



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO ESTATAL – Finalidad

La contratación estatal tiene como propósito el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. En cumplimiento de ese propósito, el legislador determinó que las actuaciones adelantadas por las entidades estatales, en materia contractual, se llevan a cabo, entre otros, en cumplimiento de los principios que gobiernan los procesos de contratación pública.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA – Observaciones – Fundamento

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 regula los principios aplicables a las actuaciones contractuales adelantadas por las entidades estatales. Entre otros, allí se estableció el principio de transparencia de la actividad contractual, objeto de regulación expresa en el artículo 24 ibidem. Este principio guarda estrecha relación con el de publicidad, que rige el ejercicio de la función administrativa. Por ello, el numeral 2º dispone la facultad de los interesados para realizar y/o presentar observaciones, como un mecanismo para controvertir algunas de las decisiones adoptadas por las entidades estatales.

[...]

Conforme a lo anterior, el conocimiento y la motivación de las decisiones tomadas por la administración son un presupuesto necesario para controvertirlas. Así las cosas, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º previamente citado, la doctrina considera que “[...] en los procesos de selección en los cuales el ordenamiento jurídico no indique de manera expresa una etapa tal para esos fines, los pliegos de condiciones deben introducir y reglar una instancia en donde los oferentes puedan expresar sus opiniones y observaciones [...]”.

PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES – Observaciones – Plazo para responder

La Ley 1150 de 2007 estableció en el artículo 8 la obligación de las entidades estatales de publicar el proyecto de pliego de condiciones o su documento equivalente, con el propósito de que el público en general pueda presentar las observaciones que estime pertinentes. Esa misma disposición consagra la obligación de las entidades estatales de pronunciarse sobre las observaciones presentadas, las cuales deberán motivarse ya sea para acogerlas o para rechazarlas.

Por su parte, el inciso 2 del artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 precisó que “[...] La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

efecto [...]” (Cursiva fuera texto). Respecto al plazo o término para presentar observaciones al proyecto de pliego de condiciones, el artículo 2.2.1.1.2.1.4 *ibidem* agrega que “Los interesados pueden hacer comentarios al proyecto de pliegos de condiciones a partir de la fecha de publicación de los mismos: (a) durante un término de diez (10) días hábiles en la licitación pública; y (b) durante un término de cinco (5) días hábiles en la selección abreviada y el concurso de méritos”.

En relación con la respuesta a las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones, el ordenamiento jurídico no contempló un término para tal efecto. Sin embargo, esa circunstancia de ninguna manera implica la inexistencia de un límite, ya que de conformidad con lo establecido en las disposiciones que rigen el procedimiento de contratación, este se realiza por fases o etapas. Así las cosas, si bien no existe un término expreso para responder las observaciones al proyecto de pliego de condiciones, no lo es menos que impera un límite para que la entidad estatal profiera la respuesta a esas observaciones, el cual está determinado por la expedición del acto administrativo de apertura del proceso de selección. Esto significa que antes que la entidad estatal profiera dicho acto administrativo y publique el pliego de condiciones definitivo, deberá responder las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones.

OBSERVACIONES – Oportunidad – Derecho de petición – Legitimación – Derecho a lo pedido – Distinción

Dado que las observaciones son una manifestación de la garantía prevista en el artículo 23 superior en el ámbito contractual, es claro que “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” [...]. Asimismo, el artículo 66 de la Ley 80 de 1993 dispone que “Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano” –inciso primero–; razón por la cual, “Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual [...]” –inciso tercero–. Luego, la legitimación para formular observaciones es amplia: corresponde tanto a las personas naturales como jurídicas, en este último con independencia de que sean públicas o privadas.

Respecto a las limitaciones, si bien tanto a los interesados como a la ciudadanía en general les asiste el derecho a realizar observaciones, este derecho debe ejercerse dentro de los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico y por el cronograma del proceso de contratación, so pena de perder tal facultad por la preclusividad y perentoriedad de los términos que rigen el proceso de contratación. Lo anterior teniendo en cuenta que, una vez agotada cada fase de este, la entidad estatal –en principio– no puede volver sobre aquella.

