

## **FORMATO PQRS**

### **PRECIO – Concepto – Estructuración**

Como es sabido, uno de los elementos de los contratos estatales es el precio, que por lo general se identifica con el valor del contrato. Aunque no todo contrato lo incluye –pues también existen negocios gratuitos– lo usual es que los contratos estatales se configuren como onerosos y, la mayoría de las veces, como conmutativos, cuando hay un acuerdo entre el objeto y la contraprestación pactado por escrito entre la entidad estatal y el contratista. El precio es un importante elemento para el contratista, porque equivale a la remuneración que la entidad contratante le pagará como retribución por la ejecución de las obligaciones de dar, hacer o no hacer previstas a su cargo en el contrato. El precio, entonces, es el valor que se da por el objeto, generalmente en dinero, que debe ser determinado o determinable, en los términos de los artículos 1864 y 1865 del Código Civil y, de manera general está compuesto por dos elementos esenciales: los costos y la utilidad, cuya estructuración interna depende de las condiciones técnicas, financieras, regulatorias, etc. de cada contrato.

Desde la etapa de planeación, en la fase precontractual, las entidades estatales deben calcular tanto el valor estimado del contrato como el presupuesto oficial destinado para satisfacer la necesidad que se pretende suplir con el contrato, mediante la realización del análisis del sector –que incluye el estudio del mercado– y definir la metodología con la cual estructurarán el precio del contrato. Dicho de otro modo, hace parte de los estudios previos la definición del esquema que la Administración usará para estipular el precio. Tal metodología generalmente depende del tipo de contrato, pues hay algunas modalidades más comunes en los de obra pública; otras más utilizadas en los de prestación de servicios y otras más indicadas para los de concesión, por mencionar algunos ejemplos. No hay, pues, una sola metodología para pactar el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas, en la contratación estatal.

### **VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO - Numeral 4 artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015**

Las entidades estatales, durante la etapa de planeación de los procedimientos de contratación, deben elaborar los estudios y documentos previos que sirven de base para la estructuración del proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones definitivos y el contrato. Los estudios y documentos previos deben incluir el contenido mínimo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, que comprende la información relacionada con la necesidad de la entidad, el objeto, sus especificaciones, permisos, licencias, modalidad de selección, valor, criterios de selección, análisis de riesgo y forma de mitigarlo, garantías, entre otros.

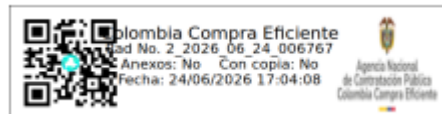
Respecto al valor del contrato, señala el artículo citado, en el numeral 4, que la entidad debe incluir en los estudios y documentos previos “el valor estimado del contrato y la

## FORMATO PQRS

justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos". Es decir, al estructurar el procedimiento de contratación se debe justificar la manera como definió el valor o presupuesto oficial, para lo cual debe señalar, por ejemplo, si el valor del proceso de contratación se obtuvo del análisis de precios históricos del bien o servicio a adquirir, cotizaciones, actualización de valores de contratos anteriores, estudio de mercado, precios unitarios o cualquier otro mecanismo. Así mismo, tratándose de precios unitarios, la entidad debe señalar la forma como los calculó y el soporte de la estimación de los mismos, en este caso la entidad debe publicar, si esta fue la metodología utilizada, los análisis de precios unitarios o las cotizaciones, de manera que los interesados en el procedimiento de contratación puedan conocer y entender cómo se obtuvo el presupuesto oficial. Ello permitirá que los eventuales proponentes puedan realizar las estimaciones correspondientes, bien sea para presentar observaciones al procedimiento de contratación, por considerar que el presupuesto no es suficiente para cubrir el costo de los bienes o servicios a adquirir, o para decidir si se presenta oferta al procedimiento de selección.

## FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 24 de junio de 2026



Señor  
**ROYER ALEXANDER OLAYA TORRES**  
[royerolayatorres52@gmail.com](mailto:royerolayatorres52@gmail.com)  
Bogotá D.C.

