de la oferta por parte de los proponentes, que se presenta como un mecanismo eficiente para que las entidades públicas obtengan el mejor valor en dinero de los bienes y servicios que pretenden adquirir, derivado de un procedimiento de contratación de carácter competitivo guiado, precisamente, por los factores de puja y dinamismo⁴.

La normativa que contiene los lineamientos sobre el procedimiento de la selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes por subasta inversa es el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015, el cual dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.2. Procedimiento para la subasta inversa. Además de las reglas generales previstas en la ley y en el presente título, las siguientes reglas son aplicables a la subasta inversa:

1. Los pliegos de condiciones deben indicar: a) la fecha y hora de inicio de la subasta; b) la periodicidad de los Lances; y c) el Margen Mínimo para mejorar la oferta durante la subasta inversa.
2. La oferta debe contener dos partes, la primera en la cual el interesado acredite su capacidad de participar en el Proceso de Contratación y acredite el cumplimiento de la ficha técnica; y la segunda parte debe contener el precio inicial propuesto por el oferente.
3. La Entidad Estatal debe publicar un informe de habilitación de los oferentes, en el cual debe indicar si los bienes o servicios ofrecidos por el

² MATA LLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública. 3a ed. Bogotá D. C. Editorial Universidad Externado de Colombia, 2013. p. 579.

³ SOLANO SIERRA, Jairo E. Contratación Administrativa, Modalidades de selección del Contratista. 4a. ed. Bogotá D.C.: Editorial Doctrina y Ley Ltda., 2010. p. 283.

⁴ SAFAR, Mónica. ¿Hay ventajas en el mecanismo de subasta para la contratación pública en Colombia?. Revista Digital de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2016.

FORMATO PQRS

interesado cumplen con la ficha técnica y si el oferente se encuentra habilitado.

4. Hay subasta inversa siempre que haya como mínimo dos oferentes habilitados cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica.

5. Si en el Proceso de Contratación se presenta un único oferente cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica y está habilitado, la Entidad Estatal puede adjudicarle el contrato al único oferente si el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal para el contrato, caso en el cual no hay lugar a la subasta inversa.

6. La subasta debe iniciar con el precio más bajo indicado por los oferentes y en consecuencia, solamente serán válidos los Lances efectuados durante la subasta inversa en los cuales la oferta sea mejorada en por lo menos el Margen Mínimo establecido.

7. Si los oferentes no presentan Lances durante la subasta, la Entidad Estatal debe adjudicar el contrato al oferente que haya presentado el precio inicial más bajo.

8. Al terminar la presentación de cada Lance, la Entidad Estatal debe informar el valor del Lance más bajo.

9. Si al terminar la subasta inversa hay empate, la Entidad Estatal debe aplicar los criterios del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 conforme con los medios de acreditación del artículo 2.2.1.2.4.2 17 del presente Decreto.”

Como se puede observar el proceso de selección abreviada por subasta inversa busca que se adjudique el contrato a la persona natural o jurídica que ofrece el mejor precio. Por esta razón, la dinámica propia de una subasta inversa consiste en reunir⁵ a los oferentes interesados en ejecutar el contrato en mención y otorgarle a cada uno de ellos la posibilidad de ofrecer una oferta económica y mejorarla conforme la oferta económica ofertada por sus contrincantes.

En ese orden de ideas, cada oferente realizará sus ofrecimientos mediante “lances” que deberán estar reglados por la Entidad Estatal en el respectivo pliego de condiciones, especialmente en la forma, medio y periodicidad en el que

⁵ Cuando se refiere en el presente concepto a reunir, se incluye cualquier medio electrónico o presencial en el que las entidades puedan concentrar a los interesados para adelantar el trámite del certamen de subasta.

FORMATO PQRSD

podrán ser presentados, e incluso deberán limitar o regular el margen mínimo de mejora de la oferta. De igual forma, el numeral 6 de artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 indica que la subasta debe iniciar con el precio más bajo indicado por los oferentes y en consecuencia, solamente serán válidos los “Lances” efectuados durante la subasta inversa en los cuales la oferta sea mejorada en por lo menos el “Margen Mínimo” establecido en el pliego de condiciones, que es aquel valor que el oferente en una subasta inversa debe reducir el valor a ofrecer en el Lance, el cual puede ser expresado en dinero o en un porcentaje del precio de inicio de la subasta.

Ahora bien, el artículo 2.2.1.2.1.2.4. del Decreto 1082 de 2015 determina que la subasta termina cuando “los oferentes no hagan Lances adicionales durante un período para la presentación de Lances. La Entidad Estatal debe adjudicar el contrato al oferente que haya presentado el Lance más bajo. [...]”. Siendo claro que el criterio determinante para la adjudicación en los procesos de selección abreviada por subasta inversa es el valor más bajo de la oferta económica, ya sea producto de los lances que realicen los proponentes o del valor inicial de la oferta económica presentada con la propuesta.

De esta manera, considerando la naturaleza de la subasta inversa y la normativa anteriormente descrita se debe adjudicar directamente al proponente que ofreció el menor valor. Si bien la ley no establece expresamente si la entidad estatal debe considerar un límite en los precios ofertados en los lances de la subasta, para adjudicar o rechazar una oferta, esta determina que en caso de presentarse un precio que, de acuerdo con la información obtenida por la entidad en el análisis del sector del bien o servicio objeto de la contratación, se considere que no corresponde al valor del mercado, debe la entidad requerir al oferente para que sustente el precio ofrecido de manera que no se configure un precio artificialmente bajo.

Para tales efectos, se recomienda consultar la “Guía para el Manejo de Ofertas Artificialmente Bajas en Procesos de Contratación”⁶, elaborada por Colombia Compra Eficiente, la cual proporciona lineamientos claros y herramientas prácticas para identificar, analizar y gestionar ofertas con valores ostensiblemente bajos. Esta guía resulta especialmente pertinente cuando se reciben propuestas con precios significativamente reducidos, ya que orienta a las entidades sobre cómo evaluar su viabilidad técnica y económica,

⁶ Disponible en: [Guía para el Manejo de Ofertas Artificialmente bajas – ANCP Colombia Compra Eficiente](#)

FORMATO PQRS

garantizando el cumplimiento de los principios de selección objetiva, economía y responsabilidad. Su aplicación contribuye a adoptar decisiones fundadas y proporcionales, evitando rechazos arbitrarios o infundados.

Ahora bien, en atención a las consultas planteadas, es preciso señalar que el procedimiento de subasta inversa establecido no contiene una disposición que determine, de manera general, que una oferta económica presentada por valor de cero pesos (\$0) deba ser aceptada o rechazada automáticamente. En este sentido, la validez de este tipo de propuestas debe analizarse a la luz de la naturaleza propia de la subasta inversa, de las reglas establecidas en el pliego de condiciones y de las circunstancias particulares del proceso de selección.

En efecto, como se explicó, la subasta inversa se caracteriza porque la competencia entre los oferentes se desarrolla exclusivamente sobre el factor económico, mediante la presentación de lances sucesivos que mejoran la menor oferta inicialmente presentada. De conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015, la adjudicación se produce a partir de la dinámica de puja que permite a los proponentes disminuir progresivamente sus precios dentro de los márgenes establecidos por la entidad estatal y en este sentido, el precio ofertado constituye el elemento central del mecanismo de selección.

Sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha señalado que “El diseño de la subasta inversa hace del menor precio el núcleo sobre el cual gravita la selección, de modo que una vez se supera la etapa de habilitación, serán las posturas del más bajo valor o mayor descuento en porcentaje el único factor a considerar. Por ello, adquiere protagonismo el valor con el cual se presenta la oferta, el límite al presupuesto oficial y los márgenes mínimos que conforman los lances admisibles, comoquiera que en la etapa en que se desarrolla la puja la entidad se desplaza para ejercer únicamente el control de tiempos y condiciones, pero son los proponentes quienes definen a través de las manifestaciones que hacen en los lances, cuál de ellos será el adjudicatario⁷”.

Bajo esta lógica, el valor inicialmente ofertado, los márgenes mínimos de mejora y la posibilidad de realizar lances constituyen elementos esenciales para la realización de la subasta inversa. De este modo, cuando la oferta económica de menor valor es de cero pesos (\$0), puede surgir una dificultad particular consistente en que no es posible efectuar lances de mejora de precio y por ende,

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 5 de mayo de 2025. Rad. 70.067. M.P: José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ

FORMATO PQRSD

la dinámica propia de la puja se tornaría materialmente imposible en la medida que los demás oferentes habilitados carecerían de margen para presentar lances que mejoren la oferta inicial.

Precisamente en relación con esta situación, el Consejo de Estado, en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho del acto de adjudicación en el marco de una subasta inversa, consideró que “las propuestas presentadas por los proponentes vencidos no cumplían los requisitos del pliego en relación con el sistema de puja para adjudicar el contrato, propio del proceso de selección por subasta inversa escogido por la entidad. De acuerdo con el pliego, era necesario señalar un precio para que pudiera utilizarse esta modalidad de selección (que supone la realización de lances) y es claro que las propuestas de cero pesos (\$) presentadas por los demandantes para el componente de equipos no permitía hacerlos⁸”.

Lo anterior permite concluir que una oferta presentada en cero pesos (0\$) puede resultar incompatible con la naturaleza de la subasta inversa cuando impide materialmente el desarrollo de los lances o desconoce las reglas definidas para la realización de la puja. Sin embargo, dado que la normativa vigente no establece una causal expresa de rechazo por esta circunstancia, corresponde a la entidad verificar, en cada caso concreto, si los documentos del proceso prevén reglas específicas sobre la formulación de la oferta económica, ítems unitarios o lotes, la determinación del precio y las causales de rechazo aplicables a situaciones de esta naturaleza.

Así las cosas, la determinación de si una oferta presentada con un valor de cero pesos (\$0) puede considerarse válida o rechazarse, dependerá de la forma en que se haya estructurado la propuesta económica que da lugar a la subasta. En particular, será necesario analizar si el precio se encuentra definido mediante precios unitarios o un precio global, si la subasta se desarrolla por lotes o por ítems individuales, si los márgenes de mejora recaen sobre el valor total del lote o sobre los precios unitarios, así como las causales de rechazo previstas en los documentos del proceso, las cuales podrían establecer expresamente la imposibilidad de ofertar valores de cero pesos en los ítems o lotes. Este análisis permitirá determinar si una oferta con valor cero (\$0) afecta

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 17 de junio de 2024. Rad. 69575. M.P: Martín Bermúdez Muñoz

FORMATO PQRSD

la posibilidad de desarrollar adecuadamente la subasta y de efectuar una comparación objetiva entre las propuestas.

En todo caso, las entidades estatales deben ser muy cuidadosas al estructurar las reglas de estos procesos, de manera que se preserve la selección objetiva y se eviten situaciones que puedan afectar la competencia de las ofertas. Para ello, resulta recomendable establecer reglas claras y específicas frente a la presentación de precios de cero pesos (\$0), ya sea mediante causales expresas de rechazo o a través de disposiciones particulares que definan las condiciones bajo las cuales tales ofertas podrían ser admisibles, garantizando la adecuada operatividad de la subasta y el cumplimiento de la selección objetiva.

De igual manera, cuando la oferta económica se presenta en cero pesos (\$0), debe distinguirse dicha situación de los eventos de precios artificialmente bajos regulados en el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015. Un precio artificialmente bajo es aquel que “resulta artificioso o falso, disimulado, muy reducido o disminuido, pero además, que no encuentre sustentación o fundamento alguno en su estructuración dentro del tráfico comercial en el cual se desarrolla el negocio, es decir, que dicho precio no pueda ser justificado⁹”. Por su parte, una propuesta presentada en cero pesos plantea un problema relacionado con la propia operatividad de la subasta y la posibilidad de efectuar lances en los términos explicados.

Por esta razón, aunque la entidad se encuentra obligada a analizar si determinada oferta es artificialmente baja y adelantar el procedimiento correspondiente de conformidad con el artículo 2.2.1.2.4.2.4 *ibidem*, ello no excluye el análisis previo sobre la compatibilidad de la oferta con la naturaleza y funcionamiento de la subasta inversa y con las reglas propias establecidas en el pliego de condiciones. En tal sentido, de acuerdo con lo explicado, si como consecuencia de una oferta presentada en cero pesos (\$0) la subasta no puede desarrollarse o los lances resultan materialmente imposibles, la entidad deberá evaluar si subsisten las condiciones necesarias para adelantar una comparación objetiva de las ofertas conforme a las reglas de la subasta inversa y del pliego de condiciones. En el marco de este análisis tiene autonomía para determinar la forma en la que solicita las aclaraciones respectivas de acuerdo con las reglas establecidas en el pliego de condiciones.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 4 de junio de 2008, radicado No. 17.783, M.P. Myriam Guerrero de Escobar

