

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

SELECCIÓN OBJETIVA – Noción – Requisitos habilitantes

El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 establece que se considera “objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”. [...] Los requisitos habilitantes y criterios de calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, deberán tener en cuenta, entre otras exigencias, los criterios establecidos en dicho artículo. Específicamente, el numeral 1º de la disposición en comento establece que en los procesos de selección de contratistas serán objeto de verificación, como requisitos habilitantes, los siguientes: i) la capacidad jurídica; ii) la experiencia; iii) la capacidad financiera y iv) la capacidad de organización.

REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES – Definición – Marco jurídico

El Registro Único de Proponentes es el documento donde consta la información relacionada con las personas naturales y jurídicas, que tiene por objeto consolidar los datos relacionados con la capacidad jurídica, técnica, financiera y organizacional de los posibles proponentes, con el fin que participen en los procedimientos de selección realizados por las entidades estatales, facilitando la revisión de los datos contenidos en el registro

El artículo 6.1 de la Ley 1150 de 2007, al determinar las características aplicables al RUP, cualifica la información plasmada en él, al establecer que constituye plena prueba de lo que contiene. A su vez, el numeral 1 del artículo 5 de la misma ley, al establecer los criterios que deben tenerse en cuenta por las entidades estatales para garantizar la selección objetiva, determina que las Cámaras de Comercio realizarán la verificación de la información suministrada por las personas naturales o jurídicas para su inscripción en el Registro Único de Proponentes, ya que esta será tenida en cuenta por las entidades estatales en los procedimientos de selección en los que es exigible el RUP.

REQUISITOS HABILITANTES – Registro Único de Proponentes – Plena prueba

[...] la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y de organización de los proponentes deberán verificarse exclusivamente con el Registro Único de Proponentes, pues, de acuerdo con lo expuesto, este instrumento es plena prueba de la información contenida en él.

INDICADORES FINANCIEROS – Resultado indeterminado – Evaluación – Pliego de condiciones

Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3. del Decreto 1082 de 2015, el RUP contempla como indicadores de capacidad financiera los siguientes: i) el índice de liquidez, que



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

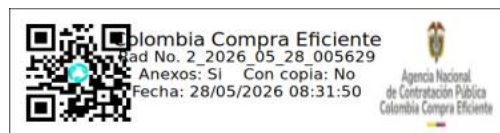
corresponde a la división entre el activo corriente y el pasivo corriente, y que determina la capacidad que tiene el proponente para cumplir con sus obligaciones de corto plazo; ii) el índice de endeudamiento, que se calcula dividiendo el pasivo total por el activo total, el cual determina el grado de endeudamiento en la estructura de financiación del proponente; y iii) la razón de cobertura de intereses, que es igual a la utilidad operacional, sobre los gastos de intereses, y que refleja la capacidad del proponente para cumplir con sus obligaciones financieras.

[...]

De esta manera, se evidencia que en los indicadores de capacidad financiera, como el índice de liquidez, es posible obtener resultados incomprensibles cuando el denominador es igual a cero, lo que podría dar lugar a que el resultado sea indeterminado. Debido a que la normativa de contratación pública no regula los eventos en los que el indicador sea indeterminado, la entidad estatal, como responsable de su proceso de contratación, debe definir en los pliegos de condiciones una regla que determine el cumplimiento de los requisitos habilitantes en estos casos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 28 de Mayo de 2026



Señor
Miguel Arturo Bautista Fernández
miguelbautistaabogado@gmail.com
Floridablanca, Santander

Concepto C – 833 de 2026

Temas: SELECCIÓN OBJETIVA – Oferta más favorable – Marco jurídico / PLIEGOS DE CONDICIONES – Naturaleza / PLIEGOS DE CONDICIONES – Elaboración – Interpretación – Aplicación – Normas superiores / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD – Regla de prevalencia – Pliegos de condiciones

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_05_15_006586

Estimado señor Bautista Fernández:

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 la petición enviada el 15 de mayo de 2026, donde pregunta lo siguiente:

“¿Bajo qué criterios jurídicos debe resolverse el conflicto entre: (i) el principio según el cual el pliego de condiciones constituye la ley del proceso y vincula tanto a la administración como a los proponentes, y (ii) el deber de la entidad estatal de observar y aplicar el ordenamiento



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

jurídico vigente, cuando las condiciones definitivas contienen referencias normativas erróneas, desactualizadas o derogadas que incidieron directamente en la estructuración de las ofertas?

Cuándo la entidad incorpora en el pliego definitivo exigencias o reglas de evaluación basadas en normas derogadas o sustituidas y el proponente actúa bajo la confianza legítima generada por dicho documento, ¿resulta jurídicamente procedente rechazar la oferta por incumplimiento de requisitos derivados de la normativa vigente no incorporada adecuadamente al pliego, o debe prevalecer la confianza generada por las reglas expresamente definidas por la entidad?”.

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 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. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es la regla de prevalencia en caso de presunta contradicción entre los pliegos de condiciones y las normas que le sirven de fundamento?

II. Respuesta:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, los pliegos de condiciones deben elaborarse, interpretarse y aplicarse de manera estrictamente coherente con la Constitución, la ley y la reglamentación vigente. Su observancia al principio de legalidad y a los principios como la selección objetiva y la transparencia garantiza que la actuación administrativa se oriente al cumplimiento de los fines estatales y previene que los pliegos se conviertan en fuente de arbitrariedades o decisiones contrarias al marco jurídico que rige la contratación pública. Por tanto, como el pliego de condiciones establece las bases del proceso de selección, tiene fuerza vinculante respecto a la entidad que lo expide por su naturaleza jurídica como acto administrativo.

Si existen dudas sobre las exigencias o las reglas de evaluación, los interesados pueden formular observaciones para aclarar sus inquietudes. En este sentido, el artículo 24.2 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispone que “En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones”. Así, los proponentes pueden observar tanto el proyecto de pliego como el pliego de condiciones definitivo con el propósito de esclarecer aspectos del proceso.

En caso de que la entidad las despache desfavorablemente, por remisión del inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 y aplicación del inciso final del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, es necesario tener en cuenta que el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente: “Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, destacándose su ejecutoriedad inmediata sin necesidad de intervención judicial: dicha presunción se mantiene hasta que una sentencia judicial declare

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

su nulidad, momento en el cual cesan sus efectos. Por tanto, en caso de que el interesado observe una presunta contradicción entre las normas superiores y el contenido de los pliegos de condiciones, debe acatarse este último en la medida que es la ley del proceso de selección y, por tanto, vincula a todos sus destinatarios. En otras palabras, prevalecen los criterios expresamente definidos por la entidad contratante; razón por la cual, las exigencias y reglas de evaluación del pliego definitivo rigen para las ofertas presentadas en el marco del proceso de selección.

El desacuerdo sobre la resolución de las observaciones a los documentos del proceso no impide el ejercicio del medio de control correspondiente. Al respecto, el inciso segundo del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso”. La eventual anulación de los pliegos puede tener efectos sobre la validez de los contratos suscritos, pues –en los términos del artículo 44.4 del EGCAP– existe nulidad absoluta cuando “Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten”.

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.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Uno de los principios transversales de los procedimientos de selección es el de *selección objetiva*. Se trata del postulado que exige que la escogencia de la oferta ganadora deba fundamentarse en factores objetivos, de carácter técnico,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

jurídico y financiero, y no en criterios subjetivos, como el afecto, la amistad, el ánimo de ayuda, el interés personal, etc. Si bien dentro de la historia de la contratación pública en Colombia se vislumbran antecedentes normativos que consagraban dicho principio¹, en la actualidad la disposición legal que lo prevé de manera más clara y contundente es el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 y por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018. Esta norma prescribe lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

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

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que,

¹ Al respecto, conviene recordar el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, que establecía: “La selección de contratistas será objetiva.

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos, no será objeto de evaluación”.

El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En caso de comparación de propuestas nacionales y extranjeras, se incluirán los costos necesarios para la entrega del producto terminado en el lugar de su utilización”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

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

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

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

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

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

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

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

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

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

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

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el deber de selección objetiva supone que las entidades escojan en los procesos de selección el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca. Tal favorabilidad debe determinarse a partir de criterios que pueden variar de acuerdo con el objeto contractual o la modalidad de selección aplicable, los cuales, en todo caso, para que la selección sea objetiva, deben señalarse en el pliego de condiciones o documento equivalente.

Al respecto, el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 se refiere a algunos requisitos exigibles en la generalidad de procesos de selección adelantados conforme al EGCAP, tales como la capacidad jurídica, las condiciones de experiencia, la capacidad financiera y de organización, denominados requisitos habilitantes, los cuales –en principio, salvo expresa disposición legal– no otorgan puntaje. Lo anterior comoquiera que estos no se refieren a la oferta misma sino a la idoneidad del oferente para asumir adecuadamente la ejecución del contrato². Los oferentes que cumplan estos

² DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera edición, Bogotá: Legis, 2016. p. 355.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

requisitos habilitantes son considerados idóneos para ejecutar el objeto contractual, de manera que sus ofertas pueden ser consideradas en la evaluación dirigida a determinar cuál es la más favorable para la entidad y los fines de la contratación. En este sentido, los requisitos *habilitantes* son aquellos que deben cumplir en igualdad de condiciones los proponentes y cumplido el mínimo establecido en el pliego de condiciones o documento equivalente hacen que los proponentes se habiliten en el procedimiento de selección y sean susceptibles de ser seleccionados como futuros contratistas.

En contraposición a los requisitos habilitantes, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 regula los factores dirigidos a determinar cuál es la propuesta comparativamente más favorable. En ese sentido, el inciso primero dispone los factores de escogencia y calificación que deben indicarse en los pliegos de condiciones. El numeral 2 de esta norma establece que la oferta más favorable es aquella que resulte ser la más ventajosa para la entidad, una vez se realice la ponderación precisa y detallada de los factores técnicos y económicos de escogencia, de acuerdo con los parámetros establecidos en los pliegos de condiciones o equivalentes que permiten la comparación de ofertas. Este numeral 2 se divide en dos literales, cada uno de los cuales hace referencia a los mecanismos por los que pueden optar las entidades para ponderar los elementos de calidad y precio de las ofertas. El literal a) alude a la ponderación de los referidos elementos mediante puntajes o fórmulas, mientras que el literal b) se refiere la elección de la oferta que represente la mejor relación costo – beneficio para la entidad.

Por su parte, el numeral 3 establece que en los procesos de selección de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización el único factor de evaluación consiste en el menor precio. Por último, el numeral 4, referente a procedimientos para selección de consultores, señala que debe hacerse uso de factores de calificación, para valorar los aspectos técnicos de la oferta, permitiendo que entre ellos se pondere la experiencia.

Conforme a lo anterior, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, alude a diferentes conceptos como factores de escogencia, de calificación, técnicos y económicos de escogencia, de evaluación y calificación. Además, el artículo alude a unos factores que no otorgan puntaje y de otros que inciden en la comparación de ofertas. Por ello, la doctrina define los requisitos o factores ponderables como “[...] aquellas condiciones de la oferta y no de quien la



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

presenta, que sí entrarán a ser evaluadas por la Administración y que en consecuencia, darán lugar a la escogencia objetiva de la mejor propuesta para la entidad”³. Todas estas categorías designan los “[...] factores a los cuales cabe otorgarles puntajes o que pueden ser ponderados, precisamente, pues estos son los factores que en últimas permiten una comparación de ofertas y una diferenciación entre ellas”⁴. Conforme a esto, la doctrina explica que:

“De acuerdo con ese entendimiento, el numeral 2 del artículo 5.º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, comienza por señalar que ‘la oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos’. Es decir que los factores de ponderación o de evaluación son los que en realidad determinan la propuesta que mejor satisface las necesidades de la Administración y no simplemente cuál de los proponentes es el más idóneo en la ejecución del contrato, pues, se insiste, todo oferente que supere los requisitos mínimos habilitantes se entiende que es suficientemente idóneo para la ejecución del objeto contractual.

De nuevo, aquí es preciso señalar que es el pliego de condiciones el que debe determinar cuáles son esos factores que en cada caso concreto permiten hacer una comparación entre las ofertas presentadas y, con base en ello, determinar cuál es la más favorable para la Administración Pública. [...]

Una siguiente conclusión que se deriva de la norma parcialmente transcrita consiste en que los pliegos de condiciones deben determinar dos situaciones por separado: 1. cuáles serán los factores o requisitos que serán evaluados por la Administración y 2. cuáles son los criterios para asignar puntaje a cada uno de los factores de evaluación y, con base en ello, poder hacer la comparación entre las ofertas y concluir cuál de ellas es la más ventajosa para la entidad estatal”⁵.

De acuerdo con lo anterior, es posible asimilar las diferentes categorías a las que hace referencia el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, cuando alude a los

³ RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio F. Evaluación y rechazo de ofertas en la Ley 80 de 1993. Primera edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2016. pp. 110-111.

⁴ EXPÓSITO VELEZ, Juan C., El deber de selección objetiva, en: Del contrato estatal a los sistemas de compras públicas, por COVILLA MARTINEZ Juan C. y LOZANO VILLEGAS Germán (Eds.). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019. pp. 118-184.

⁵ *Ibidem*.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

factores que, a diferencia de los requisitos habilitantes, determinan la oferta más favorable para la entidad, y que, por lo tanto, hacen que una oferta sea mejor que otra, pese a tener que cumplir todas ellas los requisitos habilitantes. Es frente a aquellos factores que determinan comparativamente que una oferta sea mejor que otra, que la entidad concibe el otorgamiento de puntajes, como mecanismos para ponderar y comparar los ofrecimientos, con el fin de determinar objetivamente la oferta más favorable, aplicando para ello las reglas establecidas en el pliego o documento equivalente para la ponderación de las ofertas.

En ese sentido, la asignación de puntaje es un mecanismo mediante el cual las entidades ponderan los factores de calificación –v.g. técnicos y económicos, de calidad y precio, etc.– en un determinado proceso de selección, como se desprende del literal a) del numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Sin embargo, no es este el único mecanismo de ponderación que tienen a su alcance las entidades estatales para determinar el ofrecimiento más favorable, pues el propio literal b) del artículo 5.2 posibilita que el ofrecimiento más favorable se determine con un análisis de la relación costo-beneficio. A estos se suman, los procesos de selección de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, así como los de mínima cuantía, en los que –según los artículos 5.3 y 2.5 de la Ley 1150 de 2007– el único factor de selección es el menor precio ofertado.

Es necesario destacar que las reglas para establecer la oferta más favorable conforme al artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, se encuentran reglamentadas en el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado recientemente por el Decreto 142 de 2023. Este artículo desarrolla los mecanismos de ponderación previstos en los literales a) y b) del artículo 5.2 de la Ley 1150 de 2007, disponiendo unas pautas para la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio. Conforme a este artículo, la oferta más favorable en estos casos debe determinarse ponderando en las ofertas: i) las condiciones técnicas y económicas mínimas; ii) las condiciones técnicas adicionales que representan ventajas de calidad o de funcionamiento; iii) las condiciones económicas adicionales que representen ventajas en términos de economía, eficiencia y eficacia; y iv) el valor en dinero que la entidad estatal asigna a cada ofrecimiento técnico o económico adicional. Teniendo en cuenta estos elementos, la entidad



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estatal debe calcular la relación costo-beneficio de cada oferta “[...] restando del precio total ofrecido los valores monetarios asignados a cada una de las condiciones técnicas y económicas adicionales ofrecidas. La mejor relación costo-beneficio para la Entidad Estatal es la de la oferta que una vez aplicada la metodología anterior tenga el resultado más bajo [...]”⁶.

Conforme a lo anterior, el deber de selección objetiva está ligado a la determinación del ofrecimiento más favorable, cuyo contenido debe ser precisado a partir de las diferentes alternativas del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, reglamentado por el artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015, que en todo caso deben reflejarse en el pliego de condiciones o documento equivalente para el respectivo proceso de selección. Estas disposiciones establecen que en los procesos de selección deben evaluarse, fuera de los

⁶ Decreto 1082 de 2015 “Artículo 2.2.1.1.2.2.2. Modificado por el Decreto 142 de 2023, artículo 4º. Ofrecimiento más favorable. La Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta las normas aplicables a cada modalidad de selección del contratista.

En la licitación y la selección abreviada de menor cuantía, la Entidad Estatal debe determinar la oferta más favorable teniendo en cuenta: (a) la ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas; o (b) la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio. Si la Entidad Estatal decide determinar la oferta de acuerdo con el literal (b) anterior debe señalar en los pliegos de condiciones:

1. Las condiciones técnicas y económicas mínimas de la oferta.

2. Las condiciones técnicas adicionales que representan ventajas de calidad o de funcionamiento, tales como el uso de tecnología o materiales que generen mayor eficiencia, rendimiento o duración del bien, obra o servicio.

3. Las condiciones económicas adicionales que representen ventajas en términos de economía, eficiencia y eficacia, que puedan ser valoradas en dinero, como por ejemplo la forma de pago, descuentos por adjudicación de varios lotes, descuentos por variaciones en programas de entregas, mayor garantía del bien o servicio respecto de la mínima requerida, impacto económico sobre las condiciones existentes de la Entidad Estatal relacionadas con el objeto a contratar, mayor asunción de los Riesgos, servicios o bienes adicionales y que representen un mayor grado de satisfacción para la entidad, entre otras.

4. El valor en dinero que la Entidad Estatal asigna a cada ofrecimiento técnico o económico adicional, para permitir la ponderación de las ofertas presentadas.

La Entidad Estatal debe calcular la relación costo-beneficio de cada oferta restando del precio total ofrecido los valores monetarios asignados a cada una de las condiciones técnicas y económicas adicionales ofrecidas. La mejor relación costo-beneficio para la Entidad Estatal es la de la oferta que una vez aplicada la metodología anterior tenga el resultado más bajo.

La Entidad Estatal debe adjudicar al oferente que presentó la oferta con la mejor relación costo-beneficio y suscribir el contrato por el precio total ofrecido.

Para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas No Uniformes a través de Acuerdos Marco de Precios e Instrumentos de Agregación de Demanda, el ofrecimiento más favorable parte de la definición que la Entidad Estatal que estructura el Instrumento de Agregación de Demanda o Acuerdo Marco de Precios hace en la Operación Principal de las condiciones técnicas y económicas mínimas del bien o servicio.

Las Entidades Estatales que compren en la operación secundaria de un Acuerdo Marco de Precios o Instrumento de Agregación de Demanda, deben evaluar las cotizaciones de los proveedores bajo las condiciones que el instrumento fija para definir la oferta más favorable.

[...]”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

requisitos habilitantes, los factores de calificación, valoración o evaluación. Estos pueden ponderarse mediante la asignación de puntaje, por lo que la norma se refiere a factores que no otorgan puntaje para diferenciar los requisitos habilitantes de los mencionados factores de calificación. Lo anterior, bajo el entendido que son estos últimos los que determinan la oferta más favorable para la entidad y la que en consecuencia debe elegirse.

Dentro de este marco, el pliego de condiciones constituye la hoja de ruta o plan sobre el cual se diseña, estructura y concreta el procedimiento de selección de contratistas⁷. Este ha sido definido como un "acto jurídico mixto que nace como un acto 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"⁸.

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.

⁷ OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Bogotá: Ed. 1ª. Diké, 2020. p. 383.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Exp. 18.059. M.P. Alier Hernández Enríquez.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

e) 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.

f) 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”.

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 planeación⁹. Además, tiene la carga de elaborarlos de manera idónea, objetiva, clara, precisa y completa, tal como lo establece la disposición previamente citada.

Además, la Corte Constitucional ha señalado, frente a la selección objetiva, que la entidad no puede establecer reglas subjetivas, sino que deben ser razonables, de acuerdo con las normas que rigen la actividad contractual¹⁰. En otro pronunciamiento, el Consejo de Estado consideró que la autonomía que tienen las entidades frente a la configuración de los pliegos de condiciones y los criterios de selección de los procedimientos de contratación no es absoluta, pues debe tener relación con los fines de la contratación estatal y, por consiguiente, los criterios de selección susceptibles de calificación deben ser congruentes con ellos y comprender los elementos necesarios para llevar a cabo el contrato en

⁹ 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.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-128 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis: “De dichos textos (artículos 24 y 29 derogado de la Ley 80 de 1993) se desprende claramente, en consecuencia, la voluntad del legislador de que el proceso de selección del contratista sea ajeno a cualquier consideración subjetiva o discriminatoria. Dicha voluntad, atendiendo los principios constitucionales y en particular los señalados en el artículo 209 superior, se extiende a todas las fases del contrato, desde su preparación hasta su liquidación, de manera que en todo su desarrollo se observen rigurosamente los parámetros establecidos por la ley y por los pliegos de condiciones en las diferentes etapas y actuaciones y se adopte una conducta leal, diáfana y veraz conforme al postulado de la buena fe y la mutua confianza entre quienes intervienen en la actividad contractual”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

las condiciones de modo, tiempo y lugar requeridas por ella. La objetividad que impone y reclama la Ley 80 en la contratación estatal, en varias de sus disposiciones, sólo se cumple a condición de que existan en los pliegos de condiciones reglas necesarias, claras, objetivas y precisas de cara a la finalidad del contrato¹¹.

El Consejo de Estado también ha precisado que el pliego de condiciones es ley para las partes, y en él debe regularse el procedimiento de contratación, conforme a la ley, garantizando la selección objetiva del contratista¹². El artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 establece el contenido mínimo del pliego de condiciones, de acuerdo con lo que la entidad adquirirá para satisfacer sus necesidades de bienes, obras o servicios, el cual debe tener la información desagregada, principalmente en los siguientes ítems: i) identificación detallada del objeto contractual y con el clasificador de bienes y servicios, ii) modalidad y criterios de selección, iii) valoración económica del bien, obra o servicio, iv) reglas de la presentación y manejo de las ofertas, v) riesgos y garantías, entre otros aspectos del contrato¹³.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Exp. 17.366. C.P. Mauricio Fajardo Gomez.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 24 de julio de 2013. Exp. 25.642. C.P. Enrique Gil Botero: "Concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar".

¹³ DECRETO 1082 DE 2015: "Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.
2. La modalidad del proceso de selección y su justificación.
3. Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar.
4. Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista.
5. Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.
6. Las causas que dan lugar a rechazar una oferta.
7. El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar.
8. Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes.
9. Las garantías exigidas en el Proceso de Contratación y sus condiciones.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Conforme a lo anterior, el pliego de condiciones debe establecer las etapas del proceso de selección, así como las reglas, requisitos y condiciones aplicables en cada una de ellas. Entre estos aspectos se encuentran los requisitos habilitantes y factores de ponderación de las ofertas, así como los documentos que debe contener y las causas que impidan una selección objetiva. En ese orden, gran parte de la importancia del pliego de condiciones está determinada por el hecho que es el documento en el que se establecen las normas que van a regular la etapa selección, a las que deberán sujetarse la administración y los oferentes a efectos de lograr una selección objetiva¹⁴.

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado ha reiterado que el pliego de condiciones ostenta una doble naturaleza jurídica, pues, por un lado, antes de la celebración del contrato y de la expedición del acto administrativo de adjudicación se considera como un acto administrativo de carácter general que rige el desarrollo del proceso de selección. Sin embargo, una vez se celebre el contrato, el pliego de condiciones pasa hacer parte del marco jurídico de la relación contractual determinando el contenido y el alcance del negocio jurídico¹⁵.

Así las cosas, el contenido del pliego de condiciones tiene carácter vinculante y obligatorio para todas las partes intervinientes en el proceso de contratación, incluyendo a la administración, a los proponentes y al contratista que resulte adjudicatario del contrato. Debido a esta naturaleza mixta, los pliegos deben ser coherentes con las normas superiores, por lo que tanto en su elaboración, interpretación y aplicación deberá realizarse en armonía con los dispuesto en dichas disposiciones y en los principios que rigen la contratación pública. Así lo ha señalado el Consejo de Estado:

10. La mención de si la Entidad Estatal y el contrato objeto de los pliegos de condiciones están cubiertos por un Acuerdo Comercial.

11. Los términos, condiciones y minuta del contrato.

12. Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato.

13. El plazo dentro del cual la Entidad Estatal puede expedir Adendas.

14. El Cronograma”.

¹⁴ GONZÁLEZ LÓPEZ, Edgar. El pliego de condiciones en la contratación. La reforma consagrada en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios. Universidad Externado de Colombia. Primera edición, 2010, pp. 64.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 1 de junio de 2022, radicado 60248; 29 de julio de 2015, radicado 40660; y, del 26 de abril de 2006, radicado 16041.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“Ahora, justamente en razón de su naturaleza, los pliegos de condiciones deben sujetarse al ordenamiento jurídico, particularmente a las normas de superior jerarquía, vale decir, la ley, el reglamento y la Constitución. Ello, no solo por el principio de legalidad que deben observar todas las decisiones de la administración, sino también porque el Estatuto General de la Contratación Pública advierte expresamente que los pliegos de condiciones deben ceñirse a lo allí dispuesto y, asimismo, define los principios de la contratación estatal y las reglas generales a las cuales debe ajustarse esta actividad, aun en la fase previa, en la cual son de imperativa observancia aspectos como el deber de selección objetiva y la escogencia de la oferta más favorable para la entidad pública, con miras al logro de los fines estatales.

Lo anterior conlleva a que las reglas fijadas en el pliego de condiciones deban interpretarse de manera armónica con las leyes y demás normas superiores que regulan la contratación estatal y, que igualmente hayan de aplicarse tales pliegos en la forma que mejor se ajuste a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias a las cuales se sujetan”¹⁶.

En este sentido, los pliegos de condiciones deben elaborarse, interpretarse y aplicarse de manera estrictamente coherente con la Constitución, la ley y la reglamentación vigente. Su observancia al principio de legalidad y a los principios como la selección objetiva y la transparencia garantiza que la actuación administrativa se oriente al cumplimiento de los fines estatales y previene que los pliegos se conviertan en fuente de arbitrariedades o decisiones contrarias al marco jurídico que rige la contratación pública. Por tanto, como el pliego de condiciones establece las bases del proceso de selección, tiene fuerza vinculante respecto a la entidad que lo expide por su naturaleza jurídica como acto administrativo¹⁷.

Si existen dudas sobre las exigencias o las reglas de evaluación, los interesados pueden formular observaciones para aclarar sus inquietudes. En este sentido, el artículo 24.2 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispone que “En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes,

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de diciembre de 2022, radicado 51755, C.P: María Adriana Marín.

¹⁷ En este contexto, “Los pliegos de condiciones por su carácter de acto administrativo gozan de la presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento para la Administración Pública y los licitantes y contratistas, que deberán respetarlos durante la formación de la voluntad contractual y la ejecución del vínculo jurídico” (Cfr. ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración pública. Bogotá: Legis, 2000. p. 86).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones". Así, los proponentes pueden observar tanto el proyecto de pliego como el pliego de condiciones definitivo con el propósito de esclarecer aspectos del proceso.

Por un lado, en concordancia con los artículos 2.2.1.1.1.7.1 y 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015, el inciso primero del artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 dispone lo siguiente: "Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuaníme, suficiente y oportuna". *Por otra parte*, 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 condiciones¹⁸.

¹⁸ 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, 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



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 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*

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

*modificar aspectos sustanciales, especialmente los relativos a los factores de calificación*¹⁹. (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 2011²⁰.

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

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 20 de febrero de 2014. Exp. 28.342. M.P Stella Conto Diaz Del Castillo.

²⁰ 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

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 siguientes²¹. 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 (3) días hábiles anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, de modo que deberán expedirse antes de ese momento.

²¹ 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 HINCAPE, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Novena. Edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2025. p. 311).



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 anteriormente²². 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”²³.

²² 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”.

²³ 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 a viernes y como horario laboral el comprendido entre las 7:00 am a 7:00 pm²⁴. (Corchetes fuera de texto)

²⁴ ROSERO MELO. Bertha Cecilia. Contratación Estatal. Ediciones de la U. Págs. 39 y 64.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

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 condiciones²⁵. 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 objetiva²⁶.

Si la entidad despacha desfavorablemente las observaciones tanto del proyecto de pliego como el pliego de condiciones definitivo, es necesario tener en cuenta que –por remisión del inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 y aplicación del inciso final del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011– el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo precisa que “Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera. Subsección A. Sentencia del cuatro (4) de julio de dos mil veintitrés (2023). Radicación: 250002336000201800853 01 (69280)

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 20 de febrero de 2014. Exp. 28.342. M.P. Stella Conto Diaz Del Castillo.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, destacándose su ejecutoriedad inmediata sin necesidad de intervención judicial: dicha presunción se mantiene hasta que una sentencia judicial declare su nulidad, momento en el cual cesan sus efectos²⁷. Por tanto, en caso de que el interesado observe una presunta contradicción entre las normas superiores y el contenido de los pliegos de condiciones, debe acatarse este último en la medida que es la ley del proceso de selección y, por tanto, vincula a todos sus destinatarios. En otras palabras, prevalecen los criterios expresamente definidos por la entidad contratante; razón por la cual, las exigencias y reglas de evaluación del pliego definitivo rigen para las ofertas presentadas en el marco del proceso de selección.

Al juzgar exequibilidad del artículo 12 de la Ley 153 de 1887, la Corte Constitucional –en Sentencia C-037 de 2000, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa– descartó la existencia de una *excepción de ilegalidad* en el ordenamiento colombiano, pues “[...] dejar al criterio de cualquier autoridad, o aun al de los particulares, la observancia de las disposiciones de las autoridades contenidas en los actos administrativos, propiciaría la anarquía en perjuicio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y dificultaría en alto grado la posibilidad de alcanzar el bien común [...]”. Por ello, como explica la doctrina, la *presunción de legalidad* se funda en la imposibilidad de que los particulares administren justicia por mano propia para inaplicar actos que estimen contrarios al ordenamiento, lo que obliga al ejercicio del derecho de acción para obtener la declaración de nulidad:

“De la presunción legal relativa de legitimidad del acto administrativo deriva la posibilidad de que produzca las consecuencias jurídicas que le son propias, a pesar de que tenga vicios [...]. Las consecuencias, los efectos que surgen de este acto, son legítimos. Para llegar a esta solución, se ha considerado que el acto inválido está dotado de una validez provisional, que puede transformarse en definitiva si el acto no se invalidara. La presunción se refiere, sea al acto legítimo, sea al viciado y, dado su carácter relativo, no implica una modificación en la situación del mismo.

El administrado no puede sustituirse a la autoridad competente, a los efectos de establecer la legitimidad del acto; por ello el acto legítimo y el

²⁷ Cfr. ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Tercera edición. Bogotá: Legis, 2021. p. 170.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

acto inválido no se diferencian, ya que ambos lo vinculan igualmente. De allí, entonces, que la situación jurídica de los actos que se presumen legítimos, hasta que no se demuestre lo contrario, es común a los actos legítimos y a los inválidos. Por ello, pues, las consecuencias jurídicas de los actos legítimos e inválidos se presumen legítimas hasta tanto no se demuestre el vicio eventual que pudieran contener [...]”²⁸.

El desacuerdo sobre la resolución de las observaciones a los documentos del proceso no impide el ejercicio del medio de control correspondiente. Al respecto, el inciso segundo del artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso”. La eventual anulación de los pliegos puede tener efectos sobre la validez de los contratos suscritos, pues –en los términos del artículo 44.4 del EGCAP– existe nulidad absoluta cuando “Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten”.

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

²⁸ DÍEZ, Manuel María. Derecho administrativo. Tomo II. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1965. p. 296.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Ley 153 de 1887, artículo 12.
- Ley 80 de 1993, artículos 24, 30, 44 y 77.
- Ley 1150 de 2007, artículos 5 y 8.
- Ley 1437 de 2011, artículos 2, 45, 88 y 141.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.7.1, 2.2.1.1.2.1.3, 2.2.1.1.2.1.4, 2.2.1.2.2.1.9, 2.2.1.1.2.2.1 y 2.2.1.1.2.2.2.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los Conceptos C-030 de 25 de febrero de 2022, C-693 de 24 de octubre de 2022, C-869 de diciembre de 2024, C-969 de diciembre de 2024 y C-1496 del 19 de noviembre de 2025, se pronunció sobre el tratamiento que debe dársele cuando existen reglas contradictorias en los Pliegos de Condiciones y demás documentos del proceso. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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**



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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-comprension-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
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>



FORMATO DE RESPUESTA 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-contratacion-publica-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,

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