### Concepto C- 802 de 2026

**Temas:** PRECIO – Concepto – Estructuración / VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO - Numeral 4 artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado N.º 1\_2026\_05\_13\_006526.

Estimado señor Olaya;

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 a su solicitud radicada ante esta entidad el 13 de mayo de 2026 en la cual manifiesta lo siguiente:

*"El concepto C-609 de 2024 emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE) determinó la posibilidad de adjudicar un contrato por la totalidad del presupuesto oficial como modalidad admisible siempre y cuando, en la etapa de planeación, "producto de los estudios previos y el análisis del sector y de los oferentes, se observa que la misma resulta adecuada para satisfacer de mejor manera la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación y puede generar algún beneficio". A pesar de la facultad otorgada por el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública para contratar por el valor total de un presupuesto asignado, la*

## FORMATO PQRS

*entidad pública debe proyectar los estudios y documentos previos en estricto cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 toda vez que al presentar el valor estimado del contrato se debe especificar el mecanismo utilizado para establecer este.*

*De igual forma, acerca de la planeación en contratación pública, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha reiterado que esta "tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso". Así mismo, la Procuraduría General de la Nación manifiesta que esto "implica no sólo contar con un plan que consolide y priorice las adquisiciones de la entidad, con fundamento en las necesidades técnicamente diagnosticadas, sino que exige la realización de una serie de estudios y análisis orientados a establecer mecanismos económicos, transparentes y adecuados para satisfacer dichas necesidades".*

*Por su parte, el artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 implementa la obligación de las entidades públicas de realizar análisis económico del sector durante la etapa de planeación: "la Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso".*

*En conclusión, el uso del total del presupuesto oficial favorece la concreción del gasto público al garantizar que los recursos destinados a la contratación estatal cuenten con respaldo financiero real, se ejecuten dentro de límites previamente definidos y se orienten de manera transparente hacia los fines previstos en la planeación. De esta forma, el presupuesto se convierte en el puente entre la autorización legal y la materialización efectiva del gasto, asegurando que las apropiaciones.*

- *¿Es válido, conforme a los antecedentes descritos, adjudicar procesos de selección por su presupuesto oficial?*
- *¿La justificación mediante la cual se sustenta la necesidad y la viabilidad de que una entidad pública adjudique un proceso de selección por la totalidad del presupuesto oficial es legal y constitucional, en el evento en que se acredite que la contraprestación es adecuada, equitativa y permite satisfacer las necesidades de la población beneficiaria de forma eficiente?*
- *¿De qué manera el excedente del consumidor estatal puede verse fortalecido o apalancado cuando una entidad pública adjudica un proceso*

## FORMATO PQRS

*de selección por el valor total del presupuesto oficial, siempre que se garantice la satisfacción eficiente de la necesidad pública, la calidad de los bienes o servicios contratados y la adecuada relación costo-beneficio para la administración y la ciudadanía?”*

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: ¿Es procedente que una entidad estatal adjudique un proceso de selección por la totalidad del presupuesto oficial cuando este ha sido debidamente justificado en la etapa de planeación y corresponde al valor necesario para satisfacer la necesidad pública conforme a los principios que rigen la contratación estatal?

### Respuesta:

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de

## FORMATO PQRS

igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En desarrollo de dichos postulados, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece que la contratación estatal tiene por finalidad 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.

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 prevé que las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben desarrollarse con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, mientras que el artículo 25 ibidem exige que las entidades adelanten una adecuada planeación de sus procesos contractuales, soportada en estudios, diseños, proyectos, análisis y demás documentos necesarios para determinar la conveniencia y viabilidad de la contratación.

En el mismo sentido, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que los estudios y documentos previos deben contener, entre otros aspectos, la descripción de la necesidad que la entidad pretende satisfacer, el análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación, así como el valor estimado del contrato y su respectiva justificación. Esta disposición evidencia que la determinación del presupuesto oficial constituye una actividad propia de la etapa de planeación contractual y debe obedecer a criterios técnicos, financieros y de mercado que permitan establecer razonablemente el costo de satisfacción de la necesidad pública.

