

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Taxatividad – Principio de legalidad – Interpretación restrictiva

Ahora bien, las inhabilidades e incompatibilidades al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley o la Constitución –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 contemplarían 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 seguridad jurídica, 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, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, que “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor 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”.

NULIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Nulidad Absoluta – Nulidad Relativa

En lo que respecta a la normativa del Sistema de Compra Pública, existen dos tipos de nulidades, estas son, la absoluta y la relativa. En ese sentido, la Ley 80 de 1993 señala como causales de nulidad absoluta del contrato estatal, las siguientes: i) que el contrato se celebre con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal, iii) se celebre con abuso o desviación de poder, iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos para el tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad.

En lo referente a la nulidad relativa, tanto la Ley 80 de 1993 como el Código Civil le atribuyen un carácter residual, pues una vez establecido el listado de causales de nulidad absoluta, señalan que la nulidad relativa corresponde a los demás vicios que se presenten en los contratos. De igual manera, el artículo 46 de la Ley 80 de 1993 señala que estos vicios podrán sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que genera el vicio.

ACTO DE ADJUDICACIÓN – Revocación Directa – Supuestos

En términos generales, la *revocación directa* puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa. Esta especie de extinción se diferencia de otras, pues “se trata de un mecanismo de extinción del acto

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración. [...] Esta figura debe distinguirse [...] de la *anulación*, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional”. Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata de un mecanismo unilateral de la administración, otorgado por el legislador para que esta revise sus propias decisiones.

Ahora bien, es necesario precisar el alcance de la primera excepción frente al supuesto objeto de consulta. Esa excepción para la irrevocabilidad del acto de adjudicación exige que la inhabilidad o incompatibilidad sea sobreviniente, es decir, que se haya *configurado* con posterioridad al acto de adjudicación y con anterioridad a la suscripción del contrato. Este requisito temporal es determinante y debe distinguirse con claridad del momento en que la entidad *conoce* la inhabilidad. En efecto, cuando la omisión de información sobre la situación de control societario del proponente impidió que la entidad advirtiera durante el proceso de selección una inhabilidad que ya existía antes de la adjudicación, no se está ante una inhabilidad sobreviniente en sentido estricto, sino ante una inhabilidad preexistente que la entidad no pudo detectar oportunamente. Que la entidad conozca esa circunstancia con posterioridad a la adjudicación —por ejemplo, a raíz de una decisión de la Superintendencia de Sociedades que declare la situación de control omitida— no transforma la naturaleza preexistente de la inhabilidad ni la convierte en sobreviniente, de modo que no se configura la primera excepción.

Sin embargo, el supuesto objeto de consulta, puede configurar la segunda excepción, esto es, que el acto de adjudicación se haya obtenido por *medios ilegales*, al fundarse en información societaria falsa o incompleta suministrada por el proponente.

DECRETO 1600 DE 2024 – Capítulo Tercero – Entidades obligadas a su aplicación

El artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1081 de 2015, en la versión modificada por el Decreto 1600 de 2024, delimita con precisión los sujetos a quienes se dirige el deber de verificar situaciones de control. Como lo ha precisado esta Agencia dicho ámbito comprende tres categorías de entidades, con distintos grados de obligatoriedad.

La primera categoría, sujeta al cumplimiento imperativo del artículo 2.1.4.3.2.1, la conforman los organismos, entidades y empresas del Estado del orden nacional pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público. Estas entidades deben verificar la existencia de situaciones de control *en sus procesos de contratación*, con independencia del sector económico al que pertenezcan o del objeto que contraten. La norma no distingue entre sectores, como energía, telecomunicaciones, salud, infraestructura, transporte, educación, ni establece excepciones. Por tanto, la obligación aplica de manera transversal a todas las entidades que satisfagan el criterio subjetivo fijado por el legislador.

La segunda categoría la integran las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación, que deben cumplir el capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública. Ello significa que en la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

medida en que estas entidades adelanten procesos regidos por el EGCAP, el deber de verificar situaciones de control les es exigible con la misma intensidad que a las entidades de la primera categoría.

La tercera categoría comprende las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, que en el marco de su autonomía y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994 deben aplicar en sus planes y políticas las líneas de acción contenidas en el capítulo, lo que incluye la verificación de situaciones de control. La conclusión que se desprende de este esquema es que la norma delimitó los sujetos obligados en función de su naturaleza jurídica y del nivel de gobierno al que pertenecen, sin establecer ninguna restricción o excepción basada en el sector económico en el que desarrollen su actividad contractual.

Por otra parte, el mismo artículo 2.1.4.3.2.1 establece, en su literal a), que quienes *se presenten como proponentes* en procesos de selección adelantados por las entidades destinatarias del capítulo, en el término máximo de tres días después del cierre definitivo de la presentación de ofertas, deberán poner de presente la existencia o no de situaciones de control de las que participen, y en particular, si son controlantes, controladas o comparten alguna de estas condiciones con otras personas que participen en el mismo proceso.

La norma tampoco estableció limitación alguna respecto de la naturaleza del proponente, el sector al que pertenece o el tipo de bien o servicio que ofrece. El deber de informar recae sobre todo proponente que participe en un proceso de selección adelantado por las entidades del ámbito de aplicación del decreto. En este sentido, el deber de transparencia societaria es una obligación de todos los participantes de los procesos de contratación estatal, con independencia del sector en que operen.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

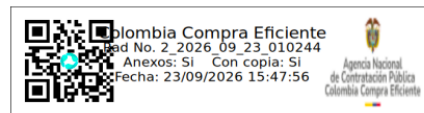
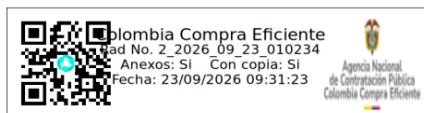
Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2026

Señor

Martín Hernando Escorcía Contreras

hernandoescorcia@hotmail.com

Bogotá D.C.



Concepto C-1323 de 2026

Temas: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Taxatividad – Principio de legalidad – Interpretación restrictiva / NULIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Nulidad Absoluta – Nulidad Relativa / ACTO DE ADJUDICACIÓN – Revocación Directa – Supuestos / DECRETO 1600 DE 2024- Capítulo Tercero – Entidades obligadas a su aplicación

Radicación: Respuesta a radicados No. **1_2026_08_21_011166**, **1_2026_08_24_011195**, **1_2026_08_25_011298**, **1_2026_09_02_011700**, **1_2026_09_02_011703** y **1_2026_09_03_011724** (acumulados)

Estimado señor Escorcía:

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, en virtud de lo dispuesto en la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante la cual resolvió conflicto negativo de competencias administrativas del 09 de julio de 2026, en la cual manifestó lo siguiente:

"[...] Los nuevos interrogantes, formulados por el ciudadano de manera textual, son los siguientes:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1. Aplicabilidad de su doctrina a actos administrativos distintos de los contratos bajo la Ley 80/1993

¿La doctrina expuesta en su respuesta, en particular, que la omisión de revelar la verdadera estructura societaria puede generar inhabilidades y afectar la validez de actos administrativos otorgados con base en información falsa o incompleta, también es aplicable a actos distintos de los contratos de prestación de servicios u obras?

Me refiero, por ejemplo, a:

- Concesiones de infraestructura (puertos, oleoductos, terminales logísticas),
- Autorizaciones ambientales o licencias de aprovechamiento otorgadas por autoridades ambientales,
- Permisos para operación de zonas francas o parques logísticos,
- Contratos de exploración y producción bajo regímenes especiales (ANH, Ecopetrol u otras agencias mineras).
- Otorgamiento de seguros de cumplimiento ante la Superintendencia Financiera,
- Y otros beneficios o relaciones con el Estado.

2. Efectos de una omisión sancionada por la Superintendencia de Sociedades

En el evento en que una empresa haya obtenido cualquiera de los beneficios anteriores con base en certificados de existencia y representación legal que no reflejaban su verdadera estructura societaria, es decir, omitió revelar que pertenece a un grupo empresarial bajo control ejercido por una matriz extranjera, y posteriormente se acredite mediante resolución en firme de la Superintendencia de Sociedades que dicha omisión constituyó una infracción al artículo 30 de la Ley 222 de 1995, ¿podrían considerarse viciados esos actos administrativos por haberse otorgado con base en información no verdadera o incompleta?

3. Deberes de los funcionarios públicos ante omisiones sancionadas

¿Qué deberes tiene el funcionario público que conozca esa omisión sancionada: abstenerse de renovar beneficios, informar a órganos de control, revisar oficiosamente la validez de los actos otorgados, o alguna otra medida prevista en el ordenamiento?

4. Aplicación a otros sectores de interés general

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

¿Este estándar de transparencia societaria también aplica a empresas que operan en sectores como telecomunicaciones, energía renovable, salud, educación superior o transporte masivo, cuando interactúan con entidades estatales bajo figuras contractuales o regulatorias?

[...]

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO. *DECLARAR competente a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, para dar respuesta a los interrogantes 1, 3 y 4 contenidos en el derecho de petición de consulta elevado por el señor Martín Hernando Escorcia Contreras, en coordinación con la Superintendencia de Sociedades, para dar respuesta a los interrogantes 2 y 4 del derecho de petición de consulta, según corresponda.*

SEGUNDO. *REMITIR, por intermedio de la Secretaría de la Sala, el expediente a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y a la Superintendencia de Sociedades para el ejercicio de la competencia correspondiente.*

[...]”

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 a 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concretas mencionadas en su petición, pero formulando consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿La omisión de verificar y revelar las situaciones de control del proponente configura una inhabilidad en la contratación estatal? ¿puede afectar la validez de actos administrativos y los contratos en los procesos de contratación estatal?; ii) ¿cómo debe proceder el funcionario público que considere que existe una omisión de información sobre la estructura societaria del proveedor o contratista?; y iii) ¿la obligación establecida en el artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1081 de 2015 aplica según el sector al cual pertenezca la entidad que adelanta el Proceso de Contratación?

2. Respuesta:

De manera preliminar se informa que, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral primero de la parte resolutive de la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 9 de julio de 2026, la Superintendencia de Sociedades remitió a esta Agencia el Oficio número 2026-01-643121, mediante el cual absolvió, en el ámbito de su competencia, los interrogantes 2 y 4 del derecho de petición de consulta elevado. En dicho oficio, la Superintendencia se pronunció sobre los efectos de la declaratoria administrativa de una situación de control o grupo empresarial en relación con los actos expedidos por otras autoridades, así como sobre el carácter transversal de la obligación de revelar e inscribir dicha situación con independencia del sector económico en que opere la sociedad. El referido oficio se adjunta al presente concepto como insumo en los términos ordenados por el Consejo de Estado, y sus consideraciones se entienden complementarias a la respuesta que esta Agencia formula a continuación desde el ámbito de la contratación pública.

i. La omisión de revelar la verdadera estructura societaria no constituye, por sí misma, una inhabilidad para contratar con el Estado, pues la ley no le atribuyó tal carácter y las causales de inhabilidad son taxativas y de interpretación restrictiva. Sin embargo, dicha omisión puede impedir que la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidad contratante advierta la configuración de inhabilidades legalmente tipificadas que el ordenamiento extiende expresamente a matrices, subordinadas y grupos empresariales. Entre estas se encuentra la del literal j) del numeral 1° del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 2014 de 2019, cuya lógica anticorrupción impide que la persona o empresa sancionada utilice vehículos societarios relacionados para eludir la restricción. Igualmente aplica la inhabilidad del literal k) *ibídem*, cuya extensión societaria alcanza a las personas jurídicas en las cuales los socios controlantes hayan financiado campañas políticas por encima del tope legal.

