



CONSEJO TÉCNICO DE
LA CONTADURÍA
PÚBLICA

Bogotá D. C., 23 de abril de 2007
CTCP N° 048 / 2007

Señor(a):

000000000000000000

000000000000000000

000000000000000000

REFERENCIA:

FECHA DE LA CONSULTA.....:	30 de noviembre de 2006
ENTIDAD DE ORIGEN.....:	Presentación Directa
Nº DE RADICACIÓN CTCP...:	N/D
TEMAS.....:	Estados financieros para licitaciones.

En desarrollo de lo previsto en el Artículo 23 de la Resolución 002 de 2005 expedida por el Consejo Técnico de Contaduría Pública y cumplido el trámite previsto en esta disposición, respondemos su consulta de la referencia, para lo cual consideramos primordiales las siguientes consideraciones previas:

Es competencia exclusiva de la entidad que invita a una licitación o concurso de proponentes elaborar los respectivos pliegos de condiciones o términos de referencia, su interpretación y aplicación, así como también es competencia exclusiva de la misma entidad aplicar e interpretar la legislación que en materia de contratación administrativa regule el respectivo proceso de selección de los contratistas.

Por su parte, la misión del Consejo Técnico de la Contaduría Pública es la orientación técnico - científica de la profesión, a partir de la investigación científica y tecnológica en áreas relacionadas con la ciencia contable en general, sus principios y normas, mediante el ejercicio doctrinario y la emisión de directrices orientadoras del ejercicio profesional; por lo cual, cuando se contempla entre sus funciones servir como órgano consultor del Estado y de los particulares en aspectos técnico - científicos de la contaduría pública y del desarrollo del ejercicio profesional, tal competencia no puede extenderse al análisis de aspectos de la contratación cuya



competencia recae exclusivamente en la entidad convocante, como ocurre con la evaluación del cumplimiento de requisitos establecidos en el respectivo pliego de condiciones o términos de referencia, aspectos que tienen que ver con la interpretación y aplicación de la normatividad sobre contratación administrativa que escapa a la órbita de conocimiento y competencia de este organismo de orientación técnico – contable.

No obstante lo anterior, como una reflexión para orientar el análisis propuesto en su consulta, a continuación presentamos algunas guías que, **desde el punto de vista técnico – contable**, pueden servirles para satisfacer el requerimiento presente.

En la consulta se plantea:

CONSULTA (Textual):

“EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO, EXISTE ALGUNA NORMA VIGENTE QUE DETERMINE LA OBLIGATORIEDAD EN LA PRESENTACIÓN DEL BALANCE GENERAL, ESTADOS DEL P&G, NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS, FOTOCOPIAS DE LAS TARJETAS PROFESIONALES DEL CONTADOR Y DEL REVISOR FISCAL, ASÍ COMO DE LA CERTIFICACIÓN DE ANTECEDENTES DE LOS CITADOS PROFESIONALES DEBIDAMENTE EXPEDIDA POR LA JUNTA CENTRAL DE CONTADORES?”

EN CASO DE SER AFIRMATIVO ME PODRÍAN INDICAR LA LEY, DECRETO-LEY O DECRETO QUE COMPLEMENTE LA NORMATIVIDAD DE CONTRATACIÓN ESTATAL?

EN CASO NEGATIVO, LA INFORMACIÓN FINANCIERA PUEDE HOMOLOGARSE CON UN FORMATO ESTABLECIDO EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE UNA LICITACIÓN PÚBLICA?”

RESPUESTA:

Para comenzar, es pertinente señalar que los artículos 24 y 30 de la Ley 80 de 1993, estipulan que en los pliegos o términos de referencia se indicarán los requisitos de carácter objetivo necesarios para participar en la correspondiente selección, donde se detallan los aspectos relativos al objeto del contrato, su regulación jurídica, las obligaciones de las partes; la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección y de todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas



objetivas, claras y completas para seleccionar al contratista que pueda dar mejor cumplimiento al objeto de contrato..

En efecto, la entidad licitante, atendiendo las necesidades que orientan la contratación particular de la cual se trate, diseña sus pliegos de condiciones o términos de referencia que, como se ha sostenido jurisprudencialmente, son la “*Ley del Contrato*” y por ende obligan a las partes, estableciendo, entre otras cosas, reglas de comparación y selección objetiva de las propuestas entre las cuales puede caber la exigencia de determinados requisitos que debe cumplir la información financiera que determine la capacidad económica del proponente.

En la línea de los precedentes asertos, encontramos lo expuesto por el Consejo de Estado, Sección Tercera, corporación que mediante Sentencia del 3 de febrero de 2000 emitida dentro del expediente 10.399, con ponencia del magistrado Ricardo Hoyos Duque, enfatizó:

“Para la Sala tal como lo señala la doctrina, la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones o términos de referencia que elabora la administración pública para la contratación de sus obras, bienes o servicios, está claramente definida en tanto son el reglamento que disciplina el procedimiento licitatorio de selección del contratista y delimita el contenido y alcances del contrato, al punto que este documento regula el contrato estatal en su integridad, estableciendo una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista particular no sólo en la etapa de formación de la voluntad sino también en la de cumplimiento del contrato y hasta su fase final. De ahí el acierto de que se tengan como “la ley del contrato”.

Dada la trascendencia de los pliegos de condiciones en la actividad contractual, la normatividad en la materia pasada y presente, enfatiza que todo proceso de contratación debe tener previamente unas condiciones claras, expresas y concretas que recojan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas a que hayan de acomodarse la preparación de las propuestas y el desarrollo del contrato. Es la razón por la cual por disposición legal debe incluirse en ellos “la minuta del contrato que se pretende celebrar con inclusión de las cláusulas forzosas de ley” (art. 30-h del D.L. 222/83, lo cual se mantiene hoy en el art. 30-2, L. 80/93).

Dicho de otro modo, los pliegos de condiciones forman parte esencial del contrato porque son la fuente principal de los derechos y



obligaciones de las partes y son la base para la interpretación e integración del contrato, en la medida que contienen la voluntad de la administración a la que se someten por adhesión los proponentes y el contratista que resulte favorecido. Por tal motivo, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato y en particular sobre la minuta, la cual debe limitarse a formalizar el acuerdo de voluntades y a plasmar en forma fidedigna la regulación del objeto contractual y los derechos y obligaciones a cargo de las partes”.

De suerte que la norma que obliga a la presentación de la información financiera como parte de las ofertas en los procesos licitatorios es precisamente el pliego de condiciones o los términos de referencia que la regulen, como se infiere de lo expresado por el mismo Consejo de Estado, Sección Tercera, a través de la Sentencia expedida el 3 de mayo de 1999, dentro del expediente 12.344 y con ponencia del magistrado Daniel Suárez Hernández, documento que puntualiza:

“Es por esta razón que, la elaboración del contenido de los pliegos, impone que la entidad licitante, observe rigurosamente la denominada carga de claridad y precisión, que dicho sea de paso, aparece debidamente disciplinada en el artículo 24 numeral 5°, literales b, c y e de la Ley 80 de 1993, entre otras disposiciones.

(...)

Y que debe observarse la carga de claridad y precisión en la facción de los pliegos de condiciones lo exige la naturaleza jurídica de los mismos que, sabido se tiene, despliegan un efecto vinculante y normativo para los participantes dentro del proceso de selección, como que las exigencias y requisitos en ellos contenidas, constituyen los criterios con arreglo a los cuales habrán de valorarse las correspondientes ofertas, sin que sea permitido a la entidad licitante, modificar inconsulta y arbitrariamente las exigencias en ellos dispuestas, so pena de viciar con dicho proceder el procedimiento de selección.

(...)

(La entidad licitante) está sujeta a observar no solo la carga de claridad y precisión arriba mencionada, amén de la de legalidad, sino de la misma manera a adecuar su conducta en un todo a los dictados del principio de la buena fe, que adquiere relieve de particular



importancia, en esta etapa prenegocial, no pudiendo la entidad licitante, so pretexto de la facultad de facción unilateral de los pliegos de condiciones, introducir en ellos, contenidos negociales, que desatiendan el principio de igualdad o se materialicen en disposiciones predisuestas que puedan calificarse como abusivas, vejatorias o leoninas”.

De manera que las reglas consignadas en los pliegos de condiciones o términos de referencia, conforme a las necesidades particulares de información que requiere para evaluar la situación financiera de sus oferentes, pueden ir más allá y prescribir requisitos más exigentes que aquellos que la ley establece para la realización normal de las actividades de las empresa, o bien, puede considerar la entidad que mediante la presentación de información financiera especial o a través del aporte de sólo parte de los documentos financieros, o con la entrega de ciertos datos relevantes de ella, es suficiente para establecer de manera adecuada a los intereses del contrato cuál es la situación financiera del proponente en condiciones de comparabilidad adecuadas para realizar un proceso de selección objetiva como el que la legislación le impone.

También está dentro de las atribuciones de la entidad licitante, en orden a garantizar la idoneidad y capacidad de quienes resulten elegibles para la adjudicación del contrato, adoptar las medidas que garanticen la veracidad y confiabilidad de la información aportada, incluida la financiera y, al efecto, resulta perfectamente coherente, sin perjuicio de la aplicación del principio de la buena fe, exigir en los pliegos de condiciones o términos de referencia la entrega de los documentos que acrediten la calidad de contador de quien así se anuncie y la ausencia de antecedentes o limitaciones al ejercicio de su profesión, pues ello permitirá asegurar la confiabilidad de los documentos sobre los cuales imprime fe pública

No debe olvidarse que la decisión de un proponente en el sentido de participar en un proceso de selección es meramente particular y libre. Sin embargo, si se aspira a resultar adjudicatario del contrato ofrecido, el proponente habrá de ceñirse con esmero a las estipulaciones del pliego de condiciones o términos de referencia, dado que su incumplimiento puede acarrear la descalificación de la propuesta o la posición desventajosa frente a otras que se presenten con el lleno de los requisitos previstos al efecto por la entidad en los pliegos.

En este marco y contexto, fluye con claridad que la información financiera, como toda la información que compone las ofertas de los licitantes debe presentarse justamente en la forma que “La Ley del Contrato” expresada a través de los pliegos de condiciones o términos de referencia lo señalen y acompañada de los



documentos y anexos que la deban respaldar, conforme allí se establece, so pena de incurrir en causal de rechazo o inadmisión de la propuesta o de obtener una calificación insuficiente para competir con los proponentes que sí se acogen las estipulaciones del liego

Conviene señalar, sin embargo, que en el diseño de los pliegos de condicione o términos de referencia la entidad licitante no puede ser omnímoda, tal como se colige de lo puntualizado por el Consejo de Estado, Sección Tercera en Sentencia del 23 de abril de 1998, expediente 11.192, dictada con ponencia del magistrado Daniel Suárez Hernández, en cuyos apartes pertinentes aclara:

“Sin embargo de lo anterior la Sala entiende que no es permisible a la entidad contratante establecer en el pliego de condiciones, previsiones en virtud de las cuales la entidad se reserve “el derecho de aceptar o no ofertas que no reúnan la totalidad de requisitos o que presenten defectos en forma (sic), omisiones o errores significativos y aquellas que no sean convenientes para la entidad” tal cual lo determinaron los pliegos de condiciones que gobernaron la licitación que ha originado el presente proceso, pues una cláusula con esos alcances riñe abiertamente con elementales principios aplicables al régimen de contratación estatal, por lo cual, dichas reservas, no pasan de ser cláusulas de estilo sin eficacia alguna, pues absurdo resultaría que frente a mandatos imperativos de orden público como aquel contenido en el artículo 33 del anterior estatuto contractual o el preceptuado en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, ambos consagratorios del principio objetivo que ha de presidir la selección del contratista, pudiera la entidad contratante reservarse una inexistente discrecionalidad y arrogarse el poder sin fundamento legal de ninguna naturaleza de aceptar o no a su antojo las propuestas que contengan deficiencias graves o errores trascendentales y relevantes, pues esta materia es de orden público y el rigor que ha de presidir la consideración de las propuestas así como los parámetros de necesaria observancia están delimitados en la ley, la cual ha disciplinado los criterios objetivos de selección que en manera alguna pueden quedar librados al antojo de la entidad contratante”.

Finalmente, es importante reiterar que las apreciaciones que anteceden permitirán al consultante determinar si, desde el punto de vista técnico-contable son admisibles ciertos requisitos especiales para que los estados financieros se ajustan los requerimientos de una licitación. No obstante, será el criterio de la entidad que ha convocado el proceso el que determine, a la luz de la legislación de la contratación administrativa y del contenido del pliego de condiciones, si la



CONSEJO TÉCNICO DE
LA CONTADURÍA
PÚBLICA

CTCP N° 048 / 2007
23 de abril de 2007 - 17:37
Página 7 de 7

información contenida en los documentos presentados en las propuestas le son suficientes para establecer fehacientemente las condiciones y circunstancias particulares de los proponentes y sus ofertas, en orden a determinar su calificación y la viabilidad de su selección.

En este orden de ideas, en los términos anteriores se absuelve la consulta presentada, indicando que, para hacerlo, este organismo se ciñó a la información presentada por el consultante, que su texto fue debatido y aprobado en sesión del 10 de abril de 2007 y que los efectos de este escrito son los previstos por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, su contenido no compromete la responsabilidad de este organismo, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, no constituye acto administrativo y contra él no procede recurso alguno.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA AGUDELO VARGAS
Presidente

MVAV/grb

C:\Documents and Settings\CONSEJO4\Mis documentos\~ G R B - CTCPI~
APROBADOS\2 0 0 7\048 RF-LABS - Alejandro Gutierrez (EF para
licitacioness).doc
25/04/2007 9:46