A su vez, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 consagra el principio de selección objetiva, conforme al cual la escogencia del contratista debe recaer sobre el ofrecimiento más favorable para la entidad y para los fines que ella busca satisfacer, atendiendo los criterios previamente establecidos en los documentos del proceso. De esta disposición no se desprende una obligación de adjudicar necesariamente a la oferta de menor precio, sino a aquella que, de conformidad con las reglas definidas por la entidad y las necesidades que pretende satisfacer, represente la mejor alternativa para el interés público.

Sobre este aspecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto C-609 del 25 de octubre de 2024, indicó que la adjudicación del contrato por la totalidad del presupuesto oficial constituye una modalidad de pacto contractual admisible dentro del Sistema de Compra Pública. Señaló que esta alternativa puede resultar procedente cuando, como resultado de los estudios previos, el análisis del sector y el

## FORMATO PQRS

análisis de los oferentes, la entidad advierte que dicha configuración contractual permite satisfacer adecuadamente la necesidad pública y genera beneficios asociados a la ejecución del contrato, tales como la estabilidad de los precios durante su ejecución o un mejor control del gasto público. Asimismo, precisó que la incorporación de este tipo de mecanismos forma parte de la autonomía de gestión de las entidades estatales, siempre que exista una justificación suficiente en los estudios previos que soportan el proceso de contratación.

De igual forma, la doctrina de Colombia Compra Eficiente ha señalado que el precio constituye uno de los elementos esenciales del contrato estatal y corresponde al valor total que debe asumir la entidad para obtener los bienes, obras o servicios requeridos. En el Concepto C-717 del 11 de junio de 2026 se reiteró que dentro del precio se encuentran comprendidos todos los costos necesarios para la ejecución de las obligaciones contractuales, incluyendo costos directos e indirectos, cargas tributarias, contribuciones, estampillas, gastos asociados a la ejecución y la utilidad esperada por el contratista. Bajo esta perspectiva, el precio ofertado no puede analizarse exclusivamente desde la óptica de una reducción nominal frente al presupuesto oficial, sino a partir de su correspondencia con el costo real de ejecución del contrato y con las condiciones económicas del mercado.

Así las cosas, la evaluación jurídica de una adjudicación no depende de la existencia de una diferencia entre el presupuesto oficial y el valor finalmente adjudicado. Lo relevante es verificar que el presupuesto oficial haya sido estructurado con fundamento en estudios previos suficientes, análisis del sector y condiciones objetivas de mercado; que el valor adjudicado corresponda al costo real de los bienes, obras o servicios requeridos; que la oferta seleccionada satisfaga integralmente la necesidad pública identificada por la entidad; que la selección se haya realizado conforme a las reglas previamente establecidas en los documentos del proceso; y que la contratación garantice una adecuada relación entre costo, calidad, oportunidad y resultados esperados.

Con fundamento en las disposiciones citadas y en la doctrina de Colombia Compra Eficiente, se concluye que el ordenamiento jurídico colombiano no establece una obligación de adjudicar al menor precio ni prohíbe adjudicar por el valor total del presupuesto oficial. En consecuencia, cuando el presupuesto oficial ha sido determinado mediante una adecuada

## FORMATO PQRS

planeación contractual, sustentada en estudios previos, análisis del sector y condiciones objetivas de mercado, y la oferta seleccionada constituye el ofrecimiento más favorable para la satisfacción de la necesidad pública, la adjudicación por la totalidad del presupuesto oficial resulta compatible con los principios de economía, selección objetiva, responsabilidad y eficiencia que rigen la contratación estatal.

Finalmente, debe advertirse que el análisis para resolver problemas específicos en torno a los procesos de contratación debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, 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 corresponderá a los interesados adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

En ese sentido, al tratarse de un análisis que debe realizarse en un procedimiento contractual específico, esta 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

## 2. Razones de la respuesta:

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe a las ramas y órganos del Las entidades estatales, durante la etapa de planeación de los procedimientos de contratación, deben elaborar los estudios y documentos previos que sirven de base para la estructuración del proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones definitivos y el contrato. Los estudios y documentos previos deben incluir el contenido mínimo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, que comprende la información relacionada con la necesidad de la entidad, el objeto, sus especificaciones, permisos, licencias, modalidad de selección, valor, criterios de selección, análisis de riesgo y forma de mitigarlo, garantías, entre otros.

## FORMATO PQRS

Respecto al valor del contrato, señala el artículo citado, en el numeral 4, que la entidad debe incluir en los estudios y documentos previos “el valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos”. Es decir, al estructurar el procedimiento de contratación se debe justificar la manera como definió el valor o presupuesto oficial, para lo cual debe señalar, por ejemplo, si el valor del proceso de contratación se obtuvo del análisis de precios históricos del bien o servicio a adquirir, cotizaciones, actualización de valores de contratos anteriores, estudio de mercado, precios unitarios o cualquier otro mecanismo. Así mismo, tratándose de precios unitarios, la entidad debe señalar la forma como los calculó y el soporte de la estimación de los mismos, en este caso la entidad debe publicar, si esta fue la metodología utilizada, los análisis de precios unitarios o las cotizaciones, de manera que los interesados en el procedimiento de contratación puedan conocer y entender cómo se obtuvo el presupuesto oficial. Ello permitirá que los eventuales proponentes puedan realizar las estimaciones correspondientes, bien sea para presentar observaciones al procedimiento de contratación, por considerar que el presupuesto no es suficiente para cubrir el costo de los bienes o servicios a adquirir, o para decidir si se presenta oferta al procedimiento de selección.

Con base en la información obtenida en la etapa de planeación, la entidad debe estructurar los pliegos de condiciones, para lo cual, deberá contener la información que señala el artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 de 2015, que incluye las reglas relacionadas con los criterios de evaluación y la presentación de las ofertas, así:

Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

(...)

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.

## FORMATO PQRS

Conforme a los anteriores numerales, la entidad debe definir clara y expresamente las condiciones o aspectos a evaluar, relacionados con el costo y calidad ofertados por los proponentes, así como las reglas que deben tener en cuenta los proponentes para elaborar y presentar sus ofertas.

Estos numerales imponen la obligación de definir, en los pliegos de condiciones, las reglas que debe tener en cuenta el proponente para estructurar su ofrecimiento, y a las cuales se sujeta la entidad al realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos previamente establecidos. Por lo tanto, se reitera, la entidad debe evaluar las ofertas con las reglas que definió en el pliego de condiciones durante la etapa de planeación, incluidas las modificaciones realizadas producto de las observaciones presentadas por los interesados y previo a la recepción de las ofertas, por cuanto es el pliego de condiciones el documento que constituye la ley del contrato y donde se deben fijar las reglas claras, objetivas, justas y completas del procedimiento de contratación.

Ahora bien, El precio es el “valor pecuniario en que se estima algo”<sup>1</sup>. En nuestro ordenamiento jurídico, tenemos una definición de precio en el Código Civil y en el Código de Comercio. Ambas codificaciones, al regular el contrato de compraventa, definen el precio como el dinero que el comprador entrega a cambio de la cosa vendida:

“[Artículo 1849 del Código Civil]: La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquella se dice vender y esta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.

[Artículo 905 del Código de Comercio]: La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a transmitir la propiedad de una cosa y la otra a pagarla en dinero. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio”.

Como es sabido, uno de los elementos de los contratos estatales es el precio, que por lo general se identifica con el valor del contrato. Aunque no todo contrato lo incluye –pues también existen negocios gratuitos– lo usual es que los contratos estatales se configuren como onerosos y, la mayoría de las veces,

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española.

## FORMATO PQRS

como conmutativos, cuando hay un acuerdo entre el objeto y la contraprestación pactado por escrito entre la entidad estatal y el contratista<sup>2</sup>. El precio es un importante elemento para el contratista, porque equivale a la remuneración que la entidad contratante le pagará como retribución por la ejecución de las obligaciones de dar, hacer o no hacer previstas a su cargo en el contrato. El precio, entonces, es el valor que se da por el objeto, generalmente en dinero, que debe ser determinado o determinable<sup>3</sup>, en los términos de los artículos 1864 y 1865 del Código Civil y, de manera general está compuesto por dos elementos esenciales: los costos y la utilidad, cuya estructuración interna depende de las condiciones técnicas, financieras, regulatorias, etc. de cada contrato<sup>4</sup>.

Desde la etapa de planeación, en la fase precontractual, las entidades estatales deben calcular tanto el valor estimado del contrato como el presupuesto oficial destinado para satisfacer la necesidad que se pretende suplir con el contrato, mediante la realización del análisis del sector –que incluye el estudio del mercado– y definir la metodología con la cual estructurarán el precio del contrato. Dicho de otro modo, hace parte de los estudios previos la definición del esquema que la Administración usará para estipular el precio. Tal metodología generalmente depende del tipo de contrato, pues hay algunas modalidades más comunes en los de obra pública; otras más utilizadas en los de prestación de servicios y otras más indicadas para los de concesión, por mencionar algunos ejemplos<sup>5</sup>. No hay, pues, una sola metodología para pactar

---

<sup>2</sup> Al respecto, la doctrina sostiene que “Los contratos instados por los entes, organismos y entidades del sector público [...] tienen [...] un carácter oneroso. Efectivamente, el carácter sinalagmático del contrato comporta [...] que cada una de las partes subjetivas recíprocamente tienen una serie de derechos y obligaciones, y el término oneroso nos indica igualmente que el contrato tiene prestaciones recíprocas entre sus partes, por lo que en un contrato en el que existe una determinada prestación (la entrega de un bien mueble, la prestación de un servicio, la realización de una obra) es evidente que debe ser retribuida mediante el abono de la correspondiente contraprestación, es decir, el carácter oneroso del contrato se refiere a la contraprestación que se ofrece por la entidad adjudicadora al contratista por la realización de las actividades objeto del contrato” (Cfr. FERNÁNDEZ ASTUDILLO, José María: El nuevo régimen de la contratación pública. Madrid: Wolker Kluwer, 2018. P. 268).

<sup>3</sup> MARÍN CORTÉS, Fabián G. El precio. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo, Medellín, 2012, p. 60.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A sentencia de 19 de julio de 2018, M.P. Marta Nubia Velázquez Rico, Rad. 2013-01826(57.576)

<sup>5</sup> “La manera como las ofertas presentan el precio varía demasiado, incluso por razón de la costumbre que se impone en determinados negocios. Por ejemplo, tratándose de la compraventa, del suministro o la prestación de servicios profesionales –entre otros contratos, que de hecho son la mayoría– el valor que se ofrece no se desglosa para revelar al destinatario su estructura de costos. El proponente se limita a establecer una cifra por la que está dispuesto a asumir ciertas obligaciones, pero el comprador desconoce cómo se

## FORMATO PQRS

el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas, en la contratación estatal. Dentro de tales esquemas de establecimiento del precio pueden citarse, entre otros: i) los precios unitarios –calculados de acuerdo con las unidades que componen el objeto del contrato–, ii) el precio global –que equivale al monto total, sin discriminar unidades–, y iii) la administración delegada de recursos –en la que se distinguen los costos de inversión de los honorarios del administrador–.

En consecuencia, tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como las excluidas de este –es decir, las que tienen un régimen especial– gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. En tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios; es más pertinente para los contratos de tracto sucesivo, como lo son, por ejemplo, los contratos de suministro y obra, respectivamente. Por ende, la metodología de delimitación de sus variables –ítems y porcentajes– debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio, y que se armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía, el cual exige la optimización de los recursos públicos.

En la etapa precontractual de la contratación estatal, cuando la Administración está elaborando los estudios previos, para lograr con éxito el proceso de contratación que requiere para satisfacer una necesidad de bienes,

---

compone internamente, es decir, no sabe –ni usualmente le interesa conocerlo– qué parte del valor corresponde a gastos de mano de obra, de transporte, de energía, cuál es la utilidad esperada, entre otros conceptos. En estos casos se limita a conocer con claridad absoluta cuánto le costará el bien o el servicio, porque es lo que pagará.

Sin embargo, en otros negocios, como la obra pública, la concesión y la consultoría, el Estado está acostumbrado a que se desglosen intensamente los costos, exigiendo no sólo el precio total sino una distinción entre los *costos directos* y los *costos indirectos*. Los primeros son los gastos imprescindibles para ejecutar la obra, entre los que se encuentra: la adquisición de materiales, insumos y suministros, la inversión en equipos, el pago de la mano de obra de las cuadrillas de trabajadores obreros y otros gastos afines –representados en los *ítems* que componen el contrato–. Los costos *indirectos* aluden a los gastos que también son necesarios para la obra, pero que no hacen parte de los elementos mismos con los que se construye, es decir, se trata de los costos de administración de la obra, los imprevistos que se presentan durante su ejecución y la utilidad esperada” (MARÍN CORTÉS, Fabián. El precio. Serie: Las cláusulas del contrato estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2012. pp. 63-64).

## FORMATO PQRS

obras o servicios con la finalidad de cumplir los cometidos estatales, debe analizarse, según el objeto a contratar, cuál es el tipo de contrato, las obligaciones y prestaciones a pactar que mejor satisfagan los intereses de la Administración como entidad contratante. Es así como, por ejemplo, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 permite que dentro del contenido de un contrato estatal se admitan las estipulaciones conformes con las normas civiles, comerciales y las especiales previstas en dicha ley que correspondan a su esencia y naturaleza. Por ello, las entidades pueden celebrar todos los contratos y acuerdos permitidos por la autonomía de la voluntad requeridos para cumplir con los fines estatales.

Los contratos estatales admiten todas las modalidades, condiciones y estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades del Estatuto General de Contratación y los de la buena administración. Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 13 y 32 de la Ley 80 de 1993, permite concluir que las entidades estatales pueden celebrar los contratos necesarios para la consecución de sus fines, ya sean estos nominados y típicos<sup>6</sup> en la legislación civil y comercial de derecho privado<sup>7</sup> o en el Estatuto General de Contratación Pública<sup>8</sup> o bien pueden acudir a los contratos atípicos, donde sus estipulaciones pueden ser puramente de creación de la voluntad de las partes –siempre y cuando no contraríen normas de orden público– o pueden ser mixtas, haciendo uso de estipulaciones que responden a diferentes combinaciones de objetos contractuales<sup>9</sup>.

Ahora bien, en atención al problema jurídico planteado, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 consagra el principio de selección objetiva, conforme al cual la escogencia del contratista debe recaer sobre el ofrecimiento más favorable para la entidad y para los fines que ella busca satisfacer, atendiendo los criterios previamente establecidos en los documentos del proceso. De esta disposición no se desprende una obligación de adjudicar necesariamente a la oferta de menor precio, sino a aquella que, de conformidad con las reglas definidas por la entidad

---

<sup>6</sup> Que tienen una definición y regulación establecida en la ley.

<sup>7</sup> Por ejemplo: contratos de compraventa, suministro, depósito, seguro, arrendamiento, mutuo, mandato etc.

<sup>8</sup> Por ejemplo: contratos de obra pública, prestación de servicios, consultoría, concesión, fiducia pública y encargo fiduciario.

<sup>9</sup> OSPINA MENA, Jesús Marino. Régimen de la Contratación Estatal. Un salto a la contratación líquida, Ed 1ª Dike, 2020, Bogotá, p. 164.

## FORMATO PQRS

y las necesidades que pretende satisfacer, represente la mejor alternativa para el interés público.

Sobre este aspecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto C-609 del 25 de octubre de 2024, indicó que la adjudicación del contrato por la totalidad del presupuesto oficial constituye una modalidad de pacto contractual admisible dentro del Sistema de Compra Pública. Señaló que esta alternativa puede resultar procedente cuando, como resultado de los estudios previos, el análisis del sector y el análisis de los oferentes, la entidad advierte que dicha configuración contractual permite satisfacer adecuadamente la necesidad pública y genera beneficios asociados a la ejecución del contrato, tales como la estabilidad de los precios durante su ejecución o un mejor control del gasto público. Asimismo, precisó que la incorporación de este tipo de mecanismos forma parte de la autonomía de gestión de las entidades estatales, siempre que exista una justificación suficiente en los estudios previos que soportan el proceso de contratación.

De igual forma, la doctrina de Colombia Compra Eficiente ha señalado que el precio constituye uno de los elementos esenciales del contrato estatal y corresponde al valor total que debe asumir la entidad para obtener los bienes, obras o servicios requeridos. En el Concepto C-717 del 11 de junio de 2026 se reiteró que dentro del precio se encuentran comprendidos todos los costos necesarios para la ejecución de las obligaciones contractuales, incluyendo costos directos e indirectos, cargas tributarias, contribuciones, estampillas, gastos asociados a la ejecución y la utilidad esperada por el contratista. Bajo esta perspectiva, el precio ofertado no puede analizarse exclusivamente desde la óptica de una reducción nominal frente al presupuesto oficial, sino a partir de su correspondencia con el costo real de ejecución del contrato y con las condiciones económicas del mercado.

Así las cosas, la evaluación jurídica de una adjudicación no depende de la existencia de una diferencia entre el presupuesto oficial y el valor finalmente adjudicado. Lo relevante es verificar que el presupuesto oficial haya sido estructurado con fundamento en estudios previos suficientes, análisis del sector y condiciones objetivas de mercado; que el valor adjudicado corresponda al costo real de los bienes, obras o servicios requeridos; que la oferta seleccionada satisfaga integralmente la necesidad pública identificada por la entidad; que la selección se haya realizado conforme a las reglas previamente establecidas en

## FORMATO PQRS

los documentos del proceso; y que la contratación garantice una adecuada relación entre costo, calidad, oportunidad y resultados esperados.

Con fundamento en las disposiciones citadas y en la doctrina de Colombia Compra Eficiente, se concluye que el ordenamiento jurídico colombiano no establece una obligación de adjudicar al menor precio ni prohíbe adjudicar por el valor total del presupuesto oficial. En consecuencia, cuando el presupuesto oficial ha sido determinado mediante una adecuada planeación contractual, sustentada en estudios previos, análisis del sector y condiciones objetivas de mercado, y la oferta seleccionada constituye el ofrecimiento más favorable para la satisfacción de la necesidad pública, la adjudicación por la totalidad del presupuesto oficial resulta compatible con los principios de economía, selección objetiva, responsabilidad y eficiencia que rigen la contratación estatal.

Finalmente, debe advertirse que el análisis para resolver problemas específicos en torno a los procesos de contratación debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, 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 corresponderá a los interesados adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

En ese sentido, al tratarse de un análisis que debe realizarse en un procedimiento contractual específico, esta 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

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

- Ley 80 de 1993, artículo 41.
- Ley 1150 de 2007, artículo 7.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.3.1.18.

## FORMATO PQRS

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

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el régimen contractual de las ESAL con fundamento en el Sobre el régimen del precio en la contratación estatal, se pronunció esta Subdirección en los conceptos 4201912000007092 del 29 de noviembre de 2019, 2201913000008566 del 18 de noviembre de 2019, 4201913000007822 de 27 de diciembre de 2019, C-037 del 28 de enero de 2020, C-191 del 16 de marzo de 2020 y C-211 del 8 de abril de 2020, C-469 del 27 de septiembre de 2020, C-480 del 16 de septiembre de 2020, C-059 del 10 de marzo de 2021, C-613 del 6 de octubre de 2022, C-716 del 15 de noviembre de 2022, C-017 del 22 de febrero de 2022, C-104 del 27 de abril de 2023, C-609 del 25 de octubre de 2024 y C-717 del 11 de junio de 2026. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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

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

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades

## FORMATO PQRS

públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

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)

Instagram: [@colombiacompraeficiente](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: | Daniel Eduardo Rojas<br>Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó:  | Juan David Cárdenas<br>Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó:  | Carolina Quintero Gacharná<br>Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE  |