FORMATO PQRSD

Igualmente, de acuerdo con su consulta, resulta pertinente precisar que la aplicación de los factores de desempate previstos en el artículo 2.2.1.2.4.2.17 del Decreto 1082 de 2015 constituye una etapa posterior al análisis de validez y evaluación de las ofertas, por lo que únicamente procede cuando la entidad ha verificado la existencia de un empate real entre propuestas admisibles y comparables. En efecto, el numeral 9 del artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 dispone que, si al finalizar la subasta inversa existe empate respecto de la oferta económica, la entidad deberá aplicar los factores de desempate establecidos en la normativa vigente. De esta manera, la configuración del empate presupone que las ofertas involucradas han superado previamente la etapa de habilitación de la oferta, la verificación de la oferta económica y el procedimiento de subasta inversa y que, por tanto, son susceptibles de comparación en igualdad de condiciones.

En ese contexto, cuando una propuesta incorpora un precio de cero pesos (\$0), la entidad debe realizar previamente el análisis correspondiente para determinar si dicha oferta resulta admisible de acuerdo con la estructura del proceso, las reglas definidas en el pliego de condiciones y las causales de rechazo aplicables. Una vez establecida la validez de la oferta podrá determinarse si esta debe ser considerada para efectos de la comparación económica y, eventualmente, para la configuración de un escenario de empate.

En todo caso, es fundamental que la entidad estatal garantice el principio de selección objetiva, de tal manera que aquellos eventos que impidan aplicar una escogencia objetiva, la entidad adopte las medidas correspondientes dentro del marco normativo vigente. Por tanto, la entidad podrá considerar la expedición de actos administrativos que decidan sobre la continuidad del procedimiento de selección como consecuencia de la imposibilidad de aplicar el principio de selección objetiva, en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, o en su defecto, adoptar cualquier otra actuación que permita el cumplimiento de los principios de la contratación estatal y los fines del estado, dentro del marco legal vigente. De todas formas, se recomienda que la entidad opte por la alternativa que represente el menor impacto posible tanto para la administración como para los derechos adquiridos que eventualmente puedan verse comprometidos.

Finalmente, estas situaciones evidencian la importancia del deber de planeación en la estructuración de los procesos de contratación. Aunque la normativa no impone expresamente la fijación de un precio mínimo de partida

FORMATO PQRS

para las ofertas, sí exige a las entidades diseñar procedimientos que cumplan con los principios de contratación, por lo que resulta recomendable que los pliegos de condiciones regulen de manera clara aspectos relacionados con la formulación de la oferta económica, los eventos en los cuales una propuesta puede considerarse incompatible con la dinámica de la subasta, las reglas para la determinación de precios y las consecuencias derivadas de la presentación de ofertas que impidan o dificulten el desarrollo de la puja. De esta manera se fortalece la transparencia del proceso, se garantiza la igualdad de los oferentes y se reducen los riesgos derivados de situaciones no previstas expresamente por la normativa.

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 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 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.

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 participantes 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:

- Ley 80 de 1993, artículos 5, 26 y 41
- Ley 1150 de 2007. Artículo 5
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.2.2.4.
- Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación:

FORMATO PQRSD

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-bajas-en-procesos-de-contratacion-2>

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha expedido los siguientes conceptos sobre precios artificialmente bajos en subasta inversa: C-163 del 31 de marzo de 2020, C-200 del 14 de abril de 2020, C-767 del 7 de enero de 2021, C-205 del 7 de mayo de 2021, C-299 del 14 de mayo de 2022, C-484 de 2022, C-952 del 20 de enero de 2023, C-860 del 27 de diciembre de 2024, C-329 del 25 de abril de 2025, C-573 del 16 de junio de 2025, C-769 de 25 de julio de 2025, C-1042 del 5 de septiembre de 2025, C-1069 del 12 de septiembre de 2025 y 1237 de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede 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 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>

FORMATO PQRSD

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>

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Tatiana Baquero Iguarán Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Raúl Sarmiento Cantillo Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE