



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

### **PLIEGO DE CONDICIONES – Naturaleza Jurídica**

El pliego de condiciones es la hoja de ruta o plan sobre el cual se diseña, estructura y concreta el procedimiento de selección de contratistas. El mismo 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”. En este sentido, en el marco de su discrecionalidad, cada entidad debe establecer la forma cómo se estructura el pliego de condiciones, el cual está condicionado a la proporcionalidad de las decisiones que toma en aras de garantizar la pluralidad de oferentes y la selección objetiva.

### **PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES – Acto de trámite – Acto preparatorio – Pliego de condiciones**

El proyecto de pliego de condiciones como acto de trámite o preparatorio tiene como propósito preparar o encaminar el proceso hacia la expedición del acto administrativo que en este caso es el pliego de condiciones definitivo, por tanto, no genera efectos jurídicos ni crea derechos adquiridos para los posibles oferentes. En consecuencia, es posible que derivado de respuestas a observaciones al proyecto de pliego de condiciones o a *motu proprio* la entidad ajuste condiciones o valores del presupuesto estimado, de modo que la disminución del monto inicialmente previsto resulta posible, siempre que se justifique con claridad y se garantice la transparencia frente a los interesados. En este escenario, la variación no afecta la validez del proceso, siempre que la cuantía continúe correspondiendo al mismo tipo de procedimiento y no se vulneren la libre concurrencia, la igualdad y la selección objetiva.

No obstante, si la reducción del presupuesto implica un cambio sustancial en la modalidad de selección —por ejemplo, pasar de selección abreviada a mínima cuantía— o altera de manera significativa las condiciones de participación, la Entidad no puede continuar con el mismo proceso. En tal caso, debe revocar el proceso de contratación y adelantar un nuevo proceso con el valor ajustado, asegurando que los oferentes participen bajo reglas claras y coherentes con la normativa vigente, que rige el proceso de selección respectivo.

### **PLIEGO DE CONDICIONES – Modificaciones – Adendas**

Así, 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, modificación que se realiza mediante *adendas*.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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, con independencia de que dicho documento sea titulado o rotulado como *adenda*, siempre que mediante dicho documento se modifiquen los pliegos de condiciones.

### **PLIEGO DE CONDICIONES – Observaciones Extemporáneas - Respuesta a las observaciones – Adendas – Restricciones – Cierre del Proceso.**

[...] el pronunciamiento sobre las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones al pliego de condiciones definitivo debe efectuarse antes del vencimiento del plazo establecido en el cronograma para la presentación de las propuestas u ofertas por parte de los interesados. Por tanto, en cumplimiento de la obligación de responder las observaciones mediante comunicación escrita, debe remitirla al interesado y publicarla en el SECOP para conocimiento público, por lo que la entidad estatal puede materializar una modificación al pliego de condiciones. En dicho evento, la voluntad modificatoria de la entidad debe expresarse de manera clara, de forma tal que se garanticen los principios de transparencia y publicidad. De este modo, las modificaciones al pliego de condiciones definitivos deben hacerse de forma oportuna, con el fin de garantizar los principios de buena fe y confianza legítima, en el sentido de brindar la posibilidad al tercero interesado de presentar la propuesta teniendo en cuenta con un tiempo prudente las reglas establecidas en el pliego y sus modificaciones manifestadas.

Esto en consideración a que, conforme al numeral 6 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, la propuesta debe ajustarse a todos los puntos determinados en el pliego de condiciones. *Contrario sensu*, si la respuesta a las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones al pliego de condiciones definitivo se realiza de forma posterior al vencimiento del término para presentar las propuestas, en el evento que se acoja alguna de esas observaciones y/o solicitudes de aclaraciones, se impedirá la presentación de propuestas que se ajusten al pliego de condiciones, circunstancia esta que atenta contra el principio de transparencia que rige la actividad contractual del Estado. En este aspecto, los plazos fijados para la publicación de adendas y la presentación de ofertas son de carácter preclusivo y perentorio. Esto implica que, una vez vencido el término para introducir modificaciones a los pliegos de condiciones, la Entidad no puede alterar los documentos ni el cronograma sin afectar la seguridad jurídica y la igualdad de los oferentes.

En este sentido, si se presentan observaciones extemporáneas al pliego de condiciones definitivo, aunque puedan resultar pertinentes, no pueden acogerse mediante una simple adenda fuera de término. La Entidad si considera necesario incorporar dichas observaciones extemporáneas, debe retrotraer la actuación a la etapa de adendas, con la condición de que no se esté en el plazo de la licitación, entendido como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual pueden presentarse propuestas y la de su cierre. En torno a dicho plazo, el inciso segundo, numeral 5° de la Ley 80 de 1993,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prescribe: "Cuando lo estime conveniente la entidad interesada, de oficio o a solicitud de un número plural de posibles oferentes, dicho plazo se podrá prorrogar antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado. En todo caso no podrán expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término del mismo. La publicación de estas adendas sólo se podrá realizar en días hábiles y horarios laborales". Al respecto, lo que se dispone en dicho inciso, se infiere que es posible mediante adendas ampliar el plazo de la licitación, pero no puede hacerse dentro de los tres días antes del cierre del proceso de selección ni siquiera para extender el plazo del mismo.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 27 de noviembre de 2025

Señor  
**Anónimo**  
La ciudad



Colombia Compra Eficiente  
Rad No. 2\_2025\_11\_27\_012446  
Anexos: No Con copia: No  
Fecha: 27/11/2025 08:52:39



### Concepto C-1541 de 2025

**Temas:** PLIEGO DE CONDICIONES – Naturaleza Jurídica / PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES – Acto de trámite – Acto preparatorio – Pliego de condiciones / PLIEGO DE CONDICIONES – Modificaciones – Adendas / PLIEGO DE CONDICIONES – Observaciones Extemporáneas - Respuesta a las observaciones – Adendas – Restricciones – Cierre del Proceso.

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. 1\_2025\_10\_21\_011814

Estimado:

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 por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta del 21 de octubre de 2025, en la cual manifiesta:

“1. En un proceso de licitación pública, se reciben observaciones extemporáneas a los documentos definitivos del proceso y la Entidad considera acoger algunas, no obstante, el termino para publicar adendas ya se encuentra vencido y el cierre es al siguiente día hábil, ¿Puede la Entidad adendar el proceso modificando los documentos y el cronograma garantizando los 3 días hábiles para presentar ofertas o se debe retrotraer



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a la etapa de adendas o reiniciar el proceso ya que los términos son preclusivos y perentorios para las partes?

2. Una Entidad en la publicación de un proceso (diferente a mínima cuantía) del proyecto de pliego de condiciones establece un valor determinado del proceso, sin embargo, al momento de publicación de los documentos definitivos disminuye dicho valor, considerando que el presupuesto es un elemento esencial ¿Puede realizar esta modificación o debe cancelar el proceso y publicar uno nuevo con el nuevo valor?

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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia procede a resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Qué debe hacer la Entidad cuando recibe observaciones extemporáneas a los pliegos definitivos de una licitación pública, considerando que el plazo para publicar adendas ya venció y el cierre del proceso



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

está próximo? ii) ¿Es procedente que una Entidad modifique el valor estimado del proceso en la etapa de publicación de los pliegos de condiciones definitivos?

### 2. Respuesta:

Respecto a los problemas jurídicos, objeto de consulta, se expresa lo siguiente:

i. En referencia al primer problema jurídico, objeto de consulta, se resalta que la propuesta debe ajustarse a todos los puntos determinados en el pliego de condiciones. *Contrario sensu*, si la respuesta a las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones al pliego de condiciones definitivo se realiza de forma posterior al vencimiento del término para presentar las propuestas, en el evento que se acoja alguna de esas observaciones y/o solicitudes de aclaraciones, se impedirá la presentación de propuestas que se ajusten al pliego de condiciones, circunstancia esta que atenta contra el principio de transparencia que rige la actividad contractual del Estado. En este aspecto, los plazos fijados para la publicación de adendas y la presentación de ofertas son de carácter preclusivo y perentorio. Esto implica que, una vez vencido el término para introducir modificaciones a los pliegos de condiciones, la Entidad no puede alterar los documentos ni el cronograma sin afectar la seguridad jurídica y la igualdad de los oferentes.

En este sentido, si se presentan observaciones extemporáneas al pliego de condiciones definitivo, aunque puedan resultar pertinentes, no pueden acogerse mediante una simple adenda fuera de término. La Entidad si considera necesario incorporar dichas observaciones extemporáneas, debe retrotraer la actuación a la etapa de adendas, con la condición de que no se esté en el plazo de la licitación, entendido como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual pueden presentarse propuestas y la de su cierre. En torno a dicho plazo, el inciso segundo, numeral 5° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, prescribe: "Cuando lo estime conveniente la entidad interesada, de oficio o a solicitud de un número plural de posibles oferentes, dicho plazo se podrá prorrogar antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado. En todo caso no podrán



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término del mismo. La publicación de estas adendas sólo se podrá realizar en días hábiles y horarios laborales". Al respecto, lo que se dispone en dicho inciso, se infiere que es posible mediante adendas ampliar el plazo de la licitación, pero no puede hacerse dentro de los tres días antes del cierre del proceso de selección ni siquiera para extender el plazo del mismo.

En los supuestos, en que las modificaciones sean sustanciales y alteren de manera significativa el contenido del pliego derivado de las observaciones extemporáneas al pliego de condiciones definitivo, la entidad debe considerar la posibilidad de revocar el proceso, sin perjuicio de los efectos jurídicos y situaciones que pueden presentarse en el caso concreto. En todo caso, la entidad pública definirá en cada supuesto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

ii. En torno al segundo problema jurídico, se expresa que el pliego de condiciones puede variar sus condiciones jurídicas, técnicas o financieras, con respecto al proyecto de pliego de condiciones definitivo, pues este último es un acto previo que no genera manifestación de voluntad de la administración con efectos jurídicos vinculantes. Es decir, no constituye un acto administrativo propiamente dicho, sino que hace parte de las actuaciones previas a la expedición del acto administrativo mediante el cual se adopta el pliego de condiciones definitivo.

El proyecto de pliego de condiciones como acto de trámite o preparatorio tiene como propósito preparar o encaminar el proceso hacia la expedición del acto administrativo que en este caso es el pliego de condiciones definitivo, por tanto, no genera efectos jurídicos ni crea derechos



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

adquiridos para los posibles oferentes. En consecuencia, es posible que derivado de respuestas a observaciones al proyecto de pliego de condiciones o a motu propio la entidad ajuste condiciones o valores del presupuesto estimado, de modo que la disminución del monto inicialmente previsto resulta posible, siempre que se justifique con claridad y se garantice la transparencia frente a los interesados. En este escenario, la variación no afecta la validez del proceso, siempre que la cuantía continúe correspondiendo al mismo tipo de procedimiento y no se vulneren la libre concurrencia, la igualdad y la selección objetiva.

No obstante, si la reducción del presupuesto implica un cambio sustancial en la modalidad de selección —por ejemplo, pasar de selección abreviada a mínima cuantía— o altera de manera significativa las condiciones de participación, la Entidad no puede continuar con el mismo proceso. En tal caso, debe revocar el proceso de contratación y adelantar un nuevo proceso con el valor ajustado, asegurando que los oferentes participen bajo reglas claras y coherentes con la normativa vigente, que rige la modalidad de selección respectiva.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El pliego de condiciones es la hoja de ruta o plan<sup>1</sup> sobre el cual se diseña, estructura y concreta el procedimiento de selección de contratistas. El mismo 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"<sup>2</sup>. En este sentido, en el marco de su discrecionalidad, cada entidad debe establecer la forma cómo se estructura el pliego de condiciones, el cual está

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

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

condicionado a la proporcionalidad de las decisiones que toma en aras de garantizar la pluralidad de oferentes y la selección objetiva.

De este modo, el pliego de condiciones es un instrumento en el cual se materializa el principio de transparencia, pues en ese documento se fijan las reglas de escogencia del contratista del Estado, para la selección objetiva de la mejor oferta, la adjudicación y la posterior celebración y ejecución del contrato, lo cual lo convierte en una reglamentación de todo el *iter* contractual. Su contenido<sup>3</sup> está previsto en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que establece algunas directrices que se 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 desierto 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.
- 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.
- g) Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renuncias a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados”.

---

<sup>3</sup> Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 de 2015 sobre el contenido del pliego de condiciones, donde se desarrolla de forma más exhaustiva cada uno de sus componentes mínimos.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De conformidad con lo anterior, resulta claro que las entidades estatales, en virtud de la autonomía de la voluntad y de la amplia discrecionalidad que se les reconoce, tienen 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<sup>4</sup>, con fundamento en los estudios realizados en la fase de planeación<sup>5</sup>. Además, tienen la carga de elaborarlos de manera idónea, objetiva, clara, precisa y completa, tal como se deduce de la disposición citada.

El pliego de condiciones puede variar sus condiciones jurídicas, técnicas o financieras, con respecto al proyecto de pliego de condiciones definitivo, pues este último es un acto previo que no genera manifestación de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos. Es decir, no constituye un acto administrativo propiamente dicho, sino que hace parte de las actuaciones previas a la expedición del acto administrativo mediante el cual se adopta el pliego de condiciones definitivo.

El proyecto de pliego de condiciones como acto de trámite o preparatorio tiene como propósito preparar o encaminar el proceso hacia la expedición del acto administrativo que en este caso es el pliego de condiciones definitivo, por tanto, no genera efectos jurídicos ni crea derechos adquiridos para los posibles oferentes. En consecuencia, es posible que derivado de respuestas a observaciones al proyecto de pliego de condiciones o a *motu proprio* la entidad ajuste condiciones o valores del presupuesto estimado, de modo que la disminución del monto inicialmente previsto resulta posible, siempre que se justifique con claridad y se garantice la transparencia frente a los interesados. En este escenario, la variación no afecta la validez del proceso, siempre que la cuantía continúe correspondiendo al mismo tipo de procedimiento y no se vulneren la libre concurrencia, la igualdad y la selección objetiva.

No obstante, si la reducción del presupuesto implica un cambio sustancial en la modalidad de selección —por ejemplo, pasar de selección abreviada a

---

<sup>4</sup> Lo anterior, sin perjuicio de los casos en que resulten aplicables los documentos tipo –o pliegos tipo– de que trata el párrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020.

<sup>5</sup> Sin perjuicio de lo que ocurre en los procedimientos de selección regidos por los documentos tipo, donde se reduce, en buena medida, dicha discrecionalidad.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

mínima cuantía— o altera de manera significativa las condiciones de participación, la Entidad no puede continuar con el mismo proceso. En tal caso, debe revocar el proceso de contratación y adelantar un nuevo proceso con el valor ajustado, asegurando que los oferentes participen bajo reglas claras y coherentes con la normativa vigente, que rige el proceso de selección respectivo.

Sin perjuicio de lo anterior, publicado el pliego de condiciones definitivo puede ocurrir que surja la necesidad de efectuar correcciones, aclaraciones o modificaciones a estos, bien sea porque las mismas tienen origen en necesidades identificadas por la entidad contratante o como consecuencia de observaciones realizadas por los interesados en el procedimiento de selección. De esta manera, pese a la planeación previa y el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables, es posible que sea necesario modificar el pliego de condiciones.

Así, 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, modificación que se realiza mediante *adendas*.

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, con independencia de que dicho documento sea titulado o rotulado como *adenda*, siempre que mediante dicho documento se modifiquen los pliegos de condiciones<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de septiembre de 2013. Exp. 30.571. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En dicha providencia el Consejo de Estado se pronunció sobre la fuerza vinculante de las respuestas a las observaciones presentadas por los interesados, expresando lo siguiente:

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

Ahora bien, cuando la Administración no cumple a cabalidad las cargas de claridad y precisión que deben informar la elaboración de los pliegos de condiciones o los términos de referencia, al punto que una vez publicados susciten entre los respectivos interesados en participar en el procedimiento de selección, dudas o inquietudes fundadas y reiterativas respecto de determinados ítems o elementos integrantes del mismo, la Administración está en la obligación de absolverlas con absoluta nitidez, del tal modo que zanje cualquier dualidad interpretativa que frente al mismo hubiere lugar. En tal virtud ante cualquier respuesta a una inquietud surgida del pliego de condiciones o términos de referencia que le confiera un significado definitivo y trascendente que antes de resolver el interrogante y de cara a su imprecisión no tenía, a juicio de la Sala, la



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Ahora bien, debe señalarse que, en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como en las normas que lo reglamentan, no se regula un término para la presentación de observaciones al pliego de condiciones definitivo, salvo en la licitación pública, proceso en el cual a petición o solicitud de parte o de al menos uno de los interesados, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del término para la presentación de propuestas se realizará una audiencia con el propósito de precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones. Este asunto, de conformidad el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015, se abordará y resolverá en la audiencia de asignación de riesgos de que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007. Por tanto, las observaciones presentadas o solicitudes de aclaraciones realizadas al pliego de condiciones en la audiencia de asignación de riesgos deberán ser resueltas por la entidad estatal en esa misma diligencia.

Pese a lo anterior, es preciso señalar que las entidades estatales con la apertura del proceso de selección están en la obligación de publicar el cronograma del mismo, el cual es definido como el "Documento en el cual la Entidad Estatal establece las fechas, horas y plazos para las actividades propias

---

Administración no puede quedar relevada de su estricta observancia pretextando que la susodicha aclaración no tiene fuerza vinculante por no estar contenida en un adendo.

A propósito de la formalidad del adendo a la que alude la parte demandada apelante, sea esta la oportunidad para precisar que si bien normativamente se ha establecido que cualquier modificación al pliego de condiciones o términos de referencia está llamada a implementarse a través de adendos, lo cierto es que la norma no estableció algún tipo de exigencia formal para su expedición.

Una vez consultado el significado literal de la palabra adendo se encuentra que corresponde a un 'Conjunto de textos que se añaden a una obra escrita ya terminada o a una de sus partes para completarla y actualizarla.' De ahí que constituirá un adendo, todo lo que adicione, agregue o complete el texto inicial, es decir que contenga una previsión que el documento original no tenía.

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del Proceso de Contratación y el lugar en el que estas deben llevarse a cabo”<sup>7</sup>. En el cronograma, la entidad estatal debe contemplar un término o plazo para la presentación de observaciones y/o aclaraciones al pliego de condiciones definitivo, al igual que un plazo para responder esas solicitudes, inclusive en el proceso de licitación. Así las cosas, el pronunciamiento sobre las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones al pliego de condiciones definitivo debe efectuarse antes del vencimiento del plazo establecido en el cronograma para la presentación de las propuestas u ofertas por parte de los interesados. Por tanto, en cumplimiento de la obligación de responder las observaciones mediante comunicación escrita, debe remitirla al interesado y publicarla en el SECOP para conocimiento público, por lo que la entidad estatal puede materializar una modificación al pliego de condiciones. En dicho evento, la voluntad modificatoria de la entidad debe expresarse de manera clara, de forma tal que se garanticen los principios de transparencia y publicidad. De este modo, las modificaciones al pliego de condiciones definitivos deben hacerse de forma oportuna, con el fin de garantizar los principios de buena fe y confianza legítima, en el sentido de brindar la posibilidad al tercero interesado de presentar la propuesta teniendo en cuenta con un tiempo prudente las reglas establecidas en el pliego y sus modificaciones manifestadas.

Esto en consideración a que, conforme al numeral 6 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, la propuesta debe ajustarse a todos los puntos determinados en el pliego de condiciones<sup>8</sup>. *Contrario sensu*, si la respuesta a las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones al pliego de condiciones definitivo se realiza de forma posterior al vencimiento del término para presentar las propuestas, en el evento que se acoja alguna de esas observaciones y/o solicitudes de aclaraciones, se impedirá la presentación de propuestas que se ajusten al pliego de condiciones, circunstancia esta que atenta contra el principio de transparencia que rige la actividad contractual del Estado. En este aspecto, los plazos fijados para la publicación de adendas y la presentación de ofertas son de carácter preclusivo y perentorio. Esto implica que, una vez vencido el término para

---

<sup>7</sup> Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.1.1.3.1.”

<sup>8</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

[...]

6°. Las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

introducir modificaciones a los pliegos de condiciones, la Entidad no puede alterar los documentos ni el cronograma sin afectar la seguridad jurídica y la igualdad de los oferentes.

En este sentido, si se presentan observaciones extemporáneas al pliego de condiciones definitivo, aunque puedan resultar pertinentes, no pueden acogerse mediante una simple adenda fuera de término. La Entidad si considera necesario incorporar dichas observaciones extemporáneas, debe retrotraer la actuación a la etapa de adendas, con la condición de que no se esté en el plazo de la licitación, entendido como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual pueden presentarse propuestas y la de su cierre. En torno a dicho plazo, el inciso segundo, numeral 5° de la Ley 80 de 1993, prescribe: "Cuando lo estime conveniente la entidad interesada, de oficio o a solicitud de un número plural de posibles oferentes, dicho plazo se podrá prorrogar antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado. En todo caso no podrán expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término del mismo. La publicación de estas adendas sólo se podrá realizar en días hábiles y horarios laborales". Al respecto, lo que se dispone en dicho inciso, se infiere que es posible mediante adendas ampliar el plazo de la licitación, pero no puede hacerse dentro de los tres días antes del cierre del proceso de selección ni siquiera para extender el plazo del mismo.

En los supuestos, en que las modificaciones sean sustanciales y alteren de manera significativa el contenido del pliego derivado de las observaciones extemporáneas al pliego de condiciones definitivo, la entidad debe considerar la posibilidad de revocar el proceso, sin perjuicio de los efectos jurídicos y situaciones que pueden presentarse en el caso concreto.

ii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la procedencia de la expedición de adendas en etapas de la licitación debe realizarse 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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

- Ley 80 de 1993, artículos 24.5. y 30.
- Decreto 1082 de 2015, 2.2.1.1.2.1.3., 2.2.1.1.1.3.1, 2.2.1.2.1.1.2
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Exp. 18.059. M.P. Alier Hernández Enríquez.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de septiembre de 2013. Exp. 30.571. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida. Bogotá: Ed. 1ª. Diké, 2020.

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

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre las respuestas a las observaciones en pliegos de condiciones, tales como: C-310 de 2022, C-519 de 2022, C-415 del 12 de septiembre de 2025, C-141 del 14 de marzo de 2025, C-1581 del 6 de noviembre de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

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

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017".

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones 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: José Luis Sánchez Cardona  
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



Agencia Nacional  
de Contratación Pública  
Colombia Compra Eficiente

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS