FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL – Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 – Audiencia – Representación del contratista

Como manifestación del debido proceso administrativo, el procedimiento sancionatorio contractual regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las reglas mediante las cuales se garantizan y materializan los derechos y prerrogativas derivados de dicho principio. […]

b) Audiencia. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado, quien expondrá las circunstancias de hecho que motivan la actuación, las normas o cláusulas contractuales presuntamente vulneradas y las posibles consecuencias para el contratista en caso de acreditarse el presunto incumplimiento. Posteriormente, se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso. Como se observa, la norma no se limita a garantizar la intervención del representante legal del contratista, sino que concede el uso de la palabra también a "quien lo represente".

[…] Sobre la etapa de la audiencia, la Guía para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual de esta Agencia indica que, en la instalación, el funcionario competente debe verificar la asistencia y reconocer la personería de quienes actúan en el trámite. Sin embargo, el artículo 86 no regula la forma en que el contratista debe conferir la representación, ni las calidades de quien la ejerce. Para resolver esos aspectos es necesario acudir a las normas generales sobre la representación y el poder, y a las reglas de remisión del Estatuto General de Contratación.

[…] De esta manera, cuando el contratista otorga poder a una persona que será su representante, en virtud de ese mandato, el apoderado puede intervenir en la audiencia, sin que sea necesario que el contratista lo haga. En este caso, el apoderado debe ser abogado teniendo en cuenta que va a actuar frente a una autoridad que es la entidad contratante, conforme al artículo 35 del Decreto 196 de 1971.

PODER ESPECIAL – Remisión normativa – Código General del Proceso

Ahora bien, con respecto a la forma en que debe otorgarse el poder, se precisa que la normativa del sistema de compra pública no prevé disposiciones específicas sobre el otorgamiento de poder para actuar en un proceso de contratación, siendo aplicables las normas generales sobre mandato comercial y mandato civil. El derecho común no exige, por regla general, una solemnidad para conferir el encargo. […] Por tanto, la oralidad no es, en sí misma, incompatible con el otorgamiento de un poder; lo que corresponde verificar es si existe una norma especial que, para la actuación de que se trate, exija una forma determinada.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Tratándose del procedimiento sancionatorio contractual, el artículo 77 de la Ley 80 de 1993 establece la regla de integración normativa aplicable a las actuaciones contractuales: "En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil".

Luego, comoquiera que no existen normas especiales que regulen el poder a efectos de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, debe acudirse a las reglas allí estipuladas. En particular, lo dispuesto en el artículo 74 del Código General del Proceso que sustituyó al Código de Procedimiento Civil. […]

[…] Esta regla es compatible con la finalidad y los principios de la Ley 80 de 1993 —condición que exige su artículo 77 para aplicar la remisión— y con la naturaleza de la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Se trata de un procedimiento oral, concentrado en una diligencia que dirige el jefe de la Entidad o su delegado, en la que se presentan los descargos, se aportan y controvierten pruebas, se adopta la decisión y se resuelve el recurso de reposición.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL – Poder especial – Otorgamiento en audiencia

Tal como se refirió anteriormente, el artículo 74 del Código General del Proceso dispuso expresamente que "El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento" [énfasis propio]. La norma prevé, así, distintas formas de otorgar el poder especial, entre ellas por documento privado, por memorial dirigido a la autoridad que conoce del asunto y de manera verbal en audiencia o diligencia. La exigencia de presentación personal se predica del poder que se otorga en documento escrito y se presenta por la vía ordinaria, pues es en ese caso donde resulta necesario que una autoridad o un notario constate que el documento proviene de quien aparece como poderdante. En cambio, cuando el poder se confiere verbalmente en audiencia, el poderdante comparece ante la autoridad que dirige la actuación y manifiesta frente a ella su voluntad de hacerse representar, de modo que la autenticidad del acto se verifica directamente y queda registrada en la propia audiencia.

[…] Lo anterior no se opone a la exigencia de nota de presentación personal del poder especial. Como se dijo, esa formalidad tiene como finalidad asegurar la autenticidad del poder, es decir, que lo otorga quien dice hacerlo y que esa es su voluntad. En el poder verbal otorgado en audiencia esa finalidad se cumple, pues el poderdante se presenta personalmente ante la autoridad administrativa que conduce la actuación. […] En cualquier caso, el poder verbal que se otorgue en la audiencia debe conferirse a un abogado, en virtud de lo señalado previamente con respecto a la calidad del apoderado.

[…] Verificados los supuestos requeridos por el ordenamiento, el jefe de la Entidad o su delegado reconoce personería al apoderado. Tanto el otorgamiento del poder como el

reconocimiento de personería deben constar en el acta de la audiencia y en su registro, lo cual guarda armonía con el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Cuando la Entidad adelante la audiencia por medios electrónicos, debe adoptar mecanismos idóneos para verificar la identidad del poderdante y del apoderado, y dejar constancia de ello.

AUDIENCIA DE ADJUDICACIÓN – Intervención de los oferentes – Poder otorgado verbalmente

Es decir, es diferente la participación como asesor o acompañante de la representación del oferente en la audiencia de adjudicación. La primera es una simple actividad de asesoría o acompañamiento que no requiere de un acto de poder o mandato para su ejecución porque es necesaria la presencia del oferente, que no es reemplazada con ese acto. La segunda, por su parte, es un acto jurídico en el que una persona –apoderado– representa e interviene en la audiencia a nombre de otra –poderdante–, sin que se requiera que el oferente asista.

[…] Por tanto, el oferente puede intervenir en la audiencia de adjudicación de dos formas: i) directamente, con acompañantes y asesores o ii) mediante una persona que intervenga en su nombre, denominada apoderado o mandatario. […]

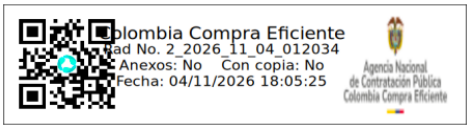
Sobre el momento en que debe hacerse la designación, son aplicables las reglas explicadas en el acápite anterior. En este orden, cuando el oferente opte por designar un apoderado para que actúe en su nombre en la audiencia de adjudicación, podrá conferirle el poder especial de forma verbal en el curso de la diligencia, de conformidad con el artículo 74 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993. En todo caso, el apoderado deberá ser abogado inscrito, en los términos del artículo 35 del Decreto 196 de 1971.

Es importante resaltar que el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 dispone que "Toda intervención debe ser hecha por la persona o las personas previamente designadas por el oferente" [énfasis propio]. Esta regla especial sobre el desarrollo de la audiencia de adjudicación busca que la Entidad Estatal pueda verificar, antes de cada intervención, que quien hace uso de la palabra está facultado para ello. Cuando se trata de un apoderado, esto supone que haya recibido el poder antes de intervenir en nombre del proponente. En consecuencia, el oferente debe conferir el poder antes del momento en que el apoderado intervenga, lo cual puede ocurrir en la misma audiencia y de forma verbal. Corresponde a la Entidad verificar la calidad de abogado del apoderado y dejar constancia del otorgamiento del poder en el acta de la audiencia.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 4 de noviembre de 2026

Señor
Nelson Alfredo Forigua Forigua
nforigua@outlook.es
Bogotá D.C.



Concepto C-1370 de 2026

Temas: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL – Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 – Audiencia – Representación del contratista / PODER ESPECIAL – Remisión normativa – Código General del Proceso / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL – Poder especial – Otorgamiento en audiencia / AUDIENCIA DE ADJUDICACIÓN – Intervención de los oferentes – Poder otorgado verbalmente

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_09_22_012732

Estimado señor Forigua:

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 del 22 de septiembre de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

> *"[…] De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el funcionario competente debe verificar la asistencia y reconocer la personería jurídica de quienes actúan en el trámite, con base en lo anterior se pregunta?*
>
> *1. ¿El contratista puede conferir poder especial a un abogado de forma verbal ante el funcionario competente que adelanta o surte la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y este a su vez reconocerle personería ante el poder verbal.?*

> *2. ¿El contratista puede conferir poder especial a un abogado o a alguien que no lo sea, de forma verbal ante el funcionario competente para que lo represente durante la audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación?".*

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con 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) ¿es posible que el contratista confiera poder especial de forma verbal a un abogado durante la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y que el funcionario que la dirige le reconozca personería con fundamento en dicho poder?; y ii) ¿puede el oferente conferir poder de forma verbal a un abogado, o a una persona que no tenga esa calidad, para que lo represente en la audiencia de adjudicación de la licitación pública?

2. **Respuesta:**

i. El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 concede el uso de la palabra en la audiencia al representante legal del contratista "o a quien lo represente", pero no regula la forma en que debe conferirse la representación ni las calidades de quien la ejerce. Por ello, en virtud de la regla de integración normativa del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, y comoquiera que las normas de procedimiento administrativo no regulan la materia, resulta aplicable el artículo 74 del Código General del Proceso, según el cual "El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia". En consecuencia, el contratista puede conferir poder especial de forma verbal a un abogado en el curso de la audiencia de dicho procedimiento, ante el jefe de la Entidad o su delegado, quien, una vez verificados los supuestos exigidos por el ordenamiento, le reconocerá personería para actuar.

Lo anterior no se opone a la exigencia de nota de presentación personal de los poderes especiales prevista en el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012. Dicha formalidad tiene como finalidad asegurar que el poder lo otorga quien dice hacerlo y que esa es su voluntad; esa finalidad se cumple cuando el poderdante comparece personalmente ante la autoridad administrativa que conduce la actuación. En todo caso, el apoderado debe ser abogado, conforme al artículo 35 del Decreto 196 de 1971.

El otorgamiento del poder y el reconocimiento de personería deben constar en el acta de la audiencia y en su registro. Lo anterior no limita la posibilidad de que el contratista confiera el poder antes de la audiencia, por escrito y con nota de presentación personal, ni la de que intervenga directamente en ella a través de su representante legal.

ii. En la audiencia de adjudicación de la licitación pública no interviene un contratista, como lo señala su consulta, sino los oferentes. Estos pueden hacerlo de dos formas: i) directamente, con acompañantes o asesores, o ii) a través de un apoderado o mandatario que intervenga en su nombre.

Los acompañantes o asesores no representan al oferente, no actúan en su nombre, ni lo reemplazan, por lo que no requieren poder ni mandato, y la normativa no les impone profesión o calidades. Pueden intervenir cuando el oferente los designe para opinar, pero no para tomar decisiones en su nombre. En este supuesto es necesaria la presencia del oferente. El apoderado, en cambio, representa e interviene en la audiencia a nombre del oferente, sin que

este deba asistir. Este debrá tener la profesión de abogado, conforme al artículo 35 del Decreto 196 de 1971. Quien no sea abogado no puede intervenir en representación del oferente en la audiencia, sin perjuicio de que pueda participar como acompañante o asesor en los términos indicados.

En cuanto a la forma del poder, son aplicables las reglas expuestas en el punto anterior, de modo que el oferente puede conferir el poder especial de forma verbal en el curso de la diligencia, de conformidad con el artículo 74 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993. Como el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 dispone que "Toda intervención debe ser hecha por la persona o las personas previamente designadas por el oferente", el poder debe conferirse antes del momento en que el apoderado intervenga, lo cual puede ocurrir en la misma audiencia. Corresponde a la Entidad verificar la identidad y la calidad del poderdante, así como la calidad de abogado del apoderado, y dejar constancia del otorgamiento del poder en el acta de la audiencia de adjudicación.

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 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. La Constitución Política de 1991 contempla el debido proceso como derecho fundamental, y sobre su ámbito de aplicación dispone que se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La claridad de esta norma no deja dudas sobre la extensión de las garantías del debido proceso, lo que llevó a la Corte Constitucional a afirmar que "Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido

proceso a las actuaciones administrativas"[1]. Sin embargo, esta extensión tiene algunas particularidades que también explica la Corte Constitucional en los siguientes términos:

> "La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos"[2].

En ese orden de ideas, tanto en materia sancionatoria como no sancionatoria, las garantías del debido proceso aplican por expreso mandato constitucional a toda actuación administrativa. Sin embargo, estas deben interpretarse atendiendo a los principios que caracterizan cada escenario, teniendo en cuenta las diferencias entre los procesos judiciales y los procedimientos administrativos. De acuerdo con estas consideraciones la Corte resalta la importancia de aplicar en todos los casos los principios y garantías derivados del debido proceso, pero armonizando los mandatos del artículo 29 superior con los principios del artículo 209 constitucional, de manera que no se pierda de vista que "mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa […]"[3].

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 es relevante respecto al desarrollo legislativo del debido proceso en la contratación estatal. El mencionado artículo prescribe que este derecho fundamental será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales[4]. Apoyándose en esta norma, así

[1] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.
[2] *Ibídem*.
[3] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-640 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[4] El artículo 17, inciso primero, de la Ley 1150 de 2007 dispone lo siguiente: "El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al

como en las garantías derivadas directamente de la Constitución y otras normas procedimentales, el Consejo de Estado ha sostenido que:

> "Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha sido categórica en afirmar que en materia contractual también se debe respetar este derecho fundamental al debido proceso, siempre que la administración en su papel de parte contratante dentro de un negocio jurídico, pretenda ejercer su poder de autotutela declarativa mediante la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto, en tal forma que se garantice el pleno conocimiento del contratista sobre la actuación adelantada por la administración y su posibilidad de ejercer en debida forma el derecho de audiencia y de defensa"[5].

Con fundamento en estas consideraciones, la máxima corporación de lo contencioso administrativo concluyó que "no cabe duda alguna en relación con la aplicación del debido proceso en materia contractual y especialmente cuando se trate de decisiones sancionatorias"[6]. Estas ideas son fundamentales, pues permiten afirmar que la Administración se encuentra obligada a respetar las garantías del debido proceso en materia contractual sin importar la declaratoria a realizar o el asunto a decidir.

Como manifestación del debido proceso administrativo, el procedimiento sancionatorio contractual regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las reglas mediante las cuales se garantizan y materializan los derechos y prerrogativas derivados de dicho principio. Estas disposiciones concretan la aplicación del debido proceso en el ámbito sancionatorio contractual, asegurando que las actuaciones de la Administración se desarrollen con respeto a las garantías de defensa, contradicción y legalidad. De conformidad con esta disposición, las entidades sometidas al EGCAP observarán este procedimiento para la declaratoria unilateral del siniestro, del incumplimiento, para hacer efectiva la cláusula penal o las multas pactadas y la declaratoria de caducidad como potestad exorbitante que se funda en el incumplimiento de las obligaciones del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su

debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato".

[5] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 30 de enero de 2013. Exp. 24.743. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

[6] *Ibídem*.

paralización. En efecto, la caducidad consiste en sancionar al contratista y, a su vez, permitirle a la entidad continuar con la ejecución por otros medios, regulados en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993[7].

Como precisión previa, vale la pena aclarar que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 regula un procedimiento administrativo sancionatorio dirigido a sujetos específicos: las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública[8]. De ahí que las entidades de *régimen especial*[9] en materia contractual no pueden aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, al no ser entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino, por el contrario, entidades exceptuadas de este, salvo remisiones expresas establecidas por la Ley. La norma indicada desarrolla el procedimiento de la siguiente manera:

> "Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:
>
> a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el

[7] En cuanto a la oportunidad para su imposición, el Consejo de Estado ha precisado: "[…] al tenor de las normas que tipifican la caducidad, de acuerdo con los criterios de interpretación gramatical y teleológico –que aquí claramente coinciden–, constituye un requisito legal para declarar la caducidad del contrato que el plazo de ejecución correspondiente no haya expirado, puesto que si ya expiró sin que el contrato se ejecutara, la declaratoria de caducidad no lograría satisfacer uno de los propósitos principales de la norma, cual es permitir, en los términos del artículo 18 de la Ley 80, que "la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista […]" y conjure, de esta forma, la amenaza que se cierne sobre el interés general, representado en la debida ejecución del objeto contratado" Sección Tercera, Sentencia del 12 de julio de 2012, expediente 15.024 y ponencia de Danilo Rojas Betancourth.

[8] Así se desprende del primer inciso de aquel artículo, que dice: "Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento […]".

[9] Se entiende por entidades de *régimen especial* aquellas que tienen un régimen contractual distinto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que por regla general se rigen por el derecho privado.

> contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;
>
> b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;
>
> c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;
>
> d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento."

Cabe destacar que esta norma no cualifica o se circunscribe a ciertos tipos de incumplimiento. En consecuencia, la declaratoria de cualquier incumplimiento, sea total o parcial, o independiente de su gravedad, debe realizarse con plena observancia de las reglas procedimentales del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Esto es así como consecuencia del "principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le

corresponde distinguir al intérprete"[10]. A la misma conclusión se llega si se tiene en consideración la necesidad de respetar el debido proceso en "todas las actuaciones administrativas" como lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política.

De conformidad con lo anterior, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales se sintetizan, de forma esquemática, así:

a) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento consista en una póliza.

b) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado, quien expondrá las circunstancias de hecho que motivan la actuación, las normas o cláusulas contractuales presuntamente vulneradas y las posibles consecuencias para el contratista en caso de acreditarse el presunto incumplimiento. Posteriormente, se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso. Como se observa, la norma no se limita a garantizar la intervención del representante legal del contratista, sino que concede el uso de la palabra también a "quien lo represente".

c) *Decisión*. Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

Así las cosas, las etapas principales del procedimiento sancionatorio contractual deben observarse en su integridad, garantizando el respeto al debido proceso y la coherencia normativa. En caso de presentarse vacíos o lagunas

[10] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-317 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

jurídicas, corresponde acudir de manera supletoria a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), al Código General del Proceso (CGP) y a los mandatos especiales que regulan la actuación de las autoridades, como ocurre con el Decreto Ley 019 de 2012, que introduce reglas de simplificación y economía procesal en las actuaciones administrativas.

Sobre la etapa de la audiencia, la Guía para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual de esta Agencia indica que, en la instalación, el funcionario competente debe verificar la asistencia y reconocer la personería de quienes actúan en el trámite[11]. Sin embargo, el artículo 86 no regula la forma en que el contratista debe conferir la representación, ni las calidades de quien la ejerce. Para resolver esos aspectos es necesario acudir a las normas generales sobre la representación y el poder, y a las reglas de remisión del Estatuto General de Contratación.

En torno al poder, es importante señalar que el artículo 2142 del Código Civil establece que el mandato es "un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera". Así mismo, el artículo 2177 *ibidem* prescribe que "El mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contratar a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante".

Cuando el contratista en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio otorga poder a una persona, que será su mandatario o apoderado, se establece la posibilidad de que, en virtud de ese mandato, el apoderado intervenga en la audiencia a nombre del contratista. En cuanto a la "representación del contratista", es aplicable el artículo 35 del Decreto 196 de 1971, que exige que el mandatario que actúe ante las autoridades administrativas sea abogado inscrito[12]. La Corte Constitucional se refirió a la expresión salvo los casos expresamente determinados en la ley" contenida en esta norma, manifestando que se encuentra ajustada a la Carta Política, puesto

[11] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual, p. 45. Esta referencia fue reiterada en el concepto C-1247 del 14 de septiembre de 2026.

[12] Decreto 196 de 1971: "Artículo 35. Salvo los casos expresamente determinados en la ley no se requiere ser abogado para actuar ante las autoridades administrativas; pero si se constituye mandatario, éste deberá ser abogado inscrito".

que el legislador puede establecer esta exigencia valorando las necesidades de los administrados en sus intervenciones:

> De lo expuesto se ha de concluir que los derechos a participar en la cosa pública y a demandar de las autoridades pronta y cumplida justicia, aunque expresiones de la misma organización social y estatal, tienen ámbito de aplicación diferente, el cual habrá de ser tenido en cuenta por el legislador al efectuar los desarrollos normativos constitucionalmente autorizados. Empero, resulta relevante aclarar que en materia de participación ante las autoridades administrativas, no siempre es posible establecer una diferencia nítida entre una y otra intervención, porque son variadas las oportunidades en las que la protección de un derecho individual depende de una actuación administrativa y si bien es cierto que las actuaciones de la administración pueden ser objeto de examen judicial, en muchos casos la efectividad de los derechos depende de lo inicialmente actuado y, por ende, de la eficaz intervención que adelante el asociado, ante la administración, en defensa de sus derechos[13].

De esta manera, cuando el contratista otorga poder a una persona que será su representante, en virtud de ese mandato, el apoderado puede intervenir en la audiencia, sin que sea necesario que el contratista lo haga. En este caso, el apoderado debe ser abogado teniendo en cuenta que va a actuar frente a una autoridad que es la entidad contratante, conforme al artículo 35 del Decreto 196 de 1971[14].

Ahora bien, con respecto a la forma en que debe otorgarse el poder, se precisa que la normativa del sistema de compra pública no prevé disposiciones específicas sobre el otorgamiento de poder para actuar en un proceso de contratación, siendo aplicables las normas generales sobre mandato comercial y mandato civil. El derecho común no exige, por regla general, una solemnidad para conferir el encargo. El artículo 2149 del Código Civil establece que este "puede hacerse por escritura pública o privada, por cartas, verbalmente o de

[13] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-507 de 2001. 16 de mayo de 2001. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

[14] MARÍN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo–CEDA–, primera edición, Bogotá, 2017. p 305 y 306.

"En efecto, se concluyó que cuando se designa mandatario para que actúe ante organizaciones privadas este puede ser cualquiera, sin que requiera una calidad especial, porque en el derecho común, por regla general, no se exige la calidad de abogado para representar a un tercero; mientras que en las actuaciones ante las autoridades el Decreto 196 de 1971 exige esta calidad. En efecto, el artículo 35 establece que, como regla general, las actuaciones ante la administración pública serán directas, pero en caso de constituirse mandatario se exige que sea abogado, requerimiento declarado exequible por la Corte Constitucional".

cualquier otro modo inteligible"[15], y el artículo 2150 dispone que el mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario, que puede ser expresa o tácita. Por tanto, la oralidad no es, en sí misma, incompatible con el otorgamiento de un poder; lo que corresponde verificar es si existe una norma especial que, para la actuación de que se trate, exija una forma determinada.

Tratándose del procedimiento sancionatorio contractual, el artículo 77 de la Ley 80 de 1993 establece la regla de integración normativa aplicable a las actuaciones contractuales:

> "En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil".

Luego, comoquiera que no existen normas especiales que regulen el poder a efectos de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, debe acudirse a las reglas allí estipuladas. En particular, lo dispuesto en el artículo 74 del Código General del Proceso que sustituyó al Código de Procedimiento Civil. En particular, el artículo 74 del Código General del Proceso señala respecto de los poderes generales y especiales:

> Artículo 74. Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.
>
> **El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia** o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas.
>
> Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251.

[15] Código Civil. Artículo 2149: "El encargo que es objeto del mandato puede hacerse por escritura pública o privada, por cartas, verbalmente o de cualquier otro modo inteligible, y aun por la aquiescencia tácita de una persona a la gestión de sus negocios por otra; pero no se admitirá en juicio la escritura privada cuando la ley exija un instrumento auténtico".

> Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorga hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquella y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiera el poder sea apoderado de una persona.
>
> Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital. *Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio*. [énfasis propio]

Este artículo debe leerse en concordancia con lo prescrito en la Ley 2213 "Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones". El artículo 5 de dicha norma dispone:

> ARTÍCULO 5o. PODERES. *Los poderes especiales* para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento.
>
> En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.
>
> Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales.

Sin embargo, la aplicación tanto del artículo 74 del CGP, así como el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 deben interpretarse de forma sistemática y coherente con el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012, que dispone reglas sobre la economía en las actuaciones administrativas, cuyo tenor literal establece, en uno de sus apartes: "[…] las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, *ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales*" (énfasis fuera de texto). En este sentido,

el poder especial que se otorga en documento escrito y se presenta por la vía ordinaria para actuar ante las autoridades administrativas requiere nota de presentación personal, así como la determinación clara de las facultades conferidas, pues es en ese supuesto donde dicha formalidad permite constatar que el documento proviene de quien aparece como poderdante. El régimen del artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, que admite conferir el poder con la sola antefirma, sin presentación personal ni reconocimiento, está previsto para las actuaciones judiciales y no se extiende, por integración normativa, a las actuaciones administrativas de la contratación estatal, de manera que esa modalidad no resulta aplicable en este ámbito.

Esta es la postura institucional vigente de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, precisada en el Concepto C-1499 del 4 de noviembre de 2026, conforme al cual la presentación personal no es el único mecanismo admisible para acreditar el poder especial y subsiste, como exigencia, para el poder otorgado en documento escrito y presentado por la vía ordinaria[16]. Respecto de esa modalidad, la nota de presentación personal no constituye un requisito accesorio, sino una garantía de que el poder ha sido conferido de manera expresa, consciente y verificable.

Con base en lo expuesto, esta Agencia ha señalado que el apoderado del contratista debe ser abogado y que el poder especial otorgado en documento escrito y presentado por la vía ordinaria requiere nota de presentación personal y la indicación clara de las facultades conferidas, sin que a estas actuaciones administrativas se extienda el régimen de la sola antefirma previsto en el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 para las actuaciones judiciales[17]. Estos parámetros se

[16] El numeral 8.2 de la Circular Externa Única de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente dispone que los poderes especiales para actuar en los procesos de contratación "requieren nota de presentación personal, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012". Dicho numeral será ajustado para armonizarse con la precisión efectuada en el Concepto C-1499 del 4 de noviembre de 2026, conforme a la cual la presentación personal subsiste para el poder otorgado en documento escrito y presentado por la vía ordinaria, sin ser el único mecanismo admisible para acreditar el poder especial.

[17] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-1247 del 14 de septiembre de 2026, cuya postura fue modificada por el Concepto C-1499 del 4 de noviembre de 2026. En este último, la Agencia precisó y modificó parcialmente su línea anterior y no revalidó la tesis del Concepto C-1247 de 2026 en cuanto exigía, de manera general, la presentación personal del poder y descartaba su otorgamiento mediante mensaje de datos; en adelante, la presentación personal no es el único mecanismo admisible para acreditar el poder especial, pues también se admite su otorgamiento verbal en audiencia o diligencia y mediante mensaje de datos con firma digital. Dicha exigencia subsiste para el poder otorgado en documento escrito y presentado por la vía ordinaria, y se mantiene la improcedencia de extender a la contratación administrativa el régimen de sola antefirma de la Ley 2213 de 2022. La exigencia de presentación personal del poder escrito tiene como fundamento el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012, según el cual las

refieren al poder otorgado por escrito y por fuera de la audiencia, y no al que se confiere de manera verbal en su desarrollo.

Tal como se refirió anteriormente, el artículo 74 del Código General del Proceso dispuso expresamente que "*El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia* o por memorial dirigido al juez del conocimiento" [énfasis propio]. La norma prevé, así, distintas formas de otorgar el poder especial, entre ellas por documento privado, por memorial dirigido a la autoridad que conoce del asunto y de manera verbal en audiencia o diligencia. La exigencia de presentación personal se predica del poder que se otorga en documento escrito y se presenta por la vía ordinaria, pues es en ese caso donde resulta necesario que una autoridad o un notario constate que el documento proviene de quien aparece como poderdante. En cambio, cuando el poder se confiere verbalmente en audiencia, el poderdante comparece ante la autoridad que dirige la actuación y manifiesta frente a ella su voluntad de hacerse representar, de modo que la autenticidad del acto se verifica directamente y queda registrada en la propia audiencia.

Esta regla es compatible con la finalidad y los principios de la Ley 80 de 1993 —condición que exige su artículo 77 para aplicar la remisión— y con la naturaleza de la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Se trata de un procedimiento oral, concentrado en una diligencia que dirige el jefe de la Entidad o su delegado, en la que se presentan los descargos, se aportan y controvierten pruebas, se adopta la decisión y se resuelve el recurso de reposición.

Lo anterior no se opone a la exigencia de nota de presentación personal del poder especial. Como se dijo, esa formalidad tiene como finalidad asegurar la autenticidad del poder, es decir, que lo otorga quien dice hacerlo y que esa es su voluntad. En el poder verbal otorgado en audiencia esa finalidad se cumple, pues el poderdante se presenta personalmente ante la autoridad administrativa que conduce la actuación. Exigir que, además, el contratista presente un documento escrito con nota de presentación personal para conferir un poder que manifiesta de viva voz ante el funcionario competente supondría imponer un requisito que no está previsto en la ley para esa forma de otorgamiento, lo que contraría el artículo 84 de la Constitución, según el cual, cuando un derecho o

autoridades no podrán exigir "ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales".

una actividad hayan sido reglamentados de manera general, "las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio", aunado al mandato de economía del artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012. En cualquier caso, el poder verbal que se otorgue en la audiencia debe conferirse a un abogado, en virtud de lo señalado previamente con respecto a la calidad del apoderado.

En cuanto a la verificación del poderdante, el funcionario debe constatar que quien confiere el poder tiene la calidad para hacerlo en nombre del contratista. Si este es una persona natural, basta con verificar su identidad. Si es una persona jurídica, el poder debe otorgarlo su representante legal, lo cual se acredita con el certificado de existencia y representación legal, en el que constan sus facultades y las limitaciones inscritas. Si el contratista es un consorcio o una unión temporal, el poder debe otorgarlo la persona que sus integrantes designaron para representarlos, conforme al parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993[18].

Además, conforme al artículo 74 del Código General del Proceso, en los poderes especiales los asuntos deben estar determinados y claramente identificados. Por ello, al conferirse el poder verbal, debe quedar claro que se otorga para actuar en el procedimiento sancionatorio del que trata la citación, respecto del contrato correspondiente, y cuáles son las facultades del apoderado. También deberá considerar la regla estipulada en el artículo 77 del Código General del Proceso, según el cual, salvo estipulación en contrario, el poder se entiende conferido para adelantar todo el trámite e interponer los recursos, con la limitante de que el apoderado no puede realizar actos reservados por la ley a la parte, ni allanarse o disponer del derecho en litigio, salvo autorización expresa del poderdante[19].

Verificados los supuestos requeridos por el ordenamiento, el jefe de la Entidad o su delegado reconoce personería al apoderado. Tanto el otorgamiento

[18] Ley 80 de 1993. Artículo 7, parágrafo 1: "Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante. Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad".

[19] Código General del Proceso. Artículo 77, incisos 1 y 3. En el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 esto resulta relevante, por ejemplo, frente a la aceptación de los hechos que configuran el incumplimiento o la renuncia al recurso de reposición, actos que implican disposición de los intereses del contratista.

del poder como el reconocimiento de personería deben constar en el acta de la audiencia y en su registro, lo cual guarda armonía con el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Cuando la Entidad adelante la audiencia por medios electrónicos, debe adoptar mecanismos idóneos para verificar la identidad del poderdante y del apoderado, y dejar constancia de ello.

Finalmente, debe precisarse que lo anterior no limita la posibilidad de que el contratista confiera el poder antes de la audiencia, por escrito y con nota de presentación personal, ni la de que intervenga directamente en ella a través de su representante legal.

ii. Uno de los principios que rige la contratación del Estado es el de transparencia, cuya máxima expresión se traduce en la licitación pública. Este procedimiento se estableció como regla general en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para seleccionar al contratista, y las etapas se desarrollan mediante convocatoria pública, en igualdad de condiciones, con libre concurrencia y orientadas a seleccionar objetivamente la oferta de bienes, obras o servicios más favorable para la entidad. Esta modalidad de selección, así como las demás previstas con la expedición de la Ley 1150 de 2007 para realizarse mediante convocatoria pública, culminan con el acto de adjudicación, decisión motivada de la entidad contratante por la que se concede el derecho a celebrar el contrato al mejor oferente.

La audiencia de adjudicación es la etapa del proceso de selección en la que, como resultado de haberse evaluado las ofertas, publicitado el resultado y de haberse respondido a las eventuales observaciones formuladas por los participantes, se escoge la propuesta más favorable a los intereses de la entidad, conforme a las reglas establecidas por el pliego de condiciones. Inicialmente, el numeral 10 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 establecía que la adjudicación de los procedimientos de licitación se efectuaría en audiencia pública en el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política, esto es, previa orden de la autoridad de control fiscal[20].

[20] "Artículo 273. A solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley".

Dicho artículo constitucional consagró una regla relativa a la publicidad de la audiencia de adjudicación por la cual, a solicitud de cualquier proponente, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal pueden ordenar que el acto de adjudicación de una licitación se lleve a cabo en audiencia pública. Asimismo, defirió a la ley la competencia para regular aspectos puntuales sobre la audiencia de adjudicación, como la forma de evaluar las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizaría la audiencia pública. Sobre el tema, la Ley 80 de 1993, en el artículo 30, estableció la estructura del procedimiento de selección, señalando que en la audiencia pública podrán intervenir: i) los servidores públicos que hubieran elaborado los estudios y evaluaciones, ii) los proponentes y iii) las demás personas que desearan asistir[21]. Sin embargo, además de los sujetos señalados, como se observará, los oferentes pueden designar personas para que intervengan en la audiencia de adjudicación.

Posteriormente, el legislador reguló este asunto en la Ley 1150 de 2007, cuyo artículo 9 estableció la etapa de adjudicación como la fase final de los procesos de selección de contratistas del Estado[22]. La norma determinó que, en general, en los procesos de licitación pública la adjudicación se haría, obligatoriamente, en audiencia pública. Igualmente, señaló que en dicha audiencia, y de manera previa a la decisión de adjudicación, todos los

[21] Ley 80 de 1993: "Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas: […] 10. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política, la adjudicación se hará en audiencia pública. En dicha audiencia participarán el jefe de la entidad o la persona en quien, conforme a la ley, se haya delegado la facultad de adjudicar y, además, podrán intervenir en ella los servidores públicos que hayan elaborado los estudios y evaluaciones, los proponentes y las demás personas que deseen asistir.
De la audiencia se levantará un acta en la que se dejará constancia de las deliberaciones y decisiones que en el desarrollo de la misma se hubieren producido".

[22] Ley 1150 de 2007. "Artículo 9. 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"

interesados podrían pronunciarse sobre la respuesta dada por la entidad a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación. Para la Corte Constitucional, el mecanismo de publicidad de la audiencia de adjudicación es una forma de garantizar la transparencia en las decisiones de la Administración, en desarrollo de su actividad contractual. Sobre el particular, afirmó lo siguiente:

> Así, independientemente de su ubicación dentro del texto constitucional, es claro que esta norma establece un mecanismo encaminado a garantizar la transparencia de las decisiones oficiales en lo que se refiere a la adjudicación de los contratos públicos, situación que tanto en Colombia como en otros países ha sido tradicionalmente vista con recelo, en atención a la natural importancia de las obras públicas, a la magnitud usualmente cuantiosa de los recursos en ellas comprometidos y al significativo poder corruptor que estas decisiones pueden entrañar, a propósito de las relaciones existentes entre las ramas del poder público, los órganos de control y la ciudadanía misma[23].

En este sentido, el artículo 2.2.1.2.1.1.2. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 señala que en la licitación hay dos audiencias públicas obligatorias: i) la de asignación de riesgos y ii) la de adjudicación. Respecto de la última, la norma fijó las siguientes reglas procedimentales:

> ARTÍCULO 2.2.1.2.1.1.2. *Audiencias en la licitación.* […]
>
> La Entidad Estatal debe realizar la audiencia de adjudicación en la fecha y hora establecida en el Cronograma, la cual se realizará de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto en los mismos y las siguientes consideraciones:
>
> 1. En la audiencia los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la Entidad Estatal a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, lo cual no implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta. Si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado.
>
> 2. La Entidad Estatal debe conceder el uso de la palabra por una única vez al oferente que así lo solicite, para que responda a las observaciones que sobre la evaluación de su oferta hayan hecho los intervinientes.

[23] Corte Constitucional. Sentencia C-380 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

> 3. Toda intervención debe ser hecha por la persona o las personas previamente designadas por el oferente, y estar limitada a la duración máxima que la Entidad Estatal haya señalado con anterioridad.
>
> 4. La Entidad Estatal puede prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo de adjudicación siempre que lo haya publicado en el SECOP con antelación.
>
> 5. Terminadas las intervenciones de los asistentes a la audiencia, se procederá a adoptar la decisión que corresponda.

En efecto, las reglas que señala el reglamento son las siguientes: primero, los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas que adoptó la entidad frente a las observaciones al informe de evaluación, sin que ello implique que puedan mejorar, adicionar o modificar su oferta. De ser necesario, la entidad puede suspender la audiencia cuando considere que debe verificar lo propuesto por alguno de los oferentes. Segundo, cuando se hagan observaciones respecto de alguna oferta, el proponente podrá responder los cuestionamientos. Tercero, quienes intervienen deben ser los oferentes o las personas designadas previamente por estos, y dentro del tiempo que la entidad señale. Cuarto, si la entidad publicó previamente el borrador del acto de adjudicación, puede prescindir de su lectura. Finalmente, terminadas las intervenciones, la entidad adopta la decisión.

Así, uno de los intervinientes en la audiencia de adjudicación es el proponente. Su interés recae en que es allí donde se escoge al mejor oferente. Sin embargo, este último pueden participar en la audiencia con acompañantes o asesores. Además, de acuerdo con lo señalado en las normas citadas, es una audiencia pública a la cual pueden asistir las personas que lo deseen, lo cual implica que el proponente no es el único asistente. En ese sentido, el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 señala que los proponentes pueden designar personas para que intervengan en la audiencia, lo cual se limita al tiempo máximo que otorgue la entidad para la intervención. Por tanto, el oferente puede asistir acompañado, pero también puede solicitarle a una persona que asista *en su representación*, lo cual supone que sea su apoderado o mandatario, figura que es diferente a la designación mencionada.

Cuando el oferente otorga poder a una persona, que será su mandatario o apoderado, se establece la posibilidad de que, en virtud de ese mandato, el apoderado intervenga en la audiencia *en nombre del proponente*. Por

consiguiente, esto se refiere a la capacidad de representar y adquirir obligaciones a nombre del proponente. En este sentido, debe diferenciarse de los acompañantes o asesores, que asisten con el proponente como personas interesadas o que tienen el deseo de asistir, como lo permite la norma, sin que sea necesario otorgarles poder o que exista un mandato, ya que no representan al oferente ni lo reemplazan, siendo necesaria la presencia del oferente en la audiencia; sino que lo acompañan o asesoran por sus conocimientos, siendo su deseo hacerlo, y pueden intervenir cuando sean designados por el oferente –o su apoderado– para opinar, pero no para tomar decisiones en nombre de él.

Es decir, es diferente la participación como asesor o acompañante de la representación del oferente en la audiencia de adjudicación. La primera es una simple actividad de asesoría o acompañamiento que no requiere de un acto de poder o mandato para su ejecución porque es necesaria la presencia del oferente, que no es reemplazada con ese acto. La segunda, por su parte, es un acto jurídico en el que una persona –apoderado– representa e interviene en la audiencia a nombre de otra –poderdante–, sin que se requiera que el oferente asista.

Sobre la participación como asesor o acompañante, la normativa no impone profesión o calidades a las personas que participan con el oferente, por lo que es responsabilidad de este definirlo, de acuerdo con sus necesidades. No obstante, respecto a la representación del oferente, cuando otorgue poder a una persona aplica el artículo 35 del Decreto 196 de 1971, el cual, como se señaló antes, dispone que es necesaria la profesión de abogado cuando exista representación de una persona en una actuación ante la Administración –es decir, ante la entidad contratante– en virtud de un poder o mandato.

De esta manera, en la audiencia de adjudicación intervienen los oferentes y todas las personas que deseen asistir, de acuerdo con el artículo 2.2.1.2.1.1.2. del Decreto 1082 de 2015 que señala que los oferentes pueden designar personas que intervengan en la audiencia. Por tanto, el oferente puede intervenir en la audiencia de adjudicación de dos formas: i) directamente, con acompañantes y asesores o ii) mediante una persona que intervenga en su nombre, denominada apoderado o mandatario. Si el oferente va a intervenir directamente y decide tener acompañantes o asesores, ellos pueden asistir, pero es obligación del oferente intervenir. La normativa de contratación pública no señala las características, condiciones o calidades de los acompañantes o

asesores, por lo que le corresponde al oferente definir la profesión según sus necesidades, solicitando que sean abogados o no. Por otra parte, si el oferente otorga poder a una persona que será su representante, en virtud de ese mandato, el apoderado puede intervenir en la audiencia de adjudicación, sin que sea necesario que el oferente lo haga. En este caso, el apoderado *debe ser* abogado teniendo en cuenta que va a actuar frente a una autoridad que es la entidad contratante, conforme al artículo 35 del Decreto 196 de 1971.

Sobre el momento en que debe hacerse la designación, son aplicables las reglas explicadas en el acápite anterior. En este orden, cuando el oferente opte por designar un apoderado para que actúe en su nombre en la audiencia de adjudicación, podrá conferirle el poder especial de forma verbal en el curso de la diligencia, de conformidad con el artículo 74 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993. En todo caso, el apoderado deberá ser abogado inscrito, en los términos del artículo 35 del Decreto 196 de 1971.

Es importante resaltar que el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015 dispone que "Toda *intervención* debe ser hecha por la persona o las personas *previamente designadas* por el oferente" [énfasis propio]. Esta regla especial sobre el desarrollo de la audiencia de adjudicación busca que la Entidad Estatal pueda verificar, antes de cada intervención, que quien hace uso de la palabra está facultado para ello. Cuando se trata de un apoderado, esto supone que haya recibido el poder antes de intervenir en nombre del proponente. En consecuencia, el oferente debe conferir el poder antes del momento en que el apoderado intervenga, lo cual puede ocurrir en la misma audiencia y de forma verbal. Corresponde a la Entidad verificar la calidad de abogado del apoderado y dejar constancia del otorgamiento del poder en el acta de la audiencia.

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:

- Constitución Política de Colombia, artículos 29, 84, 209 y 273.
- Código Civil, artículos 2142, 2149, 2150 y 2177.
- Decreto 196 de 1971, artículo 35.
- Ley 80 de 1993, artículos 7, 18, 30 y 77.
- Ley 1150 de 2007, artículos 9 y 17.
- Ley 1474 de 2011, artículo 86.
- Decreto Ley 019 de 2012, artículo 5.
- Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, artículos 74 y 77.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.1.2.
- Ley 2213 de 2022, artículo 5.
- Corte Constitucional. Sentencia C-507 del 16 de mayo de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional. Sentencia C-380 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Corte Constitucional. Sentencia C-317 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 12 de julio de 2012. Exp. 15.024. C.P. Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 30 de enero de 2013. Exp. 24.743. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

- MARÍN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. y CEDA, 2017.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre el procedimiento administrativo sancionatorio contractual en los conceptos C-815 del 11 de diciembre de 2024, C-189 del 21 de marzo de 2025, C-1208 del 7 de octubre de 2025, C-1503 del 26 de noviembre de 2025 y C-1113 del 25 de agosto de 2026. Sobre el poder especial en las actuaciones administrativas y en los procesos de contratación se refirió en los conceptos C-046 del 19 de febrero de 2020, C-753 del 8 de febrero de 2022, C-1607 del 18 de noviembre de 2025, C-968 del 28 de julio de 2026, C-1247 del 14 de septiembre de 2026 y C-1499 del 4 de noviembre de 2026. Finalmente, sobre la audiencia de adjudicación se pronunció en los conceptos C-466 del 3 de septiembre de 2021, C-472 del 18 de julio de 2022, C-003 del 13 de febrero de 2025 y C-1389 del 15 de octubre de 2026. 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 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

Por último, le invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra
Facebook: ColombiaCompraEficiente

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Instagram: @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,



Fabián Leonardo Vanegas Peña
Subdirector de Gestión Contractual (E) 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:	Fabián Leonardo Vanegas Peña Subdirector de Gestión Contractual (E)