Sin embargo, esto no significa que la entidad esté obligada a aceptar las observaciones formuladas oportunamente, por lo que es necesario distinguir entre el “derecho a pedir” y el “derecho a lo pedido”. Como explica la jurisprudencia, “[...] el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una



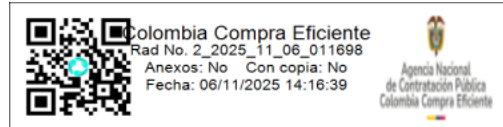
FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

contestación para la misma, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal". En esta medida, la posibilidad de formular observaciones no corresponde a un acto de coadministración, pues la entidad define el contenido de los documentos del proceso en el ámbito de la competencia atribuida por lo artículos 2, 11 y 12 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 06 de Noviembre de 2025



Señor

Juan Camilo Jaimes Vargas

juancjames07@hotmail.com

Bucaramanga, Santander

Concepto C – 1581 de 2025

Temas: CONTRATO ESTATAL – Finalidad / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA – Observaciones – Fundamento / PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES – Observaciones – Plazo para responder / OBSERVACIONES – Oportunidad – Derecho de petición – Legitimación – Derecho a lo pedido – Distinción

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2025_10_28_012085

Estimado señor Jaimes Vargas:

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 de fecha 28 de octubre de 2025, en la cual pregunta lo siguiente:

“¿En el marco de un proceso de selección abreviada mediante subasta inversa financiado con recursos de crédito público previamente aprobados por el Concejo Municipal, pueden los concejales formular observaciones durante la etapa de borrador del proceso de contratación? En caso



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

afirmativo, ¿cuáles son los límites de dichas observaciones para no incurrir en coadministración ni intervenir en asuntos propios de la competencia de la administración municipal?”.

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: ¿quiénes pueden formular observaciones al borrador de los documentos previos de los procesos de selección y con qué limitaciones pueden hacerlo?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, de acuerdo con el artículo 24.2 de la Ley 80 de 1993, el principio de transparencia garantiza la participación tanto de los interesados como de la ciudadanía en general en las actuaciones contractuales adelantadas por las entidades estatales. Esta participación se materializa en la oportunidad



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

concedida para presentar observaciones en las distintas etapas o fases del proceso que culmina con la celebración del contrato estatal, lo cual busca salvaguardar también el ejercicio del derecho de contradicción en las actuaciones administrativas.

Respecto al borrador del proceso contractual, la Ley 1150 de 2007 estableció en el artículo 8 la obligación de las entidades estatales de publicar el proyecto de pliego de condiciones o su documento equivalente, con el propósito de que el público en general pueda presentar las observaciones que estime pertinentes. Esa misma disposición consagra la obligación de las entidades estatales de pronunciarse sobre las observaciones presentadas, las cuales deberán motivarse ya sea para acogerlas o para rechazarlas.

Dado que las observaciones son una manifestación de la garantía prevista en el artículo 23 superior en el ámbito contractual, es claro que "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución" [...]. Asimismo, el artículo 66 de la Ley 80 de 1993 dispone que "Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano" -inciso primero-; razón por la cual, "Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual [...]" -inciso tercero-. Luego, la legitimación para formular observaciones es amplia: corresponde tanto a las personas naturales como jurídicas, en este último con independencia de que sean públicas o privadas.

Respecto a las limitaciones, si bien tanto a los interesados como a la ciudadanía en general les asiste el derecho a realizar observaciones, este derecho debe ejercerse dentro de los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico y por el cronograma del proceso de contratación, so pena de perder tal facultad por la preclusividad y perentoriedad de los términos que rigen el proceso de contratación. Lo anterior teniendo en cuenta que, una vez agotada cada fase de este, la entidad estatal -en principio- no puede volver sobre aquella.

Sin embargo, esto no significa que la entidad esté obligada a aceptar las observaciones formuladas oportunamente, por lo que es necesario distinguir entre el "derecho a pedir" y el "derecho a lo pedido". Como explica



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la jurisprudencia, “[...] el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal”. En esta medida, la posibilidad de formular observaciones no corresponde a un acto de coadministración, pues la entidad define el contenido de los documentos del proceso en el ámbito de la competencia atribuida por lo artículos 2, 11 y 12 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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 en 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:

La contratación estatal tiene como propósito el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las entidades estatales en la consecución de dichos propósitos¹. En cumplimiento de ese objetivo, el legislador determinó que las actuaciones adelantadas por las entidades estatales se llevan a cabo, entre otros, en cumplimiento de los principios que gobiernan los procesos de contratación pública.

¹ Ley 80 de 1993: “Artículo 3º. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 regula los principios aplicables a las actuaciones contractuales adelantadas por las entidades estatales². Entre otros, allí se estableció el principio de transparencia de la actividad contractual, objeto de regulación expresa en el artículo 24 *ibidem*. Este principio guarda estrecha relación con el de publicidad, que rige el ejercicio de la función administrativa. Por ello, el numeral 2º dispone la facultad de los interesados para realizar y/o presentar observaciones, como un mecanismo para controvertir algunas de las decisiones adoptadas por las entidades estatales:

“ARTÍCULO 24. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. En virtud de este principio:

[...]

2o. 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.

[...]”.

Conforme a lo anterior, el conocimiento y la motivación de las decisiones tomadas por la administración son un presupuesto necesario para controvertirlas. Así las cosas, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º previamente citado, la doctrina considera que “[...] en los procesos de selección en los cuales el ordenamiento jurídico no indique de manera expresa una etapa tal para esos fines, los pliegos de condiciones deben introducir y reglar una instancia en donde los oferentes puedan expresar sus opiniones y observaciones [...]”³.

Este principio está desarrollado el Decreto 1082 de 2015, el cual establece los plazos dentro de los cuales los interesados podrán realizar observaciones en las actuaciones adelantadas a instancia de las entidades estatales en sus procesos de contratación. Dichos plazos podrán ampliarse, más no restringirse

² Ley 80 de 1993: “Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

³ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera edición. Editorial Legis, Bogotá, 2016, p. 304.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por las entidades, dependiendo del procedimiento de selección. En cuanto a la importancia del principio de transparencia que rige las actuaciones contractuales de las entidades estatales, la Sección Tercera del Consejo de Estado explica lo siguiente:

“El principio de transparencia persigue la garantía que en la formación del contrato, con plena publicidad de las bases del proceso de selección y en igualdad de oportunidades de quienes en él participen, se escoja la oferta más favorable para los intereses de la administración, de suerte que la actuación administrativa de la contratación sea imparcial, alejada de todo favoritismo y, por ende, extraña a cualquier factor político, económico o familiar.

En palabras de la Corte Suprema de Justicia:

‘Mediante la transparencia se garantiza la igualdad y el ejercicio del poder con acatamiento de la imparcialidad y la publicidad. (...) Transparencia quiere decir claridad, diafanidad, nitidez, pureza, translucidez. Significa que algo debe ser visible, que puede verse, para evitar la oscuridad, la opacidad, lo turbio y lo nebuloso. Así, la actuación administrativa contractual, debe ser perspicua, tersa y cristalina (...). Se trata de un postulado que pretende combatir la corrupción en la contratación estatal, que en sus grandes líneas desarrolla también los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, imparcialidad y publicidad aplicados a la función administrativa (art. 209. C.N)’.

Por consiguiente, este principio aplicado a la contratación pública, excluye una actividad oculta, secreta, oscura y arbitraria en la actividad contractual y, al contrario, propende por una selección objetiva de la propuesta y del contratista del Estado para el logro de los fines de la contratación y la satisfacción de los intereses colectivos, en los términos del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, en forma clara, limpia, pulcra, sana, ajena a consideraciones subjetivas, libre de presiones indebidas y en especial de cualquier sospecha de corrupción por parte de los administradores y de los particulares que participan en los procesos de selección contractual del Estado”⁴.

En conclusión, el principio de transparencia garantiza la participación tanto de los interesados como de la ciudadanía en general en las actuaciones contractuales adelantadas por las entidades estatales⁵. Esta participación se

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Exp. 24.715. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ Concepto con radicado número 4201912000006639 del 29 de noviembre de 2019 “Tipo de asunto consultado: Sujetos que pueden hacer observaciones al informe de evaluación en un procedimiento contractual mediante la modalidad de licitación pública”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

materializa en la oportunidad concedida para presentar observaciones en las distintas etapas o fases del proceso que culmina con la celebración del contrato estatal, lo cual busca salvaguardar también el ejercicio del derecho de contradicción en las actuaciones administrativas⁶. Por ello, es necesario distinguir las etapas o fases del proceso contractual, a efectos de establecer el término o plazo para presentar observaciones por parte de los interesados y el plazo para responderlas por parte de las entidades estatales:

i) Publicación del proyecto de pliego de condiciones. La Ley 1150 de 2007 estableció en el artículo 8 la obligación de las entidades estatales de publicar el proyecto de pliego de condiciones o su documento equivalente, con el propósito de que el público en general pueda presentar las observaciones que estime pertinentes⁷. Esa misma disposición consagra la obligación de las entidades estatales de pronunciarse sobre las observaciones presentadas, las cuales deberán motivarse ya sea para acogerlas o para rechazarlas.

Por su parte, el inciso 2 del artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 precisó que “[...] La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el *proyecto de pliegos de condiciones* en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto [...]” (Cursiva fuera texto). Respecto al plazo o término para presentar observaciones al proyecto de pliego de condiciones, el artículo 2.2.1.1.2.1.4 *ibidem* agrega que “Los interesados pueden hacer comentarios al proyecto de pliegos de condiciones a partir de la fecha de publicación de los mismos: (a) durante un término de diez (10) días hábiles en la licitación pública; y (b) durante un término de cinco (5) días hábiles en la selección abreviada y el concurso de méritos”.

⁶ Al respecto, el artículo 3.1 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”.

⁷ Ley 1150 de 2007: “Artículo 8. De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos. 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.

[...]

Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración.

Las Entidades deberán publicar las razones por las cuales se acogen o rechazan las observaciones a los proyectos de pliegos”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En relación con la respuesta a las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones, el ordenamiento jurídico no contempló un término para tal efecto. Sin embargo, esa circunstancia de ninguna manera implica la inexistencia de un límite, ya que de conformidad con lo establecido en las disposiciones que rigen el procedimiento de contratación, este se realiza por fases o etapas. Así las cosas, si bien no existe un término expreso para responder las observaciones al proyecto de pliego de condiciones, no lo es menos que impera un límite para que la entidad estatal profiera la respuesta a esas observaciones, el cual está determinado por la expedición del acto administrativo de apertura del proceso de selección. Esto significa que antes que la entidad estatal profiera dicho acto administrativo y publique el pliego de condiciones definitivo, deberá responder las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones.

ii) Apertura del proceso de selección. Esta fase o etapa inicia con la expedición del acto administrativo de apertura del proceso de selección, momento en el cual se publica el pliego de condiciones de definitivo, documento respecto al cual también pueden presentarse observaciones y/o solicitudes de aclaraciones.

El ordenamiento jurídico no estableció un término para la presentación de las 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 condiciones⁸. 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.

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

[...]

4º. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas y a solicitud de cualquiera de las personas interesadas en el proceso se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes. En la misma audiencia se revisará la asignación de riesgos que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 con el fin de establecer su tipificación, estimación y asignación definitiva".



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 del Proceso de Contratación y el lugar en el que estas deben llevarse a cabo"⁹. 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.

Ahora bien, en esta fase o etapa del proceso de contratación el ordenamiento jurídico tampoco contempló un término para responder las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones; sin embargo, también existe un límite para que la entidad estatal pueda pronunciarse sobre esas solicitudes. 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.

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 condiciones¹⁰. *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.

De esta manera, las observaciones o aclaraciones que sean presentadas frente al proyecto de pliego de condiciones deberán ser resueltas por la entidad antes de publicar el pliego de condiciones definitivo, lo cual implica que la entidad no podrá seguir adelante con la siguiente etapa del correspondiente proceso de

⁹ Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.1.1.3.1."

¹⁰ 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

contratación, si antes no se ha pronunciado sobre las observaciones presentadas. Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente aclarar que no todas las observaciones o aclaraciones que se presenten en virtud del control ciudadano conllevarán a una modificación del pliego de condiciones.

De otro lado, incluso frente al pliego de condiciones definitivo es posible que se presenten observaciones adicionales, correspondiéndole a la entidad estatal pronunciarse motivadamente frente a cada una de ellas y, de ser el caso, indicar expresamente si con ocasión del análisis de las observaciones es necesario modificar, ajustar o aclarar algún aspecto o condición del pliego. En este evento, la modificación debe realizarse por acto administrativo –adenda–, sin que necesariamente se deba titular o rotular de esta manera, como requisito para que esta produzca efectos. En todo caso, en cada procedimiento de selección deberá dilucidarse cuál es la intención de la entidad estatal al pronunciarse frente a las observaciones recibidas, en el sentido de si mediante su respuesta realizará alguna modificación y en qué consistirá. Lo anterior no obsta para señalar que, en todo caso, para evitar discrepancias lo recomendable frente a las entidades estatales consiste en que el documento se identifique claramente como adenda y se señale de forma precisa qué contenido se modificará del pliego de condiciones.

iii) Informes de evaluación. El informe de evaluación de las propuestas en los procesos de licitación pública debe permanecer en la Secretaría General de la entidad estatal contratante por el un término de cinco (5) días hábiles¹¹. En los procesos de selección de concurso de méritos y de selección abreviada de menor cuantía, las entidades estatales están en la obligación de publicar el informe de evaluación por un término de tres (3) días hábiles, mientras que en los procesos de selección de mínima cuantía ese informe de evaluación deberá publicarse al menos por el término de un (1) día hábil¹².

¹¹ Ley 80 de 1993: "Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

[...]

⁸⁰. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas".

¹² Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.2.1.2.20. Procedimiento para la selección abreviada de menor cuantía. Además de las normas generales establecidas en el presente título, las siguientes reglas son aplicables a la selección abreviada de menor cuantía:

[...]



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

El propósito de la publicidad del informe de evaluación de las propuestas en cada uno de los procesos de selección citados es que los oferentes puedan realizar las observaciones que a su juicio consideren pertinentes. No obstante, el ordenamiento jurídico no contempló de manera expresa un término para que las entidades estatales se pronuncien sobre las observaciones presentadas al informe de evaluación. Sin embargo, existe un momento límite para responder esas observaciones, el cual está determinado por el acto de adjudicación del respectivo contrato. Es decir, la entidad estatal contratante está en la obligación de responder las observaciones presentadas al informe de evaluación de las propuestas como condición previa para la expedición del acto de adjudicación.

Es de resaltar que, en los procesos de licitación, la respuesta a las observaciones presentadas al informe de evaluación deberá efectuarse antes de la realización de la audiencia de adjudicación, puesto que en esta “[...] los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la Entidad Estatal a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación”¹³.

Así, en relación con los términos con que cuentan las entidades estatales para responder las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones en las distintas etapas o fases del proceso de contratación, se precisa que el ordenamiento jurídico no contempló de manera expresa dichos plazos. Estos se encuentran

4. La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación de ofertas durante tres (3) días hábiles”.
“Artículo 2.2.1.2.1.3.2. Procedimiento del concurso de méritos. Además de las reglas generales previstas en la ley y en el presente título, las siguientes reglas son aplicables al concurso de méritos abierto o con precalificación:

[...]

2. La Entidad Estatal debe publicar durante tres (3) días hábiles el informe de evaluación, el cual debe contener la evaluación de las ofertas frente a todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones, incluyendo los requisitos habilitantes y los de asignación de puntaje”.

“Artículo 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:

[...]

6. La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación durante mínimo un (1) día hábil, para que durante este término los oferentes presenten las observaciones que deberán ser respondidas por la Entidad Estatal antes de realizar la aceptación de la oferta seleccionada”.

¹³ Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.2.1.1.2. Audiencias en la licitación.

[...]

La Entidad Estatal debe realizar la audiencia de adjudicación en la fecha y hora establecida en el Cronograma, la cual se realizará de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto en los mismos y las siguientes consideraciones:

1. En la audiencia los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la Entidad Estatal a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, lo cual no implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta. Si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecidos de forma tácita, en tanto que, no es posible avanzar en las fases o etapas del proceso de contratación, si la entidad estatal, previamente, no ha resuelto las observaciones presentadas y/o solicitudes de aclaraciones realizadas en cada una de las etapas analizadas.

Respecto a la formulación de observaciones por parte de los interesados, estas se sujetan al principio de economía. De acuerdo con el numeral 1 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, "En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. *Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones*" (Énfasis fuera de texto).

Por ello, si bien tanto a los interesados como a la ciudadanía en general les asiste el derecho a realizar observaciones, este derecho debe ejercerse dentro de los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico y por el cronograma del proceso de contratación, so pena de perder tal facultad por la preclusividad y perentoriedad de los términos que rigen el proceso de contratación. Lo anterior teniendo en cuenta que, una vez agotada cada fase de este, la entidad estatal –en principio– no puede volver sobre aquella.

A modo de ejemplo, carece de sentido realizar observaciones sobre los factores de evaluación durante el término de traslado de los informes de evaluación, especialmente, cuando han vencido los plazos para observar tanto el proyecto de pliego de condiciones como el pliego de condiciones definitivo. Aunque la entidad estatal que adelanta un proceso de contratación está en la obligación de responder las observaciones extemporáneas, no lo es menos que esa respuesta debe limitarse al rechazo de la solicitud, precisamente, por realizarse fuera del plazo previsto en los documentos del proceso.

Para estos efectos, conforme al inciso segundo del artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, "Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición [...] sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

denuncias y reclamos e interponer recursos". Dado que las observaciones son una manifestación de la garantía prevista en el artículo 23 superior en el ámbito contractual, es claro que "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución" [...]. Asimismo, el artículo 66 de la Ley 80 de 1993 dispone que "Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano" –inciso primero–; razón por la cual, "Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual [...]" –inciso tercero–. Luego, la legitimación para formular observaciones es amplia: corresponde tanto a las personas naturales como jurídicas, en este último con independencia de que sean públicas o privadas.

Sin embargo, esto no significa que la entidad esté obligada a aceptar las observaciones formuladas oportunamente, por lo que es necesario distinguir entre el "derecho a pedir" y el "derecho a lo pedido". Como explica la Corte Constitucional, "[...] es claro que el solicitante no tiene, en modo alguno, derecho a esperar que la autoridad resuelva su pedido de manera favorable, concediendo lo que él busca, al punto de poder afirmar que se vulnera el derecho de petición si quien lo resuelve no accede, sin objeción, a [...] lo pedido. *La garantía de este derecho consiste en que la autoridad deberá necesariamente estudiar la solicitud que ha recibido, pronunciarse de fondo sobre ella en un tiempo prudencial, y asegurarse de poner la respuesta en conocimiento del peticionario, de tal modo que éste no tenga que esperar de manera indefinida [...]*"¹⁴ (Énfasis fuera de texto).

En consecuencia, así los factores de evaluación se observen durante la publicación del proyecto de pliego o después de la expedición del acto de apertura, únicamente subsiste la posibilidad de los interesados en realizarlas y el deber a cargo de la entidad contratante de resolverlas. Sin embargo, éstas pueden rechazarse de manera motivada, pues "[...] el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal"¹⁵. En esta medida, la posibilidad de formular observaciones no corresponde a un acto de coadministración, pues la entidad define el

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-108 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contenido de los documentos del proceso en el ámbito de la competencia atribuida por lo artículos 2, 11 y 12 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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 en la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

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

IV. Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículo 23.
- Ley 80 de 1993, artículo 2, 11, 12, 23, 24, 25, 30 y 66.
- Ley 1150 de 2007, artículos 4 y 8.
- Ley 1437 de 2011, artículo 13.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.7.1, 2.2.1.1.2.1.4, 2.2.1.2.1.1.2, 2.2.1.2.1.2.20, 2.2.1.2.1.3.2 y 2.2.1.2.1.5.2.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el régimen de las observaciones en los en los conceptos 4201614000005342 del 8 de noviembre de 2016, 4201714000002354 del 5 de junio de 2017, 4201714000006628 del 17 de enero de 2018, 4201713000007273 del 5 de febrero de 2018, 4201814000001007 del 20 de marzo de 2018, 4201814000006367 del 27 de agosto de 2018, 4201912000002664 del 5 de junio de 2019, C-201 del 13 de abril de 2020, C-323 del 4 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-418 del 12 de agosto de 2021, C-512 del 22 de septiembre de 2021, C-310 del 16 de mayo de 2022 y C-366 del 8 de septiembre de 2023. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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](#).

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD 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