

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DIVISIÓN DEL PROCESO – Lotes o segmentos – Decreto 142 de 2023

El Decreto 1082 de 2015 establece en distintas disposiciones esta facultad de las entidades estatales de realizar un proceso de contratación en lotes. En efecto, el artículo 2.2.1.2.1.2.1 señala que, en los pliegos de condiciones para contratar bienes y servicios de características técnicas uniformes, la entidad estatal debe definir, entre otros aspectos, “el contenido de cada una de las partes o lotes, si la adquisición se pretende hacer por partes.”

Con la reciente expedición del Decreto 142 del de 2023 se reglamentó la disposición contenida en el numeral 6 del artículo 33 de la Ley 2069 de 2020. Con el fin de cumplir el mandato legal indicado, el artículo 2 del Decreto 0142 de 2023 modificó el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, para instar a las entidades públicas para que, desde la configuración del Plan Anual de Adquisiciones, propendan por planear su contratación de tal manera que promueva el adelantamiento de procesos de contratación por lotes o segmentos, a fin de promover la participación de las Mipymes en los procesos de contratación. [...]

CAUSALES DE RECHAZO DE LAS OFERTAS – Origen – Límites en su configuración

El rechazo de las ofertas y los eventos en los que proceden han sido asuntos de los que se ha ocupado la legislación nacional en materia de contratación pública, por lo que “la competencia de las entidades estatales para establecer eventos de exclusión de propuestas es de carácter residual y restringido”. En ese sentido, si bien las entidades estatales, en ejercicio de la discrecionalidad que les corresponde en la configuración de los pliegos de condiciones, tienen competencia para determinar los requisitos que deben cumplir los proponentes para la presentación de ofertas y regular los eventos en los que procede su rechazo, el ejercicio de tales facultades encuentra ciertos límites en la ley y el reglamento, así como en los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese entendido, uno de los límites a la facultad para establecer causales de rechazo, se encuentra en la regla de subsanabilidad del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, según la cual “La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos”, por lo que las entidades no podrán establecer causales de rechazo referentes a meros requisitos formales o rechazar las ofertas por esa razón.

CAUSALES DE RECHAZO – Procedencia

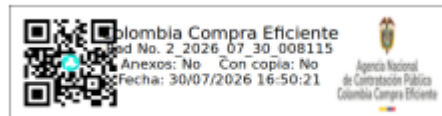
De acuerdo con la jurisprudencia citada, existen dos eventos en los cuales procede el rechazo de la oferta: i) cuando se configure alguna de las causales de rechazo originadas en la ley o el reglamento y ii) cuando se materialicen las establecidas en el pliego de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

condiciones. 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 30 de julio de 2026



Señores

CHM INGENIERIA SAS CHELMAN HIGUERA

comercialchmingenieros@gmail.com

Bogotá D.C.

Concepto C- 998 de 2026

Temas: DIVISIÓN DEL PROCESO – Lotes o segmentos – Decreto 142 de 2023 / CAUSALES DE RECHAZO DE LAS OFERTAS – Origen – Límites en su configuración / CAUSALES DE RECHAZO – Procedencia

Radicación: Respuesta a consulta con radicado N.º 1_2026_06_18_008183.

Estimados señores;

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 a su solicitud radicada ante esta entidad el 22 de junio de 2026 en la cual manifiesta lo siguiente:

“En un proceso de contratación estructurado por lotes, cuando el pliego establece que el proponente solo puede presentar oferta a un único lote, pero dentro del capítulo de causales de rechazo no se prevé expresamente como causal la presentación de oferta a más de un lote, ¿puede la entidad rechazar la oferta por dicha circunstancia? En caso de identificar durante la evaluación que un proponente presentó oferta para más de un lote,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

¿puede la entidad solicitar aclaración para determinar el lote respecto del cual desea mantener su participación y continuar la evaluación únicamente sobre dicho lote? Finalmente, ¿el incumplimiento de una regla de participación por lotes constituye por sí mismo una causal de rechazo o únicamente genera las consecuencias expresamente previstas en el pliego de condiciones?”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad 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.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: En un proceso de contratación pública estructurado por lotes, cuando el pliego de condiciones limita la participación de los proponentes a un único lote, pero no prevé como causal de rechazo la presentación de ofertas para varios lotes, ¿puede la entidad rechazar la oferta de un proponente que se presentó a más de un lote?

II. Respuesta:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En respuesta al problema jurídico planteado debe señalarse que la estructuración de procesos de contratación pública por lotes constituye una manifestación de la facultad de planeación contractual de las entidades estatales. Sobre este particular, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto C-463 del 29 de mayo de 2026, señaló que la decisión de dividir un proceso contractual en lotes o segmentos hace parte de la autonomía y discrecionalidad de las entidades estatales durante la etapa de planeación, siempre que dicha decisión se encuentre debidamente justificada en los estudios previos y responda a criterios técnicos, económicos, financieros, logísticos o funcionales orientados a satisfacer la necesidad contractual, promover la pluralidad de oferentes y garantizar la adecuada ejecución del contrato.

En ejercicio de dicha facultad, la entidad puede establecer reglas de participación asociadas a la estructura por lotes, incluyendo limitaciones respecto del número de lotes a los cuales puede presentar oferta un mismo proponente. Sin embargo, la potestad de configuración del proceso de selección no es absoluta y debe ejercerse conforme a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el Sistema de Compra Pública, así como a los principios de transparencia, selección objetiva, igualdad, razonabilidad y proporcionalidad.

Ahora bien, en atención al problema jurídico planteado la determinación de las causales de rechazo de las ofertas se encuentra sometida a límites específicos. Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante el Concepto C-1465 del 6 de junio de 2026, precisó que la competencia de las entidades estatales para establecer eventos de exclusión de propuestas es de carácter residual y restringido, razón por la cual el rechazo de una oferta únicamente procede en dos hipótesis: (i) cuando se configure una causal prevista en la ley o en el reglamento y (ii) cuando se materialice una causal expresamente establecida en el pliego de condiciones.

De igual manera, dicho concepto indicó que las causales de rechazo deben estar expresamente nominadas en la ley o en el pliego de condiciones y no admiten interpretación extensiva. Por tanto, cuando el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el reglamento o el pliego de condiciones no establecen de manera literal una causal de rechazo, la entidad

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

no puede excluir la oferta con fundamento en una consecuencia jurídica creada o inferida durante la etapa de evaluación.

Bajo estas consideraciones, la circunstancia consistente en que un proponente presente oferta para más de un lote, pese a que el pliego de condiciones limite la participación a un único lote, no constituye por sí misma una causal de rechazo. Para que proceda la exclusión de la oferta resulta necesario que la ley, el reglamento o el propio pliego hayan previsto expresamente dicha consecuencia.

Lo anterior obedece a que las reglas de participación y las causales de rechazo no son categorías equivalentes. Mientras las primeras corresponden a condiciones definidas por la entidad en ejercicio de la planeación y estructuración del proceso, las segundas constituyen consecuencias jurídicas excepcionales cuya aplicación exige una habilitación expresa. En consecuencia, el incumplimiento de una regla de participación solo produce los efectos previstos en los documentos del proceso.

Así las cosas, cuando el pliego de condiciones establece que cada proponente únicamente puede presentar oferta para un lote, pero guarda silencio respecto de las consecuencias derivadas de la presentación de ofertas para varios lotes, la entidad no se encuentra facultada para rechazar automáticamente la propuesta. En tal evento, deberá aplicar exclusivamente las consecuencias previstas en el pliego de condiciones y, de existir incertidumbre sobre el alcance de la participación del oferente, podrá acudir a los mecanismos de aclaración permitidos por el ordenamiento jurídico, siempre que ello no implique modificar, mejorar o sustituir la oferta inicialmente presentada ni alterar las condiciones de igualdad entre los participantes.

En este orden de ideas, y en línea con lo previsto en el citado concepto C-643 del 29 de mayo de 2026, las entidades estatales, en el marco de su autonomía y discrecionalidad, podrán determinar la estructura de lotes y segmentos para contratar mediante la modalidad de la licitación pública y teniendo en cuenta el análisis detallado del sector, su oferta y demanda, así como la regulación normativa vigente en la materia. De la misma forma, la entidad deberá especificar en los pliegos de condiciones si un proponente

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

puede presentarse a varios lotes y resultar adjudicatario en uno o varios de los lotes o segmentos en los que se divide el proceso de contratación.

Finalmente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver situaciones particulares relacionadas con la acreditación de experiencia corresponde a quienes tengan interés directo en el respectivo proceso contractual. En consecuencia, las consideraciones anteriores constituyen criterios generales de interpretación y no pueden entenderse como un pronunciamiento sobre casos concretos. La decisión respecto de la suficiencia de los documentos aportados corresponde a la entidad contratante en cada procedimiento específico y, en caso de controversia, a las autoridades competentes.

En ese sentido, al tratarse de un análisis que debe realizarse en un procedimiento contractual específico, esta 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, en ejercicio de su autonomía y discrecionalidad, tienen la facultad de dividir el objeto del proceso de contratación en lotes, segmentos o grupos, con el fin de facilitar la ejecución de los contratos y optimizar la utilización de los recursos públicos, de acuerdo con las necesidades específicas de cada entidad. En términos de eficiencia y economía, esto es procedente cuando, en atención a las condiciones de ejecución requeridas, resulta conveniente segmentar el cumplimiento del objeto del contrato, dando lugar a lotes o grupos, de tal manera que los proponentes puedan ofertar respecto de un lote en concreto, y la entidad pueda definir un adjudicatario para uno de los lotes definidos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El Decreto 1082 de 2015 establece en distintas disposiciones esta facultad de las entidades estatales de realizar un proceso de contratación en lotes. En efecto, el artículo 2.2.1.2.1.2.1 señala que, en los pliegos de condiciones para contratar bienes y servicios de características técnicas uniformes, la entidad estatal debe definir, entre otros aspectos, “el contenido de cada una de las partes o lotes, si la adquisición se pretende hacer por partes.” Con la expedición del Decreto 142 del de 2023¹ se reglamentó la disposición contenida en el numeral 6 del artículo 33 de la Ley 2069 de 2020². Con el fin de cumplir el mandato legal indicado, el artículo 2 del Decreto 0142 de 2023 modificó el artículo 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015³, para instar a las entidades públicas para que, desde la configuración del Plan Anual de Adquisiciones, propendan por planear su contratación de tal manera que promueva el adelantamiento de procesos de contratación por lotes o segmentos, a fin de promover la participación de las Mipymes en los procesos de contratación.

En concordancia con lo anterior, el artículo 6 del Decreto 142 de 2023, adicionó el 2.2.1.2.4.2.19 al Decreto 1082 de 2015, ratificando en el reglamento el deber de las entidades estatales de promover la división de procesos de contratación en lotes o segmentos, ya establecido de manera expresa en el

¹ “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones”.

² Ley 2069 de 2020: “Artículo 33. PROMOCIÓN DEL ACCESO DE LAS MIPYMES AL MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 590 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 12. Promoción del acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas. Con el fin de promover el acceso de las MIPYMES al mercado de Compras Públicas, las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos:

[...]

6. Promoverán la división del Proceso de Contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las MIPYMES en el Proceso de Contratación [...]”.

³ Decreto 1082 de 2015 –modificado por el artículo 2 del Decreto 142 de 2023–: “Artículo 2.2.1.1.4.1. *Plan Anual de Adquisiciones*. Las entidades estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar como mínimo la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la entidad estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la entidad estatal iniciará el Proceso de Contratación.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

numeral 6 del artículo 33 de la Ley 2069 de 2020. Esta última obedece al siguiente tenor:

"Artículo 2.2.1.2.4.2.19. División en lotes o segmentos. Las entidades estatales promoverán la división de procesos de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes atendiendo a criterios tales como: i) el tipo de entregable, ii) el valor del contrato y iii) el ámbito geográfico de la entrega. Para el efecto: las entidades estatales deberán tener en cuenta el análisis del sector económico y de los oferentes en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.6.1. de presente decreto.

[...] Las entidades estatales podrán incluir en el pliego de condiciones mecanismos o reglas que limiten el número de lotes que se adjudican a un mismo proponente, con el fin de evitar que se concentre la contratación, sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios. La decisión de no adjudicar un contrato en lotes o segmentos podrá obedecer entre otras razones, a que mediante este mecanismo se pueda restringir la competencia o que la segmentación del mercado pueda conducir a que la ejecución del contrato sea imposible desde el punto de vista técnico o económico.

Parágrafo. En los Procesos de Contratación adelantados por lotes o grupos deberá aplicarse lo regulado en el artículo 2.2.1.2.4.2.2. del presente Decreto, tornando en consideración el valor del Proceso de Contratación imputable al respectivo lote en el que se solicite su aplicación. De igual manera será aplicable lo previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.3. a partir del lugar de ejecución del contrato asociado al respectivo lote o segmento".

Como se observa, el primer inciso de la norma establece los criterios que pueden tener en cuenta las entidades públicas para dividir los procesos por lotes o segmentos como lo son: i) el tipo de entregable, ii) el valor del contrato y (iii) el ámbito geográfico de la entrega. Estos criterios se disponen, con el fin de facilitar la participación de las MiPymes en los procesos de contratación. Asimismo, la norma señala que, para dar cumplimiento a lo indicado, las Entidades Estatales deberán tener en cuenta el análisis del sector económico y de los oferentes en los términos establecidos en el artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015.

Por su parte, el inciso cuarto del artículo 2.2.1.2.4.2.19. del Decreto 1082 de 2015, habilita a las entidades públicas para que incluyan en los pliegos de condiciones mecanismos y reglas que limiten el número de lotes que pueden ser

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

adjudicados a un mismo oferente. En relación con este aspecto, se considera que la norma no determina los mecanismos y reglas que pueden establecer las entidades para limitar el número de lotes a adjudicarse a un mismo oferente, por tanto, la entidad estatal podrá limitar el número de lotes de los que puede resultar adjudicatario un mismo proponente, considerando los lotes o segmentos de los distintos procesos de selección que se encuentre adelantando. Esto, “con la finalidad de evitar que se concentre la contratación” en un solo oferente, y siempre y cuando esta restricción se realice sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios.

Bajo este contexto, le corresponde a la entidad estatal en ejercicio de la autonomía y discrecionalidad que le confiere el artículo 2.2.1.2.4.2.19 del Decreto 1082 de 2015 –adicionado por el artículo 6 del Decreto 142 de 2023–, determinar en los pliegos de condiciones para los procesos estructurados por lotes o segmentos, si un proponente puede resultar adjudicatario en uno o varios de los lotes o segmentos en los que se dividen los distintos procesos de contratación que se encuentra adelantando. Esto supone la posibilidad de que la entidad estatal establezca en el pliego de condiciones reglas y/o causales de rechazo, dirigidas a evitar que se concentre la contratación en un único proponente. Además, el inciso en comento establece que, la decisión de la entidad de no adjudicar un contrato en lotes o segmentos puede obedecer –entre otras razones– a que: i) mediante este mecanismo se pueda restringir la competencia o ii) que la segmentación del mercado pueda conducir a que la ejecución del contrato sea imposible desde el punto de vista técnico o económico.

De acuerdo con estas consideraciones, es claro que todos los procesos de contratación pueden ser susceptibles de estructurarse en lotes, segmentos o grupos siempre que con ello no se restrinja la competencia o resulte inconveniente técnica o económicamente su ejecución bajo este esquema.

Sin embargo, la determinación del esquema por lotes y la forma en que se estructuran estos grupos o segmentos es de carácter discrecional de la entidad estatal. En este sentido, es fundamental que la entidad tenga en cuenta diversos criterios al momento de definir esta estructura, con el fin de adaptar el proceso de contratación a sus necesidades particulares. Además, se propicie un proceso competitivo que permita la participación de una pluralidad de oferentes.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Para tales efectos, la entidad deberá tener en cuenta los estudios previos y el respectivo análisis del sector para identificar las oportunidades y determinar qué aspectos pueden adelantarse en el proceso de contratación y la forma en la que se establecerá cada lote. En tal sentido, es esencial realizar estudios del mercado que incluyen la evaluación de la oferta y la demanda en el sector específico para comprender la situación actual del mercado, identificar a los posibles proveedores y determinar si hay suficiente competencia para garantizar una selección justa.

De igual manera, se deben verificar los requisitos que deben cumplir los proveedores en cada lote o segmento de la contratación. Esto implica identificar los servicios o productos necesarios, establecer los plazos y las cantidades requeridas, y definir cualquier requisito adicional que pueda ser relevante. Asimismo, antes de dividir el proceso de contratación en lotes o segmentos, es importante evaluar los posibles riesgos asociados, es decir, identificar los riesgos potenciales que podrían afectar la ejecución de los contratos y desarrollar estrategias para mitigarlos. También se deben considerar los riesgos financieros, legales y operativos relacionados con cada lote o segmento.

A su vez, al efectuar un análisis de viabilidad al momento de adelantar un proceso de contratación en lotes, se debe revisar si esta estrategia es factible y beneficiosa. Se deben considerar factores como los recursos disponibles, la capacidad de gestión y supervisión, y la posibilidad de lograr economías de escala o sinergias entre los lotes.

Igualmente, resulta importante realizar el correspondiente análisis de oferta y demanda para determinar el valor del precio en un proceso de contratación en lotes y segmentos. Este enfoque permite evaluar cómo la relación entre la oferta y la demanda afecta el precio de un bien o servicio en particular, de esta manera el análisis de oferta implica examinar la cantidad de bienes o servicios disponibles en el mercado para satisfacer la demanda.

En este orden de ideas, las entidades estatales, en el marco de su autonomía y discrecionalidad, podrán determinar la estructura de lotes y segmentos para contratar mediante la modalidad de la licitación pública y teniendo en cuenta el análisis detallado del sector, su oferta y demanda, así como la regulación normativa vigente en la materia. De la misma forma, la entidad deberá especificar en los pliegos de condiciones si un proponente puede

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

presentarse a varios lotes y resultar adjudicatario en uno o varios de los lotes o segmentos en los que se divide el proceso de contratación.

Así las cosas, la entidad estatal es la responsable de determinar el número de lotes en los que se dividirá el proceso de contratación. Esta información debe ser claramente especificada en el pliego de condiciones, el cual servirá como base para que la entidad organice la estructura de los lotes en la plataforma del SECOP, asegurando que este esquema de segmentación no restrinja la competencia o que pueda resultar inconveniente desde el punto de vista técnico. De este modo, la información registrada en la plataforma del SECOP es producto de lo determinado por cada entidad estatal en el marco de su autonomía.

Al respecto, vale la pena precisar que cuando se ha dividido el proceso de contratación en varios grupos o lotes, presentar una oferta para uno de ellos no equivale a presentar una propuesta parcial. En el primer caso, el proponente está presentando su propuesta con la intención de ser adjudicatario de un lote específico, lo que implica que debe cumplir con la totalidad de los requerimientos establecidos por la entidad para ese lote en particular. Por su parte, una propuesta parcial ocurre cuando no se cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego, ya sea para un solo lote o para varios. En este caso, la propuesta no responde a la totalidad de las exigencias, sino que el proponente presenta una oferta incompleta, lo que implica que no cumple con todos los puntos solicitados o los limita de alguna forma.

En esta línea, la presentación de la oferta a uno o varios lotes es permitido en un proceso de contratación y la entidad es la responsable de definir si un proponente puede resultar adjudicatario de uno o varios lotes. En contraste, la propuesta parcial puede ser objeto de rechazo en un proceso de contratación ya que, conforme a lo establecido en el numeral 6 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones. De esta manera, las ofertas que no cumplan con esta exigencia se consideran incompletas o, en su defecto, constituyen un condicionamiento que puede afectar el proceso de adjudicación, debido a que no responden integralmente a los requerimientos definidos por la entidad estatal.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, teniendo en cuenta el objeto de su consulta, es importante señalar que el pliego de condiciones es la hoja de ruta o plan⁴ sobre el cual se diseña, estructura y concreta el procedimiento de selección de contratistas. El mismo ha sido definido como un “acto jurídico mixto, que nace como un acto administrativo de contenido general y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo”⁵. En este sentido, en el marco de su discrecionalidad, cada entidad debe establecer la forma como se estructura el pliego de condiciones, el cual está condicionado a la proporcionalidad de las decisiones que toma en aras de garantizar la pluralidad de oferentes y la selección objetiva.

El rechazo de las ofertas y los eventos en los que proceden han sido asuntos de los que se ha ocupado la legislación nacional en materia de contratación pública, por lo que “la competencia de las entidades estatales para establecer eventos de exclusión de propuestas es de carácter residual y restringido”⁶. En ese sentido, si bien las entidades estatales, en ejercicio de la discrecionalidad que les corresponde en la configuración de los pliegos de condiciones, tienen competencia para determinar los requisitos que deben cumplir los proponentes para la presentación de ofertas⁷ y regular los eventos en los que procede su rechazo⁸, el ejercicio de tales facultades encuentra ciertos

⁴ OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Bogotá: Ed. 1ª. Diké, 2020. p. 383.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Radicado: 11001-03-26-000-2000-00020-01 (18.059). M.P. Alir Hernández Enríquez.

⁶ RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. Evaluación y rechazo de ofertas en la Ley 80 de 1993. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2016. p. 190.

⁷ Ley 80 de 1993 “Artículo 24. Del principio de transparencia. En virtud de este principio:

[...]

5o. En los pliegos de condiciones:

[...]

b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto de la licitación [...]”.

⁸ Decreto 1082 de 2015 “Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información

[...]

6. Las causas que dan lugar a rechazar una oferta [...]”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

límites en la ley y el reglamento, así como en los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese entendido, uno de los límites a la facultad para establecer causales de rechazo, se encuentra en la regla de subsanabilidad del párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, según la cual “La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos”, por lo que las entidades no podrán establecer causales de rechazo referentes a meros requisitos formales o rechazar las ofertas por esa razón.

De esta manera, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que las causales de rechazo pueden o no estar establecidas en el pliego de condiciones, sin perjuicio de que sean aplicables al proceso contractual las establecidas directamente en la ley. Así se estableció en la sentencia del 27 de abril de 2011, en los siguientes términos:

“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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 contratación⁹.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, existen dos eventos en los cuales procede el rechazo de la oferta: i) cuando se configure alguna de las causales de rechazo originadas en la ley o el reglamento y ii) cuando se materialicen las establecidas en el pliego de condiciones. 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 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.

De igual forma, esta Agencia ha reiterado la postura del Consejo de Estado, según la cual, por la naturaleza propia de las causales de rechazo, su aplicación es estricta y restrictiva, lo que significa que su interpretación gramatical prevalece sobre una interpretación extensiva o de otra índole, mediante la cual se pretenda ampliar su alcance. Al respecto, el Consejo de Estado¹⁰ sostuvo:

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Radicado: 25000-23-26-000-1997-03924-01 (18.293). C.P. Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de noviembre de 2013. Radicado 25000-23-26-000-1999-01850-01 (25.397). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“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, por el hecho de participar en el proceso licitatorio, 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, 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.”

Por lo expuesto, las causales de rechazo deben estar necesariamente nominadas en la Ley o en el pliego de condiciones, y no puede realizarse, frente a su redacción, ninguna interpretación extensiva. Por esta razón si el EGCAP o el pliego de condiciones no establecen de manera literal una causal de rechazo, en los términos expuestos, no podrán rechazarse las propuestas.

De conformidad con lo anterior, para garantizar el principio de selección objetiva, es necesario, entre otras, que las entidades estatales se abstengan de rechazar las ofertas, por el incumplimiento de requisitos meramente formales, sacrificando la favorabilidad que podría representar la oferta que adolezca de estos defectos, si se permitiese su corrección.

La decisión de rechazar, por regla general –salvo en los casos específicos previstos en la ley, como el de la imposibilidad de subsanar la no entrega de la garantía de seriedad de la oferta o de acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del procedimiento de selección –art. 5, par. 1º y 3º, Ley 1150 de 2007)– solo puede tomarse si, previamente, se ha permitido que los proponentes completen o corrijan la información relacionada con los requisitos que no asignan puntaje, como mecanismo para hacer prevalecer el derecho sustancial sobre las formalidades.

IV. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Constitución Política. Artículo 228.
- Ley 80 de 1993. Artículo 25 numeral 15, 30 numerales 7 y 8.
- Ley 1150 de 2007. Artículo 5 parágrafo 1.
- Ley 1882 de 2018. Artículo 5.
- Decreto-ley 222 de 1983.
- Decreto-ley 150 de 1976.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Radicado: 11001-03-26-000-2000-00020-01 (18.059). M.P. Alir Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Radicado: 25000-23-26-000-1997-03924-01 (18.293). C.P. Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 21 de noviembre de 2013. Radicado 25000-23-26-000-1999-01850-01 (25.397). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Bogotá: Ed. 1ª. Diké, 2020. p. 383.
- RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. Evaluación y rechazo de ofertas en la Ley 80 de 1993. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2016. p. 190.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se ha pronunciado sobre la promoción del proceso de contratación en lotes en los conceptos, C-670 del 19 de octubre de 2022, C-951 del 18 de enero de 2022, C-598 del 22 de septiembre de 2022, C-670 del 19 de octubre de 2022, C-113 del 12 de mayo de 2023, C-194 del 18 de mayo de 2023, C-064 del 5 de junio de 2023, C-084 del 30 de mayo del 2024, C-221 del 08 de agosto del 2024, C-518 del 30 de septiembre de 2024, C-1740 del 22 de diciembre de 2025, C-002 del 21 de enero de 2026 y C-643 del 29 de mayo de 2026 entre otros.

Por su parte sobre las causales de rechazo contempladas en el pliego de condiciones, esta Subdirección se ha pronunciado en los conceptos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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-244 del 13 de agosto de 2024, C- 848 del 4 de agosto de 2025 y C-1465 del 06 de noviembre de 2025 entre otros

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

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrarás orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion>

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026**, en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Recuerda también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026**, dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026>

Finalmente, si quieres seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárgalo aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica>

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.

Atentamente,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Daniel Eduardo Rojas Poveda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucia Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE