

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

### ADENDAS – Límites materiales – Límites temporales

La facultad de modificar los pliegos de condiciones tiene límites materiales y temporales. Aunque los *límites materiales* de las adendas no están definidos en la ley, el Consejo de Estado ha establecido que no pueden referirse a aspectos sustanciales, como es el caso del objeto del contrato, el mecanismo de selección, el presupuesto y aquellos relativos a los factores de calificación correspondientes a la modalidad de selección. En efecto, la Entidad Estatal debe evaluar en el caso concreto si la adenda que pretende expedir implica una modificación de este tipo de aspectos y, en consecuencia, no es procedente por exceder el límite material impuesto normativa y jurisprudencialmente.

Además, las Entidades Estatales deberán considerar los *límites temporales* para la expedición de las adendas. Al respecto, el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 estableció que este es de tres (3) días hábiles antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas en los procesos de licitación pública; y para las demás modalidades de selección, el límite será de un (1) día hábil antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas. La norma también establece la posibilidad de expedir adendas modificatorias del cronograma después del vencimiento del término de presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato, sin distinción frente a la modalidad de selección.

### EXPEDICIÓN EXTEMPORANEA – Vulnera principios de transparencia y economía

Desde una perspectiva sistémica y axiológica, la oportunidad en la expedición de adendas no es una formalidad vacía, sino una garantía mínima del debido proceso en la contratación pública. La publicación extemporánea de modificaciones, al no permitir que todos los interesados accedan en condiciones de equidad a la nueva información, distorsiona el escenario competitivo y mina la confianza en la administración pública, contrariando así el fin último de asegurar la selección objetiva del contratista que ofrezca las mejores condiciones para el interés general.

Por tanto, la observancia estricta de los plazos para la expedición de adendas no solo es un requisito legal, sino también una manifestación sustancial de los principios que estructuran el régimen de contratación pública, cuya inobservancia debe analizarse con rigor, incluso cuando no haya una afectación concreta al resultado del proceso, ya que el juicio sobre su legalidad y legitimidad también se proyecta sobre su diseño y ejecución procedimental.

### NULIDAD DEL CONTRATO – Causales

Por su parte, la Ley 80 de 1993 consagra como causales de nulidad absoluta del contrato estatal, además de las antes mencionadas en el derecho común, las siguientes: i) que

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

el contrato se celebre con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal, iii) se celebre con abuso o desviación de poder, iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos para el tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad.

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

### SANEAMIENTO – Vicios – Procedimiento de forma – Requisitos

El artículo 49 de la Ley 80 de 1993 establece que “Ante la ocurrencia de vicios que no constituyan causales de nulidad y cuando las necesidades del servicio lo exijan o las reglas de la buena administración lo aconsejen, el jefe o representante legal de la entidad, en acto motivado, podrá sanear el correspondiente vicio”. Así las cosas, para la aplicación de esta figura jurídica se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) el vicio a sanear tiene de que ser de procedimiento o de forma, lo que significa que no es posible sanear a través de esta figura los vicios de fondo o sustanciales del acto o contrato, lo que lleva a que, ii) el vicio a sanear no puede corresponder a ninguna de las causales de nulidad absoluta o relativa de los contratos estatales, iii) debe hacerse mediante acto administrativo motivado, iv) el funcionario competente es el jefe o representante legal de la entidad y v) el saneamiento debe ocurrir cuando las necesidades del servicio lo exijan o a las reglas de la buena administración lo aconsejen.

### REVOCATORIA DIRECTA – Actos Administrativos

[...] la revocatoria directa puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa. Esta especie de extinción se diferencia de otras, pues “se trata de un mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración. [...] Esta figura debe distinguirse [...] de la *anulación*, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional”. Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata de un mecanismo unilateral de la administración, otorgado para que esta revise sus propias decisiones.

### REVOCATORIA DIRECTA – Acto de Apertura – Tesis

En criterio adoptado por esta Subdirección, en concepto C-633 de 25 de octubre de 2022, la interpretación que mejor se ajusta al cumplimiento de los fines de la contratación estatal es la tesis cuarta, en tanto que la presentación de las propuestas e



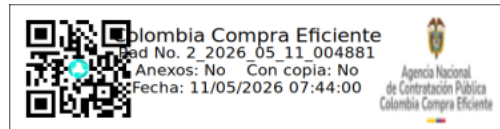
## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

incluso la publicación del informe de evaluación no muta ni transforma el carácter general que ostenta el acto de apertura del proceso de selección contractual, pues quien concurre al llamado a presentar una propuesta o manifestar interés en presentarla, reconoce que de por medio está la realización de los fines de la contratación esperada, sin poder esgrimir expectativa alguna que se oponga a esa realización del interés general derivada de su participación y el cumplimiento de los requisitos que le hagan merecedor de una determinación definitiva, y a sabiendas de ello presenta la propuesta, por lo tanto, la revocabilidad procede por cuanto es primordial y tiene preferencia la constatación del interés de la contratación, que no es otro que la garantía de las necesidades públicas frente a las expectativas negociales que nacieron respecto de los proponentes.

En ese orden de ideas, en caso de que se hayan cometido errores en la documentación previa del Proceso de Contratación, las Entidades Estatales pueden revocar el acto administrativo de apertura. Para ello, no están condicionadas a obtener el consentimiento previo y expreso de los proponentes o del mejor proponente para revocar el acto administrativo de apertura como la facultad que tiene la Administración, de oficio o a petición de parte, de modificar, reformar, sustituir o extinguir los efectos jurídicos del acto con miras a su enmienda o corrección, en tanto se advierta que la decisión administrativa representada en el acto trasgrede el ordenamiento jurídico o va en contra del interés general de conformidad con los requisitos dispuestos en el artículo 97 del CPACA, haciendo prevalecer el imperio de la ley, el interés público y la protección de los derechos.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 11 de Mayo de 2026



Señor

**Luis Aníbal Duque López**

[luisanibaldunquelopez@gmail.com](mailto:luisanibaldunquelopez@gmail.com)

Bogotá D.C.

### Concepto C – 700 de 2026

**Temas:**

ADENDAS – Límites materiales – Límites temporales  
EXPEDICIÓN EXTEMPORANEA – Vulnera principios de  
transparencia y economía / NULIDAD DEL CONTRATO –  
Causales / SANEAMIENTO – Vicios – Procedimiento de  
forma – Requisitos / REVOCATORIA DIRECTA – Actos  
Administrativos / REVOCATORIA DIRECTA – Acto de  
Apertura – Tesis

**Radicación:**

Respuesta a la consulta con radicado No.  
1\_2026\_04\_28\_005741

Estimado señor Duque López:

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 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 28 de abril de 2026, donde solicita conceptuar sobre los siguientes aspectos:

“[...]”

[Bloque 1]

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### **III. PRIMERA CONSULTA – Efectos jurídicos de adendas expedidas por fuera del término del artículo 30.5 de la Ley 80 de 1993**

[...]

a) ¿Cuál es la naturaleza jurídica del término establecido en el numeral 5 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 para la expedición de adendas en procesos de licitación pública? ¿Se trata de un término preclusivo de carácter imperativo o de un término ordenatorio?

b) ¿La expedición de una adenda por fuera del término legalmente previsto (esto es, dentro de los tres (3) días hábiles anteriores al cierre, o incluso después de él pero antes de la adjudicación) configura: (i) una mera irregularidad procedimental susceptible de saneamiento; (ii) una violación de norma imperativa que afecta la validez del proceso de selección; o (iii) un vicio que puede llegar a configurar nulidad absoluta del eventual contrato por contravenir norma de orden público?

c) ¿Resulta jurídicamente procedente que, una vez detectada la extemporaneidad de una adenda, la entidad estatal retrotraiga el procedimiento (verbigracia, ampliando el plazo para presentar ofertas) sin revocar el acto de apertura, o tal proceder constituye una convalidación irregular de una actuación contraria a derecho?

d) ¿Qué incidencia tiene, en la valoración de la legalidad del proceso, el hecho de que la adenda extemporánea haya tenido un efecto materialmente garantista (ampliación de plazos, mayor concurrencia) y no restrictivo de los oferentes? ¿Es jurídicamente relevante esa distinción para efectos de la subsanabilidad del vicio, o el carácter imperativo de la norma desplaza por completo el análisis de los efectos?

[Bloque 2]

### **IV. SEGUNDA CONSULTA – Alcance del saneamiento del artículo 49 de la Ley 80 de 1993 en etapa precontractual**

[...]

e) ¿Cuál es el ámbito de aplicación del artículo 49 de la Ley 80 de 1993 respecto de los vicios ocurridos en la etapa precontractual de los procesos de selección? Específicamente, ¿la figura del saneamiento se predica únicamente de los vicios del contrato celebrado, o también puede aplicarse a las irregularidades que afectan los actos administrativos preparatorios y los actos del trámite licitatorio?

f) ¿Puede la entidad estatal sanear, mediante acto administrativo motivado, vicios derivados de la inobservancia de plazos imperativos establecidos en la propia Ley 80 de 1993 (verbigracia, los términos del artículo 30) y en el Decreto 1082 de 2015, o tales plazos, por ser de orden público, escapan al ámbito de la facultad de saneamiento?



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

g) ¿Qué criterios objetivos permiten distinguir entre: (i) las irregularidades susceptibles de saneamiento; (ii) las irregularidades que, por su naturaleza, comprometen sustancialmente los principios de selección objetiva, transparencia, igualdad y libre concurrencia, y por tanto generan la invalidez del proceso; y (iii) las irregularidades que pueden llegar a configurar nulidad absoluta del eventual contrato por objeto ilícito o por contravención a norma imperativa?

h) ¿El saneamiento adoptado por la entidad estatal opera de pleno derecho con la sola expedición del acto administrativo correspondiente, o requiere que adicionalmente se verifique materialmente que la irregularidad no afectó los principios de la contratación estatal? ¿Es jurídicamente admisible que un órgano de control, juez o tercero interesado controvierta la eficacia del saneamiento cuando considere que la irregularidad sí tuvo entidad suficiente para afectar dichos principios?

i) ¿Existen diferencias jurídicas relevantes entre el saneamiento previsto en el artículo 49 de la Ley 80 de 1993 y la figura de la convalidación de actos administrativos prevista en el CPACA, particularmente cuando el vicio que se pretende corregir recae sobre la oportunidad de un acto del trámite contractual?

[Bloque 3]

### **V. TERCERA CONSULTA – Revocatoria directa del acto de apertura y expectativas legítimas de los proponentes**

[...]

j) ¿En qué momento del proceso de selección se consolidan expectativas legítimas a favor de los proponentes que limitan la facultad de la entidad estatal de revocar unilateralmente el acto administrativo de apertura? ¿Basta la sola presentación de ofertas dentro del plazo establecido en el pliego, o se requiere adicionalmente alguna actuación de la entidad (verbigracia, evaluación, publicación de informe, etc.)?

k) Una vez consolidadas las expectativas legítimas de los oferentes, ¿cuál es el procedimiento que debe agotar la entidad estatal para revocar el acto administrativo de apertura: (i) debe obtener el consentimiento expreso y por escrito de todos los proponentes, conforme al artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 (antes artículos 73 y 74 del C.C.A.); (ii) debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la denominada acción de lesividad; o (iii) puede revocar de oficio cuando se configure alguna causal del artículo 93 del CPACA, sin necesidad de obtener consentimiento ni acudir a sede judicial?

l) ¿Las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (manifiesta oposición a la Constitución o a la ley; oposición al interés público o social; agravio injustificado a una persona) operan de manera autónoma frente a la regla de consentimiento del artículo 97, o,

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por el contrario, una vez generadas expectativas legítimas en los oferentes, dichas causales únicamente pueden hacerse valer mediante acción de lesividad?

m) ¿Cómo se armoniza la facultad de revocatoria del acto de apertura con el principio de continuidad del servicio público, particularmente cuando el objeto del proceso de selección corresponde a un servicio esencial cuya interrupción podría comprometer el interés general (verbigracia, vigilancia y seguridad de bienes públicos, servicios de salud, servicios educativos)? ¿Constituye la continuidad del servicio un criterio relevante para descartar la procedencia de la revocatoria, o tal consideración resulta ajena al juicio de legalidad del acto?

n) ¿Las advertencias preventivas formuladas por el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación) en ejercicio de la función preventiva, son vinculantes para la entidad estatal en cuanto a la procedencia de revocar el acto de apertura, o conservan un carácter exhortativo que admite la valoración autónoma de la entidad sobre la configuración o no de las causales legales? ¿La inobservancia de tales advertencias compromete la responsabilidad disciplinaria del ordenador del gasto si posteriormente se establece que el proceso adolecía efectivamente de vicios?

o) ¿La adopción de un acto de saneamiento sustituye, complementa o resulta excluyente respecto de la figura de la revocatoria directa del acto de apertura cuando ambos instrumentos podrían ser jurídicamente procedentes para corregir la misma irregularidad?

[...]”. (Corchetes fuera de texto)

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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 concretos 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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿cuáles son los límites materiales y temporales para modificar el pliego de condiciones a través de adendas?, ii) ¿qué actuaciones son susceptibles de saneamiento en los términos del artículo 49 de la Ley 80 de 1993? y iii) ¿es revocable de forma unilateral el acto administrativo de apertura cuando se han presentado propuestas en un proceso de selección?

### II. Respuestas:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, para efectos de modificar las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del pliego definitivo, el plazo mínimo para la expedición de adendas conforme al artículo 30.5 del EGCAP y el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 tiene carácter perentorio y preclusivo como indica el artículo 25.1 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, como explica la doctrina, “[...] al establecer el legislador una prohibición de expedir adendas dentro de los tres días anteriores a la fecha prevista para el cierre de la licitación, cualquier modificación que se haga a los pliegos de condiciones goza de absoluta nulidad [...]”. Como consecuencia de la naturaleza del vicio, es inaplicable el artículo 49 del Estatuto General de Contratación, por lo que es irrelevante cualquier efecto garantista sobre el procedimiento de selección, especialmente, cuando la norma citada sólo permite el saneamiento de vicios procedimentales o de forma que no constituyan causales de nulidad. (Respuesta a las preguntas del Bloque 1)

Al respecto, el artículo 49 del EGCAP otorga una autorización a las entidades estatales para que remedien o corrijan aquellos defectos o irregularidades de procedimiento o de forma que no constituyen causales de nulidad del contrato. De la lectura de esta norma se puede apreciar que para su aplicación se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) el vicio a sanear tiene de que ser de procedimiento o de forma, lo que significa



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que no es posible sanear a través de esta figura los vicios de fondo o sustanciales del acto o contrato, lo que lleva a que, ii) el vicio a sanear no puede corresponder a ninguna de las causales de nulidad absoluta o relativa de los contratos estatales, iii) debe hacerse mediante acto administrativo motivado, iv) el funcionario competente es el jefe o representante legal de la entidad y v) el saneamiento debe ocurrir cuando las necesidades del servicio lo exijan o a las reglas de la buena administración lo aconsejen.

Solamente aquellos vicios que no se encuentren tipificados en la Ley 80 de 1993 ni en el Código Civil y el Código de Comercio como causales de nulidad, podrán ser saneados directamente por las entidades estatales. Sin pretensión de exhaustividad, para la doctrina estos vicios pueden estar relacionados con las siguientes circunstancias: i) la designación del comité de evaluación, que quedó mal conformado y que más tarde debe modificarse en su integración; ii) la falta de publicación de algún anexo o documento que debía adjuntarse con los estudios previos, iii) el informe de evaluación o el documento de respuestas a las observaciones, si en ellos se incurre en alguna irregularidad; iv) errores en los términos y plazos que se incluyen en los plazos de los cronogramas de los procesos de selección, siempre que ello no implique modificarlos; v) un traslado de un documento, solicitud u observación que no se hizo; vi) una publicación que no se hizo por el término previsto en el ordenamiento, por ejemplo, si el informe de evaluación en la licitación se publicó por 3 y no por 5 días; viii) una o varias observaciones que no se contestaron por la entidad; ix) un documento que debía cumplir con una formalidad especial y no se surtió; o x) alguna solicitud de autoridad pública que no se resolvió o atendió por la entidad pública.

En contraste, la expedición de adendas en contravía con el artículo 30.5 del EGCAP y el artículo 2.2.1:1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 constituye un vicio de trámite que repercute en la validez del negocio jurídico. Si dichas modificaciones se tienen en cuenta para evaluación de las ofertas y la selección de la propuesta más favorable, el acto de adjudicación sería ilegal por las razones explicadas *ut supra*. Como el artículo 44.4 del EGCAP dispone que el contrato es nulo absolutamente cuando "Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten", se reitera que es inaplicable el artículo 49 de la Ley 80 de 1993, ya que sólo permite el saneamiento de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

vicios procedimentales o de forma que no constituyan causales de nulidad sobre el contrato.

Dentro de este marco, las entidades estatales serán las responsables de analizar los supuestos fácticos y jurídicos para determinar su aplicación en cada caso, atendiendo a la irregularidad presentada. Lo anterior, en la medida que no existe algún criterio objetivo que permita hacer las distinciones mencionadas en la consulta, pues el ordenamiento carece de una lista taxativa para aplicar el precitado artículo 49 de la Ley 80 de 1993. En caso de que el vicio procedimental o de forma que no constituya causal de nulidad, la entidad realizará el saneamiento adoptando la decisión que corresponda en pro del respeto a los principios de la contratación estatal previstos en los artículos 23 y siguientes del EGCAP, ello sin perjuicio de la eventual controversia en caso de vulneración.

Aunque el artículo 41 de la Ley 1437 dispone que “La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirarla”, a diferencia del artículo 49 de la Ley 80 de 1993, el CPACA no distingue entre vicios invalidantes y no invalidantes. Sin embargo, prima la norma de saneamiento del EGCAP, pues el artículo 5.1 de la Ley 57 de 1887 dispone que “La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”. (Respuesta a las preguntas del Bloque 2)

Finalmente, se advierte que previo a la expedición del acto administrativo de adjudicación, no se consolidan derechos a favor de los proponentes. Es decir, la presentación de las propuestas e incluso la publicación del informe de evaluación no muta ni transforma el carácter general que ostenta el acto de apertura del proceso de selección contractual. Por tanto, en caso de que se hayan cometido errores insaneables en el procedimiento, las Entidades Estatales pueden revocar el acto administrativo de apertura.

Para ello, no están condicionadas a obtener el consentimiento previo y expreso de los proponentes o del mejor proponente para revocar el acto administrativo de apertura como la facultad que tiene la Administración, de oficio o a petición de parte, de modificar, reformar, sustituir o extinguir los efectos jurídicos del acto con miras a su enmienda o corrección, en tanto se

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

advierta que la decisión administrativa representada en el acto trasgrede el ordenamiento jurídico o va en contra del interés general. De esta manera, si es posible aplicar el artículo 49 de la Ley 80 de 1993 conforme a la explicación precedente, la Agencia no observa la necesidad de revocar el acto de apertura.

Tratándose de la expedición de adendas en contravía con el artículo 30.5 del EGCAP y el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, se reitera que el vicio es insaneable por lo arriba expuesto. Dado que el artículo 93.1 de la Ley 1437 de 2011 permite la revocatoria "Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley", la continuidad del servicio es un criterio irrelevante para descartar la revocación, especialmente, cuando la causal citada sólo se fundamenta en un juicio de legalidad, lo que lo descarta razones de oportunidad o de conveniencia.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones. En caso de advertencias preventivas por parte de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a dicho órgano determinar si son vinculantes o exhortativas, así como las consecuencias derivadas de su inobservancia. (Respuesta a las preguntas del Bloque 3)

### III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El pliego de condiciones constituye la hoja de ruta o plan sobre el cual se diseña, estructura y concreta el procedimiento de selección de contratistas<sup>1</sup>. Este ha sido definido como un "acto jurídico mixto que nace como un acto

<sup>1</sup> OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Bogotá: Ed. 1ª. Diké, 2020. p. 383.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo”<sup>2</sup>.

En efecto, el pliego es un instrumento en el cual se materializa el principio de transparencia, ya que en él se establecen de manera previa las reglas de escogencia del contratista del Estado, garantizando la selección objetiva de la mejor oferta, la adjudicación y la posterior celebración y ejecución del contrato. Por ello, se convierte en la reglamentación de todo el *iter* contractual. Sumado al desarrollo de los artículos 2.2.1.1.2.1.3 y 2.2.1.2.2.1.9 del Decreto 1082 de 2015, su contenido está previsto en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que establece algunas directrices que deben tenerse en cuenta en su elaboración:

“5o. En los pliegos de condiciones:

- a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.
- b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación.
- c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.

d) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad.

e) Se definirá el plazo para la liquidación del contrato, cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía.

Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renuncias a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados”.

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Exp. 18.059. M.P. Alíer Hernández Enríquez.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De conformidad con lo anterior, la Administración tiene la facultad de configurar las reglas y exigencias de los pliegos de condiciones de manera libre, dentro de los parámetros y límites establecidos por el ordenamiento jurídico, con fundamento en los estudios realizados en la fase de planeación<sup>3</sup>. Además, tiene la carga de elaborarlos de manera idónea, objetiva, clara, precisa y completa, tal como lo establece la disposición previamente citada.

Sin perjuicio de lo expuesto, puede ocurrir que surja la necesidad de efectuar correcciones, aclaraciones o modificaciones al pliego de condiciones, bien sea porque las mismas tienen origen en necesidades identificadas por la entidad contratante o como consecuencia de observaciones realizadas por los interesados en el proceso. De esta manera, a pesar de la planeación previa y del cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables, es posible que se requiera modificar el pliego de condiciones.

De esta forma, una vez publicados los pliegos de condiciones definitivos, las entidades pueden modificar su contenido, como consecuencia de las observaciones recibidas por parte de los interesados o por iniciativa de la misma entidad, cuando quiera que evidencie la necesidad de modificar, ajustar o aclarar algún aspecto o condición. Estas modificaciones se realizan mediante *adendas*.

No obstante, como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, dichas modificaciones pueden realizarse por medio de cualquier otro documento que contenga la manifestación de voluntad de la entidad de aclarar, añadir, adicionar, reemplazar o cambiar un aspecto o condición, incluida en los documentos del procedimiento de contratación, independientemente que a dicho documento se le titule como *adenda*, siempre que mediante dicho documento se modifiquen los pliegos de condiciones<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Lo anterior, sin perjuicio de los casos en que resulten aplicables los documentos tipo –o pliegos tipo– de que trata el párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020.

<sup>4</sup> En la sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del 16 de septiembre de 2013, expediente No. 30.571, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, el Consejo de Estado se pronunció sobre la fuerza vinculante que tienen las respuestas a las observaciones y solicitud de aclaración a los pliegos de condiciones:

“5.2. De la fuerza vinculante de las respuestas a las solicitudes de aclaraciones en relación con los términos de referencia.

[...]

Siguiendo el lineamiento expuesto, en criterio de la Sala, independientemente de que el contenido de la modificación se encuentre comprendido en un documento que no tenga el rótulo de “adenda”, la ausencia de tal formalismo en nada varía la intención que se pretendió depositar en el respectivo escrito y en tal virtud si lo que se persiguió a través de su suscripción por parte de la entidad pública era añadir, adicionar,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De cualquier modo, la facultad de modificar los pliegos de condiciones tiene límites materiales y temporales. Aunque los límites materiales de las modificaciones de los pliegos de condiciones no están definidos positivamente en la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.5 de la Ley 80 de 1993 –modificado por el artículo 89 de la Ley 1474 de 2011– y el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, es posible identificar que las entidades pueden realizar (2) tipos de ajustes que den lugar a la expedición de adendas: i) los referidos a las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del pliego definitivo y, en general, a cualquier contenido distinto del cronograma del procedimiento de selección, y ii) los del cronograma.

Además, es preciso advertir que las adendas únicamente pueden modificar aspectos de los pliegos que *no sean sustanciales*. Esto significa que pueden, por ejemplo, cambiar asuntos como el cronograma del proceso, o pueden abrir la posibilidad de que un material no previsto inicialmente sea utilizado en la elaboración de lo que la entidad requiere, siempre que no incida en el presupuesto. En consecuencia, las entidades no pueden cambiar asuntos sustanciales mediante adendas, como es el caso del objeto del contrato, el mecanismo de selección, el presupuesto y aquellos relativos a los factores de calificación. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado:

“El pliego constituye un acto de carácter general que contiene la voluntad de la administración con efectos vinculantes, en orden a la realización de los principios constitucionales y legales que la actividad contractual de la administración comprende. En este panorama i) el pliego de condiciones es un acto jurídico prenegocial con carácter vinculante y obligatorio para los partícipes en el proceso de selección y ii) solo puede ser modificado en las oportunidades y con los límites previstos en el estatuto contractual, con el conocimiento e intervención de los participantes. (...) la administración tiene competencia para aclarar el contenido del pliego de condiciones, con el fin de expedir reglas claras y precisas, en tanto

---

reemplazar o cambiar una condición inicial que al mutarla derive en un supuesto distinto, así habrá de ser entendido por sus destinatarios y mucho más por la entidad de la que emana, de tal forma que lo allí se consigne será vinculante tanto para la Administración contratante como para los oferentes.

En ese orden de ideas, sea que se llame adenda, oficio, resolución, acto administrativo, circular, comunicación, dejando de lado el formalismo de la denominación, cuya solemnidad, como se anotó, no está definida por el ordenamiento, si de su contenido esencial se extrae con precisión y claridad la finalidad de variar o complementar alguna previsión del pliego de condiciones o de los términos de referencia y a ello se suma que se trata de un documento institucional que emana de la entidad pública directora del procedimiento precontractual y que es dado a conocer a todos los interesados, entonces no queda más que concluir que su fuerza obligatoria se irradia a todas las partes del proceso precontractual quienes deberán acatarlo con el mismo vigor que se observa respecto de las previsiones del pliego de condiciones”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

constituirán las premisas que gobernarán el contrato, dicha decisión, deberá consultar en cada caso los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, en el entendido que *la administración no podrá modificar aspectos sustanciales, especialmente los relativos a los factores de calificación*<sup>5</sup>. (Énfasis fuera de texto).

Si bien no es posible el uso de adendas que permitan la modificación de ciertos aspectos dentro del proceso de selección, como los aspectos sustanciales del pliego que inciden en los factores de calificación u otros aspectos cuando se ha superado el término previsto en la legislación, esto no es impedimento para que en el evento de presentarse circunstancias que no modifican sustancialmente las características del proceso, pueda acudir a la figura de la corrección de errores, cuando se trate de un asunto netamente formal, aritmético o de digitación, en los términos del artículo 45 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde a la entidad determinar si la modificación que se pretende introducir al pliego de condiciones versa sobre un aspecto sustancial del proceso de contratación. De esta forma, deberá evaluar en el caso concreto si la adenda modifica aspectos que materialmente impliquen una modificación del objeto del proceso, que alteren el presupuesto establecido o que modifiquen los factores de calificación correspondientes a la modalidad de selección específica. Con lo anterior, deberá determinar si la adenda no es procedente por exceder el límite material impuesto normativa y jurisprudencialmente.

Además, las Entidades Estatales deberán considerar el límite temporal para la expedición de las adendas. Al respecto, el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 estableció que este es de tres (3) días hábiles antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas en los procesos de licitación pública. Para las demás modalidades de selección, el límite será de un (1) día hábil antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas. Adicionalmente, la norma establece la posibilidad de expedir adendas modificatorias del

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 20 de febrero de 2014. Exp. 28.342. M.P Stella Conto Diaz Del Castillo.

<sup>6</sup> El artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 dispone lo siguiente: "En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda".



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cronograma después del vencimiento del término de presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato, sin distinción frente a la modalidad de selección.

Como se indicó anteriormente, esta norma supone diferenciar entre dos (2) tipos de ajustes que pueden dar lugar a la expedición de adendas: i) los referidos a las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del pliego definitivo y, en general, a cualquier contenido distinto del cronograma del procedimiento de selección y ii) los del cronograma. El primer tipo de adendas solo puede expedirse hasta antes del vencimiento del plazo para la recepción de ofertas. El segundo tipo – relativo al cronograma – también puede realizarse luego del cierre del proceso, hasta antes de la adjudicación del contrato, siempre que solo modifique los plazos de las etapas siguientes<sup>7</sup>. Por tanto, aunque las condiciones técnicas, jurídicas y económicas no son modificables después de la presentación de las propuestas, nada obsta para que, vencido el plazo para su presentación, se amplíen o modifiquen los plazos de las siguientes etapas, de acuerdo con segundo inciso del artículo 2.2.1.1.2.2.1.

Sin embargo, existen ciertos límites temporales para la expedición y publicación de las adendas respecto de las adendas proferidas *antes del cierre* del proceso. En primer lugar, es necesario que se publiquen entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m. de un día hábil. En segundo lugar, esta publicación debe realizarse a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas “a la hora fijada para tal presentación”. Así, a modo de ejemplo, si el plazo para presentar ofertas –cierre del proceso– venciera a las 3:00 pm del jueves 22 de octubre, el plazo para publicar adendas terminaría a las 3:00 pm del miércoles 21 de octubre. En tercer lugar, existe una regla de excepción establecida específicamente para los procesos de licitación pública en el artículo 30.5 de la Ley 80 de 1993, reiterada en la norma citada del Decreto 1082 de 2015, en los cuales las adendas no podrán expedirse dentro de los tres

---

<sup>7</sup> Al respecto, la doctrina explica que: “Las adendas deben hacerse sobre las modificaciones que sean necesarias para eliminar las dudas que se encuentren en el pliego de condiciones, o para corregir o adicionar condiciones necesarias para hacer la selección objetiva, o para aclarar, modificar o adicionar aspectos técnicos del objeto. Nunca pueden utilizarse con fines diversos pues la desviación de poder en ellas, además de generar la nulidad del acto, pueden afectar la validez de todo el procedimiento de selección. Dichas adendas no pueden utilizarse para afectar el principio de igualdad de los proponentes, favoreciendo la posición de cualquiera de ellos” (Cfr. PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Novena. Edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2025. p. 311).



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

(3) días hábiles anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, de modo que deberán expedirse antes de ese momento.

En ese orden de ideas, el ordenamiento prevé dos límites temporales para la publicación de las adendas, antes del cierre del proceso de selección: i) tres (3) días hábiles antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas para la licitación pública y ii) un día hábil antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas para las demás modalidades de selección. En consecuencia, en las modalidades de selección de contratistas distintas de la licitación pública, la Entidad Estatal debe respetar el término del artículo 2.2.1.1.2.2.1 y, por ende, solo puede expedir y publicar adendas a más tardar el día hábil anterior hasta la hora fijada para la presentación de las ofertas del día hábil siguiente, como se explicó anteriormente<sup>8</sup>. En armonía con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la oportunidad que tienen las Entidades Estatales para modificar el pliego de condiciones en los siguientes términos:

“Las Entidades Estatales pueden modificar el pliego de condiciones mediante Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas. Así mismo, el Cronograma puede ser modificado mediante Adenda una vez vencido el término para la presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato.

Cuando el Proceso de Contratación se adelanta mediante licitación pública, la publicación de las Adendas debe hacerse tres días antes de la presentación de las Ofertas. En los demás Procesos de Contratación la Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cabe precisar que la conclusión anterior también aplica para los procesos de mínima cuantía, toda vez que como lo establece el numeral 4 del artículo 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 –modificado por el Decreto 1860 de 2021–, en los procesos de mínima cuantía: “4. La Entidad Estatal incluirá un cronograma en la invitación que deberá tener en cuenta los términos mínimos establecidos en este artículo. Además de lo anterior, en el cronograma se establecerá: i) el término dentro del cual la Entidad Estatal responderá las observaciones de que trata el numeral anterior. ii) *El término hasta el cual podrá expedir adendas para modificar la invitación, el cual, en todo caso, tendrá como límite un día hábil antes a la fecha y hora prevista para la presentación de ofertas de que trata el último plazo de este numeral, sin perjuicio que con posterioridad a este momento pueda expedir adendas para modificar el cronograma del proceso; en todo caso, las adendas se publicarán en el horario establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015.* iii) El momento en que publicará un aviso en el SECOP precisando si el proceso efectivamente se limitó a Mipyme o si podrá participar cualquier otro interesado. iv) Finalmente, se dispondrá un término adicional dentro del cual los proponentes podrán presentar sus ofertas, el cual será de mínimo un (1) día hábil luego de publicado el aviso en que se informe si el proceso se limita o no a Mipyme”.

<sup>9</sup> Concepto C-564 del 8 de septiembre de 2022.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De igual forma, la doctrina se ha pronunciado sobre la procedencia de las adendas para modificar el pliego de condiciones de la siguiente forma:

“Hasta antes de la expedición de la Ley 1474 de 2011, era posible expedir adendas el mismo día de cierre del proceso cuando su finalidad era ampliar el término para presentar ofertas y hasta un día antes del cierre para los demás casos. A partir del 12 de julio de 2011, las adendas solo pueden ser expedidas por fuera de los tres días hábiles anteriores al cierre del proceso de selección [de licitación], atendiendo lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 1474 de 2011. Además, resalta la norma que la publicación de las adendas en la licitación pública debe efectuarse en horas y días hábiles laborales. Con esta disposición, como hasta ahora se ha referenciado, se da cumplimiento a los principios de transparencia y economía, permitiendo a los posibles oferentes disponer de un tiempo adecuado para preparar y elaborar la propuesta, garantizando que no se realizarán cambios a última hora, afectándose sustancialmente la misma. [...]

Respecto a la modificación del pliego de condiciones estableció en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 que este podrá modificarse por adendas, antes del vencimiento del plazo para recibir ofertas, tal como ya lo traía el Decreto 734 de 2012. Trae algo nuevo y es la facultad de expedir adendas para modificar el cronograma del proceso de selección vencido el plazo para presentar ofertas y antes de la adjudicación; cabe anotar que esto se venía realizando con autorización del Decreto 734 de 2012, pero bajo un acto administrativo diferente a la adenda.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, tanto en las modalidades de licitación, selección abreviada como concurso de méritos, el pliego de condiciones puede ser modificado por medio de adendas y en el plazo estipulado en el pliego de condiciones, debiendo tener en cuenta los términos legales que a continuación se expresarán. Por lo anterior, las entidades interesadas en la contratación tienen el deber de prever en el cronograma del proceso de selección el plazo suficiente para que los proponentes puedan ajustar sus propuestas a las modificaciones realizadas.

La expedición y publicación de adendas en las modalidades de selección abreviada y concurso de méritos debe efectuarse a más tardar el día hábil anterior a la finalización del plazo para recibir ofertas, en día hábil y horario laboral, entendiéndose por día hábil los días no feriados de lunes

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a viernes y como horario laboral el comprendido entre las 7:00 am a 7:00 pm<sup>10</sup>. (Corchetes fuera de texto)

En conclusión, para las modalidades de selección de contratistas distintas de la licitación pública, la Entidad Estatal debe respetar el término del artículo 2.2.1.1.2.2.1 y, por ende, solo puede expedir y publicar adendas a más tardar el día hábil anterior, hasta la hora fijada para la presentación de las ofertas del día hábil siguiente –esto es, del cierre del proceso–. Además de lo anterior, las adendas deben publicarse en días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p. m.

Ahora bien, las Entidades Estatales tienen la facultad de determinar el cronograma del proceso de contratación en el pliego de condiciones, siempre que las fechas establecidas cumplan con los límites temporales establecidos por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, podrán fijar un término para la expedición de adendas que sea superior el límite de tres días hábiles establecidos para los procesos de licitación pública o al día hábil mínimo establecido en la normativa para otras modalidades de selección. Sin embargo, cuando la entidad opte por esta opción y fije un límite temporal para la expedición de adendas en el cronograma del pliego de condiciones deberá respetarlo.

Lo anterior encuentra sustento en el principio de economía señalado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, cuyo numeral primero indica que se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable, por lo que se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección. En virtud de este principio, las partes del proceso de contratación, así como los funcionarios públicos, se encuentran obligados a respetar y acatar tales etapas y términos, sin que puedan desconocerlos o pasarlos por alto.

De esta manera, el proceso de contratación estatal debe adelantarse dentro de unas etapas determinadas y respetando los términos procesales establecidos por la ley o el reglamento o los que determine la entidad contratante en el pliego de condiciones, sin perjuicio de la facultad de modificarlos o prorrogarlos mediante adenda antes del vencimiento del plazo señalado. No obstante, es pertinente indicar que esta facultad de modificación del cronograma no puede ser empleada de forma desproporcionada e injustificada por la entidad, de tal manera que se extiendan las etapas del proceso de contratación

---

<sup>10</sup> ROSERO MELO. Bertha Cecilia. Contratación Estatal. Ediciones de la U. Págs. 39 y 64.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

arbitrariamente en contravía de los principios de economía, de transparencia y de planeación.

En efecto, las adendas como expresión de la voluntad de la Entidad Estatal deberán contener la justificación clara que permita variar o complementar alguna previsión del pliego de condiciones, pues se trata de un documento institucional que emana de la entidad pública directora del procedimiento precontractual y que es dado a conocer a todos los interesados. Por lo tanto, su fuerza obligatoria se irradia a todas las partes del proceso precontractual quienes deberán acatarlo con el mismo vigor que se observa respecto de las previsiones del pliego de condiciones<sup>11</sup>. En efecto, el pliego de condiciones podrá ser modificado a través de las adendas, en las oportunidades y con los límites previstos en el estatuto contractual, con el conocimiento e intervención de los participantes, por cuanto la administración tiene competencia para aclarar el contenido del pliego de condiciones, con el fin de expedir reglas claras y precisas, en tanto constituirán las premisas que gobernarán el contrato, dicha decisión, deberá consultar en cada caso los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva<sup>12</sup>.

Así, el cumplimiento de las reglas dispuestas para la expedición de adendas antes del cierre del proceso de selección garantiza que las actuaciones de la Administración se ajusten y observen los principios que rigen en la gestión contractual del Estado<sup>13</sup>. En este sentido, la expedición de adendas por fuera de los plazos establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, en el marco de un proceso de selección contractual, desconoce los principios de transparencia y economía que rigen la contratación estatal, en la medida en que introduce alteraciones en las condiciones del proceso sin garantizar condiciones objetivas, predecibles y equitativas para todos los interesados.

La expedición de las adendas deben tener en consideración el principio de transparencia contenido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que busca dotar

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera. Subsección A. Sentencia del cuatro (4) de julio de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 250002336000201800853 01 (69280)

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 20 de febrero de 2014. Exp. 28.342. M.P Stella Conto Diaz Del Castillo.

<sup>13</sup> Artículo 23. *De Los Principios En Las Actuaciones Contractuales De Las Entidades Estatales*. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de una serie de garantías la actividad contractual estatal para que ésta se lleve a cabo con plena publicidad, con respeto de la igualdad de oportunidades de quienes pretenden contratar con el Estado, de manera imparcial, y con el fin de satisfacer el interés general, todo con el objeto de que la Administración elija la oferta más favorable a sus intereses<sup>14</sup>. Del mismo modo, el principio de igualdad denota el deber de la Administración y al derecho de quienes pretenden contratar con el Estado a que: i) la adjudicación de los contratos de realice a la mejor propuesta; ii) el Estado garantice la mayor concurrencia de ofertas; iii) ninguno de los oferentes sufra una discriminación no justificada; iv) todos los participantes tengan el mismo plazo para presentar sus ofertas; v) las mismas se sometan por igual a los términos señalados por la Administración; vi) y el Estado justifique con criterios objetivos cuál fue la mejor propuesta; entre otros<sup>15</sup>.

Por su parte, el principio de economía, dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, indica que se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable, por lo que se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección. En virtud de este principio, las partes del proceso de contratación se encuentran obligadas a respetar y acatar tales etapas y términos, sin que puedan desconocerlos o pasarlos por alto.

Adicionalmente, el marco normativo vigente establece plazos perentorios para la modificación del pliego de condiciones mediante adendas, como expresión concreta de los principios de planeación, publicidad y libre concurrencia. De manera que el desconocimiento de dichos plazos, incluso cuando obedezca a razones operativas o de buena fe, puede comprometer la igualdad de oportunidades entre los oferentes y afectar la adecuada preparación de las ofertas, lo que se traduce en una afectación a la eficiencia del proceso –principio de economía– y a su integridad procedimental –principio de transparencia–.

Desde una perspectiva sistémica y axiológica, la oportunidad en la expedición de adendas no es una formalidad vacía, sino una garantía mínima del

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013) Radicación número: 1001-03-26-000-2010-00037-00 (39005).

<sup>15</sup> *Ibidem*.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

debido proceso en la contratación pública. La publicación extemporánea de modificaciones, al no permitir que todos los interesados accedan en condiciones de equidad a la nueva información, distorsiona el escenario competitivo y mina la confianza en la administración pública, contrariando así el fin último de asegurar la selección objetiva del contratista que ofrezca las mejores condiciones para el interés general. Es decir, la observancia estricta de los plazos para la expedición de adendas no solo es un requisito legal, sino también una manifestación sustancial de los principios que estructuran el régimen de contratación pública, cuya inobservancia debe analizarse con rigor, incluso cuando no haya una afectación concreta al resultado del proceso, ya que el juicio sobre su legalidad y legitimidad también se proyecta sobre su diseño y ejecución procedimental.

En este contexto, para efectos de modificar las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del pliego definitivo, el plazo mínimo para la expedición de adendas conforme al artículo 30.5 del EGCAP y el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 tiene carácter perentorio y preclusivo como indica el artículo 25.1 de la Ley 80 de 1993. De esta manera, como explica la doctrina, “[...] al establecer el legislador una prohibición de expedir adendas dentro de los tres días anteriores a la fecha prevista para el cierre de la licitación, cualquier modificación que se haga a los pliegos de condiciones goza de absoluta nulidad [...]”<sup>16</sup>. Como consecuencia de la naturaleza del vicio, es inaplicable el artículo 49 del Estatuto General de Contratación, por lo que es irrelevante cualquier efecto garantista sobre el procedimiento de selección, especialmente, cuando la norma citada sólo permite el saneamiento de vicios procedimentales o de forma que no constituyan causales de nulidad.

ii. La Ley 80 de 1993 otorga una autorización a las entidades estatales para que remedien o corrijan aquellos defectos o irregularidades de procedimiento o de forma que no constituyen causales de nulidad del contrato. Para estos efectos el artículo 49 del EGCAP dispone que “Ante la ocurrencia de vicios que no constituyan causales de nulidad y cuando las necesidades del servicio lo exijan o las reglas de la buena administración lo aconsejen, el jefe o representante legal de la entidad, en acto motivado, podrá sanear el correspondiente vicio”.

---

<sup>16</sup> MATA LLANA CAMACHO, Hernesto. La licitación pública. Aplicación del principio de proporcionalidad a la selección objetiva de contratistas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021. p. 114.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De la lectura de esta norma se puede apreciar que para su aplicación se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) el vicio a sanear tiene de que ser de procedimiento o de forma, lo que significa que no es posible sanear a través de esta figura los vicios de fondo o sustanciales del acto o contrato, lo que lleva a que, ii) el vicio a sanear no puede corresponder a ninguna de las causales de nulidad absoluta o relativa de los contratos estatales, iii) debe hacerse mediante acto administrativo motivado, iv) el funcionario competente es el jefe o representante legal de la entidad y v) el saneamiento debe ocurrir cuando las necesidades del servicio lo exijan o a las reglas de la buena administración lo aconsejen.

De lo anterior, resulta relevante precisar, en primer lugar, que los vicios de procedimiento o de forma son aquellos que se presentan cuando la Administración no observa los requisitos previos y concomitantes a la expedición del acto administrativo, como la omisión de las etapas de la licitación o el desconocimiento del carácter preclusivo y perentorio de las mismas, lo que puede originar un vicio de nulidad de la adjudicación, pues las etapas previas a la expedición del acto administrativo constituyen formalidades que deben cumplirse, como elemento de validez de este. Como ha dicho la doctrina, “[...] la inobservancia de las ‘formas’ y requisitos del procedimiento administrativo se traduce en un defecto de preparación de la voluntad administrativa (así la defensa en juicio en el procedimiento administrativo; la licitación pública para las contrataciones; el concurso para la provisión de cargos), [...]”<sup>17</sup>. El saneamiento de vicios, por su parte, ha sido definido por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado como la convalidación de los negocios que nacieron con un vicio de formación, de la siguiente manera:

“La doctrina define el saneamiento del contrato como ‘la remoción legal o voluntaria de la invalidez del acto’, que en caso de ser voluntaria se produce a través de la convalidación. [...] Como se ha considerado por la Sección Tercera el saneamiento convalida los negocios que nacieron con un vicio en su formación, bien sea porque las partes satisfacen con posterioridad la deficiencia de la que adolecía el negocio o por el transcurso del tiempo necesario para que opere la prescripción extraordinaria (20 o 10 años según el caso). [...] No obstante, el saneamiento por ratificación opera exclusivamente cuando sobre el contrato recae un vicio que lo afecta de nulidad relativa. Cuando la nulidad se genera por la existencia de objeto

---

<sup>17</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 5. Primeras obras. Libro II. El acto administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2012. p. EAA-IV-29.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

o causa ilícitos no es posible sanear tal vicio por convalidación de las partes, en virtud del mandato legal contenido en el artículo 1742 del Código Civil<sup>18</sup>.

El artículo 49 de la Ley 80 de 1993 condiciona dicha facultad de saneamiento de los defectos formales a que los vicios que “no constituyan causales de nulidad”. En ese orden de ideas, conviene precisar que el régimen de las nulidades de los contratos estatales está regulado en el EGCAP, donde se establecen sus causales. Sin embargo, éste integra, por remisión, las causales de nulidad del derecho civil y comercial conforme al artículo 44 *ibidem*.

Las nulidades son una sanción legal que afecta la validez de los contratos cuando han quebrantado determinadas normas del ordenamiento. Si bien la teoría general del negocio jurídico se estructura a partir de la autonomía de la voluntad, las partes no gozan de una libertad absoluta para regular sus intereses patrimoniales, puesto que –al no ser una facultad originaria– está circunscrita por criterios de orden superior<sup>19</sup>. Por ello, aunque el contrato sea ley obligatoria para los contratantes –art. 1602 del Código Civil–, no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbres –art. 16 *ibidem*–. En este contexto:

“[...] La nulidad es una sanción que consiste en la privación al negocio de todos los efectos que está llamado a producir, mirando tanto al futuro como al pasado, en razón de que la disposición no reúne los requisitos considerados esenciales en general y específicamente para la figura

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B. Sentencia del 14 de junio de 2018. Radicación: 08001-23-31-000-2003-01953-02 (37389). Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>19</sup> Para la doctrina, “La autonomía privada no es un poder originario o soberano. Es un poder conferido a los individuos por una norma superior, la cual regula su actuación, estableciendo cargas y limitaciones. En la ley vemos la fuente de validez de la norma negocial. La ley, lo mismo que puede ampliar el campo en el que actúa la autonomía privada, puede también restringirlo. La ley puede incluso, interviniendo posteriormente, modificar el contenido de una norma negocial ya establecida. Aunque sean excepcionales, estas intervenciones de la ley tienen su justificación formal en la superioridad de la fuente legislativa sobre la negocial.

[...]

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

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

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

correspondiente. El criterio político del ordenamiento, que ante todo refleja una experiencia antiquísima, en su ánimo de asegurar un nivel mínimo de legalidad y de moralidad del ejercicio de la autonomía privada, determina la privación de efectos de los negocios jurídicos desprovistos de los *essentialia negotii* correspondientes, como también de aquellos que quebrantan los principios básicos de la sociedad en su momento, y adicionalmente los fallos a requisito de orden tutelar establecido en interés particular o contrarios a normas dictadas en esa misma dirección [...]”<sup>20</sup>.

La naturaleza jurídica de la nulidad se fundamenta en el inciso primero del artículo 6 del Código Civil, el cual define la *sanción legal* como una pena, esto es, como el mal que deriva de la transgresión de las prohibiciones contenidas en la ley. Dado que tienen carácter sancionatorio, las nulidades se restringen a aquellas circunstancias previstas por el legislador, pues no son aplicables por interpretación extensiva ni por analogía. A esto se refiere el inciso segundo de la norma precitada cuando dispone que “En materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley, si en ella misma no se dispone otra cosa [...]”. La declaratoria de nulidad es una forma de extinción de las obligaciones en los términos del artículo 1625.8 *ibidem*, por lo que con ella cesa la existencia del contrato.

De acuerdo con el artículo 1741 del Código Civil, “La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces. Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato”. Para la doctrina, las circunstancias que producen nulidad relativa son los vicios del consentimiento –error, fuerza y dolo–, la lesión enorme, los actos de los relativamente incapaces, así como la omisión de formalidades habilitantes distintas a las que se enuncian en la norma precitada<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico. Volumen II. Bogotá: Universidad externando de Colombia, 2015. Libro en formato EPUB.

<sup>21</sup> ALESSANDRI BESA, Arturo. La nulidad y la rescisión en el derecho civil chileno. Santiago de Chile: Ediar Editores LTDA, s/a. p. 689. Para el autor, “Aun cuando la nulidad relativa sea la regla general en materia de nulidades, esto no significa, que la nulidad en sí misma, por ser una sanción, no constituya una excepción [...]” (*Ibidem*. p. 685). Por ello, a pesar de la formulación general del último aparte del artículo 1741 del Código Civil, la nulidad relativa se reduce a circunstancias específicas.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Asimismo, el artículo 900 del Código de Comercio dispone la *nulidad absoluta* de los negocios jurídicos cuando contrarían una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa; tengan objeto y causa ilícita, o se hayan celebrado por persona absolutamente incapaz<sup>22</sup>. Por su parte, el artículo 901 *ibidem* precisa que la *anulabilidad* aplica cuando los contratos hayan sido celebrados por persona relativamente incapaz o hayan sido consentidos por error, fuerza o dolo, conforme al Código Civil. Para la interpretación del régimen de nulidades en los asuntos mercantiles, es necesario tener en cuenta que el artículo 822 del Código de Comercio dispone que “Los principios que gobiernan la formación de los actos y contratos y las obligaciones de derecho civil, sus efectos, interpretación, modo de extinguirse, anularse o rescindirse, serán aplicables a las obligaciones y negocios jurídicos mercantiles, a menos que la ley establezca otra cosa”.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 consagra como causales de nulidad absoluta del contrato estatal, además de las antes mencionadas en el derecho común, las siguientes: i) que el contrato se celebre con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal, iii) se celebre con abuso o desviación de poder, iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos para el tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> De acuerdo con la doctrina, “El legislador mercantil introduce una importante variación al establecer la nulidad absoluta como la regla general en las sanciones. Cuando se contraria una norma imperativa en el ejercicio de la autonomía de la voluntad, si no hay una sanción específica, tendremos como resultado que habrá nulidad absoluta. En el campo civil, la sanción general no es la nulidad absoluta sino la nulidad relativa, pues el artículo 1741 luego de señalar las causales de nulidad absoluta, concluye: *Cualquier otra especie de vicio produce nulidad relativa*. Es una marcada diferencia en el tratamiento de las nulidades de las dos codificaciones” (ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. Contratos mercantiles: teoría general del negocio mercantil. Decimocuarta edición. Bogotá: Legis, 2021. p. 282. Énfasis dentro del texto).

<sup>23</sup> “Artículo 44. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

- 1o. Se celebren con personas incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;
- 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;
- 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y
- 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En lo referente a la nulidad relativa, el artículo 46 de la Ley 80 de 1993 le atribuye carácter residual, pues una vez establecido el listado de causales de nulidad absoluta, señala que la nulidad relativa corresponde a los demás vicios que se presenten en los contratos. De igual manera, señala que estos vicios podrán sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que genera el vicio<sup>24</sup>.

Entonces, para determinar cuáles son aquellos vicios que no producen la nulidad del contrato y que pueden ser objeto de saneamiento en virtud del artículo 49 de la Ley 80 de 1993, merece especial atención la sentencia del 12 de agosto de 2014 del Consejo de Estado, que por su relevancia se cita *in extenso*:

“[...] Lo expresado hasta ahora significa que no cualquier defecto o irregularidad en la contratación estatal produce la nulidad el contrato, ni siquiera la relativa. De hecho, hay que distinguir los defectos que se presentan en las distintas etapas: proceso de selección, perfeccionamiento del contrato, ejecución y liquidación. Esta distinción facilita entender que las causales de nulidad del contrato –absoluta o relativa- se configuran en las etapas de selección del contratista o en la de perfeccionamiento del contrato; pero no en las etapas de ejecución o liquidación. Basta observar las causales legales que las constituyen para admitir esta conclusión. Esta razón, adicional a las expresadas, refuerza que los defectos en que incurra la administración y/o el contratista para ejecutar un contrato o para liquidarlo, no inciden en la validez del negocio.

Para mayor precisión, ni siquiera toda irregularidad que ocurra en las etapas de *selección* y *perfeccionamiento* del contrato producen, irremediadamente, su nulidad. Sólo producen esa consecuencia los defectos que se enmarquen, con precisión, en las causales legales o constitucionales. De hecho, el art. 49 de la Ley 80 de 1993 consagra la regla inversa:

‘Art. 49. *Del saneamiento de los vicios de procedimiento o de forma.* Ante la ocurrencia de vicios que no constituyan causales de nulidad y cuando las necesidades del servicio lo exijan o las reglas de la buena administración lo aconsejen, el jefe o representante legal de la entidad, en acto motivado, podrá sanear el correspondiente vicio.’

---

<sup>24</sup> “Artículo 46. de la nulidad relativa. Los demás vicios que se presenten en los contratos y que conforme al derecho común constituyen causales de nulidad relativa, pueden sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del vicio”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Esta norma, armonizada con las que describen las causales de nulidad, reclama un listado de defectos o irregularidades que producen la nulidad absoluta o relativa, y otro listado de las que no tienen esa consecuencia - pese a existir un defecto -. Esta providencia no asumirá esa tarea, enorme y casuística, pese a que bastaría ordenar las sentencias para concretar muchas respuestas. No obstante, a la jurisprudencia le falta analizar cuándo la omisión de ciertos requisitos produce la nulidad del contrato. Por ejemplo: i) falta de estudios de oportunidad y conveniencia, ii) falta de convocatoria pública, iii) falta de estudios y documentos previos de la contratación, iv) falta de licencia ambiental –cuando se requiere-, v) falta de prepliego, vi) falta de avisos en la página web, vii) ausencia de acto de apertura, viii) falta de pliego definitivo, ix) falta de evaluación de ofertas, x) no poner el informe de evaluación de ofertas a disposición de los oferentes, xi) no celebrar audiencia de adjudicación, entre otros.

No obstante, la regla que introduce el art. 49 es el *saneamiento general*, así que la norma autoriza regularizar buena parte de los defectos cometidos con ocasión de los procesos de contratación”<sup>25</sup>.

En conclusión, solamente aquellos vicios que no se encuentren tipificados en la Ley 80 de 1993 ni en el Código Civil y el Código de Comercio como causales de nulidad, podrán ser saneados directamente por las entidades estatales. Sin pretensión de exhaustividad, para la doctrina estos vicios pueden estar relacionados con las siguientes circunstancias: i) la designación del comité de evaluación, que quedó mal conformado y que más tarde debe modificarse en su integración; ii) la falta de publicación de algún anexo o documento que debía adjuntarse con los estudios previos, iii) el informe de evaluación o el documento de respuestas a las observaciones, si en ellos se incurre en alguna irregularidad; iv) errores en los términos y plazos que se incluyen en los plazos de los cronogramas de los procesos de selección, siempre que ello no implique modificarlos; v) un traslado de un documento, solicitud u observación que no se hizo; vi) una publicación que no se hizo por el término previsto en el ordenamiento, por ejemplo, si el informe de evaluación en la licitación se publicó por 3 y no por 5 días; viii) una o varias observaciones que no se contestaron por la entidad; ix) un documento que debía cumplir con una formalidad especial y no se surtió; o x) alguna solicitud de autoridad pública que no se resolvió o atendió por la entidad pública<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Radicación: 05001-23-31-000-1998-01350-01(28565). C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. Los contratos estatales en Colombia. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2022. pp. 223-224.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En contraste, la expedición de adendas en contravía con el artículo 30.5 del EGCAP y el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015 constituye un vicio de trámite que repercute en la validez del negocio jurídico. Si dichas modificaciones se tienen en cuenta para evaluación de las ofertas y la selección de la propuesta más favorable, el acto de adjudicación sería ilegal por las razones explicadas *ut supra*. Como el artículo 44.4 del EGCAP dispone que el contrato es nulo absolutamente cuando “Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten”, se reitera que es inaplicable el artículo 49 de la Ley 80 de 1993, ya que sólo permite el saneamiento de vicios procedimentales o de forma que no constituyan causales de nulidad sobre el contrato.

Dentro de este marco, las entidades estatales serán las responsables de analizar los supuestos fácticos y jurídicos para determinar su aplicación en cada caso, atendiendo a la irregularidad presentada. Lo anterior, en la medida que no existe algún criterio objetivo que permita hacer las distinciones mencionadas en la consulta, pues el ordenamiento carece de una lista taxativa para aplicar el precitado artículo 49 de la Ley 80 de 1993. En caso de que el vicio procedimental o de forma que no constituya causal de nulidad, la entidad realizará el saneamiento adoptando la decisión que corresponda en pro del respeto a los principios de la contratación estatal previstos en los artículos 23 y siguientes del EGCAP, ello sin perjuicio de la eventual controversia en caso de vulneración.

Finalmente, el artículo 41 de la Ley 1437 dispone que “La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla”. A diferencia del artículo 49 de la Ley 80 de 1993, el CPACA no distingue entre vicios invalidantes y no invalidantes. Sin embargo, prima la norma de saneamiento del EGCAP, pues el artículo 5.1 de la Ley 57 de 1887 dispone que “La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Por ello, la doctrina explica que “Una norma jurídica es general o es especial, según la materia a la que se refiera y la forma como la regule. Si comprende muchos casos y es posible aplicarla a cualquiera que quede cobijado en ellos, será una norma general, bien por el objeto, bien por los individuos a los que se destine la regulación correspondiente. Si, en cambio, abarca algunos, pocos o unos casos determinados o se dirige a personas concretas, la norma es especial. No es igual, entonces, la norma que se deba aplicar a todos los contratos, que la que trata únicamente de ciertos aspectos en el contrato de compraventa. La primera será

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iii. Ahora bien, la revocatoria directa puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa<sup>28</sup>. Esta especie de extinción se diferencia de otras, pues “se trata de un mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración. [...] Esta figura debe distinguirse [...] de la anulación, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional”<sup>29</sup>. Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata de un mecanismo unilateral de la administración, otorgado para que esta revise sus propias decisiones.

De acuerdo con lo anterior puede afirmarse que, la revocación de los propios actos es una de las prerrogativas otorgadas en el ordenamiento jurídico a las Administraciones Públicas para lograr el cumplimiento de sus finalidades. En ese marco conceptual es preciso señalar que, una de las labores fundamentales del legislador cuando reconoce o crea una prerrogativa es compatibilizar su uso y ejercicio con los derechos de los administrados potencialmente involucrados o afectados. Por lo anterior, en las normas generales sobre procedimiento administrativo, o en otras normas especiales de derecho administrativo que contemplan la institución de la revocatoria directa, existe una decisión particular del legislador que da cuenta de la armonización que se ha hecho, para el caso particular, entre los derechos de los administrados y los intereses públicos en juego.

En materia contractual, es necesario tener en cuenta que el acto administrativo de apertura agota sus efectos con la adjudicación o la declaratoria de desierta, según lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sin embargo, este último cuerpo normativo guardó silencio respecto a la posibilidad de revocarlo. Teniendo en cuenta lo anterior, los Decretos Reglamentarios 066 de 2008, 2474 de 2008 y 734 de 2012 habían previsto la posibilidad de que las entidades revocaran el acto administrativo de apertura bajo la condición de que se verificara alguna de las causales

---

general, la segunda será especial” (PARRA BENÍTEZ, Jorge. Parte general y personas. Cuarta edición. Bogotá: Leyer, 2025. p. 160).

<sup>28</sup> SANTOS RODRÍGUEZ. Jorge Enrique. Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal. Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 27.

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Vigésima Edición. Tomo II. Editorial Temis, 2017. p. 85.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

contempladas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo. Posteriormente, con la expedición del Decreto 1510 de 2013, que derogó el Decreto 734 de 2012, el cual, actualmente, se encuentra compilado en el Decreto 1082 de 2015, no se reguló la revocatoria del acto de apertura, quedando el tema en estado de incertidumbre.

En ese contexto, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha distinguido dos (2) momentos para efectos de examinar la posibilidad de revocar de manera unilateral el acto de apertura: (i) el primer momento es *antes de que se presenten ofertas*, en el cual hay unanimidad de criterio respecto a la posibilidad de revocarlo unilateralmente, porque no se ha configurado ninguna situación particular y; ii) el segundo momento es *cuando se presentan las ofertas en el proceso de selección*. Frente a este caso, la jurisprudencia ha planteado cuatro (4) tesis, que resuelven el problema jurídico planteado en el presente concepto: ¿es revocable de forma unilateral el acto administrativo de apertura cuando se han presentado propuestas en un proceso de selección?

La *primera tesis* dispone que, antes de adjudicar un Proceso de Contratación, el acto de apertura es revocable de manera unilateral, siempre que concurra alguna causal prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior en atención a que, ante la falta de una norma que regule aspectos como la revocabilidad de los actos administrativos expedidos durante la etapa precontractual, contractual o pos-contractual –salvo el acto administrativo de adjudicación, el cual tiene una norma expresa que determina su irrevocabilidad–, resulta aplicable el régimen general previsto en el CPACA, por remisión expresa del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, el cual señala que: “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”<sup>30</sup>.

Sin embargo, en la medida en que esté más avanzado el proceso de selección se irán consolidando “expectativas” jurídicas y económicas de los participantes y, en ese sentido, se incrementan los riesgos de causar daños ciertos y personales, que en caso de proferirse una revocatoria, podrán ser objeto de indemnización por parte de la administración, siempre y cuando exista

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 26 de marzo de 2014, radicación 05001-23-31-000-1998-01503-01 (25.750).



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prueba de su configuración. No obstante, es importante precisar que esta situación no afecta la validez del acto administrativo.

La *segunda tesis* plantea que no es posible revocar unilateralmente el acto de apertura, por cuanto la administración debe iniciar la actuación de que trata el artículo 97 del CPACA y solicitar el consentimiento de quien o quienes hayan presentado ofertas dentro del plazo previsto en los Pliegos de Condiciones. Lo anterior, por cuanto, una vez los interesados presentan sus respectivas ofertas, se genera la legítima expectativa de que su propuesta sea considerada y, en ese momento, la oferta pública de la administración, contenida en el acto de apertura del proceso de selección, se particulariza y se convierte en irrevocable.

De no contarse con tal consentimiento y si se produce la revocatoria, el acto surge viciado de nulidad por expedición irregular, a menos que se presente el supuesto previsto en la parte final del inciso segundo del derogado artículo 73 del CCA (que el acto haya ocurrido “por medios ilegales”), caso en el cual la administración puede revocarlo directamente, en cualquier estado del proceso de selección (hasta antes de la adjudicación o de la declaratoria de desierto), sin que entonces requiera el consentimiento expreso de los participantes<sup>31</sup>.

Por su parte, la *tercera tesis* plantea que una vez se han recibido las propuestas, el acto de apertura no puede ser objeto de revocatoria directa en forma unilateral por parte de la Administración, sin el consentimiento expreso del mejor proponente. Toda vez que, este tiene en su haber la posición jurídica que se deriva de las reglas de la propia convocatoria, que no es otra que la de la oferta mercantil aceptada, la cual se concreta en el derecho a suscribir el contrato estatal. Lo anterior, por cuanto desde el momento en que la Administración recibe las ofertas de los proponentes y se cierra la presentación de propuestas, el Pliego de Condiciones –que en principio era un acto de carácter general– se convierte en un acto de alcance particular, del cual se genera dos derechos, uno para los proponentes de ser evaluados y otro para aquel que tenga la mejor propuesta, el cual consiste en ser seleccionado y a ejecutar el contrato estatal que le debe ser adjudicado<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de noviembre de 2014, radicación 760012331000199801093 01 (31.297).

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de abril de 2016, radicación 2500-23-26-000-2007-00664-01(46818).

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Finalmente, la *cuarta tesis* dispone que, puede revocarse unilateralmente el acto de apertura del proceso de selección si se advierte la configuración de alguna de las causales y demás requisitos que dan paso a su procedencia, toda vez que al ser un acto administrativo de carácter general se torna evidente que la Administración no está condicionada a obtener el consentimiento previo y expreso de los proponentes o del mejor proponente para revocarlo. Además, la revocabilidad procede por cuanto es primordial y tiene preferencia la constatación del interés de la contratación, que no es otro que la garantía de las necesidades públicas frente a las expectativas negociales que nacieron respecto de los proponentes.

Teniendo en cuenta lo expuesto, por parte de esta Agencia se advierte que previo a la expedición del acto administrativo de adjudicación, no se consolidan derechos a favor de los proponentes, toda vez que hasta ese momento solo existen "*meras expectativas*" y, en algunas circunstancias, *expectativas legítimas* a favor de algún participante. Estos conceptos jurídicos alinderan tanto la existencia y alcance de un eventual derecho o expectativa, y el punto límite de proyección del atributo de la revocatoria del acto administrativo<sup>33</sup>.

En ese orden de ideas, para la tesis primera y cuarta la naturaleza jurídica del acto de apertura es la de un acto administrativo general por lo que resulta posible revocarlo de manera unilateral. Se diferencian en que, para la primera, una vez se han presentado las ofertas y conforme avanza el proceso de elección, se irán consolidando "*expectativas*" jurídicas y económicas de los participantes; mientras que, para la tesis cuarta, previo a la expedición del acto administrativo de adjudicación, no se consolidan derechos a favor de los proponentes, toda vez que hasta ese momento solo existen meras expectativas que se consolidan una vez se selecciona la mejor oferta.

Para la tesis segunda y tercera, una vez se presentan las propuestas en los procesos de selección, el acto de apertura se transforma en un acto administrativo de carácter particular, lo cual hace que adquiera el carácter de irrevocable. La diferencia está en que, para la tesis segunda, el acto se transforma en particular para todos los oferentes que presentaron propuesta en tiempo, razón por la cual se requiere de su aquiescencia para la revocatoria del

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 2 de julio de 2021 de Exp. 58372.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

acto de apertura; mientras que para la tesis tercera el acto de apertura se convierte en particular para el proponente que tenga la mejor oferta, razón por la cual se requiere de la aceptación de este último para poder proceder a la revocatoria del acto de apertura.

Conforme al criterio adoptado en el Concepto C-633 de 25 de octubre de 2022, la interpretación que mejor se ajusta al cumplimiento de los fines de la contratación estatal es la tesis cuarta, en tanto que la presentación de las propuestas e incluso la publicación del informe de evaluación no muta ni transforma el carácter general que ostenta el acto de apertura del proceso de selección contractual, pues quien concurre al llamado a presentar una propuesta o manifestar interés en presentarla, reconoce que de por medio está la realización de los fines de la contratación esperada, sin poder esgrimir expectativa alguna que se oponga a esa realización del interés general derivada de su participación y el cumplimiento de los requisitos que le hagan merecedor de una determinación definitiva, y a sabiendas de ello presenta la propuesta, por lo tanto, la revocabilidad procede por cuanto es primordial y tiene preferencia la constatación del interés de la contratación, que no es otro que la garantía de las necesidades públicas frente a las expectativas negociales que nacieron respecto de los proponentes.

En ese orden de ideas, en caso de que se hayan cometido errores insaneables en el procedimiento, las Entidades Estatales pueden revocar el acto administrativo de apertura. Para ello, no están condicionadas a obtener el consentimiento previo y expreso de los proponentes o del mejor proponente para revocar el acto administrativo de apertura como la facultad que tiene la Administración, de oficio o a petición de parte, de modificar, reformar, sustituir o extinguir los efectos jurídicos del acto con miras a su enmienda o corrección, en tanto se advierta que la decisión administrativa representada en el acto trasgrede el ordenamiento jurídico o va en contra del interés general. De esta manera, si es posible aplicar el artículo 49 de la Ley 80 de 1993 conforme a la explicación precedente, la Agencia no observa la necesidad de revocar el acto de apertura.

Tratándose de la expedición de adendas en contravía con el artículo 30.5 del EGCAP y el artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, se reitera que el vicio es insaneable por lo arriba expuesto. Dado que el artículo 93.1 de la Ley 1437 de 2011 permite la revocatoria "Cuando sea manifiesta su oposición a la

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Constitución Política o a la ley”, la continuidad del servicio es un criterio irrelevante para descartar la revocación, especialmente, cuando la causal citada sólo se fundamenta en un juicio de legalidad, lo que lo descarta razones de oportunidad o de conveniencia.

iv. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

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

### IV. Referencias normativas:

- Ley 57 de 1887, artículo 5.
- Ley 80 de 1993, artículos 24, 25, 30, 44, 46, 49 y 77.
- Ley 1437 de 2011, artículos 41, 45, 93 y 97.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.2.1.3, 2.2.1.1.2.2.1, 2.2.1.2.2.1.9.
- Código Civil, artículos 6, 16, 1602, 1625 y 1741.
- Código de Comercio, artículos 822 y 900.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Los conceptos de esta Subdirección se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:  
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación:  
<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí:  
<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí:  
<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la->

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[compresion-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes](#)

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: [ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co](mailto:ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co)
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/Agencia-Nacional-de-Contrataci3n-P3blica-Colombia-Compra-Eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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

Atentamente,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE

