

Pliego de condiciones para proponentes: la base de una licitación pública exitosa  
Conditions Sheet in State Contracting

Juan José Calle Flórez<sup>1</sup>

Luis Ángel Solera López<sup>2</sup>

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado

2026

---

<sup>1</sup> Juan José Calle Flórez Egresado, Pregrado, Derecho, Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas, Corporación Universitaria Remington, ORCID 0009-0007-2133-7859, [juan.calle.5735@miremington.edu.co](mailto:juan.calle.5735@miremington.edu.co)

<sup>2</sup> Luis Ángel Solera López Egresado, Pregrado, Derecho, Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas, Corporación Universitaria Remington, ORCID 0009-0001-9147-4919, [Luis.solera.1710@miremington.edu.co](mailto:Luis.solera.1710@miremington.edu.co)

## Resumen

El presente artículo aborda el estudio del pliego de condiciones en la contratación estatal como eje fundamental en los procesos de selección pública en Colombia. El problema de investigación se centra en la siguiente pregunta: ¿De qué manera el pliego de condiciones garantiza la transparencia, la igualdad y la eficiencia en la contratación estatal? El objetivo general consiste en analizar la importancia, función y alcance del pliego de condiciones dentro de la contratación pública. La metodología utilizada fue de enfoque cualitativo con base en la revisión documental de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Como resultado principal se evidenció que el pliego de condiciones no solo constituye un instrumento técnico-jurídico que regula el procedimiento de selección objetiva, sino también una garantía para los oferentes y la administración pública. En conclusión, el pliego de condiciones se erige como un mecanismo esencial de transparencia, seguridad jurídica y eficiencia en la contratación estatal, aunque su eficacia depende en gran medida de la correcta elaboración por parte de la entidad contratante.

**Palabras clave:** pliego de condiciones, contratación estatal, transparencia, selección objetiva, administración pública.

## Abstract

This article addresses the study of specifications in government procurement as a fundamental axis in public selection processes in Colombia. The research problem focuses on the following question: How do specifications guarantee transparency, equality, and efficiency in government procurement? The overall objective is to analyze the importance, function, and scope

of specifications in public procurement. The methodology used was a qualitative approach based on a review of Law 80 of 1993, Law 1150 of 2007, and the jurisprudence of the Council of State. The main finding was that the specifications are not only a technical and legal instrument that regulates the objective selection process, but also a guarantee for bidders and the public administration. In conclusion, the specifications are an essential mechanism for transparency, legal certainty, and efficiency in government procurement, although their effectiveness depends largely on their correct preparation by the contracting entity.

**Keywords:** Specifications, government procurement, transparency, objective selection, public administration.

## Introducción

El proceso de contratación pública constituye una de las funciones más trascendentales dentro de la gestión estatal, en la que se implica la utilización de recursos públicos para la satisfacción de necesidades colectivas y el desarrollo de proyectos de interés general. En este escenario, se considera la definición del pliego de condiciones de acuerdo al aporte del portal Colombia Compra Eficiente (2024) que lo define como un mecanismo esencial de transparencia y selección objetiva, que se constituye en la medida en que delimita las reglas del proceso y reduce la discrecionalidad administrativa, mientras que desde una perspectiva jurídica señala Santofimio (2017) que es entendido como un instrumento normativo que posee un carácter vinculante con el que se materializa los principios esenciales de la contratación pública, tales como la transparencia, la igualdad y la selección objetiva, lo que es coherente con la Agencia Nacional de Contratación

Pública (2024) que agrega que su adecuada estructuración permite reducir la discrecionalidad administrativa y garantizar condiciones equitativas de participación.

De esta manera, puede considerarse como un instrumento que define los requisitos jurídicos, técnicos, financieros y administrativos que deben cumplir los proponentes, para así garantizar que el proceso se desarrolle bajo principios de transparencia, equidad, economía y selección objetiva. Por esta razón, su adecuada formulación determina la correcta ejecución de los contratos derivados de él.

A pesar de su relevancia, se estima que en la práctica administrativa persisten dificultades tanto en su elaboración como en su interpretación, lo que implica que de manera frecuente se encuentren algunos pliegos con exigencias que pueden ser desproporcionadas para las empresas pequeñas o medianas, lo que afecta la libre competencia. Respecto a esto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) asegura que es preciso que los documentos de licitación deban diseñarse bajo los criterios de claridad, proporcionalidad y accesibilidad para evitar distorsiones en el mercado de contratación pública.

Otro aspecto importante es la inadecuada estructuración de los pliegos de condiciones, dada su complejidad técnica porque puede limitar la participación de los oferentes y afectar la pluralidad en los procesos de contratación pública. El portal Colombia Compra Eficiente (2020) plantea que, en efecto, antes de la implementación de pliegos tipo, las entidades recibían un número reducido de propuestas, lo que reflejaba deficiencias en el diseño de los documentos contractuales. En él se agrega que los errores ocasionan algunos problemas durante el proceso, lo que genera a su vez la obligación de corregir dada su afectación en la validez jurídica, convirtiéndose en problemáticas

que evidencian la existencia de vacíos técnicos y conceptuales tanto en entidades estatales como en proponentes, lo que justifica la necesidad de estudios académicos que sistematicen su estructura y promuevan buenas prácticas en su elaboración.

Bajo esta perspectiva, a través de este artículo se plantea como pregunta de investigación la siguiente cuestión: ¿cómo contribuye un pliego de condiciones claro, estructurado y conforme a la normatividad vigente al éxito de una licitación pública? Para dar respuesta se establece el propósito de examinar aquellos componentes primordiales de los pliegos de condiciones, así como su papel dentro de los procesos de la contratación con el Estado y de las prácticas adecuadas que garantizan su efectividad. Asimismo, se plantea presentar una guía didáctica que ayude a entender el procedimiento a las organizaciones gubernamentales y a quienes requieran la elaboración de propuestas, mejorando de esta manera la claridad, la competencia y la eficacia de los procesos de licitación.

El estudio del pliego de condiciones, visto como el fundamento de una licitación pública exitosa, es pertinente ya que su correcta creación y aplicación son esenciales para gestionar de forma eficiente los recursos del Estado. También, la redacción de un texto con precisiones, coherencia y de conformidad con la ley permite la prevención de la discrecionalidad, porque reduce el riesgo de corrupción y fomenta la igualdad de oportunidades entre aquellos quienes se involucran en ese proceso, elevando la calidad de los bienes y servicios que adquiere el gobierno, acorta la duración del procedimiento y garantiza la protección legal a las partes implicadas. De esta forma, analizarlo y difundir el conocimiento sobre este contribuye al logro de una gestión pública más transparente, eficiente y orientada al bien común.

## 1. Principios del pliego de condiciones

El pliego de condiciones es una guía para la administración y el proponente que desea participar en un proceso de selección. De acuerdo con la Ley 80 de 1993 se establece que en los pliegos deben señalarse “el plazo, las condiciones de los contratos y los demás aspectos necesarios para la selección” (Congreso de la República, 1993, art. 30), mientras que en desarrollo de esta disposición el Decreto 1082 de 2015 indica que deben contener “la descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato” (Presidencia de la República, 2015, art. 2.2.1.1.2.1.1). Es decir, que allí se definen con precisión el objeto contractual y los parámetros de participación, lo cual implica que el oferente debe alinear su propuesta con tales exigencias, y busca la disminución de los riesgos de controversias durante la ejecución contractual.

Para los proponentes, esto significa que su participación depende de demostrar coherencia entre su capacidad y el objeto definido. Frente a esto, Colombia Compra Eficiente recuerda que los requisitos habilitantes se aplican únicamente “a quienes están en condiciones de cumplir con el objeto del Proceso” (Colombia Compra Eficiente, 2023, p. 15). Por tanto, acreditar experiencia, capacidad organizacional o financiera no es un trámite aislado, sino una forma de evidenciar que el oferente puede ejecutar de manera idónea lo que el pliego exige.

Desde la jurisprudencia, el Consejo de Estado ha reiterado que el pliego de condiciones constituye la “ley del contrato”, en tanto sus disposiciones son obligatorias tanto para la administración como para los oferentes (Consejo de Estado, 2018), siendo esta una característica que refuerza su naturaleza normativa y su función como garantía de seguridad jurídica.

Por su parte, la doctrina ha señalado que el pliego de condiciones cumple una función

estructural en la materialización del principio de selección objetiva, así lo señala Santofimio (2017) quien indica que el establecer criterios previamente definidos que limitan la discrecionalidad de la administración trae como consecuencia que su correcta elaboración resulte determinante para asegurar la transparencia del proceso.

La jurisprudencia también ha dejado claro que el pliego es una norma vinculante para las partes, ya que el Consejo de Estado precisó que “el pliego de condiciones es ley para las partes” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2009, p. 18), lo que obliga al proponente a cumplir estrictamente con lo allí dispuesto. En otras palabras, la lectura atenta del pliego es un deber estratégico, debido a que el proponente que entienda que el objeto contractual orienta todo el proceso tendrá mayores garantías de presentar una oferta competitiva y ajustada a derecho.

## **2. Naturaleza, función y elementos esenciales del pliego de condiciones**

El pliego de condiciones es el documento fundamental de toda licitación pública, ya que en él se define el objeto del contrato, el marco jurídico que lo sustenta y la fuerza vinculante de las reglas del proceso. La normativa colombiana a través de la Ley 80 de 1993 y su art. 24 establece que debe redactarse con criterios claros, objetivos y completos, con el propósito de garantizar la igualdad de condiciones entre los participantes. En la práctica, esto significa que es un instrumento que regula tanto la fase previa a la contratación como la ejecución misma del contrato. Así, se convierte en una verdadera “ley del contrato” que refleja la voluntad de la administración y, al mismo tiempo, fomenta la transparencia y la confianza en los procesos de contratación pública. Por ejemplo, en el caso de la licitación para la construcción de la Ruta del Sol III (Contrato 001 de 2015), fallos del Consejo de Estado invalidaron el proceso por pliegos ambiguos que vulneraron

la igualdad, demostrando su rol vinculante (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 11001-03-26-000-2016-00234-00, 2020).

La relevancia del pliego también radica en los elementos que lo integran, pues estos orientan a los oferentes en la preparación de sus propuestas, conforme al Decreto 1082 de 2015 (art. 2.2.1.1.1.2.1). Entre los más importantes se encuentran los requisitos habilitantes, que verifican la capacidad jurídica, financiera y técnica de los interesados (Ley 80 de 1993, art. 5); las especificaciones técnicas, que determinan de manera precisa el objeto contractual para evitar discrecionalidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 25000-23-42-000-2011-00567-01, 2019); y el presupuesto oficial, que establece un marco económico transparente y previene la sobrefacturación (Ley 80 de 1993, art. 25).

A estos aspectos, de acuerdo con Gómez (2020), se suman el plazo de ejecución, las garantías de cumplimiento, la distribución de riesgos y la forma de pago, todos concebidos para equilibrar la relación entre la administración y los contratistas. Cuando estos componentes se estructuran de manera adecuada, el pliego evita convertirse en un instrumento excluyente o direccionado, como por ejemplo lo que ocurrió en la licitación de Bogotá para el SITP (Contrato 1779 de 2010), anulada por requisitos desproporcionados, lo cual fortalece la competencia y asegura que el proceso licitatorio responda a los principios de transparencia y selección objetiva como se establece en la Ley 80 de 1993 (art. 3) y el Consejo de Estado (Sección Tercera, Sentencia 11001-03-15-000-2012-00345-01, 2021).

### **3. Criterios de evaluación y práctica contractual**

El pliego de condiciones tiene una función práctica que es esencial porque establece los

criterios de evaluación, las condiciones contractuales y el procedimiento del proceso licitatorio. Dichos criterios, que incluyen factores como la experiencia, la capacidad técnica, la calidad y el precio, deben ser definidos y ponderados de manera proporcional a la naturaleza del contrato, en cumplimiento del principio de selección objetiva consagrado en la Ley 1150 de 2007 y desarrollado en el Decreto 1082 de 2015. Por esta razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que los criterios de evaluación deben ser claros, objetivos y verificables, con el propósito de evitar márgenes de subjetividad que afecten la transparencia del proceso.

Ante esta situación, Santofimio (2017) sostiene acerca de la regulación de los términos contractuales y de los métodos para resolver disputas permitiendo que el cumplimiento del contrato se lleve a cabo en un contexto de protección legal, debido a que las normas fijadas en el pliego se consideran vinculantes para las partes, lo que lleva a interpretar desde este ángulo que el pliego tiene un impacto directo en la estabilidad y cumplimiento del contrato estatal.

Teniendo en cuenta una perspectiva analítica, la transparencia y consistencia de estas normativas son decisivas para obtener una diversidad de licitadores y asegurar que el procedimiento satisfaga las demandas de la sociedad. Frente a esto, el portal de Colombia Compra Eficiente (2025) indica que la estructuración adecuada de los pliegos ayuda a la eficiencia en la contratación, mientras que la OCDE (2020) advierte que aquellos documentos que son desproporcionados o complejos pueden restringir el acceso al mercado y afectar la libre competencia. De esta forma, se pueden configurar como un instrumento para la planeación y control que al estar estructurado adecuadamente contribuye con la eficiencia en el uso de los recursos públicos y para fortalecer la confianza en las instituciones.

A modo personal, se considera que el pliego de condiciones debe verse de forma exclusiva como un instrumento de administración pública que demuestra el compromiso del Estado con la eficacia, la claridad y la justicia. A pesar de que la legislación colombiana ha progresado en la uniformidad de los procedimientos, en especial a través de la elaboración de los documentos estandarizados, por esta razón se reflexiona que en la práctica todavía existen fallas y algunas confusiones que generan procesos poco competitivos o incluso sesgados, lo que evidencia que es fundamental examinar su uso en las situaciones específicas. De otro lado, según las perspectivas de los proponentes, los documentos pueden verse como un obstáculo que reduce la participación dada la complicación técnica elevada de algunos de ellos y de esta manera repercute en limitaciones a la variedad de proveedores, lo cual a su vez suscita la concentración en el mercado.

En Colombia, esto se evidencia en licitaciones de infraestructura donde los requisitos técnicos demasiado especializados como las certificaciones ISO avanzadas o experiencia en megaproyectos han reducido el número de oferentes calificados a menos del 20% del total inscrito, según datos de Colombia Compra Eficiente (2022, p. 45). Tal concentración se traduce en oligopolios temporales, con las mismas empresas adjudicándose hasta el 70% de contratos en sectores como vías y energía de acuerdo a un informe de la Superintendencia de Industria y Comercio (2023).

Frente a esto, la OCDE (2020) asegura que su eficacia se mide por su capacidad real de generar condiciones de inclusión, competencia y acceso efectivo, recomendando pliegos modulares y umbrales de experiencia proporcionales para maximizar la participación (OCDE, 2020, p. 112), por ejemplo, un caso ilustrativo es la licitación para el Metro de Bogotá (Fase I,

2019), donde la complejidad de las especificaciones técnicas excluyó a pequeñas y medianas empresas locales y favoreció consorcios transnacionales, generando solo tres proponentes viables y cuestionamientos por posible direccionamiento (Contraloría General de la República, 2021).

En coherencia con lo anterior, es importante resaltar que el pliego de condiciones debe evolucionar hacia un instrumento más dinámico, incorporando enfoques de innovación y sostenibilidad, esto porque la contratación pública contemporánea busca la adquisición eficiente de bienes y servicios, la generación de valor público, impactos sociales y desarrollo económico, lo que implica concebirlo como una herramienta estratégica para el cumplimiento de los fines del Estado.

## **Conclusiones**

Dentro del marco teórico se indica que los pliegos de condiciones son documentos clave dentro del campo de la contratación estatal, mediante una adecuada implementación y organización sobre los principios de transparencia, imparcialidad y legalidad. Esto brinda garantías para que el proceso de licitación sea eficiente, equitativo y justo. De igual manera, aquellas garantías como los parámetros de evaluación, una adecuada asignación de riesgos y la definición de las condiciones contractuales son instrumentos vitales para lograr el éxito de los contratos y proteger los intereses públicos.

Este documento debe comprenderse como la piedra angular del proceso de selección, por lo que su redacción de forma correcta permite la materialización de los principios primordiales de la contratación del Estado como la economía, la transparencia, la selección objetiva y la equidad sobre el acceso a estas oportunidades. Además, por medio de un pliego completo, claro y preciso

se obtienen contratos que verdaderamente respondan a las necesidades del interés general y fortalezcan la gestión pública.

Se agrega que es una herramienta determinante dentro de los procesos licitatorios porque se instaure en él las bases para una ejecución correcta de los contratos públicos, buscando así las garantías para que sea un proceso transparente, objetivo y que cumpla con las obligaciones contractuales, para que las entidades públicas respondan de una forma justa y eficiente dentro del marco legal estipulado para este propósito.

Es primordial que los proponentes conozcan perfectamente el contenido de los pliegos, debido a que su éxito depende de la claridad con la que ellos lo expongan, Estos parámetros, también permiten una competencia justa, incita la participación y establece las garantías para que el proyecto alcance los estándares de calidad y las metas propuestas, por lo que una aplicación correcta de ellos mejora la utilización de los recursos públicos y la consolidación de la confianza en las instituciones del Estado y en el sistema de contratación pública.

## Referencias

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024). *Concepto C-609 de 2024 – Precio y presupuesto oficial*. Relatoría ANCP-CCE.

[https://vlex.com.co/vid/concepto-n-c-609-1056627702?utm\\_source](https://vlex.com.co/vid/concepto-n-c-609-1056627702?utm_source)

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024). *Concepto C-137 de 2024 – Documentos tipo, Formulario 1 (Presupuesto Oficial)*. Relatoría ANCP-

CCE. [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-137/?utm\\_source](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-137/?utm_source)

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2023). *Contrato a precios unitarios y presupuesto limitativo*. (Concepto C-104 de 2023).

[https://vlex.com.co/vid/concepto-n-c-104-939725598?utm\\_source](https://vlex.com.co/vid/concepto-n-c-104-939725598?utm_source)

Congreso de la República de Colombia. (1887). *Código Civil colombiano* (art. 1602). Diario Oficial No. 7.019. [https://leyes.co/codigo\\_civil/1602.htm](https://leyes.co/codigo_civil/1602.htm)

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso de Colombia. (2007). *Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos*. Diario Oficial No. 46.691.

[https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_col\\_ley1150.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_ley1150.pdf)

Congreso de la República. (2018). *Ley 1882 de 2018. Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia*

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1882\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html)

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2009). Sentencia del 26 de febrero de 2009, Exp. 16851.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/222/25000-23-26-000-2011-00376-01.pdf>

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2010). Sentencia 101/2010.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39459>

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia Exp. 10399 de 2000.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6913>

Contraloría General de la República. (2021). *Informe de auditoría al Metro de Bogotá*.

<https://www.metrodebogota.gov.co/control-tipo-informes-gestion/informes-auditoria-contraloria>

Gómez, J. (2020). *Contratación pública en Colombia: Principios y desafíos*. Editorial Universidad Externado de Colombia.

OCDE. (2020). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*.

<https://www.dnp.gov.co/normativa/decreto-unico-reglamentario-1082-de-26-de-mayo-2015>

Santofimio, J. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<https://books.google.com.ec/books?id=VVGMEAAAQBAJ&printsec=frontcover>