

SUBSANABILIDAD – Aplicación – Regla general – Excepciones

La regla de la subsanabilidad de las ofertas en los procedimientos de selección indica que, por regla general, la falta de entrega y los defectos en la acreditación de los requisitos habilitantes son aspectos subsanables. La excepción a esta regla se encuentra en la prohibición de permitir que se subsanen aspectos que otorgan puntaje, de valer la acreditación de circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso y de permitir la entrega de la garantía de seriedad de la oferta que no fue aportada con la propuesta.

SUBSANABILIDAD – Ley 1882 de 2018

[...] la Ley 1882 de 2018: i) mantiene el criterio de la Ley 80 de 1993, relativo a que todo lo que no sea necesario para la comparación de propuestas no es título suficiente para su rechazo; ii) mantiene el criterio aclaratorio de la Ley 1150 de 2007, según el cual todo lo que no afecte la asignación de puntaje puede subsanarse; e, iii) introduce modificaciones en relación con algunos aspectos que se analizarán a continuación.

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

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

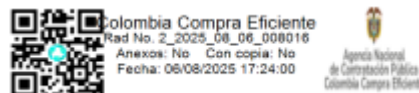
CAUSALES DE RECHAZO – Procedencia

Dicho lo anterior, sobre si procede o no el rechazo de la oferta en razón al documento *ambiguo u oscuro*, en primera medida, dependerá de que exista la causal de rechazo en la ley, el reglamento o tenga origen en el pliego de condiciones expresada de manera clara y taxativa. De otro lado, si existe un supuesto de hecho incorporado por la entidad estatal en el pliego de condiciones como causal de rechazo, aquella deberá estar acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no contrariar el ordenamiento jurídico y evitar que versen sobre aspectos meramente formales sin relevancia para el transcurso del proceso de selección o el perfeccionamiento del contrato.

DOCUMENTOS TIPO – Información inexacta

En los procesos cobijados por los documentos tipo obligatorios expedidos por esta Agencia, de conformidad con la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020, se aplica una causal de rechazo relacionada con la información inexacta. Este es el caso de los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, adoptados mediante Resolución No. 465 de 10 septiembre de 2024. Esta causal es la establecida en el literal H del numeral 1.15 del Documento Base tipificada al siguiente tenor: "H. Que el proponente aporte información inexacta sobre la cual pueda existir una posible falsedad en los términos de la sección 1.11 del Documento Base". A su turno, el numeral 1.11 establece que "La entidad se reserva el derecho de verificar integralmente la información aportada por el proponente. Para esto, puede acudir a las autoridades, personas, empresas o entidades respectivas.

Bogotá D.C., 06 de agosto de 2025.



Señor
SERGIO MONTERROSA
monterrozasergio467@gmail.com
Bogotá D.C.

Concepto C- 846 de 2025

Temas: SUBSANABILIDAD – Aplicación – Regla general – Excepciones / SUBSANABILIDAD – Ley 1882 de 2018 / CAUSALES DE RECHAZO DE LAS OFERTAS – Origen – Límites en su configuración / CAUSALES DE RECHAZO – Procedencia / DOCUMENTOS TIPO – Información inexacta.

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_06_26_006396

Estimado señor Monterroza;

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 radicada en esta entidad el 26 de junio de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

"(...)

Si un proponente, en una oferta diligenció de la forma no indicada un ANEXO, y ese requisito otorga puntaje, ¿existe posibilidad de subsanarlo?.

Basándose en el argumento de que no producirá cambios técnicos ni económicos, en otras palabras, las modificaciones son de forma y no de fondo. ¿Qué tan dócil es la norma en ese aspecto?. En algunos casos, evidencio que declaran hábil la oferta, pero no le otorgan puntaje en el requisito mal diligenciado (...)"

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 Estatales o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema jurídico planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿De qué manera debe proceder la Entidad Estatal contratante cuando en el marco del proceso de selección un proponente presenta información inexacta dentro de los documentos relevantes para la ponderación de la oferta? ¿se justifica el rechazo de la oferta en estos casos?.

2. Respuesta:

La consecuencia aplicable a los proponentes que acrediten información inexacta dentro de la documentación requerida para la acreditación la de factores de ponderación de ofertas, dependerá de las reglas establecidas en el pliego de condiciones. En principio, al tratarse información relevante para la comparación de ofertas, la misma estaría excluida de la regla de subsanabilidad establecida en el parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la posibilidad de ser materia de aclaración, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Este tipo de situaciones incluso pueden ser materia de estipulación de causales de rechazo en los pliegos de condiciones, tal como sucede en los documentos tipo adoptados por esta Agencia. De conformidad con lo previsto en el numeral 1.11 y el literal H del numeral 1.15 del Documento Base adoptado mediante la Resolución 465 del 10 de septiembre de 2024, la información inexacta debe darse por no acreditada.

Ahora bien, el Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación, elaborado por Colombia Compra Eficiente¹, constituye una herramienta técnica fundamental para las entidades estatales y los proponentes, ya que establece criterios claros y uniformes sobre cómo definir, exigir y verificar los requisitos habilitantes en los distintos procesos de selección. Este manual orienta a las entidades para que dichos requisitos respondan a la naturaleza del objeto contractual, se ajusten al principio de proporcionalidad y no constituyan barreras injustificadas al acceso. Además, delimita con precisión cuáles documentos pueden ser objeto de subsanación, brindando seguridad jurídica en la evaluación de ofertas. Por lo tanto, se recomienda su consulta en el sitio web: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/manual-para-determinar-y-verificar-los-requisitos-habilitantes-en-los-procesos-de-contratacion>.

En ese sentido, debe advertirse que el análisis sobre la subsanación o el rechazo de las ofertas al interior de los procedimientos de selección debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo expuesto

¹ <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/manual-para-determinar-y-verificar-los-requisitos-habilitantes-en-los-procesos-de-contratacion>

en la parte considerativa del presente oficio. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia sólo 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.

3. Razones de la respuesta:

i. La regla de la subsanabilidad de las ofertas en los procedimientos de selección indica que, por regla general, la falta de entrega y los defectos en la acreditación de los requisitos habilitantes son aspectos subsanables. La excepción a esta regla se encuentra en la prohibición de permitir que se subsanen aspectos que otorgan puntaje, de valer la acreditación de circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso y de permitir la entrega de la garantía de seriedad de la oferta que no fue aportada con la propuesta.

La posibilidad de enmendar, corregir o subsanar los errores en los que se incurre en los documentos contentivos de la oferta es un tema que ha tenido diferentes momentos o etapas en el ordenamiento jurídico colombiano, momentos que se han expuesto de manera detallada en conceptos como el C-285 del 20 de mayo de 2022² o el C-447 del 19 de septiembre de 2024³ los cuales, en el evento en que tenga interés, podrá consultar en los enlaces de la nota al pie. Sin embargo, a continuación, se hará referencia particularmente al último momento, que refleja la postura vigente en torno a la subsanabilidad:

La expedición de la Ley 1882 de 2018 tuvo por finalidad la de introducir cambios y ajustes para fortalecer la contratación pública. En ese orden,

² Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-285 del 20 de mayo de 2022. Consultar en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-285-de-2022/>

³ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-447 del 19 de septiembre de 2024. Consultar en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-447-de-2024/>

mediante su artículo 5 modificó el parágrafo 1º y adicionó algunos otros, entre ellos el 3º y 4º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en los siguientes términos:

“Artículo 5º. De la selección objetiva.

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o

b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado.

Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso.

PARÁGRAFO 2o. Las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> La no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma.

PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, los documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

PARÁGRAFO 5o. <Parágrafo adicionado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> En los procesos de contratación, las entidades estatales deberán aceptar la experiencia adquirida por los proponentes a través de la ejecución de contratos con particulares".
[Subrayado por fuera de texto original]

Como puede observarse, la Ley 1882 de 2018: i) mantiene el criterio de la Ley 80 de 1993, relativo a que todo lo que no sea necesario para la comparación de propuestas no es título suficiente para su rechazo; ii) mantiene el criterio aclaratorio de la Ley 1150 de 2007, según el cual todo lo que no afecte la asignación de puntaje puede subsanarse; e, iii) introduce modificaciones en relación con algunos aspectos que se analizarán a continuación.

La primera modificación está relacionada con el ámbito temporal para ejercer la facultad de subsanar la oferta, pues la Ley 1882 de 2018 fijó una regla general y una excepción. La regla general es que, el límite para que la entidad solicite y para que el proponente corrija lo que haga falta es hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección. La excepción es que el límite anterior no aplica para los procesos de mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta⁴.

Frente a la regla general aplicable a los demás procesos de selección, la norma fijó un límite final para que la Administración y los oferentes subsanen los requisitos o documentos que puedan y deban ser subsanados. No obstante, lo anterior, nada impide, y la norma no lo hace, que la Administración requiera al proponente antes de publicar el informe de evaluación. En efecto, la redacción de la norma permite que la Administración solicite a los oferentes subsanar y que estos lo hagan hasta antes del término del traslado del informe de evaluación: *"deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser*

⁴ Ley 1150 de 2007, artículo 5, parágrafo 4º: "En aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, los documentos referentes a la futura contratación o a proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización".

entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección”.

Sin perjuicio de lo expuesto, de la lectura de este aparte podrían, en la práctica, darse dos interpretaciones que dan lugar a dos formas de proceder en los procesos de selección, en lo que a la subsanabilidad de las ofertas se refiere. *Primera*, que la posibilidad para subsanar de los oferentes es el término del traslado del informe de evaluación, ya que es en este documento donde la Administración consigna los requisitos o documentos omitidos que los oferentes deben subsanar, so pena de rechazo. *Segunda*, que el término del traslado del informe de evaluación es el *límite* para la subsanación de ofertas, pero no el único momento para hacerlo.

De acuerdo con la primera interpretación, el informe de evaluación se convierte en la oportunidad que adopta la Administración para decirles a los oferentes qué documentos o requisitos omitieron y deben subsanar. Consecuentemente, el término del traslado es la oportunidad del proponente para cumplir con lo solicitado.

La segunda interpretación permitiría que la Administración requiera al oferente durante el proceso de evaluación de las propuestas, tan pronto advierta que hace falta un documento o requisito que se puede subsanar. En este caso, el proceso de subsanación se podría realizar con anterioridad a la publicación del informe de evaluación, de manera que, una vez se publique el informe ya se encuentren subsanadas las propuestas, sin perjuicio del término límite que concedió la ley.

La modificación introducida por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, si bien pudo significar, en la práctica de los procesos de selección, que el informe de evaluación fuera la oportunidad de la Administración para requerir al proponente para que subsane la oferta, y el término del traslado la oportunidad para hacerlo, lo cierto es que no impide que esto se realice con anterioridad a la publicación del informe. Inclusive, es más adecuado y conveniente que la subsanación de las ofertas se intente con anterioridad, de forma que, una vez la Administración advierta el defecto, le solicite directamente al oferente que subsane. Esta interpretación es más consistente con los principios de economía, transparencia y selección objetiva. Lo anterior, se aclara, sin desconocer el límite que establece la norma para que los oferentes, sin perjuicio de que lo hagan

antes, cuenten hasta el término de traslado del informe de evaluación con la posibilidad de presentar la información solicitada.

El *segundo cambio* importante de la Ley 1882 de 2018 fue la introducción de un criterio material, directamente relacionado con los aspectos subsanables: *"los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso"*. Lo anterior ofrece dos aspectos que merecen clarificación; primero, qué debe entenderse por circunstancias ocurridas con posterioridad; y segundo, qué es el cierre del proceso.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ya había tenido la oportunidad de precisar estas expresiones, a propósito de un concepto en el que se refirió al artículo 10 del derogado Decreto 2474 de 2008, que había determinado que en ningún caso la entidad podía permitir que se acreditaran circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso. En esa ocasión, el Consejo de Estado precisó que, por cierre del proceso debe entenderse el vencimiento del plazo para la presentación de las ofertas y que lo subsanable son las circunstancias que ocurrieron con anterioridad a esa fecha⁵.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, lo subsanable es la prueba de todas las circunstancias ocurridas antes del vencimiento del término para presentar las ofertas, ello es lo que implica la prohibición de acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al "cierre del proceso". Lo anterior evita, por ejemplo, que se presenten oferentes que no cumplieran con los requisitos para participar al momento de presentar las ofertas, y pretendan

⁵ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la última norma en cita -Decreto 2474 de 2008, aparte subrayado-, establece un límite a la subsanabilidad, puesto que en cualquier caso debe referirse o recaer sobre circunstancias ocurridas antes del cierre del respectivo proceso, esto es, del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

De esta manera, quien se presenta al proceso de selección debe cumplir para la fecha en que 'se cierra el proceso' con los requisitos que se requieren para presentar la oferta, de manera que es sobre ellos y no sobre otros que se cumplan con posterioridad, sobre los que recae la posibilidad de saneamiento. Así, por ejemplo, si se requiere una experiencia x, la misma se debe tener al presentar la oferta y la Administración puede requerir al oferente para que especifique aspectos relacionados con ella (complementar certificaciones, aclarar fechas, acreditación de la misma, etc.); pero no podría, por vía de las normas en cita, extender el tiempo para avalar experiencia que sólo se llega a cumplir después del cierre del proceso contractual. O si, igualmente a manera de ejemplo, fuera necesario ser persona jurídica pero el oferente no entrega el certificado de existencia y representación legal que lo acredita o éste es demasiado antiguo, la entidad contratante podría requerir al interesado para que haga entrega del mismo o lo actualice, pero no para que se constituya la sociedad con posterioridad al cierre del proceso, pues si ello no se había hecho, significa simplemente que el oferente no tenía la condición para participar. (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 6 de noviembre de 2008. Expediente: 1927. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina).

cumplirlos durante el proceso de selección o, inclusive, que se puedan variar condiciones de la oferta una vez presentada.

Un mejor entendimiento del significado de la expresión "*circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso*" implica distinguir entre la prueba de un hecho y el hecho mismo. En el caso de la subsanabilidad de las ofertas, una cosa es el requisito habilitante o el elemento de la propuesta y otra su prueba. Lo que prohíbe la norma es que se subsanen requisitos que no estaban materialmente cumplidos al momento de presentación de la oferta, o en palabras de la ley, que se acrediten hechos que ocurrieron después del cierre del proceso⁶.

Por ejemplo: i) si un oferente olvidó adjuntar con su propuesta el certificado que da cuenta de su inscripción en el RUP, el requisito será subsanable siempre que la prueba allegada demuestre que el hecho, esto es, la inscripción en el registro, ocurrió con anterioridad al cierre del proceso, estando está en firme para dicho momento; ii) si un oferente presentó la propuesta sin allegar la autorización al representante legal, por parte de la junta directiva de la sociedad, el certificado, aunque sea posterior, debe dar cuenta de que el hecho que pretende acreditar –la autorización de la junta– ocurrió antes del vencimiento del término para ofertar⁷; iii) si un oferente no anexó el Certificado de existencia y representación legal, el documento aportado con posterioridad debe dar cuenta de que la sociedad existía antes del cierre del proceso⁸; iv) si

⁶ En armonía con lo anterior, actualmente la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente señala lo siguiente: "De otro lado, cabe destacar que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, durante el término otorgado para subsanar, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas luego del cierre del proceso. De esta manera, es subsanable la prueba de todas las circunstancias ocurridas antes del vencimiento del término para presentar las ofertas, por lo que no se podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad a dicho momento.

Lo anterior quiere decir que no es la prueba lo que debe ser anterior al cierre del proceso, sino el hecho que esta acredita. En ese sentido, ante la solicitud de la Administración de subsanar un requisito, el documento podría estar fechado con posterioridad al vencimiento del término para recibir propuestas, con la condición de que el hecho que acredite haya ocurrido antes, esto es, que no sea una circunstancia ocurrida con posterioridad al cierre del proceso. Un mejor entendimiento del significado de la expresión «circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso» implica distinguir entre la prueba de un hecho y el hecho mismo. En el caso de la subsanabilidad de las ofertas, una cosa es el requisito habilitante o el elemento de la propuesta que permite cumplir determinada exigencia del pliego de condiciones –o documento equivalente– y otra su prueba. Lo que prohíbe la norma es que se subsanen requisitos que no estaban materialmente cumplidos al momento del cierre del proceso". Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/circulares?page=2>

⁷ Ver CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de febrero de 2011. C.P. Jaime Orlando Santofimio. Rad. 36.408.

un oferente olvidó adjuntar un certificado que demuestra un título universitario, el documento, aunque tenga fecha posterior al cierre del proceso, debe acreditar que el título académico se obtuvo con anterioridad al cierre del proceso; v) si un oferente no allegó un certificado de experiencia, el documento que subsana –sin importar que tenga fecha posterior– debe demostrar que la experiencia que se pretende hacer valer se obtuvo antes de vencerse el término para presentar ofertas y vi) si el oferente olvidó firmar la propuesta o presentar una copia de ella, puede subsanar sin que con ello se entienda que acreditó una circunstancia ocurrida con posterioridad al cierre del proceso.

Lo anterior quiere decir que no es la prueba –usualmente un documento– lo que debe ser anterior al cierre del proceso, sino el hecho que ella acredita. Es decir, ante la solicitud de la Administración de subsanar determinado requisito, el documento podría estar fechado con posterioridad al vencimiento del término para recibir propuestas, siempre y cuando el hecho que acredite haya ocurrido antes, esto es, que no sea una circunstancia ocurrida con posterioridad al cierre del proceso. Es por esto que el Consejo de Estado sostiene que “lo que se subsana es la prueba y no la condición habilitante o un elemento de la propuesta [...] lo que se puede remediar es la prueba y no el requisito: La posibilidad debe recaer exclusivamente sobre circunstancias acaecidas antes del cierre del respectivo proceso, esto es, del vencimiento del plazo para presentar ofertas”⁹.

Ahora bien, el párrafo 3 del artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 determinó, de manera expresa, que “la no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma”, dejando claro que se trata de un documento de obligatoria presentación junto con la propuesta y que materializa los principios de seriedad e irrevocabilidad de la oferta.

ii. El rechazo de las ofertas y los eventos en los que proceden han sido asuntos de los que se ha ocupado la legislación nacional en materia de contratación pública, por lo que “la competencia de las entidades estatales para establecer eventos de exclusión de propuestas es de carácter residual y

⁸ Ver CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de febrero de 2014. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. 25.804.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de mayo de 2010. Expediente: 1992. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.

restringido”¹⁰. En ese sentido, si bien las entidades estatales, en ejercicio de la discrecionalidad que les corresponde en la configuración de los pliegos de condiciones, tienen competencia para determinar los requisitos que deben cumplir los proponentes para la presentación de ofertas¹¹ y regular los eventos en los que procede su rechazo¹², el ejercicio de tales facultades encuentra ciertos límites en la ley y el reglamento, así como en los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

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

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

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

¹⁰ RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. Evaluación y rechazo de ofertas en la Ley 80 de 1993. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2016. p. 190.

¹¹ Ley 80 de 1993 “Artículo 24. Del principio de transparencia. En virtud de este principio:

[...]

5o. En los pliegos de condiciones:

[...]

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

¹² Decreto 1082 de 2015 “Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información

[...]

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

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

[...]

Quiere con esto destacar la Sala que las causales de rechazo de las propuestas pueden ser legales y por lo mismo generan el efecto del descarte o exclusión de la oferta *ope legis*, sin necesidad de que se haga referencia a las mismas en el pliego de condiciones; o también pueden las causales de rechazo de las propuestas ser establecidas expresamente por la entidad en el respectivo pliego de condiciones. Lo cierto es que, sea que las causales de rechazo de la oferta emanen directamente de la ley o del pliego de condiciones, en uno y en otro caso se refieren a defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permiten deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad y los fines de la contratación y que de soslayarse se comprometería el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva en la contratación¹³".

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

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Expediente No. 18.293. C.P. Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

aplicación, así como las definidas por las entidades en el respectivo pliego de condiciones.

En tales términos, la facultad de las entidades estatales para incluir en los pliegos de condiciones causales de rechazo de las ofertas, no es una facultad absoluta, en la medida que se encuentra limitada por lo dispuesto en ley, al igual que por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales exigen que las causales de rechazo que sean establecidas por la entidad, además de no contrariar el ordenamiento jurídico, no versen sobre aspectos meramente formales sin relevancia para el transcurso del proceso de selección o el perfeccionamiento del contrato.

Ahora bien, aplicando lo dicho al objeto de la consulta que ahora resuelve esta Agencia, debe decirse que, como se indicó atrás, para determinar qué aspectos de las propuestas son subsanables, una vez verificada la ausencia de requisitos y/o documentos de la oferta, la Administración se debe preguntar, en primer lugar, si lo que hace falta es un documento o información que otorga puntaje o no y, en segundo lugar, si el cumplimiento del requisito constituye una circunstancia ocurrida con anterioridad o con posterioridad al cierre del proceso. Para arribar a la conclusión de que lo omitido puede subsanarse, la respuesta al primer interrogante debe ser negativa, es decir, que lo omitido no sea un factor que otorgue puntaje. Posteriormente, la respuesta al segundo interrogante debe dar cuenta de que lo omitido sea la prueba de una circunstancia o hecho que ocurrió con anterioridad al cierre del proceso. Con dicha afirmación, es que se puede establecer si lo presentado en el trámite para corregir la oferta mejora la misma, o si es un documento que demuestra una condición previamente consolidada.

En consecuencia, en el supuesto de hecho que usted propone, se colige que, en la medida en que el documento al que usted califica como *ambiguo u oscuro* busca acreditar una condición en relación con los criterios de evaluación (aspecto que permite la comparación de las ofertas); no es un aspecto subsanable, en tanto que se trata de un factor de calificación y no tiene el carácter de habilitante para la participación en el proceso de contratación, afectando de manera directa la asignación de puntaje, por lo cual, permitir que se complete, adicione, modifique o mejore tal elemento de la propuesta iría en contravía de lo contemplado en el artículo 30.8 de la Ley 80 de 1993. Ante lo dicho, resultaría entendible que la entidad estatal no rechace una oferta, en el

evento en que no se trataría, en el caso hipotético, de un requisito habilitante que pudiera subsanarse, ni tampoco que otorgase el puntaje correspondiente, cuando el documento no acredite la condición exigida en el pliego de condiciones. Vale aclarar que, en algunas ocasiones, las causales de rechazo de las ofertas pueden versar sobre aspectos relacionados con criterios de evaluación, como cuando se establece que, cuando el valor de la propuesta exceda el presupuesto oficial estimado para el proceso de contratación, será rechazada la oferta. En este caso, la causal de rechazo tiene relación con un criterio de evaluación y no con un requisito habilitante. Sin embargo, en todo caso, siempre deberá primar su existencia legal, reglamentaria o que tenga origen en el pliego de condiciones.

Dicho lo anterior, sobre si procede o no el rechazo de la oferta en razón al documento *ambiguo u oscuro*, remitiéndonos a las consideraciones del punto i. expuesto en el presente concepto, en primera medida, dicha causal deberá estar contenida en la ley, el reglamento o el pliego de condiciones de manera clara y taxativa. De otro lado, si la causal de rechazo fue incorporada por la entidad estatal en el pliego de condiciones, aquella deberá estar acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no contrariar el ordenamiento jurídico y evitar que versen sobre aspectos meramente formales sin relevancia para el transcurso del proceso de selección o el perfeccionamiento del contrato.

En los procesos cobijados por los documentos tipo obligatorios expedidos por esta Agencia, de conformidad con la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020, se aplica una causal de rechazo relacionada con la información inexacta. Este es el caso de los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, adoptados mediante Resolución No. 465 de 10 septiembre de 2024. Esta causal es la establecida en el literal H del numeral 1.15 del Documento Base tipificada al siguiente tenor: "*H. Que el proponente aporte información inexacta sobre la cual pueda existir una posible falsedad en los términos de la sección 1.11 del Documento Base*". A su turno, el numeral 1.11 establece que "*La entidad se reserva el derecho de verificar integralmente la información aportada por el proponente. Para esto, puede acudir a las autoridades, personas, empresas o entidades respectivas. Cuando exista inconsistencia entre la información suministrada por el proponente y la verificada por la entidad, la información que pretende demostrar el proponente se tendrá por no acreditada. La entidad compulsará copias a las autoridades competentes en aquellos eventos en los cuales la información aportada tenga*

inconsistencias sobre las cuales pueda existir una posible falsedad, sin que el proponente haya demostrado lo contrario, y rechazará la oferta”.

En los apartados en cita, el documento base recoge una regla de verificación frente a la totalidad de la información y documentación aportada, la cual deriva en dos supuestos con consecuencias diferentes: el *primero*, señala que una vez verificada la información y evidenciada la inconsistencia, la entidad estatal la tendrá por no acreditada. Por ejemplo, cuando se presente documentación para acreditar un requisito habilitante y ante las observaciones recibidas en el traslado del informe de evaluación no se logre constatar con exactitud lo acreditado o la veracidad del mismo y ante esa duda, no tendrá en cuenta la documentación aportada, sin perjuicio de que el proponente cumpla con el requisito habilitante con los demás documentos que aporte. En este evento, se trata de inconsistencias que, aunque no se superan por la ausencia de otro medio probatorio, no tienen la connotación de falsedad.

El segundo evento se configura cuando de la verificación se corrobora que las inconsistencias obedecerían a una presunta falsedad no desvirtuada por el proponente, caso en el cual se rechaza la oferta y se informa a las autoridades correspondientes. Por ejemplo, cuando ante una certificación de experiencia, la entidad que adelanta el procedimiento de selección, al comunicarse con la entidad para quien se ejecutó el contrato a acreditar, le informan que la certificación aportada por el proponente no fue expedida por esta, por cuanto ese objeto no fue ejecutado ni contratado. En este supuesto, cuando la entidad tiene el suficiente convencimiento de la existencia de la presunta falsedad, y luego de dar la oportunidad para que el proponente se manifieste, es procedente rechazar la oferta y compulsar copias a las autoridades competentes, quienes adelantarán las respectivas investigaciones.

Con todo, los supuestos señalados parten de la base del deber que le asiste a la Entidad Estatal de verificar la veracidad de la información suministrada por el proponente para evitar vicios en la adjudicación y en el contrato. Así, durante el plazo de evaluación de las ofertas las entidades contratantes tienen el deber de verificar la veracidad de la información que se allegue con las propuestas, bien sea mediante solicitud de aclaraciones al mismo oferente, o mediante la constatación con fuentes externas, pues de ello depende no solamente la correcta escogencia del contratista y la forma más idónea de

ejecución de la compra planeada, sino la validez misma de la decisión de adjudicación y, por ende del contrato celebrado.

De esta manera, la verificación que realice la entidad durante esta etapa resulta decisiva para la correcta evaluación de las ofertas, de manera que en caso de encontrar inconsistencias y después de revisar dicha información con las entidades que corresponda, si es del caso, la entidad tomará las medidas que se indican en el pliego de condiciones respecto de los supuestos señalados. Si se presenta observaciones sobre dicha información por fuera de esta etapa y una vez adjudicado el contrato, es importante que la entidad revise su contenido y alcance para tomar las medidas que correspondan, como se señaló en párrafos precedentes.

Ahora bien, el Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación, elaborado por Colombia Compra Eficiente¹⁴, constituye una herramienta técnica fundamental para las entidades estatales y los proponentes, ya que establece criterios claros y uniformes sobre cómo definir, exigir y verificar los requisitos habilitantes en los distintos procesos de selección. Este manual orienta a las entidades para que dichos requisitos respondan a la naturaleza del objeto contractual, se ajusten al principio de proporcionalidad y no constituyan barreras injustificadas al acceso. Además, delimita con precisión cuáles documentos pueden ser objeto de subsanación, brindando seguridad jurídica en la evaluación de ofertas. Por lo tanto, se recomienda su consulta en el sitio web: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/manual-para-determinar-y-verificar-los-requisitos-habilitantes-en-los-procesos-de-contratacion>.

En ese sentido, debe advertirse que el análisis sobre la subsanación o el rechazo de las ofertas al interior de los procedimientos de selección debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa del presente oficio. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia sólo 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

¹⁴ <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/manual-para-determinar-y-verificar-los-requisitos-habilitantes-en-los-procesos-de-contratacion>

gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículos 24.5 literal b) y 30.8
 - Ley 1150 de 2007, artículo 5, párrafo 1, 3 y 4
 - Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.3. numeral 6
 - Ley 1882 de 2018 artículo 5
 - CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de febrero de 2011. C.P. Jaime Orlando Santofimio. Rad. 36.408.
 - Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 6 de noviembre de 2008. Expediente: 1927. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina
 - CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de febrero de 2014. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. 25.804.
 - CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de mayo de 2010. Expediente: 1992. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.
 - CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Expediente No. 18.293. C.P. Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.
 - Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente
 - Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-285 del 20 de mayo de 2022. Consultar en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-285-de-2022/>
 - Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-447 del 19 de septiembre de 2024. Consultar en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-447-de-2024/>
- RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. Evaluación y rechazo de ofertas en la Ley 80 de 1993. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2016. p. 190.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la regla de subsanabilidad en los procesos de selección, se pronunció esta Subdirección en los conceptos 4201913000007643 del 26 de diciembre de 2019, C-343 del 17 de junio de 2020, C-518 del 9 de septiembre de 2020, C-285 del

20 de mayo de 2022, C-614 del 5 de octubre de 2022, C-882 del 21 de diciembre de 2022, C-172 del 6 de junio de 2023, C-447 del 19 de septiembre de 2024 y C-1009 de 30 de enero de 2024 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](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos)

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

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

Atentamente,

Original firmado
Ana María Tolosa Rico

ANA MARIA TOLOSA RICO
Subdirectora de Gestión Contractual (E) ANCP -CCE

Elaboró: Daniel Eduardo Rojas
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan Carlos González
Contratista Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Ana María Tolosa Rico
Subdirectora de Gestión Contratual (E) ANCP – CCE