

FORMATO PQRS

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Límites a la capacidad – Régimen

La Corte Constitucional explica que: "las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las Entidades del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual".

La consagración de limitaciones que afectan la capacidad jurídica para contratar desarrolla los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, con especial énfasis el de moralidad.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Concepto

[...] el régimen de inhabilidades 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 relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente consagradas por el ordenamiento jurídico.

[...]

Se puede afirmar que las inhabilidades son medios que garantizan la transparencia y eficiencia en la actividad contractual del Estado, imponiendo restricciones en la personalidad jurídica, la igualdad, la libre empresa y, particularmente, en el derecho a participar en procesos de selección y celebrar contratos con el Estado.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Interpretación restrictiva

[...] las inhabilidades e incompatibilidades –como ya se dijo– al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser restrictiva, pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos podrían contemplar múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio.

[...]

[...] el Consejo de Estado ha acogido también este criterio, considerando –como expresa la Sala de Consulta y Servicio Civil– que "La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho" previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes" lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido".

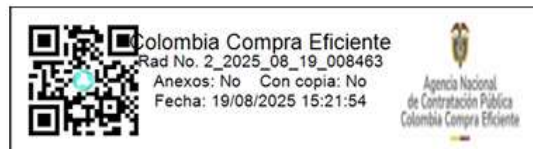
FORMATO PQRS

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]

Señor

Gustavo Enrique Gil Garay

Bogotá D.C., Cundinamarca



Concepto C- 989 de 2025

Temas:

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Límites a la capacidad – Régimen / INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Concepto / INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Interpretación restrictiva

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_07_08_006859

Estimado señor Carrascal:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 8 de julio de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“...¿Las inhabilidades para contratar con el Estado, que recaen sobre una determinada persona jurídica, son extensibles a otras sociedades de las cuales, la primera es socia, accionista o constituyente?.

¿Una sociedad sobre la cual recae una inhabilidad, puede transferir su experiencia en contratación, a una nueva sociedad, de la cual es socia, accionista o constituyente? Lo anterior en virtud de la parte final del numeral 2.5 del artículo 2.2.1.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015.

¿La inhabilidad generada por la sanción de caducidad, impuesta a una persona jurídica en un proceso administrativo sancionatorio ¿afecta la habilitación de una nueva sociedad para contratar con el Estado, cuando dicha persona jurídica participó como socia fundadora (constituyente), pero posteriormente se retiró mediante la cesión total de sus acciones?

¿Es jurídicamente viable considerar que la inhabilidad por caducidad impuesta a una persona jurídica no produce efectos sobre una nueva

FORMATO PQRS

sociedad en la que aquella intervino como socia fundadora, pero de la cual se ha desvinculado completamente mediante la cesión de su participación, o por el contrario puede interpretarse que dicha inhabilidad se extiende a la nueva persona jurídica?”.

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 – 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 su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Es jurídicamente procedente extender los efectos de una inhabilidad para contratar con el Estado, impuesta a una persona jurídica por una caducidad, a otras sociedades en las que aquella intervenga como socia, accionista o constituyente, o incluso a nuevas sociedades a las que transfiera su experiencia contractual, aun cuando posteriormente se haya desvinculado totalmente de ellas mediante la cesión de su participación?

2. Respuesta:

FORMATO PQRS

En primer lugar, debe indicarse que las inhabilidades en la contratación estatal son de interpretación restrictiva, lo que significa que solo pueden extenderse a las situaciones expresamente contempladas en la ley. Para el caso preciso, el literal i) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 establece que *la inhabilidad por caducidad afecta a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como a las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria*. Conforme a ello, esta inhabilidad no se extiende automáticamente a otras sociedades en las que esa persona jurídica sea socia, accionista o constituyente, pues se deben cumplir con los supuestos de hecho que consagra la norma, y en todo caso debe hacerse un estudio del caso preciso para poder determinar si procede o no la aplicación de dicha inhabilidad.

Ahora bien, el numeral 2.5 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 permite a las sociedades con menos de tres (3) años de constituidas acredite la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes en el RUP. Sin embargo, esta norma nada habla sobre la extensión de las inhabilidades del socio, accionista o constituyente a la persona jurídica a la que se le aporta la experiencia.

Finalmente, se reitera que la interpretación de las normas sobre inhabilidades es restrictiva, lo que implica que su aplicación debe limitarse a los supuestos expresamente previstos en la ley. En este sentido, si la persona jurídica sancionada se desvincula totalmente de la nueva sociedad, mediante la cesión de su participación, y la sociedad no cumple con los requisitos para ser considerada una sociedad de personas (como las sociedades colectivas, en comandita simple, limitadas o unipersonales), la inhabilidad podría no ser extensible. No obstante, las entidades contratantes deben analizar cada caso concreto para determinar si la desvinculación es suficiente para excluir la extensión de la inhabilidad.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Inicialmente, debe advertirse que, el régimen de inhabilidades 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

FORMATO PQRS

establecer relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente consagradas por el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional explica que: “las inhabilidades representan una limitación a la capacidad para contratar con las Entidades del Estado y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito en el sujeto incapacitado quien por esta razón no podrá hacer parte de una relación contractual”¹.

La consagración de limitaciones que afectan la capacidad jurídica para contratar desarrolla los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, con especial énfasis el de moralidad. Así lo entiende 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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.

² Consejo De Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

FORMATO PQRS

Se puede afirmar que las inhabilidades son medios que garantizan la transparencia y eficiencia en la actividad contractual del Estado, imponiendo restricciones en la personalidad jurídica, la igualdad, la libre empresa y, particularmente, en el derecho a participar en procesos de selección y celebrar contratos con el Estado.

Además, la Corte Constitucional señala que, el legislador tiene la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidad para contratar, pues este régimen es un aspecto propio del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, cuya expedición compete al Congreso de la República a la luz del artículo 150 de la Constitución Política, y que en esta materia rige el principio de legalidad.³

Ahora bien, conviene también distinguir las fuentes de las inhabilidades, las cuales han sido clasificadas en dos (2) grupos: i) inhabilidades- sanción y ii) inhabilidades-requisito. En el *primer grupo* se encuentran las inhabilidades que surgen como consecuencia de un proceso sancionatorio, en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional o de pérdida de investidura. En el *segundo grupo* están aquellas que no devienen de un proceso sancionatorio, sino de condiciones propias de la persona y garantizan la moralidad, la imparcialidad, la eficacia y la transparencia⁴.

Seguidamente, las inhabilidades e incompatibilidades –como ya se dijo– al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser *restrictiva*⁵, pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos podrían contemplar múltiples supuestos indeterminados, según el parecer o el sentido común de los operadores jurídicos, poniendo en riesgo principios como la igualdad, el debido proceso, la libre concurrencia y el ejercicio de la profesión u oficio. Tal ha sido la postura al interior de la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, el máximo tribunal constitucional ha indicado que, al precisar el sentido de este tipo de normas, “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor

³ Ibídem.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-780 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵ Ibídem. Página 69.

FORMATO PQRS

literal y gramatical de los enunciados normativos, sin que pueda acudir prima facie a criterios interpretativos tales como la analogía, la interpretación extensiva para ampliar el alcance de las causales legalmente fijadas”⁶. Por su parte, el Consejo de Estado ha acogido también este criterio, considerando – como expresa la Sala de Consulta y Servicio Civil– que “La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido”⁷.

Como se aprecia, el principio pro libertate es el que debe dirigir la interpretación de las disposiciones normativas que consagran restricciones de derechos, como sucede con las causales de inhabilidad e incompatibilidad en la contratación estatal. Por lo tanto, no es posible llevar a cabo la interpretación extensiva de estas, debiendo preferirse aquella que menos limita el derecho de las personas, salvaguardando el interés general en la contratación pública de manera que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad.

Frente a la consulta precisa, es necesario remitirnos a lo establecido el literal i) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 que establece que *la inhabilidad por caducidad afecta a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como a las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria*. Conforme a ello, esta inhabilidad no se extiende automáticamente a otras sociedades en las que esa persona jurídica sea socia, accionista o constituyente, pues se deben cumplir con los supuestos de hecho que consagra la norma, que en todo caso debe hacerse un estudio del caso preciso para poder determinar si procede o no la aplicación de dicha inhabilidad.

Ahora bien, el numeral 2.5 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 permite a las sociedades con menos de tres (3) años de constituidas acredite la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes en el RUP. Sin embargo, esta posibilidad está limitada a los casos específicos regulados por la norma y no implica que una sociedad sancionada pueda o no transferir su

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto. La Corte ha mantenido este criterio en las sentencias: C-903 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería; C-101 de 2018. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Expediente: 2.251. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

FORMATO PQRS

experiencia a otra sociedad en la que participe como socia o accionista. La experiencia es considerada personalísima e inherente a la persona que la ha obtenido, y su transferencia está permitida únicamente en los casos excepcionales previstos en la regulación, por lo que cada caso concreto deberá estudiarse a la luz de lo establecido en la normatividad vigente.

Finalmente, se reitera que la interpretación de las normas sobre inhabilidades es restrictiva, lo que implica que su aplicación debe limitarse a los supuestos expresamente previstos en la ley. En este sentido, si la persona jurídica sancionada se desvincula totalmente de la nueva sociedad, mediante la cesión de su participación, y la sociedad no cumple con los requisitos para ser considerada una sociedad de personas (como las sociedades colectivas, en comandita simple, limitadas o unipersonales), la inhabilidad podría no ser extensible. No obstante, las entidades contratantes deben analizar cada caso concreto para determinar si la desvinculación es suficiente para excluir la extensión de la inhabilidad.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política. artículo 209.
- Ley 80 de 1993: artículos 8 y 9.
- Ley 1474 de 2011: artículo 5.
- Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.1.5.2.
- Corte Constitucional. Sentencia T-1039 de 2006
- Corte Constitucional. Sentencia C-780 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el ámbito de las inhabilidades e incompatibilidades en la contratación pública, se pronunció esta Subdirección en los conceptos C-090 del 24 de febrero de 2020, C-125 del 3 de marzo de 2020, C-157 del 17 de marzo de 2020, C-273 del 21 de mayo de 2020, C-402 del 26 de junio de 2020, C-386 del 24 de julio de 2020, C-701 del 6 de enero de 2021, C-004 del 12 de febrero de 2021, C-210 del 12 de mayo de 2021, C-275 del 11 de junio de 2021, C-449 del 31 de agosto de 2021, C-028 del 28 de febrero de 2022, C-318 del 18 de mayo de 2022, C-252 del 30 de mayo de 2022, C-619 del 27 de septiembre de 2022, C-731 de 10 de noviembre de 2022, C-059 de 13 de junio de 2023, C-289 del 15

FORMATO PQRS

de agosto de 2023, C-827 de 2025, C-916 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>.

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

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:	Gloria Elizabeth Arango Builes Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual - ANCP - CCE