EL CRONOGRAMA DE LA LICITACIÓN PÚBLICA[1]

Mitchelle Rincón Rodríguez[2]

RESUMEN. Los procedimientos de selección de los contratistas, en este caso la licitación pública, están integrados por diferentes etapas o fases, las cuales se tramita de forma cronológica. Estas se establecen en el «cronograma» del procedimiento, el cual es un contenido esencial del pliego de condiciones, y también de otros documentos precontractuales como el aviso de convocatoria y el acto de apertura. Este requisito permite darle orden al trámite y entenderlo en conjunto es esencial para comprender cómo se configura la licitación pública, por lo cual este texto se ocupará de desarrollar sus etapas.

Introducción

El pliego de condiciones es el documento que define las condiciones y reglas para todo el procedimiento de selección y los requisitos del contrato. Escobar Gil define el documento como el conjunto de reglas elaboradas por la Administración para disciplinar el procedimiento de selección objetiva y delimitar el contenido y alcance del contrato, estableciendo reglas de obligatorio cumplimiento para la entidad y los particulares, que se aplica a la etapa de formación de la voluntad, al cumplimiento de los derechos y obligaciones del contrato y a la etapa de liquidación[3].

Un aspecto fundamental de los procedimientos de selección es que se encuentra integrado por etapas o fases, que en su conjunto conforman el trámite completo. Dentro del contenido del pliego de condiciones, y de otros documentos precontractuales –como el aviso de convocatoria y el acto de apertura– se encuentra el «cronograma». Según el Decreto 1082 de 2015 este establece las fechas, horas y plazos para las actividades propias del procedimiento de selección y el lugar donde se realizarán.

---

[1] Este ensayo, escrito para la sesión del 30 de julio de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Sebastián Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es el *Régimen de la Contratación Estatal*, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Gonzalo Marín Cortés.

[2] Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* –CEDA–.

[3] ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración Pública. Bogotá. Legis editores S.A., 2000. p. 72.

En el cronograma se encuentran las etapas que integran el procedimiento y los términos para desarrollarlas, de ahí que su elaboración y publicación, desde el aviso de convocatoria, les permitirá a los interesados enterarse de cuando empieza y termina cada una de las fases, la publicación de los documentos, y especialmente del momento en que deben presentar las ofertas. Por esto, este texto se enfocará en estudiar el cronograma, y las etapas que lo integran, desde una perspectiva principalmente cronológica.

1. Consideraciones generales sobre el cronograma de la licitación pública: reglas de procedimiento

En el «cronograma» de los procedimientos de selección se establecen las fechas y hora específica en que se desarrollarán las actividades de este. La existencia y su importancia se explica por la forma en que está compuesto el trámite, que concretamente está conformado por etapas y términos preclusivos y perentorios. El artículo 25, numeral 1, de la Ley 80 al regular el principio de economía establece que en los pliegos se cumplirán y especificarán las etapas estrictamente necesarias para asegurar la selección objetiva; además, que para ese propósito se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes fases de la selección, y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones[4].

Dentro de la norma, el numeral 4, consagró que los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y retardos en la ejecución del contrato. Dávila Vinueza explica que estas etapas son perentorias, y que en garantía del derecho al debido proceso y del principio de economía, en los procedimientos tienen que realizarse las etapas dispuestas en el ordenamiento jurídico, y tendrán que tramitarse con la mayor diligencia posible[5].

En el cronograma se integran las etapas de la licitación, y aunque varias disposiciones establecen que este se debe incluir en distintos documentos precontractuales, no se precisa cuál es su contenido. No obstante, hay normas que establecen expresamente que algunos términos se tienen que consagrar en el cronograma, como es el caso de la celebración del contrato. En esa medida, la mayoría de los términos no tienen que incluirse en el documento por disposición legal o reglamentaria; sin embargo, se considera que es importante que las

[4] La norma estableció que: «Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:

«1o. 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 [...]».

[5] DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 2° Edición. Bogotá: Legis, 2003. p. 261.

entidades incluyan la mayoría de fases posibles, pues aporta claridad y organización administrativa, lo cual beneficia el principio de transparencia de la contratación.

La contabilización de los términos que se establecen en el cronograma, en la mayoría de casos, es claro, porque aquellos que están dispuestos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública suelen darse en días calendario o hábiles, es decir, que desde la disposición se deja claro la forma de entenderlos; por otro lado, los que la entidad establece directamente en el cronograma suelen estar determinados por fechas precisas, de ahí que no habría confusión en la forma de contarlos. No obstante, si se presenta alguna confusión, al respecto, o si un plazo no se consagró claramente, aplicará lo dispuesto en la Ley 4 de 1913, artículo 59.

Dicha disposición establece que todos los plazos de días, meses o años, de los que se haga mención legal, se entiende que terminan a la medianoche del último día del plazo. Adicionalmente, se consagró que por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de 24 horas, salvo en la ley penal. El artículo 60 *ibidem* dispuso que si se señala que un acto se ejecutará en o dentro de cierto plazo, se entenderá que podrá hacerse antes de la media noche en que termina el último día del plazo. Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que nacen o expiran a la medianoche del día en que termine el respectivo espacio de tiempo.

El artículo 61, por su parte, establece que si se señala que algo se observará desde un determinado día, se entiende que se observa desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta un respectivo día, se entiende que se observa hasta la medianoche de dicho día. Finalmente, el artículo 62 de la Ley 4 señaló que en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

Para finalizar, es necesario señalar que la selección de los contratistas se hace mediante un procedimiento administrativo especial, que en términos generales está regulado en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015; sin embargo, en los aspectos que no se establecieron en las normas contractuales, el artículo 77 de la Ley 80 consagró que, en cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativas serán aplicables en las contractuales, y a falta de estas regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil –actualmente, Código General del Proceso–. En esa media, para las reglas de

procedimiento que no se prescriban en las disposiciones contractuales se aplicará la primera parte de la Ley 1437 de 2011.

Esta misma remisión la realizan los artículos 2 y 47 de la Ley 1437 de 2011, los cuales establecen, en el mismo sentido, que los aspectos del procedimiento administrativo no regulados en leyes especiales –en este caso en los trámites de los procedimientos de selección– se rigen por lo dispuesto en el CPACA. Así pues, ante cualquier vacío de procedimiento que se encuentre en las normas del Estatuto, se tendrá que aplicar la primera parte de la Ley 1437 de 2011.

2. Etapas que integran el cronograma de la licitación pública

Los cronogramas de los procedimientos de selección incluyen varias etapas, incluso anteriores a la publicación del pliego de condiciones, unas porque la normativa definió expresamente que sus términos se establecerían en estos y otras por simple orden administrativo, pues así los interesados o proponentes tendrán claro en qué momento tienen que llevarse a cabo ciertas actuaciones, identificando plenamente cuándo transcurren y se cumplen los plazos de cada parte del trámite.

Uno de los primeros momentos que se pueden identificar en el cronograma es la publicación del «aviso de convocatoria». Como ya se estudió en sesiones anteriores, el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.2, lo reguló, determinando los requisitos que contendrá, entre los que se encuentra el cronograma del procedimiento de selección, coincidiendo entonces en que este es un asunto incluido tanto en el «aviso de convocatoria» como en el pliego de condiciones.

La inclusión del «aviso de convocatoria» en el cronograma es únicamente una posibilidad, porque la normativa no exigió que la fecha de publicación se estableciera en él, de ahí que la entidad decidirá sí así lo hace, en todo caso, recuérdese que el cronograma aparecerá, por primera vez, con la publicación de este documento. El plazo que se establecerá en el cronograma para la publicación de este aviso no está definido por la normativa reglamentaria, porque el artículo 2.2.1.1.1.7.1. señaló que la entidad está obligada a publicarlo *oportunamente,* es decir, que no estableció un momento exacto dentro del procedimiento[6].

[6] La disposición determinó que: «Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

»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 en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto».

En principio, el término definido para su expedición y publicación dependerá de lo que la entidad contratante decida, pues tiene la competencia discrecional de establecer el momento para hacerlo, siendo la única regla clara que se publique en el SECOP dentro de los 3 días siguientes a su expedición. En todo caso, lo que se evidencia en la práctica es que las entidades lo hacen en conjunto con el proyecto de pliego de condiciones, los estudios y documentos previos, el análisis del sector y los diseños, planos y estudios técnicos.

Existe «otro» aviso que se tiene que publicar dentro del procedimiento de licitación, según lo establecido en la Ley 80 de 1993, artículo 30, numeral 3 –modificada por el artículo 224 del Decreto 19 de 2012–[7]; no obstante, tampoco es obligatoria su integración dentro del cronograma del procedimiento, pero sí es una etapa importante que las entidades tienen que tramitar dentro del mismo. El número de avisos y el término para publicarlo está definido en la disposición, concretamente, consagra que pueden ser *hasta* tres, con intervalos de 2 a 5 días, y dentro de los 10 a 20 días calendario anteriores a la apertura de la licitación, que según el numeral 1 del artículo 30 *ibidem* se hace con el acto administrativo de apertura expedido por el jefe o representante legal de la entidad.

En esa medida, si la entidad decide incluir este en el cronograma, entonces, el plazo que defina para publicarlo tendrá que respetar el lapso de 10 a 20 días entre este y el acto de apertura. Un cuestionamiento importante, y que se trató en sesiones de estudio anteriores, es si el requisito de ambos avisos puede cumplirse con una sola publicación. Las posiciones al respecto no son unánimes, y existen interpretaciones en ambos sentidos, más aún porque el contenido del «aviso de convocatoria» sobrepasa los del artículo 30 de la Ley 80. En todo caso, al decantarse por una u otra interpretación la entidad tendrá que cumplir con las exigencias de la normativa.

Otro de los momentos importantes para el procedimiento de selección es la publicación de los documentos precontractuales que materializan la etapa de planeación, es el caso de los estudios y documentos previos, además, del proyecto de pliego de condiciones. La Ley 1150 de 2007, artículo 8, prescribe que las entidades publicarán el proyecto de pliego de condiciones, para suministrar

[7] En la norma se establece: «Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

»3o. Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación se publicarán hasta tres (3) avisos con intervalos entre dos (2) y cinco (5) días calendario, según lo exija la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en la página Web de la entidad contratante y en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP.

»En defecto de dichos medios de comunicación, en los pequeños poblados, de acuerdo con los criterios que disponga el reglamento, se leerán por bando y se fijarán por avisos en los principales lugares públicos por el término de siete (7) días calendario, entre los cuales deberá incluir uno de los días de mercado en la respectiva población».

información al público que le permita presentar observaciones a su contenido, en los términos señalados por el reglamento; no obstante, no determina un momento preciso en que se debe cumplir el trámite[8].

El Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.7.1., señaló que la entidad tiene que publicar los documentos del proceso dentro de los tres días siguientes a su expedición; además, que tendrá que publicar oportunamente, entre otros, el *proyecto de pliego de condiciones* en el SECOP, para que los interesados puedan presentar las observaciones o solicitar aclaraciones.

Más allá de esto, ninguna norma del Decreto 1082 estableció expresamente en qué momento y por cuánto tiempo tendría que publicarse el documento; sin embargo, si determinó cuáles son los documentos del proceso, dentro de los que se encuentra el *prepliego* por ser «cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación» [9]. En la norma también se consagró que el proyecto de pliego se publicará, mínimo, durante 10 días, porque es el término que se tiene que garantizar para presentar observaciones. Así las cosas, estará en el SECOP, máximo, a los tres días que se expida, y a partir de ahí, se contarán como mínimo diez días hábiles, sin que exista un tiempo máximo para ello[10].

La situación con los estudios y documentos previos no es diferente, porque no existe una disposición dentro del Estatuto General de Contratación de la

---

[8] En lo pertinente, la norma establece que: «Artículo 8o. 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, ecuánime, suficiente y oportuna [...]».

[9] El Decreto 1082 definió varios conceptos, entre los que se encuentran los Documentos del Proceso, que describe de la siguiente forma: «Artículo 2.2.1.1.1.3.1. *Definiciones.* Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

»*[...]*

»*Documentos del Proceso* son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación».

[10] En los dos decretos anteriores a la Ley 1150 de 2007, se determinaba que la publicación tenía que hacerse, como mínimo, diez días antes a la apertura de la licitación, término que no se mantuvo en la regulación actual, por el contrario, la normativa carece de un término explícito, pero se considera que no podrá ser menor a diez días, porque es el requerido para que se presenten observaciones.

Administración Pública que establezca de forma expresa en qué momento tiene que publicarse; por el contrario, en términos generales, aplican las mismas consideraciones que para el *prepliego*, teniendo únicamente la norma del Decreto 1082 de 2015, donde se señala que tendrá que publicarse dentro de los 3 días siguientes a su expedición, pero sin determinar un momento exacto dentro del trámite del procedimiento de selección. Adicionalmente, la Ley 1150, artículo 8, señaló que los estudios y documentos previos tienen que publicarse junto al proyecto de pliegos.

Sin embargo, sí existe una diferencia con los anteriores documentos –*prepliego*–, porque si está establecido por cuánto tiempo tendrán que permanecer publicados en el SECOP. El Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1., señaló que los estudios y documentos previos tienen que permanecer a disposición del público durante el desarrollo del procedimiento de contratación, por lo que estos documentos tendrán que mantenerse publicados todo el tiempo. Si bien esto se determinó expresamente para estos estudios, en la práctica contractual es normal que *todos* los documentos publicados se conserven así.

Como se anunció no existe una disposición legal que defina el momento en que se publica el «aviso de convocatoria», los estudios y documentos previos y el proyecto de pliego de condiciones; no obstante, usualmente los tres documentos se publican en conjunto, aunque la norma solo obligue a que se haga de esta forma para los últimos dos. Ahora, en términos cronológicos, respecto de la publicación en el SECOP, estos son los primeros documentos que se publican respecto del procedimiento de selección.

Con posterioridad a esta publicación se tiene que conceder un plazo para presentar las observaciones al proyecto de pliego de condiciones, el cual será de 10 días hábiles en la licitación pública, conforme al artículo 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015[11]. En este caso la disposición no determinó que este plazo tiene que incluirse dentro del cronograma del procedimiento, aunque sí definió expresamente el plazo para presentar las observaciones, de forma que quedará a disposición de la entidad hacerlo o no. Sin embargo, se considera que es oportuno, porque ayuda a que exista una mejor organización administrativa y a que los interesados y proponentes conozcan cuándo y en qué ubicación se publicarán los respectivos documentos.

Una vez publicado el *prepliego* empezarán a correr los 10 días que tienen los interesados para presentar las observaciones. Luego de transcurrido este término,

[11] En la norma se consagró que: «Artículo 2.2.1.1.2.1.4. *Observaciones al proyecto de pliegos de condiciones*. 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».

conforme al artículo 8 de la Ley 1150, la entidad debe publicar las razones por las que acepta o rechaza las observaciones presentadas por los interesados, es decir, que la norma las obligó a pronunciarse sobre todos los comentarios que estos realicen[12]. Si bien existe un término para que los interesados se pronuncien, no hay un plazo expreso para que las entidades respondan las solicitudes y las publiquen.

Por más que las disposiciones contractuales no determinen de forma expresa un límite para que contesten las observaciones, es claro que las etapas de un procedimiento administrativo son preclusivas, es decir, tiene que tramitarse, vencerse y pasar a la siguiente. En un sentido lógico es preciso que las respuestas se formulen con anterioridad a la expedición y publicación del pliego de condiciones definitivo, porque justamente las observaciones se dirigían a solicitar aclaraciones o modificaciones al *prepliego*, y la aceptación –si el pronunciamiento se da en este sentido– se reflejará en el pliego «definitivo».

Una interpretación similar realiza Colombia Compra Eficiente cuando explica que el hecho de que el ordenamiento no contemple un término para contestar las observaciones, esto no implica la inexistencia de un límite, porque el procedimiento se realiza por fases o etapas. Entonces, aunque no haya un término expreso, el límite para responder está constituido por la promulgación del acto administrativo de apertura, lo cual significa que tendrá que hacerlo antes de que se profiere ese acto y se publique el pliego de condiciones definitivo[13].

Existe otra etapa factible del procedimiento de selección, y su existencia depende únicamente de la cuantía del contrato a suscribir. Concretamente, la posibilidad de que la convocatoria de limite a Mipymes, lo cual se supedita a que el valor del procedimiento sea menor a US$125.000 dólares –liquidados con la tasa de cambio que para el efecto defina el Ministerio de Comercio–. En pocos casos la cuantía de la licitación permite que exista esta fase, pero en los casos que así sea, tendrá que disponerse de un término para que, hasta un día hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura, le otorgue la oportunidad para las Mipyme colombianas puedan presentar las solicitudes requeridas para la limitación[14].

---

[12] El cuarto inciso del artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 estableció que: ««Artículo 8o. De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos**.** [...]

»[...]

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

[13] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-201 de 2020. Radicado: 2202013000002632.

[14] La disposición establece que: «Artículo 2.2.1.2.4.2.2. Convocatorias limitadas a Mipyme. Las Entidades Estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que

Esta es otra de las etapas y plazos que por disposición legal o reglamentaria no tienen que contenerse y determinarse dentro del cronograma; sin embargo, la opción es la misma, que las entidades, por transparencia y organización administrativa, pretendan dejar claro los plazos y fases del procedimiento, e incluyan en el cronograma la posibilidad de que la convocatoria se limite a Mipymes y, en consecuencia, establecer que las solicitudes podrán presentarse hasta 1 día antes de la expedición del acto de apertura.

Cronológicamente, la siguiente fase del procedimiento de selección es la expedición y publicación del acto administrativo de apertura y el pliego de condiciones definitivo. La entidad puede determinar en el cronograma el momento en el cual la entidad tendrá que publicar en conjunto el acto de apertura y el pliego definitivo, pues si bien en las normas contractuales tampoco existe un plazo expreso, sí quedará a disposición de la entidad establecerlo. El pliego de condiciones también es susceptible de que los interesados presenten observaciones a su contenido, aunque no exista una norma que disponga un término preciso para ello.

Con la publicación del acto administrativo de apertura inicia el «plazo de licitación», que según el artículo 30, numeral 5, de la Ley 80 de 1993 se entiende como el término que transcurre entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la de su cierre –el plazo límite para hacerlo–. Conforme a la norma este tiene que señalarse en los pliegos de condiciones, de acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato; además, es obligatorio incluirlo en el cronograma, así los interesados conocerán de forma esquemática el tiempo que tienen para preparar sus ofertas y presentarlas a la entidad[15].

---

ejecuten recursos públicos, deben limitar la convocatoria de los Procesos de Contratación con pluralidad de oferentes a las Mipyme colombianas con mínimo un (1) año de existencia, cuando concurran los siguientes requisitos:

»[…]

2. Se hayan recibido solicitudes de por lo menos dos (2) Mipyme colombianas para limitar la convocatoria a Mipyme colombianas. Las Entidades Estatales independientemente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, deben recibir estas solicitudes por lo menos un (1) día hábil antes de la expedición del acto administrativo de apertura, o el que haga sus veces de acuerdo con la normativa aplicable a cada Proceso de Contratación […]».

[15] En la norma se señaló que: «Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

[…]

»5o. El plazo de la licitación, entendido como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la de su cierre, se señalará en los pliegos de condiciones, de acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato.

»Cuando lo estime conveniente la entidad interesada, de oficio o a solicitud de un número plural de posibles oferentes, dicho plazo se podrá prorrogar antes de su

El plazo que se establezca podrá modificarse por la entidad, de oficio o solicitud de un número plural de posibles oferentes, prorrogándolo antes de su vencimiento, por un término que no supere la mitad del que se fijó inicialmente. Adicionalmente se estableció que, en todo caso, pueden expedirse adendas dentro de los 3 días anteriores al cierre del procedimiento de selección –fecha límite para recibir ofertas–, y la publicación solo se hará dentro de los días hábiles y horarios laborales.

Dentro del plazo de licitación también transcurren unas etapas importantes para el procedimiento. La primera ocurre dentro de los 3 días hábiles siguientes al inicio del término de presentación de ofertas, pues a solicitud de cualquier interesado se celebrará una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones; además, en esta misma audiencia se tramitará la de asignación de riesgos, para establecer su tipificación, estimación y asignación definitiva[16]. Esta sí es obligatoria en las licitaciones públicas, pero el artículo 4 de la Ley 1150 no determinó un límite de tiempo para realizarla dentro del plazo para presentar ofertas, por lo que quedará a disposición de la entidad, pero el término sí debería precisarse en el cronograma.

Como consecuencia de lo debatido en las audiencias, y cuando la entidad lo considere conveniente, el jefe o representante de la entidad expedirá las modificaciones pertinentes al pliego de condiciones, y prorrogará, de ser necesario, el plazo de la licitación hasta por 6 días hábiles. Así las cosas, dentro de la

---

vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado. En todo caso no podrán expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término del mismo. La publicación de estas adendas sólo se podrá realizar en días hábiles y horarios laborales […]».

[16] En la disposición se prescribió que: «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.

»Como resultado de lo debatido en la audiencia y cuando resulte conveniente, el jefe o representante de la entidad expedirá las modificaciones pertinentes a dichos documentos y prorrogará, si fuere necesario, el plazo de la licitación o concurso* hasta por seis (6) días hábiles.

»Lo anterior no impide que dentro del plazo de la licitación, cualquier interesado pueda solicitar aclaraciones adicionales que la entidad contratante responderá mediante comunicación escrita, la cual remitirá al interesado y publicará en el SECOP para conocimiento público […]».

audiencia los interesados podrán presentar sus observaciones o dudas sobre el pliego de condiciones, las cuales tendrán que resolverse en la misma audiencia.

No obstante, como se anunció, esta no es la única oportunidad para que los interesados presenten observaciones al pliego de condiciones, porque el artículo 30, numeral 4, de la Ley 80 estableció que eso no impide que en el plazo de la licitación cualquier interesado solicite aclaraciones que la entidad tiene que responder mediante una comunicación escrita que será enviada al interesado y publicada en el SECOP. Esta etapa se presenta mientras transcurre el tiempo para presentar ofertas, pero no existe en la norma un límite para responderlas; sin embargo, conforme a lo explicado por Colombia Compra Eficiente, este será el señalado para presentar las ofertas en el cronograma del procedimiento[17].

Colombia Compra Eficiente explica que ese es el término límite porque la propuesta tiene que ajustarse a los pliegos de condiciones, y que en caso contrario –responderse por fuera del plazo para presentar propuestas–, de acogerse una observación o solicitud se impediría que las ofertas se elaboren conforme a los pliegos, atentando contra el principio de transparencia que rige la contratación estatal[18].

Durante el plazo para presentar ofertas, la entidad podrá modificar el pliego de condiciones mediante adendas, como resultado de aceptar alguna de las observaciones presentadas o por disposición de la entidad. También podrá expedir las adendas para modificar el cronograma una vez vencido el plazo para la presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato. Estos términos tendrán que incluirse en el cronograma del procedimiento, de forma que los oferentes conozcan los momentos en que se cumplen los plazos para expedir y publicarlas. En todo caso, la publicación se hará en los días hábiles, entre las 7:00 a. m. y las 7:00 p. m., a más tardar 3 días antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas en la licitación pública –art. 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015–.

Cumplido el plazo de presentación de las ofertas se cierra el plazo de licitación, y precluye una de las etapas más importantes. En ese momento empieza a correr el término para que la entidad elabore y publique el informe de evaluación de las ofertas, como lo establece el artículo 30, numeral 7, de la Ley 80 de 1993, el cual también tendrá que determinarse en el cronograma del procedimiento. En la disposición se señaló que la entidad señalará un plazo razonable para elaborar los

[17] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-201 de 2020. Radicado: 2202013000002632.
[18] Ibid.

estudios necesarios para evaluar las propuestas y para solicitar las aclaraciones y explicaciones que estime necesarias[19].

En esa medida, otra etapa que tendrá que incluirse en el cronograma será la dispuesta para que la entidad expida el informe de evaluación. Así que, una vez evaluadas las propuestas la entidad elaborará y publicará el informe de evaluación, del cual se dará traslado durante 5 días hábiles, para que los proponentes presentan las observaciones que estimen pertinentes; sin embargo, la disposición *ibidem* aclara que, ejerciendo este derecho, los oferentes no pueden completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas[20].

El término del traslado también es una etapa que se incluirá en el cronograma; no obstante, la definición del plazo, como se explicó, está consagrado en la ley. Durante el término del traslado del informe se presenta la oportunidad límite para que los proponentes subsanen los errores en todo aquello que no se califique con puntos, como lo establece el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, y el término para que presenten la información o documentos será hasta que finalice el término del traslado[21]. De acuerdo con esto, el término incluido en el cronograma

---

[19] En la disposición se prescribió que: «Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

»[…]

»7o. De acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en los pliegos de condiciones , se señalará el plazo razonable dentro del cual la entidad deberá elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios para la evaluación de las propuestas y para solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables […]».

[20] En el numeral se dispuso que: «Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

»[…]

»8o. 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 […]».

[21] En la norma se consagró que: «Artículo 5°. De la selección objetiva.

»[…]

»Parágrafo 1°. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, deberán ser solicitados por las entidades estatales y deberán ser entregados por los proponentes hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de Mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta. Serán rechazadas las ofertas de aquellos proponentes que no suministren la información y la documentación solicitada por la entidad estatal hasta el plazo anteriormente señalado. Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso».

para el traslado del informe de evaluación también será el mismo para que se subsanen las propuestas, en los aspectos que no asignen puntaje.

Por más que «oficialmente» el plazo para subsanar sea el del traslado, se aclara que desde el momento en que la entidad evalúe las propuestas puede requerir a los oferentes para que subsanen lo requerido. Esta interpretación la comparte Colombia Compra Eficiente, quien señaló que la regla general fijó un límite para que la Administración y los oferentes subsanen los requisitos o documentos pertinentes, sin que nada, ni siquiera el artículo 5 de la Ley 1150, impida que la entidad requiera al proponente antes de publicar el informe de evaluación[22]. Durante este plazo también se hará el requerimiento para que los proponentes justifiquen un posible precio artificialmente bajo, y para que la entidad proceda con los análisis para saber si los considerará así. Lo anterior, sin perjuicio de las reglas especiales establecidas en los procesos de licitación pública para seleccionar a contratistas de obra, de acuerdo con las modificaciones realizadas por la Ley 1882 de 2018 al artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

La siguiente etapa que se incluye en el cronograma del procedimiento es la adjudicación del contrato, que se realizará en audiencia, tratándose de procedimientos de licitación pública, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007. En el trámite de la audiencia de adjudicación, cuando es para seleccionar a contratistas de obra pública, la entidad además evaluará la oferta económica que se presentará en un sobre independiente. Adicionalmente, en la audiencia se determinará cuál es la oferta más favorable y se especificará a quién se adjudica el contrato; además, podrá declararse desierta la licitación si así fuera procedente.

Finalmente, conforme al Decreto 1082 de 2015, en el Cronograma se debe señalar el plazo para celebrar el contrato, para expedir el registro presupuestal, su publicación en el SECOP y para cumplir los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para el perfeccionamiento, ejecución y pago del contrato, como es el caso de la entrega de las garantías relacionadas con el cumplimiento del contrato y la aprobación de las mismas por parte de la entidad[23].

Bibliografía

[22] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto CU-060 de 2020. Radicado: 2202013000001204.

[23] En la disposición se estableció que: «*Artículo 2.2.1.1.2.3.1.* De los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y pago. En el Cronograma, la Entidad Estatal debe señalar el plazo para la celebración del contrato, para el registro presupuestal, la publicación en el SECOP y para el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para el perfeccionamiento, la ejecución y el pago del contrato».

Doctrina

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-201 de 2020. Radicado: 2202013000002632.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto CU-060 de 2020. Radicado: 2202013000001204.

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal: aproximación crítica a Ley 80 de 1993. 2° Edición. Bogotá: Legis, 2003. 921 p.

ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la Administración Pública. Bogotá. Legis editores S.A., 2000. 635 p.