Para prevenir la configuración de estas causales, el artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el Decreto 1600 de 2024, impone a las entidades destinatarias el deber de verificar la existencia de situaciones de control conforme a los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. La información sobre situaciones de control es, en ese contexto, un punto de referencia esencial para verificar la capacidad jurídica del proponente. Cuando dicha información es omitida o distorsionada, la ausencia del cumplimiento del deber se convierte en un impedimento para que la entidad verifique adecuadamente esa capacidad, lo que puede dar lugar a que el proponente no sea rechazado e incluso resulte adjudicatario a pesar de estar inhabilitado.

En consecuencia, si una empresa obtuvo un contrato presentando información que no reflejaba su verdadera estructura societaria, y posteriormente se declara por resolución en firme de la Superintendencia de Sociedades que omitió revelar su pertenencia a un grupo empresarial o su situación de control societario, esta circunstancia puede ser relevante para afectar la validez de los actos administrativos proferidos en el marco del proceso, así como del contrato mismo, en la medida en que la información societaria distorsionada pudo incidir en la verificación de las causales de inhabilidad y, con ello, en la verificación de requisitos habilitantes como la capacidad jurídica.

Cuando como consecuencia de esa omisión la entidad contratante celebre el contrato con quien se encontraba legalmente impedido para ello, dicho contrato estará afectado de nulidad absoluta por la causal primera del artículo 44 de la Ley 80 de 1993. Esto es así porque la inhabilidad, al tener carácter objetivo, opera con independencia de que la entidad la haya conocido o verificado, sin que su desconocimiento tenga la virtualidad de sanearla.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Adicionalmente, si el acto de adjudicación es declarado nulo porque el supuesto objeto de consulta configura una de las causales que dispone la ley para ello, también lo será el contrato estatal que en este se fundamente, por configuración de la causal cuarta del artículo 44 de la Ley 80 de 1993. En cualquiera de los dos casos, cuando la nulidad absoluta derive de las causales de los numerales 1º y 4º del artículo 44, el jefe o representante legal de la entidad deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo motivado y ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre, conforme al artículo 45 de la Ley 80 de 1993.

Las actuaciones procedentes frente al acto de adjudicación o al contrato celebrado dependen del momento procesal en que se tenga conocimiento de la omisión y de la naturaleza de la irregularidad detectada. Cuando la omisión se conoce antes de la suscripción del contrato, la entidad podrá valorar si se configura la causal que habilita la revocación directa del acto de adjudicación por haber sido obtenido por medios ilegales, conforme al artículo 9 de la Ley 1150 de 2007.

Una vez perfeccionado el contrato, la determinación sobre su validez corresponde al juez del contrato, quien podrá declarar la nulidad del acto de adjudicación y, como consecuencia, la nulidad absoluta del contrato por la causal del numeral 4º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, o directamente por la causal del numeral 1º cuando se acredite que el contratista se encontraba incurso en una inhabilidad tipificada al momento de la celebración.

En cuanto a los actos administrativos no relacionados con el proceso contractual —como las licencias ambientales, permisos de zonas francas, autorizaciones de exploración y producción, entre otros mencionados en la consulta—, esta Agencia precisa que su régimen de validez está determinado por la Ley 1437 de 2011 y el marco normativo sectorial específico, y no por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, excede la competencia de esta Agencia pronunciarse sobre la validez de actos proferidos fuera del proceso de contratación estatal y en el marco de procesos administrativos como los enlistados en su consulta.

ii. La determinación de las actuaciones que debe adelantar el funcionario público depende del momento del proceso de contratación en que conoce de la omisión de información sobre la situación de control societario del

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

proponente o contratista, y las consecuencias jurídicas que esa omisión puede producir conforme al ordenamiento jurídico.

Si la omisión se advierte durante la evaluación de las ofertas, el funcionario deberá verificar si la información es subsanable conforme al parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y requerir al proponente para que la suministre dentro del plazo establecido en el pliego; si del análisis concluye que existe una inhabilidad, deberá rechazar la oferta pues su configuración no admite subsanación; y si el proponente no atiende el requerimiento dentro del plazo fijado en el pliego, podrá rechazar la oferta en los términos que recomienda esta Agencia en la Circular Externa Única, siempre que se haya establecido esta causal en el pliego de condiciones. Si la omisión se conoce entre la adjudicación y la suscripción del contrato, deberá valorar si procede la revocación directa del acto de adjudicación por haber sido obtenido por medios ilegales. Si se conoce durante la ejecución del contrato, deberá evaluar si se configuró una inhabilidad sobreviniente conforme al artículo 9° de la Ley 80 de 1993. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, cuando la nulidad absoluta derive de las causales de los numerales 1° y 4° del artículo 44, el jefe o representante legal de la entidad deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado.

Con independencia del momento en que conozca la omisión, el funcionario deberá poner en conocimiento de las autoridades competentes las situaciones que sean de su competencia, por ejemplo, a la Superintendencia de Industria y Comercio cuando existan indicios de que la estructura de control societario fue utilizada para materializar una práctica contraria a la libre competencia económica; a la Fiscalía General de la Nación cuando la omisión pueda configurar el delito de colusión en licitaciones públicas tipificado en el artículo 410 del Código Penal u otras conductas punibles; y a la Superintendencia de Sociedades cuando sospeche que la situación societaria real del proponente o contratista no corresponde a la informada a la entidad ni a la que consta en el RUP o ha sido verificada por las Cámaras de Comercio.

En términos generales, la conducta del funcionario debe ajustarse al estándar del servidor que, al enterarse del incumplimiento de un deber legal, actúa de manera diligente y proporcional según el momento procesal y las circunstancias del caso, dando efectos jurídicos a la información disponible y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

absteniéndose de continuar actuando sobre la base de información que sabe o sospecha fundadamente que es falsa o incompleta.

iii. El artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1600 de 2024, delimitó el ámbito subjetivo de aplicación del deber de verificar situaciones de control en función de la naturaleza jurídica de las entidades y del nivel de gobierno al que pertenecen, sin establecer restricción o excepción alguna basada en el sector económico en que desarrollen su actividad contractual. Las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva deben verificar la existencia de situaciones de control en todos sus procesos de contratación, con independencia del sector al que pertenezcan o del objeto que contraten; las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las instituciones con regímenes especiales de contratación quedan igualmente sujetas en los aspectos en que deban aplicar el régimen general de contratación; y las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas deben aplicar en sus planes y políticas las líneas de acción contenidas en el capítulo, en el marco de su autonomía.

Desde la perspectiva de los proponentes, la norma tampoco estableció limitación alguna respecto de su naturaleza, el sector al que pertenecen o el tipo de bien o servicio que ofrecen. El deber de informar la existencia o inexistencia de situaciones de control recae sobre todo proponente que participe en un proceso de selección adelantado por las entidades destinatarias del decreto, con independencia del sector económico en que opere. En consecuencia, el estándar de transparencia societaria aplica de manera transversal a todos los sujetos allí dispuestos —incluyendo empresas que operan en sectores de telecomunicaciones, energía renovable, salud, educación superior o transporte masivo— pues el único criterio determinante es de orden subjetivo: que la entidad contratante se encuentre dentro del ámbito de aplicación de la norma y que el proponente participe en un proceso de selección adelantado por dicha entidad.

Dentro de este marco, al tratarse de un análisis que debe realizarse frente a cada asunto particular y concreto, 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad Estatal establecerá la forma de adelantar su gestión contractual y determinará, bajo su propia responsabilidad, los aspectos objeto de consulta, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente definir, autorizar o validar esa decisión.

3. Razones de la respuesta:

i. Las inhabilidades e incompatibilidades son circunstancias establecidas por la Constitución o la ley que impiden que personas naturales o jurídicas sean elegidas o designadas en un cargo público o celebren contratos con el Estado, con el objetivo de garantizar la idoneidad, imparcialidad, probidad, transparencia y moralidad de la función pública, garantizando el interés general.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado es un conjunto de restricciones establecidas por el constituyente o por el legislador que afectan directamente la capacidad de las personas para establecer relaciones contractuales con el Estado, que pueden resultar de condenas, sanciones o situaciones previamente establecidas por el ordenamiento jurídico. En esta medida, 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 en 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

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

Así las cosas, 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. La Corte Constitucional ha reconocido que estas limitaciones deben estar justificadas en la salvaguarda del interés general y que su lectura e interpretación es taxativa y restrictiva:

“Todo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de suyo excluye a ciertas categorías de personas del proceso de contratación, generando incapacidades especiales, impedimentos y prohibiciones de variada naturaleza, que en cierta medida afectan el derecho a la personalidad jurídica traducido, a su turno, en el principio general de capacidad legal [CC arts. 1502 y 1503; ley 80 de 1993, art. 6]. De ordinario, como ocurre en la contratación estatal, la inobservancia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se erige en causal de nulidad del contrato celebrado en esas condiciones (ley 80 de 1993, art. 44).

El carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de este régimen y el de las correlativas nulidades, obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general ínsito en la contratación pública de manera que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Es evidente que si la restricción legal [incompatibilidad o inhabilidad] no se

² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sustenta en ninguna necesidad de protección del interés general o ésta es irrazonable o desproporcionada, en esa misma medida pierde justificación constitucional como medio legítimo para restringir, en ese caso, el derecho a la igualdad y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que resultan rechazadas del ámbito contractual del Estado”³.

Además, la Corte Constitucional explica 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, 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:

“Las limitaciones y restricciones que se contienen en el citado estatuto, predicables de la relación Estado-particulares y que afectan los diversos momentos de formación, celebración y ejecución de los contratos estatales, se refieren a una faceta de la actividad del Estado y en la que se contempla, en los términos de la ley, una especial modalidad de participación o colaboración de los particulares en su papel de contratistas. La ley demandada recae sobre una materia que pertenece al dominio de la esfera estatal y pública, dentro de la cual no rige el principio *pro libertate*, sino el de legalidad, el que ordena que la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley (CP art. 6).
[...]

Se comprende con facilidad que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, corresponde a una materia de normal y obligada inclusión en un estatuto contractual. El legislador, a quien se ha confiado expedir el indicado estatuto, tiene, pues, competencia para establecerlo (CP art. 150)”⁴.

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

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ Ibídem.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

propias de la persona y garantizan la moralidad, la imparcialidad, la eficacia y la transparencia⁵.

A manera de ejemplo, en materia contractual, los literales c), d) y j) del numeral 1 del artículo 8 de la Ley 80 de 1993⁶ establecen inhabilidades-sanción, porque la prohibición para contratar con el Estado en esos eventos es una consecuencia de una declaratoria de responsabilidad que surge luego de un proceso sancionatorio –administrativo, disciplinario o penal–; mientras que las inhabilidades de los literales f), g) y h) del numeral 1 de la norma citada establecen inhabilidades-requisito, pues no se configuran por la comisión previa de una falta o un delito que dio lugar a una declaratoria por parte de la Administración o el juez, sino de aspectos propios de la persona, derivados, por ejemplo, del parentesco o la afinidad o de la condición de servidor público. En

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-780 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ Ley 80 de 1993: "Artículo 8: 1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:

- a) Las personas que se hallen inhabilitadas para contratar por la Constitución y las leyes.
 - b) Quienes participaron en las licitaciones o concursos o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados.
 - c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.
 - d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.
 - e) Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado.
 - f) Los servidores públicos.
 - g) Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación o concurso.
 - h) Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación o concurso.
 - i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.
- Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d) e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la sentencia que impuso la pena, o del acto que dispuso la destitución; las previstas en los literales b) y e), se extenderán por un término de cinco (5) años contado a partir de la fecha de ocurrencia del hecho de la participación en la licitación o concurso, o de la de celebración del contrato, o de la de expiración del plazo para su firma.

j) Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración pública, o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional.

Esta inhabilidad procederá preventivamente aún en los casos en los que esté pendiente la decisión sobre la impugnación de la sentencia condenatoria. Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas. También se considerarán inhabilitadas para contratar, las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería jurídica en los términos de ley, o cuyos representantes legales, administradores de hecho o de derecho, miembros de junta directiva o sus socios controlantes, sus matrices, subordinadas y/o las sucursales de sociedades extranjeras, hayan sido beneficiados con la aplicación de un principio de oportunidad por cualquier delito contra la Administración pública o el patrimonio del Estado. La inhabilidad prevista en este literal se extenderá de forma permanente a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en las calidades presentadas en los incisos anteriores, y se aplicará de igual forma a las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos mencionados en este literal [...].

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ambos eventos, la inhabilidad tiene como fuente una situación o un hecho propio del proponente –una conducta o una condición– ajena a la oferta. La inhabilidad surge, entre otros, por su grado de parentesco o afinidad, por su condición de servidor público o por una declaratoria de responsabilidad penal, disciplinaria o sancionatoria contractual sobre él.

Igualmente, en la contratación estatal, la capacidad también es un *requisito de validez* de los contratos, tanto en el régimen de las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁷ como en el de las entidades exceptuadas de aquel⁸. Si bien la regulación de la capacidad se integra por varias disposiciones y exigencias especiales –como el requisito de inscribirse, por regla general, en el Registro Único de Proponentes (RUP), establecido en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012⁹–, se destaca el régimen de inhabilidades e incompatibilidades como un conjunto de normas que imponen restricciones para los sujetos que, eventualmente, pretendan participar en los procedimientos de selección o celebrar contratos con las entidades estatales¹⁰.

Las inhabilidades son prohibiciones para concurrir a los procedimientos de selección y para contratar con el Estado, que se derivan: i) de la existencia de

⁷ Ley 80 de 1993: "Artículo 6. De la capacidad para contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales.

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

⁸ Código Civil: "Artículo 1502. Requisitos para obligarse. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

1o.) que sea legalmente capaz.

[...]

La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra".

⁹ Decreto Ley 19 de 2012: "Artículo 221. El artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, quedará así:

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

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes".

¹⁰ En tal sentido, José Luis Benavides comenta que "Aunque la mayoría de las reglas limitativas de la responsabilidad contractual se aplican a la administración, existen también algunas restricciones importantes a la capacidad de los contratistas: el régimen de inhabilidades e incompatibilidades (1) y la obligación de ciertos proponentes de inscribirse en el *registro único* (2)" (BENAVIDES, José Luis. El contrato estatal. Entre el Derecho público y el Derecho privado. 2ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. p. 278).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

comportamientos reprochables o de sanciones anteriormente impuestas¹¹, ii) de vínculos personales relativos al parentesco o al estado civil¹² o iii) de una actividad u oficio que se desempeñó en el pasado¹³. De otro lado, las incompatibilidades, según un sector de la doctrina, son prohibiciones para participar en los procedimientos de selección y para celebrar contratos estatales, fundadas en la presencia de una calidad que ostenta el sujeto interesado en realizar alguna de dichas actividades, que no puede coexistir con su calidad de

¹¹ Son inhabilidades que responden a esta circunstancia, entre otras, las siguientes: "Quienes participaron en las licitaciones o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados" (art. 8, num. 1º, lit. b, Ley 80/93); "Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad" (art. 8, num. 1º, lit. c), Ley 80/93); "Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución" (art. 8, num. 1º, lit. d), Ley 80/93); "Quienes sin justa causa se abstengan de suscribir el contrato estatal adjudicado" (art. 8, num. 1º, lit. e), Ley 80/93); "i) Los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria" (art. 8, num. 1º, lit. i), Ley 80/93); "Las personas naturales que hayan sido declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquiera de los delitos o faltas contemplados por la Ley 1474 de 2011 y sus normas modificatorias o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional" (art. 8, num. 1º, lit. j), Ley 80/93); "El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato" (art. 8, num. 1º, lit. k), Ley 80/93); "Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años; [...] Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años; [...] Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales" (art. 90, lit. a), b) y c), Ley 1474/11, modificado por el art. 43, Ley 1955/19.

¹² Por ejemplo, a título enunciativo, las siguientes: "Quienes sean cónyuges o compañeros permanentes y quienes se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquier otra persona que formalmente haya presentado propuesta para una misma licitación" (art. 8, num. 1º, lit. g), Ley 80/93); "Las sociedades distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el representante legal o con cualquiera de los socios de una sociedad que formalmente haya presentado propuesta, para una misma licitación" (art. 8, num. 1º, lit. h), Ley 80/93); "Las personas que tengan vínculos de parentesco, hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con los servidores públicos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o con los miembros de la junta o consejo directivo, o con las personas que ejerzan el control interno o fiscal de la entidad contratante" (art. 8, num. 2º, lit. b), Ley 80/93); "El cónyuge, compañero o compañera permanente del servidor público en los niveles directivo, asesor, ejecutivo, o de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien ejerza funciones de control interno o de control fiscal" (art. 8, num. 2º, lit. c), Ley 80/93); "Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo" (art. 8, num. 2º, lit. d), Ley 80/93).

¹³ Verbigracia, entre otras, las que se indican a continuación: "Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato [...]" (art. 8, num. 1º, lit. k), Ley 80/93, modificado por el art. 33, Ley 1778/16); "Quienes fueron miembros de la junta o consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante" (art. 8, num. 2º, lit. a), Ley 80/93); "Directa o indirectamente las personas que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios" (art. 8, num. 2º, lit. f), Ley 80/93, adicionado por el art. 4º, Ley 1474/2011).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

proponente o contratista del Estado¹⁴. En todo caso, a pesar de la existencia de distintos criterios para diferenciar las inhabilidades de las incompatibilidades, de la presencia de ellas se derivan las mismas consecuencias jurídicas, esto es, la limitación de la capacidad contractual, como se desarrolló en el numeral 2.1. de este concepto. De manera que la presencia de ellas impide que se puedan celebrar contratos con el Estado o participar en procedimientos de selección de las entidades estatales, por lo que de cualquiera de ellas se derivan los mismos efectos jurídicos¹⁵.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación pública responde a la tendencia, vigente desde hace varias décadas en nuestro país, pero que se ha reforzado en los últimos años, de asegurar que la actividad de provisión de los bienes, obras y servicios por parte de las entidades estatales se efectúe cumpliendo con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, especialmente con probidad y transparencia. Por ello, como destaca la doctrina, las inhabilidades e incompatibilidades son herramientas en la lucha contra la corrupción, adoptando paulatinamente una naturaleza sancionatoria o “neopunitiva”¹⁶. Si bien no todas las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son consecuencia de una medida de reproche ni de una sanción previa, como ya se explicó, es indiscutible que en los años más recientes los lamentables hechos de corrupción han generado, como respuesta del legislador,

¹⁴ Como las señaladas a continuación: “Los servidores públicos” (art. 8, num. 1º, lit. f), Ley 80/93; “Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y las sociedades anónimas que no tengan el carácter de abiertas, así como las sociedades de responsabilidad limitada y las demás sociedades de personas en las que el servidor público en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, o el miembro de la junta o consejo directivo, o el cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil de cualquiera de ellos, tenga participación o desempeñe cargos de dirección o manejo” (art. 8, num. 2º, lit. d), Ley 80/93; “Los miembros de las juntas o consejos directivos. Esta incompatibilidad sólo se predica respecto de la entidad a la cual prestan sus servicios y de las del sector administrativo al que la misma esté adscrita o vinculada” (art. 8, num. 2º, lit. e), Ley 80/93; “Quien haya celebrado un contrato estatal de obra pública, de concesión, suministro de medicamentos y de alimentos o su cónyuge, compañero o compañera permanente, pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y/o primero civil o sus socios en sociedades distintas de las anónimas abiertas, con las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, durante el plazo de ejecución y hasta la liquidación del mismo, no podrán celebrar contratos de interventoría con la misma entidad” (art. 5, Ley 1474/11).

¹⁵ En esta línea Dávila Vinuesa Expresa: “El legislador para calificar estas prohibiciones emplea dos vocablos: Inhabilidades o incompatibilidades, los cuales en un examen desprevénido podrían sugerir ideas diferentes y en consecuencia, efectos también distintos. Sin embargo, se trata de conceptos que no producen distinciones más allá de las puramente semánticas. En nada afecta el calificar una causal con denominación diferente a la empleada en el texto legal, cuando mucho se criticará la falta de precisión. Ello es así por cuanto los efectos jurídicos que se general para una y otra son exactamente los mismos. Incluso se podría afirmar que ante la semejanza de las figuras, conviene emplear un único vocablo, con lo cual serían innecesarios los intentos y las elucubraciones y explicaciones, algunas novedosas que podrían ensayarse”. (DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 148).

¹⁶ BARRETO ROZO, Antonio Alejandro. Inhabilidades de la contratación estatal, efectos y neopunitivismo en el Estatuto Anticorrupción. En: ALVIAR GARCÍA, Helena (Coordinadora). Nuevas tendencias del Derecho administrativo. Bogotá: Universidad de los Andes; Temis, 2016. pp. 63-99.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

un incremento de las restricciones a la capacidad contractual, dirigidas a prevenir este tipo de situaciones o a sancionar tales conductas.

Ahora bien, las inhabilidades e incompatibilidades al ser restricciones o límites especiales a la capacidad para presentar ofertas y celebrar contratos estatales, solo pueden tipificarse en la ley o la Constitución –o sea, deben satisfacer el principio de legalidad– y su interpretación debe ser *restrictiva*¹⁷, pues si se admitiera una interpretación amplia, extensiva o finalista de las mismas, tales enunciados normativos contemplarían 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 seguridad jurídica, 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.

Con respecto a su consulta, en lo que respecta a las estructuras societarias, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública prevé algunas causales de inhabilidad que se extienden expresamente a matrices, subordinadas, grupos empresariales y sucursales de sociedades extranjeras. De esta forma, para que la entidad pueda verificar la configuración de alguna de estas, será fundamental que cuente con información sobre la situación de control de determinado proveedor, por ejemplo, que se encuentre registrada en el RUP.

Por ejemplo, la inhabilidad del literal j) del numeral 1º del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 2014 de 2019, mantiene a grandes rasgos la configuración de la inhabilidad respecto a las personas naturales declaradas responsables judicialmente por la comisión de delitos relacionados con actos de corrupción, así como las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional. Además de las personas jurídicas sobre las cuales se haya ordenado la suspensión de la personería, la restricción se extiende a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas, a los grupos empresariales a los que estas pertenezcan

¹⁷ Ibídem. p. 69.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo y a las sucursales de sociedades extranjeras.

En efecto, la norma señala expresamente que, en materia societaria, la inhabilidad se extiende a las matrices y subordinadas de la persona inhabilitada; los grupos empresariales a los que pertenezcan, cuando la conducta delictiva haya sido parte de una política del grupo; las sucursales de sociedades extranjeras; así como, cualquier persona jurídica en la que los sujetos inhabilitados actúen como administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o socios controlantes.

Por otra parte, el literal k) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, adicionado por la Ley 1474 de 2011 y modificado por la Ley 1778 de 2016, prohíbe contratar a quienes financiaron campañas políticas a la Presidencia, gobernaciones, alcaldías o Congreso de la República con aportes por encima del 2% del tope permitido en cada circunscripción. La extensión societaria de esta inhabilidad alcanza a las personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de junta directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona dichas campañas.

El máximo tribunal constitucional ha indicado, al tratar de precisar el sentido de este tipo de normas, que “[...] el intérprete de las disposiciones legislativas en la materia ha de ceñirse en la mayor medida posible al tenor 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”¹⁸. 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”¹⁹. En tal sentido, la Sección Tercera ha señalado que:

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1039 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto. La Corte Constitucional ha mantenido este criterio en las sentencias: C-903 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-101 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; entre otras.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de abril de 2015. Exp. 2251. C.P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"[...] de conformidad con la jurisprudencia uniforme y reiterada de esta Corporación, la aplicación de las normas que contemplan inhabilidades e incompatibilidades, como en general de todas aquellas que comportan prohibiciones o limitaciones, deben responder a una interpretación restrictiva que no permite su extensión, por vía de la figura de la analogía, a supuestos no contemplados por el ordenamiento"²⁰.

También ha dicho que:

"[...] la aplicación de estos preceptos exige una interpretación restrictiva, dado que según el principio hermenéutico *pro libertate*, entre varias interpretaciones posibles de una norma que regula una inhabilidad, debe preferirse aquella que menos limita el derecho de las personas; en otros términos, se encuentra prohibida constitucionalmente la interpretación extensiva de las causales de inhabilidad, toda vez que las palabras de la ley son la frontera que no se puede traspasar en el ejercicio hermenéutico de las mismas, pues de hacerlo se vulnerarían los derechos fundamentales al debido proceso (art. 29 CN) y a la igualdad (art. 13 Ibid.); [...]"²¹.

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. Además, en relación con la determinación de las causales de inhabilidad e incompatibilidad, la Corte Constitucional ha resaltado que la competencia para determinar qué hechos o situaciones generan inhabilidades o incompatibilidades para contratar con el Estado la tiene el legislador²².

ii. El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está orientada hacia el servicio de los intereses generales y se fundamenta en principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Asimismo, conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, las acciones administrativas deben llevarse a cabo con transparencia.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de junio de 2015. Exp. 40.635. C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

²¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Rad. 24.057. C.P. Olga Mérida Valle De La Hoz.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El artículo 200 de la Ley 2294 de 2023 estableció el deber de formular una Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, la protección de los derechos humanos, los recursos públicos, así como generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y el cuidado del medio ambiente²³. De este modo, la estrategia de la lucha contra la corrupción incluye las dimensiones de la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho de acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y gestión pública, la innovación pública y la prevención, detección, gestión y sanción de riesgos y hechos de corrupción.

En la búsqueda de fortalecer una estrategia de lucha contra la corrupción se expidió el Decreto 1600 de 2024. El Capítulo 3º, Sección 1º, Título 4º, Parte 1º, Libro 2º del Decreto 1081 de 2015, que fue modificado por el artículo 2 del reglamento citado, tiene como objeto: “[...] establecer los lineamientos, mecanismos y directrices necesarios para la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, la confianza ciudadana y el Estado social de derecho, garantizar la protección de los derechos humanos relativos a la protección de los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y protección del medio ambiente. Asimismo, procura fomentar una cultura de

²³ “Artículo 200. *Estrategia nacional de lucha contra la corrupción*. Con el propósito de fortalecer las Instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, garantizar la protección de los derechos humanos, proteger los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y proteger el Medio Ambiente, el Gobierno nacional formulará una Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

La Estrategia tendrá como dimensiones la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho al acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y la gestión pública, la innovación pública y la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial.

El Gobierno nacional en cabeza de la Secretaría de Transparencia y las Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización, serán responsables de la coordinación, elaboración y evaluación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la corrupción. La Red Nacional de Observatorios Anticorrupción y el Departamento Nacional de Planeación prestarán apoyo técnico para su formulación, monitoreo y seguimiento.

En el proceso de formulación de la Estrategia se realizará una evaluación de la capacidad institucional y misional de las entidades públicas, del funcionamiento de las instancias e instrumentos de planeación existentes para la lucha contra la corrupción, y de las debilidades de articulación y coordinación interinstitucional. Así mismo, en el desarrollo de esta estrategia se promoverá la implementación de las disposiciones previstas en la Ley 1712 de 2014 frente al diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública y la Ley 2195 de 2022 en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción, el control y monitoreo constante del riesgo de corrupción, así como la pedagogía para la promoción de la participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción.

Parágrafo 1º. En la estrategia se contemplarán los mecanismos para el seguimiento y control de los recursos públicos administrados mediante fondos o patrimonios autónomos.

Parágrafo 2º. La Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, la Comisión Nacional de Moralización, las Comisiones Regionales de Moralización y las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar recomendaciones durante la formulación y evaluación de la Estrategia.

Parágrafo 3º. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional formulará y adoptará la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

revalorización y cuidado de lo público, a través de herramientas de transparencia, fortalecimiento de la veeduría ciudadana, acceso efectivo a la información, participación ciudadana y debida diligencia en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción” –artículo 2.1.4.3.1.1–.

El ámbito o campo de aplicación de este capítulo está regulado en el artículo 2.1.4.3.1.2 que señala que sus reglas están dirigidas a las entidades y empresas del Estado del orden nacional y pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público²⁴. Además, dispone que las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación deben cumplir las obligaciones del presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública.

En los temas no regulados por dicho régimen, no se aplica lo dispuesto en el artículo 2.1.4.3.2.1, por lo que las demás disposiciones deberán aplicarse, de acuerdo con su estructura orgánica y la normativa aplicable a su funcionamiento. Con respecto a las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas el citado artículo dispone que en el marco de su autonomía y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo, aplicarán en sus planes y políticas, las líneas de acción contenidas en el presente Capítulo, conforme a lo regulado en el precitado artículo 200 de la Ley 2294 de 2023.

En el capítulo referido, el artículo 2.1.4.3.2.1 indica que las entidades definidas en el artículo 2.1.4.3.1.2 del decreto, deberán garantizar acciones en desarrollo de la gestión contractual a su cargo, sin perjuicio de las demás obligaciones legales y reglamentarias, a saber:

“a) Verificar la existencia de situaciones de control. En los términos de los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, de las personas jurídicas

²⁴ “Artículo 2.1.4.3.1.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de este Capítulo rigen en todo el territorio nacional y se aplicarán en todos los organismos, entidades y empresas del Estado del orden nacional y pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación, darán pleno cumplimiento a las obligaciones consagradas en el presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública. En los aspectos no regulados por dicho régimen, no se aplicará a ellas lo dispuesto en el artículo 2.1.4.3.2.1, las demás disposiciones deberán aplicarse de conformidad con su estructura orgánica y la normativa aplicable a su funcionamiento.

Las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, en el marco de su autonomía y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley orgánica de Plan de Desarrollo, aplicarán en sus planes y políticas, las líneas de acción contenidas en el presente Capítulo, en virtud de lo señalado por el artículo 200 de la Ley 2294 de 2023”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

oferentes y/o de los proponentes plurales. Quienes se presenten como proponentes en procesos de selección adelantados por las entidades destinatarias del presente Capítulo, en el término máximo de tres (3) días después del momento en que se cierre definitivamente la presentación de ofertas, deberán poner de presente la existencia o no de situaciones de control de las que participen y, en particular, si son contratantes, controladas o comparten alguna de estas condiciones con otras personas que se encuentren participando en el mismo procedimiento de contratación. Para el caso de los proponentes plurales, deberán indicar si las personas que los conforman se encuentran en alguna de las situaciones descritas anteriormente. Para el caso de los proponentes plurales, deberán indicar si las personas que los conforman se encuentran en alguna de las situaciones descritas anteriormente.

Las entidades contratantes examinarán la existencia de las circunstancias antes descritas, con base en la información proporcionada por los oferentes y en la que reposa en los expedientes públicos registrados ante las Cámaras de Comercio, con el fin de prever la configuración de las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993.

Cuando, en desarrollo del análisis mencionado se adviertan circunstancias que pudieran implicar afectaciones a la libertad de concurrencia o competencia, o a la pluralidad real de oferentes dentro del proceso de selección correspondiente, la entidad contratante deberá evaluar la necesidad de poner tales situaciones en conocimiento de los entes de control competentes y, de ser necesario, solicitar su acompañamiento preventivo. La Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, se articulará con las entidades competentes con el fin de generar los mecanismos necesarios para mitigar los riesgos de corrupción que puedan advertirse como consecuencia del análisis dispuesto en este literal.

b) Aplicar buenas prácticas para la contratación transparente. Las entidades deberán garantizar que las guías y manuales definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para la definición de criterios que permitan garantizar la pluralidad de oferentes, se apliquen en la organización.

En consecuencia, en los documentos del proceso deberá dejarse constancia que en la estructuración se tuvieron en cuenta las prácticas recomendadas por Colombia Compra Eficiente.

c) Fortalecer los análisis de mercado para la fijación objetiva de precios. En la elaboración del análisis de mercado para fijar los precios, deberán realizarse estudios públicos y abiertos, que permitan un análisis comparativo de los precios de referencia para alcanzar valores de mercado favorables y mayor eficiencia en el gasto. En esa medida, y con el fin de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mitigar sobre costos, en la definición de presupuestos a partir de cotizaciones no se podrán realizar consultas cerradas ni direccionadas a grupos reducidos de empresas y se verificará la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de las empresas que coticen. En todo caso, en los documentos del proceso debe quedar constancia del proceso que permitió la determinación del precio, el mecanismo seleccionado para fijarlo y la justificación de esa elección”.

Lo anterior debía ser incorporado por parte de las entidades definidas en el artículo 2.1.4.3.1.2 en los manuales de contratación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto 1600 de 2024 –parágrafo 1–. Asimismo, deben ser incorporadas por parte de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas en el marco de su autonomía contemplada en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994 –parágrafo 2–.

Concretamente, el literal a) del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1600 de 2024, dispone que los organismos, entidades y empresas del Estado del orden nacional y pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público deben verificar la existencia de situaciones de control que, conforme a los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, afecten tanto a las personas jurídicas oferentes como a los proponentes plurales²⁵. En este contexto, la norma precisa que “Las entidades contratantes examinarán la existencia de las circunstancias antes descritas, con base en la información proporcionada por los oferentes y en la que reposa en los

²⁵ El Código de Comercio dispone lo siguiente:

“Artículo 260. SUBORDINACIÓN. Una sociedad será subordinada o controlada cuando su poder de decisión se encuentre sometido a la voluntad de otra u otras personas que serán su matriz o controlante, bien sea directamente, caso en el cual aquella se denominará filial o con el concurso o por intermedio de las subordinadas de la matriz, en cuyo caso se llamará subsidiaria.

Artículo 261. PRESUNCIONES DE SUBORDINACIÓN. Será subordinada una sociedad cuando se encuentre en uno o más de los siguientes casos:

1. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del capital pertenezca a la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de sus subordinadas, o de las subordinadas de éstas. Para tal efecto, no se computarán las acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto.

2. Cuando la matriz y las subordinadas tengan conjunta o separadamente el derecho de emitir los votos constitutivos de la mayoría mínima decisoria en la junta de socios o en la asamblea, o tengan el número de votos necesario para elegir la mayoría de miembros de la junta directiva, si la hubiere.

3. Cuando la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de las subordinadas, en razón de un acto o negocio con la sociedad controlada o con sus socios, ejerza influencia dominante en las decisiones de los órganos de administración de la sociedad.

Parágrafo 1. Igualmente habrá subordinación, para todos los efectos legales, cuando el control conforme a los supuestos previstos en el presente artículo, sea ejercido por una o varias personas naturales o jurídicas de naturaleza no societaria, bien sea directamente o por intermedio o con el concurso de entidades en las cuales éstas posean más del cincuenta por ciento (50%) del capital o configure la mayoría mínima para la toma de decisiones o ejerzan influencia dominante en la dirección o toma de decisiones de la entidad.

Parágrafo 2°. Así mismo, una sociedad se considera subordinada cuando el control sea ejercido por otra sociedad, por intermedio o con el concurso de alguna o algunas de las entidades mencionadas en el parágrafo anterior”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

expedientes públicos registrados ante las Cámaras de Comercio, con el fin de prever la configuración de las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993". Luego, la información sobre situaciones de control es un punto de referencia para verificar *la capacidad jurídica* en el proceso de contratación.

Las cámaras de comercio verifican las situaciones de control al momento de la inscripción, renovación y actualización del registro único de proponentes. Al respecto, tratándose de personas jurídicas, el numeral 2.2 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 ordena la entrega del "Certificado expedido por el representante legal y el revisor fiscal, si la persona jurídica está obligada a tenerlo, o el auditor o contador, en el que conste que el interesado no es parte de un grupo empresarial, no ejerce control sobre otras sociedades y no hay situación de control sobre el interesado, en los términos del Código de Comercio. *Si el grupo empresarial o la circunstancia de control existe, en el certificado debe constar la identificación de los miembros del grupo empresarial, la situación de control y los controlantes y controlados*" (Énfasis fuera de texto).

El Registro Único de Proponentes (RUP) es el documento donde consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, que tiene por objeto consolidar los datos relacionados con la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes, con el fin de que participen en los procedimientos de selección realizados por las entidades estatales, facilitando la revisión de los datos contenidos en el registro.

El artículo 6.1 de la Ley 1150 de 2007, al determinar las características aplicables al RUP, cualifica la información plasmada en él, al establecer que constituye plena prueba de lo que contiene. A su vez, el numeral 1 del artículo 5 de la misma ley, al establecer los criterios que deben tenerse en cuenta por las entidades estatales para garantizar la selección objetiva, determina que las Cámaras de Comercio realizarán la verificación de la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para su inscripción en el Registro Único de Proponentes, ya que esta será tomada en cuenta por las entidades estatales en los procedimientos de selección en los que es exigible el RUP.

Al respecto, la Corte Constitucional precisó que el legislador descentralizó la función administrativa de llevar el Registro Único de Proponentes radicándola en cabeza de las Cámaras de Comercio. Dichas entidades deben ejercer esta actividad atendiendo a los principios establecidos en la Constitución Política,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

particularmente a los del artículo 209 superior, concordantes con lo dispuesto en la ley 80 de 1993 y en los artículos 3º de la Ley 489 de 1998 y 13 de la Ley 1447 de 2011. En tal sentido la Corte explicó la función registral de las Cámaras de Comercio y la confiabilidad de la información en él contenida de la siguiente manera:

“La función registral de las Cámaras de Comercio ha sido unificada a través del Registro Único Empresarial y Social -RUES-, conformado, entre otros, por el Registro Mercantil, el Registro Único Empresarial -RUE-, el Registro Único de Proponentes -RUP- y el Registro de Entidades sin ánimo de lucro, todo para ofrecer al Estado, a la sociedad, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada útil en el campo nacional y en el internacional. En ejercicio de la función registral asignada por la ley a las Cámaras de Comercio estas administran el Registro Único de proponente -RUP, como también regulan los procedimientos a aplicar para los actos de registro, clasificación y calificación de los mismos, recursos que se pueden interponer en contra de tales actos, derechos de las personas naturales y jurídicas inscritas, entre varias materias propias de esta actividad. En suma, las Cámaras de Comercio, mediante delegación de funciones tienen a su cargo la administración del RUP o Registro Único de Proponentes. Para la respectiva inscripción el Gobierno Nacional adoptó el formulario único, estableció cuáles son los documentos requeridos para la inscripción y aprobó el modelo de certificación que expiden las Cámaras. Con la información recaudada en el RUP las Cámaras conforman un registro especial de los inscritos, clasificándolos por actividades, especialidades y grupos, atendiendo a los bienes y servicios ofrecidos. El RUP tiene como finalidad suministrar a las entidades del Estado y en general a todas las personas interesadas en celebrar contratos, la información relacionada con un contratista, particularmente en lo relacionado con su experiencia contractual, idoneidad financiera y capacidad técnica. El RUP fue concebido por el legislador para (i) unificar la reglamentación y la información de todos los registros de proponentes, (ii) simplificar la tarea de los contratistas en sus trámites respecto de la administración, haciendo que con la sola inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio del proponente el interesado quede válidamente registrado ante todas las entidades del país, y (iii) dar transparencia al proceso de inscripción en el registro. El artículo 6º de la ley 1150 de 2007 comprende tres partes: 6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP); 6.2. De la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos y 6.3. De la impugnación de la inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). El inciso quinto del numeral 6.3. prevé que cuando la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias relacionadas

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

con la información y el trámite propio de la inscripción en el RUP, procederá a cancelar la inscripción en el registro quedando el proponente inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. Si el proponente reincide en esta clase de comportamiento, la Cámara de Comercio lo inhabilitará de manera permanente. Es decir, el segmento demandado hace parte del repertorio de medidas que las Cámaras de Comercio pueden adoptar en relación con el proponente registrado en el RUP que con sus actos dolosos defraude la confianza considerada como elemento fundamental de las relaciones contractuales con el Estado”²⁶.

En este contexto, la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán verificarse exclusivamente con el Registro Único de Proponentes, pues constituye plena prueba de la información contenida en él. No obstante, el RUP no es exigible en algunos procedimientos de selección, como en la contratación directa, la mínima cuantía, la prestación de servicios de salud, enajenación de bienes del Estado, la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria ofrecidos en bolsas de productos, los contratos de concesión y los contratos que celebren las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que tengan por objeto el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, razón por la cual las entidades estatales deben verificar directamente el cumplimiento de los requisitos habilitantes.

Lo anterior fue reafirmado por el Consejo de Estado, quien enlistó las excepciones en las cuales no es necesario estar inscrito en el RUP para participar en procedimientos de selección adelantados por las Entidades Estatales, incluyendo el supuesto en que se puede verificar información adicional a la contenida en él:

- No se requiere el RUP respecto de los proponentes que pretenden celebrar los contratos enunciados en el inciso segundo del artículo 6 de la ley 1150, así como en los eventos de contratación directa.
- Tratándose de personas naturales extranjeras sin domicilio en el país o de personas jurídicas extranjeras que no tengan sucursal en Colombia, o en aquellos casos en que el procedimiento de selección haya utilizado sistemas de precalificación.

²⁶ Sentencia C-1016/12

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Cuando por las características del objeto a contratar se requiera verificar requisitos del proponente adicionales a los contenidos en el RUP, caso donde puede exigirse el registro; solo que habrá información adicional que podrá verificar la entidad directamente.

Así, además de lo manifestado por los interesados, las entidades podrán verificar situaciones de control a través del RUP. En caso de que el registro no sea obligatorio, el pliego de condiciones debe establecer el mecanismo de validación correspondiente. Lo usual es que todos los documentos de la oferta se entreguen antes de cierre del proceso. Sin embargo, el literal a) del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1600 de 2024, dispone que “[...] en el término máximo de tres (3) días después del momento en que se cierre definitivamente la presentación de ofertas, deberán poner de presente la existencia o no de situaciones de control de las que participen [...]”. Por tanto, esta Agencia ha señalado que, si se entregó la información antes del cierre, no es necesario un nuevo requerimiento, pues con la entregada inicialmente la entidad puede verificar la existencia o no de un grupo empresarial en el que existan relaciones de subordinación conforme a los artículos 260 y 261 del Código de Comercio.

De lo expuesto se evidencia que el artículo 2.1.4.3.2.1, sobre la verificación obligatoria de situaciones de control como mecanismo de prevención, *no crea una inhabilidad* autónoma nueva, este exige que las entidades verifiquen la existencia de situaciones de control respecto de todos los oferentes en procesos de selección, precisamente para prevenir la configuración de las causales de inhabilidad del artículo 8 de la Ley 80 de 1993. Se trata entonces de una herramienta esencial de prevención anticorrupción. De modo que una primera conclusión relevante es que la sola ausencia de acreditación o entrega de la información sobre la estructura societaria en el término señalado por la norma no constituye per se una inhabilidad para contratar con el Estado. Lo anterior, pues como se dijo antes, la ley no le atribuyó tal carácter y no es posible realizar una interpretación extensiva de los supuestos de hecho que consagra la Ley 80 de 1993.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que puede ocurrir es que la omisión de reportar la información lleve a que la entidad contratante omita los efectos que una situación de control podría producir en la configuración de las inhabilidades

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que contemplan supuestos relacionados con este aspecto, a los cuales se hizo referencia previamente. En este caso, el incumplimiento del deber se convierte en un impedimento para que la entidad verifique la capacidad jurídica del proveedor, lo cual puede dar lugar a que el proponente no sea rechazado e incluso resulte adjudicatario del proceso de selección, a pesar de la existencia de una inhabilidad.

En consecuencia, en el marco de la contratación estatal, si una empresa obtuvo un contrato presentando certificados de existencia y representación legal que no reflejaban su verdadera estructura societaria, y posteriormente se declara por resolución en firme de la Superintendencia de Sociedades que omitió revelar su pertenencia a un grupo empresarial o su situación de control societario, esta circunstancia puede ser relevante para la *validez* de los actos administrativos proferidos en el marco del proceso, así como frente al contrato mismo. Lo anterior, en la medida en que la información societaria distorsionada pudo incidir en la verificación de requisitos habilitantes o viciar la evaluación y adjudicación del contrato.

ii. Sobre el efecto que puede tener el supuesto objeto de consulta sobre los actos administrativos que se expidan en el marco del proceso de contratación estatal, es importante recordar que el *acto de adjudicación* es la actuación final de la fase del procedimiento de selección, en la cual se manifiesta la voluntad de la Administración de realizar la contratación con uno o varios oferentes determinados. Es una de las formalidades más importantes para la configuración del contrato estatal, en la medida en que es a partir de este que se origina la obligación para las partes de celebrar el contrato²⁷. Así lo ha anotado la doctrina al señalar que “con la adjudicación del contrato surge una relación jurídica de la cual se deriva el compromiso para las partes de observar las formalidades propias del perfeccionamiento del contrato”²⁸.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado que “la adjudicación del contrato estatal ha sido entendida jurisprudencial y doctrinalmente como el acto (administrativo) mediante el cual una entidad pública manifiesta su aceptación a la propuesta u oferta presentada por alguno de los participantes en un proceso de selección, y se obliga a suscribir

²⁷ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Serie de Derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia. Página 70.

²⁸ ESCOBAR Gil. Teoría General de los contratos de la Administración Pública. Página 214.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

con este el contrato proyectado”²⁹. La referida Corporación ha señalado que la adjudicación del contrato estatal se asemeja a la aceptación de la oferta de los contratos privados, con la diferencia de que aquellos, en virtud de los principios de la autonomía de la voluntad y de la consensualidad, la sola aceptación oportuna perfecciona el contrato suscrito, como regla general, salvo que el contrato privado haga parte de los denominados solemnes y reales, y es fuente de derechos y obligaciones que se hubiesen pactado derivado del mismo.

Lo anterior, a diferencia de los contratos estatales, dado que, en virtud del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, su carácter es solemne, por cuanto no se perfeccionan con la notificación del acto de adjudicación, de manera que su perfeccionamiento solo se da en la medida en que las partes suscriban el documento que contiene las respectivas cláusulas o estipulaciones, con algunas pocas excepciones³⁰. Esto resulta importante porque el acto de adjudicación no produce en sí mismo las obligaciones y derechos que se desprenden del contrato, pero sí da origen a otras obligaciones y derechos que son recíprocos entre las partes, como por ejemplo, el derecho a suscribir el contrato proyectado, en el plazo acordado y con las previsiones estipuladas en tal documento, en sus modificaciones, adendas, anexos y en la misma propuesta que fue aceptada, siempre que aquella no contradiga el contenido de los documentos del proceso.

Adicionalmente, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la doctrina han distinguido tres (3) características del acto de adjudicación del contrato estatal, que pueden sintetizarse así: i) es un acto administrativo de carácter definitivo y de alcance particular; ii) es irrevocable, por regla general, y iii) es obligatorio, tanto para la entidad contratante como para el adjudicatario.

Lo anterior permite identificar los siguientes elementos: i) al ser un acto administrativo, debe ser motivado en forma razonada y suficiente, y debe producirse con las formalidades propias de los actos jurídicos; ii) al ser un acto administrativo de carácter definitivo, su producción termina el proceso de selección y decide de manera definitiva sobre la futura celebración del contrato

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas Concepto del 15 de agosto de 2017. Rad. 2346.

³⁰ Como cuando el contrato estatal se celebra en el exterior, caso en el cual se rige por las leyes del país en donde se perfecciona (“lex loci contractus”), en cuanto a su existencia y validez, y también en cuanto a su ejecución, si así se estipula, a menos que deba cumplirse en Colombia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993. También podría prescindirse del documento escrito en la hipótesis prevista en el inciso cuarto del artículo 41 de la misma ley: “En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.”

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estatal; y, iii) al ser un acto administrativo de alcance particular, la administración está obligada a notificarlo al adjudicatario y comunicarlo a los demás oferentes.

Conforme a lo expuesto, la adjudicación es una de las formalidades principales dentro del recorrido de formación del contrato del Estado, ya que su existencia genera de manera inmediata una relación jurídica que compromete a las partes a celebrar el respectivo contrato. Esto es, firmar un documento en el que conste el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, así como las respectivas previsiones para el correcto desarrollo del objeto contractual³¹. Así se desprende del artículo 9º de la Ley 1150 de 2007 cuando expresa que "el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario". Se concluye entonces que, es una obligación recíproca, esto es, oponible tanto a la Administración como al adjudicatario.

Como se observa, el acto administrativo de adjudicación es irrevocable y obligatorio para las partes, lo que significa que produce el derecho del adjudicatario para contratar con el Estado y el correlativo deber de la entidad contratante de celebrar el contrato, en los términos fijados en los pliegos de condiciones. En este punto es necesario señalar que, tal regla tiene dos excepciones. Al respecto, el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 trajo consigo un cambio frente al numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80, que consiste en prever dos supuestos para la irrevocabilidad del acto de adjudicación, que antes estaba consagrada en términos absolutos.

En términos generales, la *revocación directa* puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa³². Esta especie de extinción se diferencia de otras, pues "se trata de un mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración. [...] Esta figura debe distinguirse [...] de la *anulación*, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional"³³. Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata

³¹ EXPOSITO. Página 73.

³² SANTOS RODRÍGUEZ. Jorge Enrique. Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal. Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 27.

³³ RODRÍGUEZ. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Vigésima Edición. Tomo II. Editorial Temis, 2017. p. 85.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de un mecanismo unilateral de la administración, otorgado por el legislador para que esta revise sus propias decisiones³⁴.

La Ley 80 de 1993 no permitía la revocación de dicho acto administrativo, pues claramente postulaba su irrevocabilidad en términos absolutos. La Ley 1150 de 2007, particularmente su artículo 9, reemplazó esta regla absoluta de irrevocabilidad y estableció dos excepciones. La primera, cuando entre la adjudicación y la suscripción del contrato *sobreviene una inhabilidad* o incompatibilidad y, la segunda, cuando se demuestra que el acto se obtuvo por *medios ilegales*. En estos casos, la norma prescribe que “este podrá ser revocado”³⁵. Sobre esta nueva regla de origen legal, el Consejo de Estado considera que:

“Como se observa, el cambio principal que trajo esta norma, frente al numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80, consiste en prever dos excepciones a la irrevocabilidad del acto de adjudicación, que antes estaba consagrada en términos absolutos. Tales salvedades son: (i) cuando el adjudicatario incurre en una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente, esto es, posterior a la adjudicación y anterior a la celebración del contrato, y (ii) cuando pueda demostrarse que la adjudicación se obtuvo por medios ilegales”³⁶.

Con base en lo dicho puede afirmarse que las normas vigentes en materia de contratación estatal prevén que el acto de adjudicación es por regla general irrevocable, salvo en las dos situaciones previstas por el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, en cuyo caso la entidad estatal podrá revocarlo. Se considera importante hacer énfasis en el hecho de que la norma utiliza el verbo *podrá*, sin

³⁴ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Ob. Cit. Párrafo 1414 y siguientes.

³⁵ El citado artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 dispone: “ARTÍCULO 9o. DE LA ADJUDICACIÓN. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública, la adjudicación se hará de forma obligatoria en audiencia pública, mediante resolución motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.

Durante la misma audiencia, y previamente a la adopción de la decisión definitiva de adjudicación, los interesados podrán pronunciarse sobre la respuesta dada por la entidad contratante a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación.

El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual, la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Sin perjuicio de las potestades a que se refiere el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, en aquellos casos en que la entidad declare la caducidad del contrato y se encuentre pendiente de ejecución un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del mismo, con excepción de los contratos de concesión, se podrá contratar al proponente calificado en el segundo lugar en el proceso de selección respectivo, previa revisión de las condiciones a que haya lugar”.

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 15 de agosto de 2017. Radicación: 2346. C.P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

indicación de ningún requisito adicional para el ejercicio de la prerrogativa de revocación del acto de adjudicación.

Ahora bien, es necesario precisar el alcance de la primera excepción frente al supuesto objeto de consulta. Esa excepción para la irrevocabilidad del acto de adjudicación exige que la inhabilidad o incompatibilidad sea sobreviniente, es decir, que se haya *configurado* con posterioridad al acto de adjudicación y con anterioridad a la suscripción del contrato. Este requisito temporal es determinante y debe distinguirse con claridad del momento en que la entidad *conoce* la inhabilidad. En efecto, cuando la omisión de información sobre la situación de control societario del proponente impidió que la entidad advirtiera durante el proceso de selección una inhabilidad que ya existía antes de la adjudicación, no se está ante una inhabilidad sobreviniente en sentido estricto, sino ante una inhabilidad preexistente que la entidad no pudo detectar oportunamente. Que la entidad conozca esa circunstancia con posterioridad a la adjudicación —por ejemplo, a raíz de una decisión de la Superintendencia de Sociedades que declare la situación de control omitida— no transforma la naturaleza preexistente de la inhabilidad ni la convierte en sobreviniente, de modo que no se configura la primera excepción.

Sin embargo, el supuesto objeto de consulta, puede configurar la segunda excepción, esto es, que el acto de adjudicación se haya obtenido por *medios ilegales*, al fundarse en información societaria falsa o incompleta suministrada por el proponente. Respecto a la obtención por medios ilegales, la jurisprudencia ha sostenido que:

“La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado [...]"³⁷.

En este contexto, el Consejo de Estado se refiere a la posibilidad revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, siempre que "se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada"³⁸. En esta medida, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo añade que "[...] en la motivación del acto revocatorio la administración está obligada a dejar constancia expresa acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, previo a [...] la comunicación y citación del particular afectado, con el fin de que pueda defenderse de tal decisión [...]"³⁹.

Lo anterior quiere decir que, en términos prácticos, la Entidad Estatal debe respetar el debido proceso del adjudicatario cuando pretenda establecer si i) ha sobrevenido una causal de inhabilidad e incompatibilidad entre el acto de adjudicación y la suscripción del contrato o ii) si el acto de adjudicación se obtuvo por medios ilegales. En otros términos, con el objeto de verificar la existencia de alguna de las causales que permite la revocación directa del acto de adjudicación, la Entidad Estatal debe llevar a cabo un procedimiento administrativo en el cual se respeten las garantías de que trata el artículo 29 superior y en particular los derechos de audiencia y defensa del adjudicatario. Sin embargo, a la finalización de ese procedimiento administrativo, si la Administración verifica la ocurrencia de alguna de estas situaciones, puede proceder a la revocación del acto administrativo de adjudicación incluso si el adjudicatario no otorga su consentimiento para ello.

Una vez adjudicado el contrato y perfeccionado el negocio jurídico en las condiciones de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, el artículo 1602 del Código Civil –aplicable por remisión de los artículos 13, 32 y 40 del EGCAP al derecho privado– dispone que "Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales". Precisamente, dentro de estas causas reguladas

³⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia del 16 de julio de 2002. Rad. 23001-23-31-000- 1997- 8732-02 (11 029). C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por el ordenamiento jurídico, el artículo 1625.8 del mismo código establece que las obligaciones se extinguen en todo o en parte por “Por la declaración de nulidad o por la rescisión”.

Las *nulidades* son una sanción legal que afecta la validez de los contratos cuando han quebrantado determinadas normas del ordenamiento. Si bien la teoría general del negocio jurídico se estructura a partir de la autonomía de la voluntad, las partes no gozan de una libertad absoluta para regular sus intereses patrimoniales, puesto que –al no ser una facultad originaria– está circunscrita por criterios de orden superior⁴⁰. Por ello, aunque el contrato sea ley obligatoria para los contratantes –art. 1602 del Código Civil–, no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbres –art. 16 *ibidem*–. En este contexto:

“[...] La nulidad es una sanción que consiste en la privación al negocio de todos los efectos que está llamado a producir, mirando tanto al futuro como al pasado, en razón de que la disposición no reúne los requisitos considerados esenciales en general y específicamente para la figura correspondiente. El criterio político del ordenamiento, que ante todo refleja una experiencia antiquísima, en su ánimo de asegurar un nivel mínimo de legalidad y de moralidad del ejercicio de la autonomía privada, determina la privación de efectos de los negocios jurídicos desprovistos de los *essentialia negotii* correspondientes, como también de aquellos que quebrantan los principios básicos de la sociedad en su momento, y adicionalmente los fallos a requisito de orden tutelar establecido en interés particular o contrarios a normas dictadas en esa misma dirección [...]”⁴¹.

La naturaleza jurídica de la nulidad se fundamenta en el inciso primero del artículo 6 del Código Civil, el cual define la *sanción legal* como una pena,

⁴⁰ Para la doctrina, “La autonomía privada no es un poder originario o soberano. Es un poder conferido a los individuos por una norma superior, la cual regula su actuación, estableciendo cargas y limitaciones. En la ley vemos la fuente de validez de la norma negocial. La ley, lo mismo que puede ampliar el campo en el que actúa la autonomía privada, puede también restringirlo. La ley puede incluso, interviniendo posteriormente, modificar el contenido de una norma negocial ya establecida. Aunque sean excepcionales, estas intervenciones de la ley tienen su justificación formal en la superioridad de la fuente legislativa sobre la negocial.

[...]

La autonomía privada no significa, pues, poder originario independiente o *selbstherrlich*, que no recibe de fuera la razón de su validez. El carácter no originario del poder en que se concreta la autonomía privada implica que no puede considerarse originaria o soberana tampoco la voluntad de los sujetos que establecen las normas negociales. No es que la voluntad privada cree derecho por sí o por fuerza propia.

Admitir una atribución de poder por parte de una norma superior basta para excluir el carácter originario o soberanía de la voluntad privada y del poder atribuido a ella” (FERRI, Luigi. La autonomía privada. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2018. pp. 44-45).

⁴¹ HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico. Volumen II. Bogotá: Universidad externando de Colombia, 2015. Libro en formato EPUB.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esto es, como el mal que deriva de la transgresión de las prohibiciones contenidas en la ley. Dado que tienen carácter sancionatorio, las nulidades se restringen a aquellas circunstancias previstas por el legislador, pues no son aplicables por interpretación extensiva ni por analogía. A esto se refiere el inciso segundo de la norma precitada cuando dispone que “En materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley, si en ella misma no se dispone otra cosa [...]”. La declaratoria de nulidad es una forma de extinción de las obligaciones en los términos del artículo 1625.8 *ibidem*, por lo que con ella cesa la existencia del contrato.

Con respecto al régimen de nulidades de la contratación pública, es importante partir de que la capacidad es un requisito de validez de los contratos, tanto en el régimen de las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública como en el de las entidades exceptuadas; razón por la cual, el supuesto objeto de consulta puede configurar una causal de nulidad de los actos administrativos o de los contratos estatales.

El régimen de nulidades en este ámbito está regulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, donde se establecen sus causales. Sin embargo, este integra, por remisión, las causales de nulidad del derecho civil y comercial. La nulidad del contrato ha sido definida por el Consejo de Estado como una sanción que es declarada por un juez, con la finalidad de hacer desaparecer el contrato del mundo jurídico por su falta de validez, en los siguientes términos:

“En tal virtud, la nulidad es la sanción de invalidez del contrato que nacido a la vida jurídica, presenta irregularidades o vicios, por la omisión o incumplimiento de los requisitos señalados por la ley para el valor del acto o contrato, y está instituida en defensa del orden jurídico, como quiera que a través de ella el ordenamiento reacciona para reprimir los contratos ilegales, prohibidos o inmorales, en los términos descritos. Es, pues, la respuesta del ordenamiento a conductas dispositivas irregulares y que se contraponen a él, pues hace desaparecer del mundo jurídico la relación que nació viciada, o la cláusula pactada cuando el vicio recae únicamente sobre alguna de las estipulaciones del contrato, es decir, aniquila, suprime y borra sus efectos jurídicos, con el fin de que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la celebración del contrato.

[...]

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El contrato que alcanza a nacer, porque recorrió con la definición prevista por las normas jurídicas para su formación, pero concluyó de manera irregular por contrariar o vulnerar alguna norma o requisito que determina su validez (1502 y ss. del Código Civil), es inválido, o sea nulo por valoración negativa posterior o anulable bien por nulidad absoluta o por nulidad relativa, lo cual requiere de una declaración judicial que así señale esta sanción legal (artículos 1740 y ss. del Código Civil, 899 y ss. del Código de Comercio., 44 de la Ley 80 de 1993). (...) la nulidad es la sanción de invalidez del contrato que nacido a la vida jurídica, presenta irregularidades o vicios, por la omisión o incumplimiento de los requisitos señalados por la ley para el valor del acto o contrato, y está instituida en defensa del orden jurídico, como quiera que a través de ella el ordenamiento reacciona para reprimir los contratos ilegales, prohibidos o inmorales, en los términos descritos⁴².

El Código Civil establece que “es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes”⁴³, y el Código de Comercio señala que “será nulo absolutamente el negocio jurídico en los siguientes casos: 1) cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa; 2) cuando tenga (causa u objeto ilícitos), y 3) cuando se haya celebrado por persona absolutamente incapaz”⁴⁴. De esta forma, en el derecho común se establecen como causales de nulidad: i) el objeto ilícito, ii) la causa ilícita, iii) omisión de las formas solemnes en su celebración, iv) incapacidad absoluta de uno de los contratantes⁴⁵.

En lo que respecta a la normativa del Sistema de Compra Pública, existen dos tipos de nulidades: la absoluta y la relativa. En ese sentido, la Ley 80 de 1993 señala como causales de *nulidad absoluta* del contrato estatal, las siguientes: 1) que el contrato se celebre con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, 2) se celebre

⁴² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera-Subsección B. Sentencia del 30 de abril de 2012. Exp. 21.699. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁴³ “Artículo 1740. Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes. La nulidad puede ser absoluta o relativa”.

⁴⁴ Código de Comercio. Artículo 899.

⁴⁵ Código Civil. “Artículo 1741. La nulidad producida por un objeto o causa ilícita y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.

Hay asimismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces.

Código de Comercio. Artículo 899. Nulidad absoluta. Será nulo absolutamente el negocio jurídico en los siguientes casos:

- 1) Cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa;
- 2) Cuando tenga causa u objeto ilícitos, y
- 3) Cuando se haya celebrado por persona absolutamente incapaz”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contra expresa prohibición constitucional o legal, 3) se celebre con abuso o desviación de poder, 4) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, y 5) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos para el tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad⁴⁶.

En efecto, cuando la omisión de información sobre la situación de control societario del proponente haya ocasionado que la entidad contratante no advirtiera la existencia de una inhabilidad y que, en consecuencia, celebre el contrato con quien se encontraba legalmente impedido para ello, dicho contrato estará afectado de nulidad absoluta por configuración de la causal primera del artículo 44 citado. Esto es así porque la inhabilidad, al tener carácter objetivo, opera con independencia de que la entidad la haya conocido o verificado: su existencia al momento de la celebración es suficiente para viciar el contrato, sin que el desconocimiento de la entidad tenga el efecto de sanearla.

Sobre la causal de nulidad absoluta del contrato estatal relacionada con la declaratoria de nulidad de los actos administrativos en que se fundamente, la jurisprudencia de la Sección Tercera ha considerado de manera pacífica que esta se estructura en aquellos eventos en que en el proceso judicial se advierte la ilegalidad del acto administrativo de adjudicación del contrato estatal, en tanto este se erige como el fundamento que le otorga sustento jurídico a la celebración del negocio jurídico estatal⁴⁷. En efecto, si el acto de adjudicación es declarado *nulo* porque el supuesto objeto de consulta configura una de las causales que dispone la ley para ello, también lo será el contrato estatal que en este se fundamente.

⁴⁶ "Artículo 44. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

1o. Se celebren con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;

2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;

3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;

4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y

5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley".

⁴⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiséis (2026). Rad: 25000-23-36-000-2019-00682-01 (69010). C.P. Adriana Polidura Castillo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En lo referente a la *nulidad relativa*, tanto la Ley 80 de 1993⁴⁸ como el Código Civil⁴⁹ le atribuyen un carácter residual, pues una vez establecido el listado de causales de nulidad absoluta, señalan que la nulidad relativa corresponde a los *demás* vicios que se presenten en los contratos. De igual manera, el artículo 46 de la Ley 80 de 1993 señala que estos vicios podrán sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que genera el vicio.

A partir de estas consideraciones, el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 prescribe:

“ARTICULO 45. DE LA NULIDAD ABSOLUTA. La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.

En los casos previstos en los numerales 1o., 2o. y 4o. del artículo anterior, el jefe o representante legal de la entidad respectiva *deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre*”.

Así las cosas, la nulidad absoluta del contrato podrá alegarse por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o ser declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación. De acuerdo con este artículo, cuando la entidad celebre el contrato con quien se encontraba inhabilitado (causal No. 1) o se declare la nulidad del acto administrativo de adjudicación y, con este, del contrato (causal No. 4), deberá terminarlo mediante acto administrativo motivado y ordenar su liquidación en el estado en el que se encuentre.

En consecuencia, la resolución en firme de la Superintendencia de Sociedades que declare la existencia de una situación de control o grupo empresarial previamente omitida —y que sancione dicha omisión— puede servir

⁴⁸ “Artículo 46. de la nulidad relativa. Los demás vicios que se presenten en los contratos y que conforme al *derecho común* constituyen causales de nulidad relativa, pueden sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del vicio”. [Énfasis fuera del texto].

⁴⁹ “Artículo 1741. nulidad absoluta y relativa. La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.

Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces.

Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato” [Énfasis fuera del texto].

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de fundamento para que la entidad contratante o la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo analicen si los actos de adjudicación o los contratos celebrados con base en esa información distorsionada están afectados de nulidad. Tratándose de la entidad contratante, y siempre que el contrato aún no se haya suscrito, podrá valorar si se configura alguna de las causales taxativas del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 que habilitan la revocación directa del acto de adjudicación —en particular, si se obtuvo por medios ilegales—, ocasionando la extinción del acto en sede administrativa. La determinación sobre la validez de los actos administrativos y del contrato, corresponderá al juez del contrato, quien podrá declarar la nulidad del acto de adjudicación y, como consecuencia de ello, la nulidad absoluta del contrato por la causal del numeral 4º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, o directamente por la causal del numeral 1º de la misma disposición, cuando se acredite que el contratista se encontraba incurso en una inhabilidad legalmente tipificada al momento de la celebración del contrato.

En cuanto a los actos administrativos no relacionados con el proceso contractual (como las licencias ambientales, permisos de zonas francas, autorizaciones de exploración y producción, entre otros, que menciona en su consulta), esta Agencia precisa que su régimen de validez está determinado por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–) y el marco normativo sectorial específico, y no por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, excede la competencia de esta Agencia pronunciarse sobre la validez de los actos proferidos fuera del proceso de contratación estatal y en el marco de procesos administrativos como los enlistados en su consulta.

iii. Con respecto al segundo problema jurídico planteado, la determinación de las actuaciones que debe adelantar el funcionario público depende de dos variables concurrentes: el momento del proceso de contratación en que conoce de la omisión de información sobre la situación de control societario del proponente o contratista, y las consecuencias jurídicas que esa omisión puede producir conforme al ordenamiento jurídico.

Como se expuso en el literal i) de este concepto, el literal a) del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1600 de 2024, impone a las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva el deber de verificar la existencia de situaciones de control conforme a los

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículos 260 y 261 del Código de Comercio, tanto respecto de las personas jurídicas oferentes como de los proponentes plurales. Esta verificación debe realizarse con base en la información suministrada por los proponentes —dentro de los tres días siguientes al cierre de la presentación de ofertas— y en la que reposa en los expedientes públicos registrados ante las Cámaras de Comercio, incluyendo el Registro Único de Proponentes, con el fin de prever la configuración de las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, si durante la evaluación de las ofertas la entidad advierte que la información sobre situaciones de control es incompleta, inconsistente o no corresponde a la que consta en el RUP o en los registros de las Cámaras de Comercio, el funcionario tiene el deber de actuar conforme a la etapa en la cual se encuentre el proceso y la información disponible en el caso concreto.

Por ejemplo, cuando la entidad advierta que un proponente no suministró la información sobre su situación de control societario, o que la suministrada es incompleta, debe evaluar si dicha omisión es subsanable conforme al régimen previsto en el parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Dicha norma establece que la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, que no sean necesarios para la comparación de las propuestas, no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos, y podrán ser solicitados por la entidad hasta el término de traslado del informe de evaluación. Por tanto, si la información requerida es esencial para verificar si el proponente se encuentra incurso en alguna de las causales de inhabilidad del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, la entidad podrá requerir al proponente para que la suministre dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones para la subsanación.

Si como resultado del análisis de la información disponible la entidad concluye que el proponente se encuentra incurso en alguna de las causales de inhabilidad del artículo 8° de la Ley 80 de 1993, el funcionario tiene el deber de rechazar la oferta. La configuración de una inhabilidad es una causal de rechazo que no admite subsanación, pues se trata de una limitación objetiva a la capacidad jurídica para contratar.

Adicionalmente, si el proponente no atiende el requerimiento de información formulado por la entidad dentro del plazo señalado para ello, la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente es expresa en señalar que

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

las entidades podrán rechazar las ofertas de los proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada hasta dicho plazo. Para que esta causal de rechazo sea procedente, debe estar previamente contemplada en el pliego de condiciones del proceso, de conformidad con el principio de legalidad.

Si el funcionario conoce de la omisión de información sobre la situación de control societario con posterioridad a la adjudicación pero antes de la suscripción del contrato, su deber es valorar si se configura alguna de las causales taxativas que habilitan la revocación directa del acto de adjudicación. Como se analizó en el numeral anterior, la causal aplicable en este supuesto no sería la de inhabilidad sobreviniente, si era preexistente, sino la de haber obtenido el acto por medios ilegales, cuando se acredite que el proponente suministró información societaria falsa o incompleta determinante para la adjudicación. Para ejercer esta facultad, la entidad debe adelantar un procedimiento administrativo que garantice el derecho al debido proceso del adjudicatario, con citación y audiencia previa, dejando constancia expresa de los elementos de juicio que fundamentan la decisión revocatoria.

Si la omisión de información sobre la situación de control societario se conoce durante la ejecución del contrato, por ejemplo, a raíz de una decisión en firme de la Superintendencia de Sociedades que declare la existencia de una situación de control omitida, o de una condena penal que extienda una inhabilidad a las matrices o subordinadas del contratista, el funcionario debe evaluar si se configuró una inhabilidad sobreviniente en los términos del artículo 9º de la Ley 80 de 1993. *Respecto al oferente*, el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 80 de 1993 dispone que “Cuando la inhabilidad o incompatibilidad sobrevenga en un proponente dentro de un proceso de selección, se entenderá que renuncia a la participación en el proceso de selección y a los derechos surgidos del mismo”.

Dicha presunción de renuncia a la participación y a los derechos surgidos del mismo, en caso de contar con resolución de adjudicación, debe interpretarse en conjunto con el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, el cual consagra dos (2) reglas especiales en las que la norma da la posibilidad a una Entidad Estatal para que adjudique nuevamente el contrato al proponente calificado en segundo lugar, y esto es, cuando dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, el acto administrativo de adjudicación es revocado porque sobrevino una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que el acto se obtuvo por medios ilegales, caso en el cual, “la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993”.

La segunda regla, trata de aquellos casos en que la Entidad Estatal declare la caducidad del contrato y se encuentre pendiente de ejecución un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del mismo, la norma indica que la Entidad Estatal podrá contratar al proponente calificado en el segundo lugar en el proceso de selección respectivo, previa revisión de las condiciones a que haya lugar, con excepción de los contratos de concesión.

En relación *al contratista*, el inciso primero del artículo 9 de la Ley 80 de 1993 dispone que “Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, este cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución”. El inciso tercero *ibidem* agrega lo siguiente: “Si la inhabilidad o incompatibilidad sobreviene en uno de los miembros de un consorcio o unión temporal, este cederá su participación a un tercero previa autorización escrita de la entidad contratante. En ningún caso podrá haber cesión del contrato entre quienes integran el consorcio o unión temporal”.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 80 de 1993, cuando la nulidad absoluta derive de las causales de los numerales 1º, 2º y 4º del artículo 44, el jefe o representante legal de la entidad deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y proceder con la liquidación.

Con independencia del momento en que el funcionario tome conocimiento de la omisión, el ordenamiento jurídico le impone el deber de poner en conocimiento de las autoridades competentes las situaciones que sean de sus respectivas competencias. Esta obligación se fundamenta en el artículo 34 de la Ley 1952 de 2019 —Código General Disciplinario— que impone a todo servidor público el deber de denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de que tenga conocimiento, y en el principio de colaboración armónica entre autoridades.

En consecuencia, deberá poner en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) los indicios de que la estructura de control societario oculta o disfrazada fue utilizada para materializar una práctica

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contraria a la libre competencia económica, como es el caso de un acuerdo colusorio. Esta Agencia ha señalado que las prácticas anticompetitivas en compras públicas componen una infracción administrativa y pueden configurar un delito, razón por la cual la entidad contratante debe poner en conocimiento de las autoridades competentes de tales actividades.

Cuando la omisión de información sobre la situación de control societario pueda configurar la comisión del delito de colusión en licitaciones públicas tipificado en el artículo 410 del Código Penal, del delito de fraude procesal u otras conductas que pudieran encuadrar en la descripción típica, el funcionario deberá compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación.

También deberá poner en conocimiento de la Superintendencia de Sociedades la situación cuando sospeche que la situación societaria real del proponente o contratista no corresponde a la informada a la entidad, ni a la que consta en el RUP o ha sido verificada por las Cámaras de Comercio. Ello, para que dicha entidad, en ejercicio de sus facultades del artículo 30 de la Ley 222 de 1995, adelante las investigaciones administrativas tendientes a declarar la situación de control o la conformación de un grupo empresarial y ordene su inscripción en el Registro Mercantil, e imponga las sanciones a que haya lugar.

En términos generales, la conducta del funcionario público que conozca de una omisión de información sobre situaciones de control societario debe ajustarse al estándar del servidor que, al enterarse del incumplimiento de un deber legal, actúa de manera diligente y proporcional según el momento y las circunstancias concretas del caso. Este estándar comporta darle efectos jurídicos a la información dentro del proceso, en la medida en que el momento procesal lo permita; activar las competencias de las autoridades administrativas y de control que correspondan a la naturaleza de la irregularidad detectada; y abstenerse de continuar actuando sobre la base de información que sabe o sospecha fundadamente que es falsa o incompleta, pues hacerlo puede comprometer su responsabilidad disciplinaria, fiscal y eventualmente penal.

iv. Finalmente, la consulta plantea si el estándar de transparencia societaria en materia de verificación de situaciones de control y grupos empresariales aplica a empresas que operan en sectores como telecomunicaciones, energía renovable, salud, educación superior o transporte masivo, cuando interactúan con Entidades Estatales bajo figuras contractuales o regulatorias. Para responder

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

este interrogante, es necesario analizar el ámbito subjetivo de aplicación del deber de verificar y reportar las situaciones de control, tanto desde la perspectiva de las entidades obligadas a verificar como desde la de los proponentes obligados a informar.

El artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1081 de 2015, en la versión modificada por el Decreto 1600 de 2024, delimita con precisión los sujetos a quienes se dirige el deber de verificar situaciones de control. Como lo ha precisado esta Agencia dicho ámbito comprende tres categorías de entidades, con distintos grados de obligatoriedad.

La primera categoría, sujeta al cumplimiento imperativo del artículo 2.1.4.3.2.1, la conforman los organismos, entidades y empresas del Estado del orden nacional pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público. Estas entidades deben verificar la existencia de situaciones de control *en sus procesos de contratación*, con independencia del sector económico al que pertenezcan o del objeto que contraten. La norma no distingue entre sectores, como energía, telecomunicaciones, salud, infraestructura, transporte, educación, ni establece excepciones. Por tanto, la obligación aplica de manera transversal a todas las entidades que satisfagan el criterio subjetivo fijado por el legislador.

La segunda categoría la integran las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación, que deben cumplir el capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública. Ello significa que en la medida en que estas entidades adelanten procesos regidos por el EGCAP, el deber de verificar situaciones de control les es exigible con la misma intensidad que a las entidades de la primera categoría.

La tercera categoría comprende las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, que en el marco de su autonomía y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994 deben aplicar en sus planes y políticas las líneas de acción contenidas en el capítulo, lo que incluye la verificación de situaciones de control. La conclusión que se desprende de este esquema es que la norma delimitó los sujetos obligados en función de su naturaleza jurídica y del nivel de gobierno al que pertenecen, sin establecer ninguna restricción o excepción basada en el sector económico en el que desarrollen su actividad contractual.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

Por otra parte, el mismo artículo 2.1.4.3.2.1 establece, en su literal a), que quienes *se presenten como proponentes* en procesos de selección adelantados por las entidades destinatarias del capítulo, en el término máximo de tres días después del cierre definitivo de la presentación de ofertas, deberán poner de presente la existencia o no de situaciones de control de las que participen, y en particular, si son controlantes, controladas o comparten alguna de estas condiciones con otras personas que participen en el mismo proceso.

La norma tampoco estableció limitación alguna respecto de la naturaleza del proponente, el sector al que pertenece o el tipo de bien o servicio que ofrece. El deber de informar recae sobre todo proponente que participe en un proceso de selección adelantado por las entidades del ámbito de aplicación del decreto. En este sentido, el deber de transparencia societaria es una obligación de todos los participantes de los procesos de contratación estatal, con independencia del sector en que operen.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno al clausulado contractual debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en 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 en adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

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

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Constitución Política de Colombia, artículo 209.
- Ley 80 de 1993, artículos 6, 8, 9, 44, 45 y 46.
- Ley 222 de 1995, artículo 30.
- Ley 1150 de 2007, artículos 5 y 9.
- Ley 1474 de 2011.
- Ley 1778 de 2016.
- Ley 1952 de 2019, artículo 34.
- Ley 2014 de 2019.
- Ley 2294 de 2023, artículo 200.
- Código Civil, artículos 6, 16, 1502, 1602, 1625 y 1740.
- Código de Comercio, artículos 260, 261 y 899.
- Código Penal, artículo 410.
- Decreto Ley 19 de 2012, artículo 221.
- Decreto 1081 de 2015, artículo 2.1.4.3.1.2 y 2.1.4.3.2.1, modificado por el Decreto 1600 de 2024.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.5.2.
- Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-780 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia T-1039 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.
- Corte Constitucional, Sentencia C-903 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1016 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio.
- Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de julio de 2002. Rad. 23001-23-31-000-1997-8732-

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

02 (IJ 029). C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 22 de mayo de 2013. Rad. 24.057. C.P. Olga Mélida Valle De La Hoz.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 13 de noviembre de 2013. Rad. 25.646. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 24 de junio de 2015. Exp. 40.635. C.P. Hernán Andrade Rincón (E).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 de abril de 2015. Exp. 2251. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 15 de agosto de 2017. Rad. 2346. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 30 de abril de 2012. Exp. 21.699. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 23 de febrero de 2026. Rad. 25000-23-36-000-2019-00682-01 (69010). C.P. Adriana Polidura Castillo.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la aplicación del Decreto 1600 de 2024 en los conceptos No. en los Conceptos C-292 del 21 de abril de 2025, C-586 del 25 de junio de 2025, C-818 del 15 de julio de 2025, C-867 del 15 de julio de 2025, C-1026 del 30 de julio de 2025 y C-1137 del 27 de agosto de 2026, 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>.

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– 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. Encontrará orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltela aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion>

De otro lado, le 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. Consúltela aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026>

Recuerde 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. Consúltela aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026>

Finalmente, si quiere 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. Descárguelo aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por último, le 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,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Anamaría Bonilla Prieto Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE
Anexos	Anexo No. 1. Decisión C.E. Rad. 11001-03-06-000-2026-00161-00 Anexo No. 2 Respuesta SuperSociedades Rad. 2026-01-643121

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD