

## FORMATO PQRS

### DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES – Otros documentos – Contradicción información

En relación con el primer punto, debe señalarse que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, las reglas contenidas en los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato, incluso sobre la minuta, la cual se limita a formalizar el acuerdo de voluntades. Por lo tanto, se ha reiterado que las disposiciones de los pliegos de condiciones que presentan vacíos o contradicciones deben interpretarse “con sujeción a los principios generales del derecho, a los de la función administrativa, a la finalidad del pliego y a la protección del interés general, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993”.

Conforme a lo expuesto, es posible establecer, por ejemplo, que en caso de contradicción entre el contenido del pliego de condiciones y el formato de la oferta económica, prima facie, prevalecerá lo señalado en el pliego de condiciones.

### INTERPRETACIÓN – Reglas de interpretación - PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL – Principio constitucional

[...] la entidad, proponentes o contratista podrán acudir, en lo pertinente, a las reglas de interpretación objetivas y subjetivas conforme a los artículos 1618 a 1624 del Código Civil. Por una parte, las *objetivas* son las siguientes: i) una vez conocida la intención de los contratantes ha de estarse más a ella que a lo literal de las palabras (artículo 1618 del Código Civil); ii) las estipulaciones de un contrato pueden interpretarse por la de otro que las partes hayan celebrado sobre la misma materia o por la aplicación práctica que de ellas hayan hecho (artículo 1622, incisos 2 y 3 *ibídem*); iii) las cláusulas deben interpretarse unas por otras, dándole a cada una el sentido que más convenga al contrato en su totalidad (artículo 1622, inciso 1 *ibídem*); iv) si en un contrato se expresa un caso para explicar la obligación se entiende que esa mención no es restrictiva sino ejemplificativa (artículo 1623 *ibídem*); y v) se entiende que las expresiones generales contenidas en el negocio únicamente se aplican a la materia sobre la que se ha contratado (artículo 1619, inciso 2 *ibídem*).

Por su parte, las reglas *subjetivas* de interpretación se refieren a las siguientes: vi) el sentido en que una cláusula pueda producir algún efecto deberá preferirse a aquel en que no produzca efecto alguno (artículo 1620 *ibídem*); vii) deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato (artículo 1621 *ibídem*); viii) las cláusulas ambiguas se interpretan a favor del deudor (artículo 1624, inciso 1 *ibídem*); y ix) *las cláusulas oscuras que hayan sido extendidas o*

## FORMATO PQRS

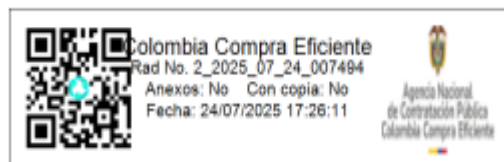
*dictadas por una parte se interpretarán contra ella si la ambigüedad proviene de una explicación que ésta ha debido dar (artículo 1624, inciso 2 ibídem).*

Sin embargo, la aplicación de estos criterios siempre deberá tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso en particular, de manera que la entidad pueda optar por la interpretación que más se adecúe a la finalidad que persigue con el pliego de condiciones y sus anexos. Resaltando que aquellas disposiciones o situaciones oscuras que hayan sido extendidas o dictadas por una parte se interpretarán contra ella si la ambigüedad proviene de una explicación que ésta ha debido dar de conformidad con el artículo 1624 del Código Civil, en ese sentido, dichas contradicciones o ambigüedades no pueden afectar a los proponentes o contratistas en el ejercicio de sus derechos.

De todos modos, en caso de que el desacuerdo sobre el sentido o alcance de los documentos del proceso de contratación persista una vez aplicada las pautas anteriores, corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo interpretar cuál de los documentos prevalece. Por tanto, es necesario señalar en que no es posible establecer *ex ante* la validez o prevalencia jurídica de los documentos contractuales, pues estos deben valorarse integralmente, de acuerdo con las reglas anteriormente expuestas y atendiendo a las circunstancias adicionales de cada proceso. [...]

## FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 24 julio de 2024



Señor

**Juan Alejandro García Lopez**

[juanalejandrogarcialopez.dp@gmail.com](mailto:juanalejandrogarcialopez.dp@gmail.com)

Bogotá D.C.

### Concepto C-751 de 2025

**Temas:** DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES – Otros documentos – Contradicción información / INTERPRETACIÓN – Reglas de interpretación / PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL – Principio constitucional

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. 1\_2025\_06\_12\_005819

Estimado señor García:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta, remitida por el Ministerio de Hacienda, el 12 de junio de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[...] Si el valor de un contrato de obra civil publica, se establece en el documento contractual, en pesos y en Salarios Mínimos Mensuales legales Vigentes.

a. ¿Cuál es el valor que prevalece, el estipulado en pesos o en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes?”.

## FORMATO PQRS

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

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿En un contrato estatal en el que el valor se estipula simultáneamente en pesos y en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), cuál de las dos formas de estipulación prevalece?

### 2. Respuesta:

Frente al problema jurídico planteado debe señalarse que, para resolver el problema jurídico, deben tenerse en cuenta diferentes aspectos que rigen la contratación estatal, tales como lo consignado en los documentos precontractuales, la autonomía de las partes y las reglas de interpretación.

En relación con el primer punto, puede concluirse que, en caso de contradicción en el contenido del contrato —por ejemplo, cuando el valor se exprese simultáneamente en pesos colombianos y en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), sin que exista claridad sobre cuál debe prevalecer—, se deberá acudir al contenido del pliego de condiciones como

## FORMATO PQRS

fuerza principal para interpretar la voluntad de la Administración. Esto se debe a que el pliego de condiciones constituye la ley del contrato y prevalece sobre los demás documentos del proceso de contratación, incluidos aquellos elaborados por la entidad, los proponentes o el contratista. En consecuencia si el pliego establece de forma clara el valor en una de las dos unidades, ese será el valor vinculante.

Sin perjuicio de lo anterior, la entidad, proponentes o contratista podrán acudir, en lo pertinente, a las reglas de interpretación objetivas y subjetivas conforme a los artículos 1618 a 1624 del Código Civil. Por una parte, las objetivas son las siguientes: i) una vez conocida la intención de los contratantes ha de estarse más a ella que a lo literal de las palabras (artículo 1618 del Código Civil); ii) las estipulaciones de un contrato pueden interpretarse por la de otro que las partes hayan celebrado sobre la misma materia o por la aplicación práctica que de ellas hayan hecho (artículo 1622, incisos 2 y 3 ibídem); iii) las cláusulas deben interpretarse unas por otras, dándole a cada una el sentido que más convenga al contrato en su totalidad (artículo 1622, inciso 1 ibídem); iv) si en un contrato se expresa un caso para explicar la obligación se entiende que esa mención no es restrictiva sino ejemplificativa (artículo 1623 ibídem); y v) se entiende que las expresiones generales contenidas en el negocio únicamente se aplican a la materia sobre la que se ha contratado (artículo 1619, inciso 2 ibídem).

Por su parte, las reglas subjetivas de interpretación se refieren a las siguientes: vi) el sentido en que una cláusula pueda producir algún efecto deberá preferirse a aquel en que no produzca efecto alguno (artículo 1620 ibídem); vii) deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato (artículo 1621 ibídem); viii) las cláusulas ambiguas se interpretan a favor del deudor (artículo 1624, inciso 1 ibídem); y ix) las cláusulas oscuras que hayan sido extendidas o dictadas por una parte se interpretarán contra ella si la ambigüedad proviene de una explicación que ésta ha debido dar (artículo 1624, inciso 2 ibídem).

Sin embargo, la aplicación de estos criterios siempre deberá tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso en particular, de manera que la entidad pueda optar por la interpretación que más se adecúe a la finalidad que persigue con el pliego de condiciones y sus anexos. Resaltando que aquellas disposiciones o situaciones oscuras que hayan sido extendidas o dictadas por una parte se interpretarán contra ella si la ambigüedad proviene

## FORMATO PQRS

de una explicación que ésta ha debido dar de conformidad con el artículo 1624 del Código Civil, en ese sentido, dichas contradicciones o ambigüedades no pueden afectar a los proponentes o contratistas en el ejercicio de sus derechos.

De todos modos, en caso de que el desacuerdo sobre el sentido o alcance de los documentos del proceso de contratación persista una vez aplicada las pautas anteriores, corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo interpretar cuál de los documentos prevalece. Por tanto, es necesario señalar en que no es posible establecer ex ante la validez o prevalencia jurídica de los documentos contractuales, pues estos deben valorarse integralmente, de acuerdo con las reglas anteriormente expuestas y atendiendo a las circunstancias adicionales de cada proceso.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La contratación pública involucra, entre otras relaciones, la interacción entre la Administración y quienes buscan ofrecerle al Estado los bienes, obras o servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y, en esa medida, cumplir con el fin principal que es satisfacer el interés general. Por tanto, esa relación entre el Estado y los proveedores se enmarca en las reglas establecidas en la normativa de la contratación pública, con el propósito de procurar un equilibrio y el cumplimiento de sus principios, entre otros objetivos.

Por consiguiente, la normativa contractual contiene disposiciones que le indican a la entidad las actividades y documentos que debe desarrollar en sus procedimientos contractuales y, con base en ello, los proveedores pueden conocer los aspectos del objeto de la contratación para presentar sus ofertas, teniendo en cuenta los parámetros que define la entidad en la etapa de planeación del procedimiento, de acuerdo con las normas relacionadas con la adquisición de que se trate, y que quedan definidos en el pliego de condiciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> DECRETO 1082 DE 2015: "Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.  
[...]"

## FORMATO PQRS

La Ley 80 de 1993, en el artículo 24, regula el principio de transparencia. Derivado de este principio se indican reglas relacionadas con el contenido del pliego de condiciones así:

"[...]"

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 la declaratoria de desierta de la licitación.

[...]"

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. [...]"*  
[Énfasis fuera del texto original]

Sumado a lo anterior, 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 contractual<sup>2</sup>. 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,

---

Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación. [...]"

<sup>2</sup> 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 PQRS

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 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 o términos de referencia reglas necesarias, claras, objetivas y precisas de cara a la finalidad del contrato<sup>3</sup>.

También, el Consejo de Estado ha determinado que el *pliego de condiciones es ley para las partes*, y en él se debe establecer la regulación del procedimiento de contratación, conforme a la ley, garantizando la selección objetiva del contratista<sup>4</sup>. 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 contrato<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Exp. 17.366. C.P. Mauricio Fajardo Gomez.

<sup>4</sup> 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".

<sup>5</sup> 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 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 las causales de rechazo 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 objetiva<sup>6</sup>.

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado<sup>7</sup> 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 jurídico.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, las reglas de los pliegos de condiciones deben prevalecer sobre los demás documentos del contrato e incluso sobre la minuta, la cual se limita a formalizar el acuerdo de voluntades. Por lo tanto, ha reiterado que las reglas contenidas en los pliegos de condiciones que adolecen de vacíos o contradicciones deben de interpretarse *"con sujeción a los principios generales del derecho, a los de la función administrativa, a la finalidad del pliego y a la protección del interés general, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993"*<sup>8</sup>.

---

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".

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 1 de junio de 2022, radicado 60248 y del 2 de julio de 2021, radicado 51910.

## FORMATO PQRS

De acuerdo con lo anterior, en atención al problema jurídico planteado, es posible establecer, por ejemplo, que en caso de contradicción entre el contenido establecido en el pliego de condiciones y el incluido por la entidad, proponentes o contratista en los demás documentos del proceso de contratación, primará lo señalado en el pliego de condiciones.

Sin perjuicio de lo anterior, la entidad, proponentes o contratista podrán acudir, en lo pertinente, a las reglas de interpretación objetivas y subjetivas<sup>9</sup> conforme a los artículos 1618 a 1624 del Código Civil. Por una parte, las *objetivas* son las siguientes: i) una vez conocida la intención de los contratantes ha de estarse más a ella que a lo literal de las palabras (artículo 1618 del Código Civil); ii) las estipulaciones de un contrato pueden interpretarse por la de otro que las partes hayan celebrado sobre la misma materia o por la aplicación práctica que de ellas hayan hecho (artículo 1622, incisos 2 y 3 *ibídem*); iii) las cláusulas deben interpretarse unas por otras, dándole a cada una el sentido que más convenga al contrato en su totalidad (artículo 1622, inciso 1 *ibídem*); iv) si en un contrato se expresa un caso para explicar la obligación se entiende que esa mención no es restrictiva sino ejemplificativa (artículo 1623 *ibídem*); y v) se entiende que las expresiones generales contenidas en el negocio únicamente se aplican a la materia sobre la que se ha contratado (artículo 1619, inciso 2 *ibídem*).

Por su parte, las reglas *subjetivas* de interpretación se refieren a las siguientes: vi) el sentido en que una cláusula pueda producir algún efecto deberá preferirse a aquel en que no produzca efecto alguno (artículo 1620 *ibídem*); vii) deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato (artículo 1621 *ibídem*); viii) las cláusulas ambiguas se interpretan a favor del deudor (artículo 1624, inciso 1 *ibídem*); y ix) *las cláusulas oscuras que hayan sido extendidas o dictadas por una parte se interpretarán contra ella si la ambigüedad proviene de una explicación que ésta ha debido dar* (artículo 1624, inciso 2 *ibídem*).

Ahora bien, la aplicación de estos criterios siempre deberá tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso en particular, de manera que la entidad pueda optar por la interpretación que más se adecúe a la finalidad que persigue con el documento y sus anexos. De todos modos, en caso de que el desacuerdo sobre el sentido o alcance de los documentos del proceso de contratación

---

<sup>9</sup> SANTOFIMIO GAMBÓA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Universidad Externado de Colombia. Págs. 672-673. Bogotá, 2017.

## FORMATO PQRS

persista una vez aplicada las pautas anteriores, corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo interpretar cuál de los documentos prevalece. Por tanto, es necesario señalar en que no es posible establecer *ex ante* la validez o prevalencia jurídica de los documentos contractuales, pues estos deben valorarse integralmente, de acuerdo con las reglas anteriormente expuestas y atendiendo a las circunstancias adicionales de cada proceso<sup>10</sup>.

Así mismo es importante señalar lo dicho por el Consejo de Estado en Sentencia del 1 de marzo de 2018, expediente 38711<sup>11</sup>, que para resolver conceptúa sobre la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones como acto administrativo general confeccionado mediante competencias discrecionales que contiene no solo los derechos y obligaciones de las partes, sino las reglas de participación que deben cumplir los proponentes garantizando la concurrencia, igualdad, buena fe, transparencia, economía, responsabilidad, planeación, selección objetiva, moralidad, celeridad, eficacia, eficiencia, imparcialidad, publicidad y contradicción; reglas que deben ser acatadas por las partes y que una vez recibidas las ofertas se vuelven inalterables, reduciendo esa competencia discrecional.

En esa perspectiva, en la evaluación de las ofertas la Administración se somete a dichas reglas con base en las cuales selecciona objetivamente la propuesta más favorable, lo que va en el mismo sentido respecto de los particulares, quienes deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos exigidos. En consecuencia, es necesario que los pliegos de condiciones sean claros para garantizar propuestas que correspondan a la necesidad de la Administración. Cuando el pliego de condiciones carece de dicha claridad, su interpretación va en contra de la Administración y debe interpretarse a favor de los proponentes.<sup>12</sup>

Así las cosas, ante una contradicción entre la información contemplada en alguno de los formatos que integran los documentos del proceso y la información contenida en el respectivo pliego de condiciones, se deberán analizar las

<sup>10</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-030 de 2022.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sentencia de marzo 1.º de 2018, expediente 38.711.

En sentencia del 30 de julio de 2015, expediente 25296, la Corporación se había expresado en el mismo sentido en cuanto a que los pliegos de condiciones deben ser claros y cualquier ambigüedad debe ser interpretada en contra de la Administración. En esta sentencia aclara adicionalmente que los plazos de la licitación pública son perentorios, por lo tanto la adjudicación o la declaratoria de desierta que se expida sin respetar estos términos generan la nulidad del acto administrativo expedido.

<sup>12</sup> Ernesto Matallana Camacho. La preservación de las garantías constitucionales en la licitación en el trámite de evaluación de las propuestas y el control que ejerce el juez sobre la actividad contractual de la Administración pública.

## FORMATO PQRS

circunstancias en concreto de cara a los principios de la contratación estatal y a las reglas de interpretación de los contratos, de manera que la entidad adoptará la decisión que más se ajuste a la finalidad del proceso de contratación, resaltando que aquellas disposiciones o situaciones oscuras que hayan sido extendidas o dictadas por una parte se interpretarán contra ella si la ambigüedad proviene de una explicación que ésta ha debido dar de conformidad con el artículo 1624 del Código Civil, en ese sentido, dichas contradicciones o ambigüedades no pueden afectar a los proponentes o contratistas en el ejercicio de sus derechos.

Igualmente, es importante traer a colación el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que "[...] por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas"<sup>13</sup>. Ese fue el sentido que inspiró la Sentencia C-029 de 1995, mediante la cual la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 4º del Código de Procedimiento Civil, argumentando, además, que el artículo 228 de la Constitución reconoce que "prevalecerá el derecho sustancial", con lo que también está reconociendo, según el tribunal constitucional, que el fin de los procedimientos es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo.

## 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de Colombia: Artículo 228.
- Ley 80 de 1993: Artículo 24.
- Código Civil: Artículos 1618 a 1624.
- Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.1.1.2.1.3.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-128 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Exp. 17.366. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 24 de julio de 2013. Exp. 25.642. C.P. Enrique Gil Botero

## FORMATO PQRS

- 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.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 1 de junio de 2022, radicado 60248 y del 2 de julio de 2021, radicado 51910.
- 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.
- SANTOFIMIO GAMBÓA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Universidad Externado de Colombia. Págs. 672-673. Bogotá, 2017.

### 5. 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 y C-969 de diciembre de 2024 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>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia**. Esta cartilla es una apuesta de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para incentivar la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las compras y contratación pública, mediante el desarrollo de los principios de igualdad, equidad e inclusión social. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

## FORMATO PQRS

De otra parte, te informamos que, con el objetivo de garantizar un conocimiento adecuado de las **modificaciones y/o actualizaciones realizadas a los Documentos Tipo**, hemos programado una serie de **capacitaciones** dirigidas a todos los actores involucrados en los procesos de selección. Podrás conocer la programación y realizar tu inscripción a estas capacitaciones a través del siguiente enlace: [Calendario | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, te contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

## FORMATO PQRS

Original firmado  
Ana Maria Tolosa Rico

**ANA MARIA TOLOSA RICO**  
Subdirectora de Gestión Contractual (E) ANCP -CCE

Elaboró: Richard Andrés Montenegro Siefken  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Ana María Tolosa Rico  
Subdirectora (E) de Gestión Contractual ANCP – CCE