# CAUSALES DE RECHAZO DE LAS OFERTAS: CONSIDERACIONES GENERALES Y LÍMITES A SU APLICACIÓN[1]

Mitchelle Rincón Rodríguez[2]

**RESUMEN**. La definición de las exigencias y requisitos de los procedimientos de selección, y la determinación de sus reglas se realiza en el pliego de condiciones, especialmente en lo relacionado con los factores de calificación de las ofertas. Dentro de los elementos que se definen en el pliego, y que se relacionan directamente con la selección objetiva de la oferta, están aquellos usados para calificar la idoneidad de los interesados y de su propuesta. Sin embargo, esta no es la única forma en que se busca garantizar la calidad de los ofrecimientos, pues esto también incluye la posibilidad de excluir del procedimiento a las que no se ajusten a los términos y condiciones definidos por él y por la normativa aplicable.

## Introducción

El estudio de los procedimientos de selección supone la comprensión total de los pliegos de condiciones, por lo cual, en desarrollo de este ejercicio, es necesario identificar y analizar cada elemento que configura su contenido. Entre estos se encuentran aquellos que identifican los requisitos *objetivos* para participar en el procedimiento, es decir, aquellos que definen qué sujetos tienen la «capacidad» para participar y presentar una oferta; igualmente se prescriben los factores de calificación con puntos, a partir de los cuales se elegirá el adjudicatario.

De esta forma, es claro que en el pliego de condiciones se establecen los criterios a los que deberá sujetarse la propuesta, y que son de obligatorio cumplimiento para los interesados que las presenten, por la cual dentro del documento también se encuentran precisadas las consecuencias de que una oferta no cumpla con sus exigencias. En esa medida, otros de los elementos que integran al pliego, y que se estudian en este texto, son las causales que, de cumplirse, ocasionarán el rechazo de la propuesta.

---

[1] Este ensayo, escrito para la sesión del 27 de agosto de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Cristian A. Díaz Díez, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es el *Régimen de la Contratación Estatal*, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Gonzalo Marín Cortés.

[2] Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* –CEDA–.

## 1. Consideraciones generales sobre las causales de rechazo de las ofertas: concepto, fuente normativa y alcance de la potestad

La contratación estatal está orientada por varios principios que son fundamentales, principalmente, para el trámite de los procedimientos de selección y la elección de la mejor oferta. Entre estos se encuentra el principio de *selección objetiva,* el cual está definido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, que establece que se cumple este postulado cuando la selección se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que busca, sin considerar factores de afecto o interés, es decir, algún tipo de motivación subjetiva. Además, señaló que, en consecuencia, en los pliegos deben establecerse los criterios de escogencia y calificación, teniendo en cuenta los factores que se describen en los numerales determinados por la norma[3].

Como ya se explicó en sesiones precedentes, el artículo 5 *ibidem* estableció que, para la evaluación de las ofertas, en el pliego de condiciones se definirían criterios *habilitantes* y los que asignan puntaje, en los términos de la disposición, para calificar las ofertas y elegir la más favorable para la entidad. Es a partir de estos que se identifica si una propuesta es apta para sus necesidades y satisface el interés general.

Según Dávila Vinueza, la selección objetiva supone la elección de una buena oferta para la entidad y para el interés público que persigue. El autor destaca que

---

[3] Ley 1150 de 2007: «Artículo 5. 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. 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.

»[…]».

la favorabilidad a la que refiere el artículo 5 de la Ley 1150 se entiende en dos acepciones: la primera, como la prohibición de tener consideraciones subjetivas para elegir la propuesta más beneficioso, y la segunda, se relaciona con las condiciones del contrato y la oferta. Esta perspectiva supone que la elección no sea discrecional, sino que se realice mediante reglas claras y preestablecidas que conducen a formar la voluntad selectiva de la entidad[4].

Los factores que definen la objetividad de la evaluación tienen que establecerse en el pliego de condiciones, documento que se constituye como aquel que define las reglas del procedimiento, tanto en aspectos de trámite como de fondo, concretamente en lo relativo a los factores de calificación de las ofertas –tanto los que asignan puntaje como los que son habilitantes–. Así, como explica Escobar Gil, el pliego es el conjunto de reglas que elabora la Administración para disciplinar el procedimiento de selección objetiva y delimitar el contenido y alcance del contrato, regulando al contrato estatal[5].

En consecuencia, como señala Dávila Vinueza, los pliegos de condiciones contienen los factores de selección y la ponderación detallada, precisa y concreta de los mismos, y también los denominados requisitos habilitantes. Entonces, estos serán los criterios que la Administración calificará de acuerdo con el objeto del contrato; además, en el documento se establece el significado, contenido y alcance de cada uno, la asignación de los puntos y la forma de evaluar y calificar cada cual[6].

Conforme a esto, las ofertas que presenten los interesados tienen que cumplir estrictamente con lo prescrito en estos documentos, ajustándose a los criterios de calificación establecidos en ellos, especialmente, a los requisitos habilitantes y aquellos que asignan puntaje, pero también a todas las reglas adicionales que establezca. La conclusión hace parte de razones esencialmente lógicas, porque si se entiende que en el pliego se determinan las reglas que rigen el procedimiento de selección, y que los factores de calificación se definen a partir de las necesidades de la entidad, es apenas natural que sea completamente necesario que las ofertas se ajusten a él, pues, en caso contrario, no se estaría eligiendo a la más favorable.

Esta lógica es transversal a la contratación estatal, y es ampliamente reconocido por la doctrina que las ofertas tienen que cumplir con los requisitos del pliego. Palacio Hincapié manifiesta que durante la evaluación de las ofertas se

[4] DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá. Legis editores S.A., 2016. p. 351.
[5] ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración Pública. Bogotá. Legis editores S.A., 2000. p. 72.
[6] Ibid. p. 352-353.

tienen que analizar para identificar si se ajustan a los pliegos de condiciones[7]. Héctor Jorge Escola también asegura que las propuestas tienen que elaborarse cumpliendo estrictamente todos los requisitos del pliego, incluso los formales, y limitándose a las condiciones requeridas, en la forma pedida, sin incluir alternativas que no se solicitaron. Finalmente, el autor señala, como consecuencia, que las ofertas que no se ciñan a los requisitos de los documentos no pueden considerarse[8].

Marienhoff también se refiere sucintamente al tema, señalando que las ofertas que se formulen deben ajustarse a las bases de la contratación, es decir, que su contenido tendrá que corresponder a las exigencias del pliego de condiciones. Además, indica que, de no hacerlo, las ofertas habrán de rechazarse; de ahí la necesidad de que se analice cuidadosamente el pliego y la oferta se ajuste completamente a él. Según el autor, esta exigencia se fundamenta en que si tal conformidad no existe, esto puede interpretarse en el sentido de que el proponente no está de acuerdo con lo solicitado por la entidad. Sin perjuicio de lo anterior, resalta que es posible la presentación de ofertas que solo se aparten del pliego en detalles sin trascendencia.

Como explican los autores a los que se ha hecho referencia, el principio de selección objetiva y la necesidad de que los criterios de evaluación representen lo requerido por la entidad supone que se exija su cumplimiento y, en consecuencia, se rechacen aquellas ofertas que no se ajusten a las condiciones que la entidad definió dentro de los documentos del proceso, esencialmente en el pliego. Según esto, y conforme con el artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 de 2015 –disposición que define el contenido del pliego–, el documento tiene que especificar las causas para rechazar las ofertas[9].

Si bien el reglamento definió que *las causales de rechazo son un contenido del pliego de condiciones*, dentro de la normativa del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no existe una regulación exhaustiva del requisito; por el contrario, no hay una disposición donde se establezcan reglas que ayuden a definir su alcance o contenido. La única referencia directa se encuentra

[7] PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. p. 338.

[8] Escola, Héctor Jorge. Tratado Integral de los Contratos Administrativos. Volumen 1. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2012. pp. 348 – 349.

[9] La disposición estableció que: «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 la norma citada con anterioridad. No obstante, se relaciona como marco normativo el artículo 30, numeral 6, de la Ley 80 de 1993.

En la disposición se señala que las propuestas tienen que referirse y sujetarse a todos y cada uno de los requisitos dispuestos en el pliego de condiciones. Además, se establece que los proponentes pueden presentar alternativas y excepciones técnicas o económicas, siempre y cuando no signifiquen un condicionamiento para la adjudicación del contrato[10]. Si bien en la norma no se consagró, de forma clara y expresa, que si las ofertas no se ajustaban a los criterios establecidos en el pliego *se rechazarían*, el hecho de exigir que las propuestas se estructuren de conformidad con el documento supone que, de no ser así, exista una consecuencia desfavorable para los oferentes.

Según ese contexto, los únicos fundamentos normativos para la exigencia de las causales de rechazo son: i) la obligación prescrita en el artículo 30, numeral 6, de la Ley 80 y ii) el contenido del pliego establecido en el reglamento. En consecuencia, en la normativa no existe un concepto establecido de lo que *es* una *causal de rechazo*, pues, como ya se explicó, las referencias normativas son escasas, situación que ocasiona que sea aun más complejo determinar qué son. Aunque la falta de conceptualización de este requisito es especial, esto tampoco es ajeno a la contratación, pues la mayoría de sus exigencias o instituciones carecen de acepciones claras y unívocas.

Aunque la escasez de definiciones normativas es común, lo que no es generalizado es que la doctrina no ofrezca propuestas de acepciones, como ocurre con las causales de rechazo, frente a las cuales aquella simplemente explica la necesidad de que las ofertas se ajusten al pliego y la consecuencia de que no sea así: su exclusión. La ausencia de las nociones supone preguntarse qué constituye una causal de rechazo.

En esencia, se entiende que estas causales son *el motivo por el cual una oferta no se considera apta para elegirse adjudicataria*. Sin embargo, la exclusión de la propuesta no aporta realmente nada al concepto del requisito, porque es evidente que el resultado de que uno de los oferentes incurra en alguna de las conductas descritas en estas es la eliminación del procedimiento de selección y la correlativa imposibilidad de que se convierta en adjudicatario. Así que es evidente

[10] En la norma se estableció que: «Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:
»[…]
»6o. Las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones o términos de referencia. Los proponentes pueden presentar alternativas y excepciones técnicas o económicas siempre y cuando ellas no signifiquen condicionamientos para la adjudicación […]».

que son hechos o situaciones que, de ocurrir en el marco de la presentación de una propuesta, la eliminan de la selección.

Ahora, en relación a lo que cualifica estas conductas, si bien parece que, en principio, las entidades estatales tienen la competencia discrecional para determinar las situaciones que se configuran como causales de rechazo, de antemano se señala que no cualquiera puede establecerse como una. Al respecto se pronunció la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual explicó que la descalificación de propuestas no puede depender de la libre discrecionalidad de la Administración, porque el oferente tiene derecho a participar en el procedimiento, generándose una situación jurídica particular, por lo que, para rechazarlas, es necesario que se ajusten a las reglas previamente establecidas[11].

En esa línea, también señaló que las causales de rechazo tienen que consagrarse en *la ley* o originarse en el incumplimiento de los requisitos del pliego de condiciones o en el hecho de no aportar los documentos necesarios para la comparación de ofertas, porque las causales de exclusión tienen que ser razonables, esenciales y proporcionadas. Concretamente, explicó que: «Se tiene entonces que la objetividad en la selección, impone que la descalificación de las ofertas provenga únicamente de la ponderación de los resultados derivados de un riguroso proceso de evaluación plenamente ajustado a la ley y al pliego de condiciones [...]»[12].

Conforme a lo explicado por la Sección Tercera, se tiene que las causales de rechazo pueden incluirse en varias fuentes normativas. En *primer lugar* puede establecerse directamente en la ley, como ocurre con varias prescritas en la ley, de forma que la eliminación de la oferta podría hacerse sin necesidad de que el pliego de condiciones la incluyera como tal, es decir, que la aplicación de la causal no requiere que se traduzca en el pliego, sino que lo consagrado en la ley es suficiente para rechazar esa oferta. Con esto se concluye que la ley es una fuente jurídica autónoma para las causales.

Un ejemplo sencillo de esto es lo que ocurre con la *garantía de seriedad de la oferta.* El artículo 5, parágrafo 3, de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, dispuso que la no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de esta[13]. Como se anunció, en la normativa se determinó expresamente que, si con

---

[11] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Corea Palacio.

[12] Ibid.

[13] En la disposición se señaló que: «Artículo 5. De la selección objetiva.

»[...]

»Parágrafo 3o. La no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma [...]».

la oferta no se adjunta esta garantía, entonces, aquella quedará automáticamente eliminada del procedimiento, sin que exista ninguna posibilidad de que los oferentes lo solucionen. Tampoco será necesario que cada pliego de condiciones la incluya como tal, y mucho menos se puede considerar que si no se hace de esta forma, entonces, la causal no aplica, en otras palabras, es equivocado el razonamiento según el cual si en determinado pliego no se incorpora como causal no podrá aplicarse.

El *segundo lugar,* la entidad tiene la competencia para establecerlas en el pliego de condiciones, el cual también es una fuente de las causales. En este caso será la entidad quien, en ejercicio de su competencia para elaborar el pliego y elegir los criterios de calificación, incluye en el documento causas precisas que conducen a la eliminación de las ofertas. En todo caso, en este aspecto tampoco existe una competencia discrecional absoluta, porque los límites están determinados por la ley.

El Consejo de Estado explicó que, sin importar la fuente normativa donde se origine la causal –la ley o el pliego de condiciones–, en cualquier caso se refieren a defectos, omisiones o circunstancias que impidieran concluir que la misma no era favorable para los intereses de la entidad y los fines de la contratación, además de evitar que se comprometa el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva en la contratación[14].

Conforme a lo explicado, la noción y alcance del concepto de «causal de rechazo» se empieza a reducir, porque queda claro que no cualquier situación o condición tiene la capacidad de convertirse en una; por el contrario, se supedita a la regulación legal y a los requisitos y factores de selección consagrados en el pliego. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resume la conclusión, señalando que hay dos casos donde procede el rechazo: «(i) que la ley establezca la causal de rechazo y (ii) la ausencia de requisitos necesarios para la comparación de ofertas»[15]. Adicionalmente explicó que, en cualquier caso, es la ley la que puede establecer las causales de rechazo, porque la segunda forma de hacerlo –con el pliego– se refiere a los requisitos sujetos a puntuación, es decir, a los requisitos ponderables del proceso de contratación, conforme a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

[14] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Corea Palacio.

[15] AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto del 5 de septiembre de 2019. Radicado: 2201913000006562.

## 2. Límites a la competencia para establecer causales de rechazo de las ofertas

Si bien las entidades tienen la competencia de establecer causales de rechazo en el pliego de condiciones, con especial sujeción al articulo 5 de la Ley 1150, esta tiene límites para su disposición, es decir, que no puede hacerlo sin restricción. Para empezar, es claro que no es posible incluir causales que carezcan de fundamento constitucional o legal, porque, como se explicó, aunque la Administración introduzca causales en el pliego, tendrá que sujetarse a la ley.

Sin embargo, estos no son los únicos criterios que limitan la competencia, pues el Consejo de Estado también destaca dos criterios especiales: la razonabilidad y proporcionalidad. Concretamente, el artículo 5, parágrafo 1 de la Ley 1150, estableció que la falta de requisitos o documentos relacionados con la futura contratación no son suficientes para rechazar la oferta, por lo cual todos aquellos criterios que no afecten la asignación de puntaje serán solicitados por las entidades y los proponentes lo entregarán hasta el término del traslado del informe de evaluación. Adicionalmente, especificó que serían rechazadas las propuestas de quienes no suministren la información o documentación solicitada en el plazo indicado.

En vigencia de esta norma, las entidades no tienen la posibilidad de incluir como causal de rechazo el incumplimiento de un requisito que no suponga asignación de puntaje; de ahí que, cuando la calificación no asigne puntaje, la inobservancia no implica que se rechace, sino que la entidad tendrá que respectar la posibilidad establecida en la ley de que se subsane el error o imprecisión. Por esto, la mayoría de los errores asociados con requisitos formales o a los habilitantes no se evaluarán con puntos, por lo que sus deficiencias son subsanables. En esa línea de razonamiento, el Consejo de Estado concluyó que es sencillo identificar algunos documentos que, de faltar, no suponen el rechazo: *i)* certificado de existencia y representación legal, *ii)* RUP, *iii)* firma de la oferta, *iv)* de un certificado de experiencia, entre otros[16].

Otro límite esencial para establecer causales de rechazo es no crear mediante estas *inhabilidades o incompatibilidades* que no se encuentran en la Ley, es decir, que dentro de las causas que identifique no podrá integrar ninguna que en esencia sea una inhabilidad o incompatibilidad, porque estaría invadiendo competencias asignadas de forma privativa al legislador. Con esto se marca una prohibición muy importante, pero se abre el razonamiento a uno de los aspectos

[16] CONSJO DE ESTADO. Sentencia del 12 de noviembre de 2014, Exp. 27.986. C.P. Enrique Gil Botero.

más complejos, dividir estos dos conceptos con el de *conflicto de interés*, e identificar en cada caso si se está ante cualquiera de los tres.

Es así como otro límite, aunado al anterior, es el material, los temas que sí son objeto de las causales de rechazo y aquellos que no. Es claro que la competencia de las entidades se supedita a la ley, concretamente, a convertir en causales directas el incumplimiento de aquellos requisitos que otorgan puntaje, y luego de aquellos que no lo hacen cuando se perdió la oportunidad de subsanar –causa que en realidad establece la ley–; sin embargo, existen zonas grises que no permiten ver tan claro en qué grupo se ajustan. Por ejemplo, en la jurisprudencia se destaca que establecer como causal de rechazo la inclusión del proponente en la «Lista Clinton» supone crear una inhabilidad que no tiene sustento legal y que, según lo expuesto, desborda las competencias de la Administración en la configuración de sus pliegos de condiciones. Otro ejemplo en aquellas donde se rechazará el oferente cuando un integrante de un consorcio o unión temporal hubiera intervenido, directa o indirectamente, en los estudios para la elaboración del proyecto, con lo cual también se estaría creando una inhabilidad o conflicto de interés.

## Bibliografía

### Doctrina

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto del 5 de septiembre de 2019. Radicado: 2201913000006562.

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Bogotá. Legis editores S.A., 2016. 922 p.

ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración Pública. Bogotá. Legis editores S.A., 2000. 635 p.

Escola, Héctor Jorge. Tratado Integral de los Contratos Administrativos. Volumen 1. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 2012. 519 p.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. 859 p.

### Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Corea Palacio.