

FORMATO PQRS

EXPEDICIÓN DE ADENDAS – Límite temporal de la expedición de adendas - Límite material de la expedición de adendas

[...] La interpretación de esta norma supone diferenciar entre dos (2) tipos de ajustes que pueden dar lugar a la expedición de adendas: i) los referidos a las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del pliego definitivo y, en general, a cualquier contenido distinto del cronograma del procedimiento de selección y ii) los del cronograma. El primer tipo de adendas puede ser realizada hasta antes del vencimiento del plazo para la recepción de ofertas, mientras que las segundas, también pueden realizarse luego del cierre del proceso, antes de la adjudicación del contrato, en las que solo se permite modificar los plazos de las etapas siguientes. Por tanto, aunque las condiciones técnicas, jurídicas y económicas no son modificables después de la presentación de las propuestas, nada obsta para que, vencido el plazo para su presentación, se amplíen o modifiquen los plazos de las siguientes etapas, de acuerdo con segundo inciso del artículo 2.2.1.1.2.2.1.

[...]

Las adendas pueden modificar aspectos de los pliegos que no sean sustanciales, pueden cambiar cosas como el cronograma del proceso, o pueden abrir la posibilidad de que un material no previsto inicialmente, sea utilizado en la elaboración de lo que la entidad requiere. Debe tenerse en cuenta que mediante adendas que no se pueden cambiar asuntos sustanciales como son el objeto del contrato, el mecanismo de selección y el presupuesto. Las adendas además deben cumplir todos los requisitos de publicidad del pliego de condiciones, ya que, para garantizar seguridad jurídica en el marco del proceso, las reglas no pueden variar a espaldas de los eventuales interesados. [...]

FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 27 de diciembre del 2024



Señora:

Ana Alejandra Garzón Jamaica

aleja-garzon@hotmail.com

Vichada, Puerto Carreño

Concepto C-1020 de 2024

Temas: EXPEDICIÓN DE ADENDAS – Límite temporal de la expedición de adendas – Límite material de la expedición de adendas

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. P20241218012654 acumulada con la Nro. P20241218012656.

Estimada señora Garzón;

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 18 de diciembre del 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[...] cuando hay un error de transcripción del estudio previo al pliego de condiciones definitivo, es procedente tomar y evaluar los indicadores establecidos en el estudio previo que procedimiento de debe seguir.

[...]

FORMATO PQRS

Cuando se estipula por error en el pliego de condiciones definitivo y estudio previo el indicar de endeudamiento de mayor o igual; que se debe hacer [...]"

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: ¿Cuáles son los límites que tiene una entidad para modificar el pliego de condiciones cuando se presentan errores en los criterios técnicos, jurídicos y/o financieros?

Respuesta:

En respuesta al problema planteado esta Subdirección manifiesta:

En lo relacionado a la modificación de los pliegos de condiciones, resulta necesario aclarar que las Entidades Estatales pueden modificar el contenido técnico, jurídico y económico de estos documentos del proceso, a través de

FORMATO PQRS

adendas, bien sea como consecuencia de las observaciones recibidas por parte de los interesados o por *iniciativa de la misma entidad*.

Sobre el particular, debe precisarse que la expedición de adendas frente a las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del pliego definitivo, deben ser realizada hasta antes del vencimiento del plazo para la recepción de ofertas. Ahora bien, aunque las condiciones técnicas, jurídicas y económicas no son modificables después de la presentación de las propuestas, nada obsta para que, vencido el plazo para su presentación, se amplíen o modifiquen los plazos de las siguientes etapas, de acuerdo con segundo inciso del artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015.

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso advertir que, las adendas solo pueden modificar aspectos de los pliegos que no sean sustanciales, esto quiere decir, que no se podrán modificar aspectos tales como lo son el objeto del contrato, el mecanismo de selección y el presupuesto. Adicionalmente, las adendas deberán cumplir con todos los requisitos de publicidad previstos en el pliego de condiciones para garantizar seguridad jurídica en el marco del proceso.

Finalmente, si bien no es posible la utilización de adendas que permitan la modificación de ciertos aspectos dentro del proceso de selección, cuando se ha superado el término previsto en la legislación, esto no es impedimento, para que en el evento de presentarse circunstancias que no modifican sustancialmente las características del proceso, se pueda acudir a la figura del saneamiento o en su defecto, cuando se trate de un asunto netamente formal o de digitación, expedir el respectivo acto administrativo de corrección, dada la naturaleza del pliego de condiciones.

3. Razones de la respuesta

La respuesta anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

- El pliego de condiciones es la hoja de ruta o plan¹ sobre el cual se diseña,

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

FORMATO PQRSD

estructura y concreta el procedimiento de selección de contratistas, y 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”².

- Así, el pliego es un instrumento en el cual se materializa el principio de transparencia, pues en él se prefijan 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 contenido³ está previsto en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.
- De conformidad con lo anterior, la Administración tiene la facultad de configurar las reglas y exigencias de los pliegos de condiciones de manera libre, dentro de los parámetros y límites establecidos por el ordenamiento jurídico⁴, con fundamento en los estudios realizados en la fase de planeación. Además, tiene la carga de elaborarlos de manera idónea, objetiva, clara, precisa y completa, tal como se deduce de la disposición recién citada.
- Sin perjuicio de lo anterior, puede ocurrir que surja la necesidad de efectuar correcciones, aclaraciones o modificaciones, 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 proceso, de manera que, pese a la planeación previa y el cumplimiento de las disposiciones aplicables, es posible que sea necesario modificar el pliego de

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

³ 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.

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

FORMATO PQRS

condiciones.

- De esta forma, 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*.
- Sin perjuicio de lo anterior, como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, dichas modificaciones pueden realizarse por medio de cualquier otro documento que contenga la manifestación de voluntad de la entidad de aclarar, añadir, adicionar, reemplazar o cambiar un aspecto o condición, incluida en los documentos del procedimiento de contratación, independientemente que a dicho documento se le titule como *adenda*, siempre que mediante dicho documento se modifiquen los pliegos de condiciones⁵.

⁵ En la sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del 16 de septiembre de 2013, expediente No. 30.571, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, el Consejo de Estado se pronunció sobre la fuerza vinculante que tienen las respuestas a las observaciones y solicitud de aclaración a los pliegos de condiciones:

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

[...]

“Siguiendo el lineamiento expuesto, en criterio de la Sala, independientemente de que el contenido de la modificación se encuentre comprendido en un documento que no tenga el rótulo de “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

FORMATO PQRSD

- Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, numeral 5, de la Ley 80 de 1993 –modificado por el artículo 89 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015, conviene diferenciar entre dos (2) tipos de ajustes que pueden dar lugar a la expedición de adendas: i) los referidos a las condiciones técnicas, jurídicas y económicas del pliego definitivo y, en general, a cualquier contenido distinto del cronograma del procedimiento de selección y ii) los del cronograma.
- El primer tipo de adendas puede ser realizada hasta antes del vencimiento del plazo para la recepción de ofertas, mientras que las segundas, también pueden realizarse luego del cierre del proceso, antes de la adjudicación del contrato, en las que solo se permite modificar los plazos de las etapas siguientes. Por tanto, aunque las condiciones técnicas, jurídicas y económicas no son modificables después de la presentación de las propuestas, nada obsta para que, vencido el plazo para su presentación, se amplíen o modifiquen los plazos de las siguientes etapas, de acuerdo con segundo inciso del artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015.
- Como se observa, tanto para la licitación pública, como para los demás procedimientos de selección de contratistas, las normas legales y reglamentarias prevén la posibilidad de modificar los pliegos de condiciones mediante *adendas*.
- No obstante, respecto de las adendas proferidas antes del cierre del proceso, es claro que existen ciertos límites temporales para la expedición y publicación de las adendas. En primer lugar, es necesario que las mismas se publiquen entre las 7:00 am y las 7:00 pm de un día hábil. En segundo lugar, esta publicación debe realizarse a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas “a la hora fijada para tal presentación”.

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 PQRS

- Así, a modo de ejemplo, si el plazo para presentar ofertas –cierre del proceso– venciera a las 3:00 pm del jueves 22 de octubre, el plazo para publicar adendas terminaría a las 3:00 pm del miércoles 21 de octubre. En tercer lugar, existe una regla de excepción que deriva directamente del artículo 30-5 de la Ley 80 de 1993, y se reitera en la norma citada del Decreto 1082 de 2015, para la licitación pública, donde las adendas no podrán expedirse dentro de los tres (3) días hábiles anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, sino que deberán expedirse antes de dicho momento.
- En ese orden de ideas, las normas prevén dos límites temporales para la publicación de las adendas: i) tres (3) días hábiles antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas para la licitación pública y ii) un día hábil antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas para las demás modalidades de selección.
- En conclusión, las Entidad Estatales deben respetar el término del artículo 2.2.1.1.2.2.1 y, por ende, solo puede expedir y publicar adendas a más tardar el día hábil anterior, hasta la hora fijada para la presentación de las ofertas del día hábil siguiente –esto es, del cierre del proceso–. Además de lo anterior, de acuerdo con dicha disposición las adendas deben publicarse en días hábiles, entre las 7:00 am y las 7:00 pm.
- De acuerdo con lo expuesto, el pliego de condiciones es el núcleo esencial del proceso de contratación, sin embargo, los límites materiales a su modificación no se encuentran expresamente establecidos en la ley. No obstante, lo cierto es que, el pliego de condiciones, en principio, tiene una vocación de ser un documento definitivo, en la medida en que su contenido proporciona seguridad jurídica a los agentes intervinientes en el proceso de selección. Sin embargo, al ser el documento que desarrolla las condiciones de participación y el contenido del contrato a suscribir puede suscitar dudas o presentar imprecisiones, por lo cual éstos pueden ser modificados más adelante en el curso del proceso mediante adendas.
- Sin perjuicio de esto, es preciso advertir que, las adendas solo pueden modificar aspectos de los pliegos que no sean sustanciales, lo que significa

FORMATO PQRS

que pueden cambiar asuntos como el cronograma del proceso, o pueden abrir la posibilidad de que un material no previsto inicialmente sea utilizado en la elaboración de lo que la entidad requiere. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que mediante adendas que no se pueden cambiar asuntos sustanciales como son el objeto del contrato, el mecanismo de selección y el presupuesto. Adicionalmente, las adendas además deben cumplir todos los requisitos de publicidad del pliego de condiciones, ya que, para garantizar seguridad jurídica en el marco del proceso, las reglas no pueden variar a espaldas de los eventuales interesados.

- Sobre el asunto, el Consejo de Estado ha señalado que con la finalidad de expedir reglas claras y precisas, la entidad con posterioridad a la publicación del proyecto de pliegos o el pliego de condiciones definitivo, puede realizar modificaciones y aclaraciones que no afecten la esencia o sustancia del proceso de selección, siempre en pro de garantizar el correcto desarrollo del proceso de selección, y en consonancia de los principios de la función administrativa y los contenidos en la Ley 80 de 1993.
- Lo anterior además por cuanto, permitir la modificación del pliego de condiciones por fuera de los límites temporales y materiales anteriormente descritos, abriría la puerta a la modificación incesante de los pliegos y con ello a la falta de claridad sobre la comprensión de las reglas del proceso, lo cual podría dar pie a la generación de yerros, que deban ser interpretados en contra la entidad, dada las reglas interpretativas que rigen los contratos.
- Finalmente, si bien no es posible la utilización de adendas que permitan la modificación de ciertos aspectos dentro del proceso de selección, cuando se ha superado el término previsto en la legislación, esto no es impedimento, para que en el evento de presentarse circunstancias que no modifican sustancialmente las características del proceso, se pueda acudir a la figura del saneamiento o en su defecto, cuando se trate de un asunto netamente formal o de digitación, expedir el respectivo acto administrativo de corrección, dada la naturaleza del pliego de condiciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

FORMATO PQRS

- Ley 80 de 1993. Artículo 24, numeral 5. Artículo 30, numeral 30.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.1.2.2.1, 2.2.1.1.2.1.3, 2.2.1.2.1.5.2. numeral 4.
- Ley 1474 del 2011. Artículo 89.
- 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, expediente No. 30.571, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia de 20 de febrero de 2014. Exp. 28.342. M.P Stella Conto Diaz Del Castillo.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

En lo relacionado con el ámbito de la consulta, esta Subdirección se ha pronunciado sobre la facultad que tienen las Entidades Estatales para modificar los pliegos de condiciones o documentos equivalentes, en los Conceptos Nro. 2201913000006236 de 26 de agosto de 2019, C-465 del 27 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-557 del 21 de agosto de 2020, C-674 del 18 de noviembre de 2020, C-419 del 12 de agosto de 2021, C-744 del 4 de febrero de 2022, C-647 del 5 de octubre de 2022, C-788 de 2022, C-888 del 21 de diciembre de 2022, C-393 del 9 de septiembre de 2024, C-432 del 16 de septiembre del 2024 y C-782 del 18 de noviembre del 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Le informamos que ya se encuentra disponible la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación. En este documento se podrán consultar una serie de pautas para el manejo ofertas artificialmente bajas, en línea con las mejores prácticas internacionales en la materia. Puede consultar la

FORMATO PQRSD

versión actualizada en el siguiente enlace:
<https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0>

De otra parte, publicamos la Guía para incentivar la participación de Mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública. Este instrumento tiene como finalidad ofrecer información de valor para que las Entidades Estatales fomenten de manera efectiva la participación de las mujeres en el mercado de compras públicas. La guía se encuentra disponible para consulta en el siguiente enlace:
<https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres>

También lo invitamos a consultar la versión VIII de 2024, del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con la participación de las MIPYMES en los procesos de compra y contratación pública, el cual se puede descargar en la página web de la Agencia:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/boletin_de_realtoria_viii.pdf

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-Contrataci3n-P3blica-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,



FORMATO PQRSD

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Ana María Ortiz Ballesteros
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Martha Alicia Romero Vargas
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE