

## CAUSALES DE DECLARATORIA DE DESIERTA: INEXISTENCIA DE OFERTAS Y ÚNICO PROPONENTE<sup>1</sup>

Mitchelle Rincón Rodríguez<sup>2</sup>

**RESUMEN.** Finalizando el análisis de la licitación pública se requiere profundizar en los conocimientos acerca de la declaratoria de desierta. Esta decisión no constituye la regla general, por el contrario, es excepcional y solo está permitida en los momentos donde se impida la selección objetiva; sin embargo, lo indeterminado de la causa supone identificar y examinar los supuestos que se configuran como el referido impedimento. Así que este texto se centra en estudiar dos eventuales motivos: *i)* la ausencia de propuestas y *ii)* la concurrencia de un único oferente.

### Introducción

Para finalizar el estudio de la licitación pública, concretamente, de una de las últimas etapas que finalizan el procedimiento, es necesario analizar cada aspecto relevante de la declaratoria de desierta. Esta decisión se expide luego de que, como sostiene Escobar Gil, se presenten situaciones que imposibiliten la adjudicación del contrato<sup>3</sup>; sin embargo, estas no se encuentran directa y explícitamente definidas por la ley. Por el contrario, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– incluyó una sola causa genérica, procedimiento *únicamente* por motivos que impidan la escogencia objetiva.

Así que uno de los aspectos más relevantes en el estudio de la declaratoria de desierta es identificar qué supuesto o motivos se constituyen como una imposibilidad de elegir objetivamente al futuro contratista. Concretamente, el texto se centrará en estudiar dos eventuales causales, identificando principalmente qué posibilidad existe de que se constituyan como tal y algunos aspectos relevantes alrededor de ellas, siendo las siguientes: *i)* la inexistencia de ofertas y *ii)* la concurrencia de un oferente único.

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 1 de abril de 2023, 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 Juan David Montoya Penagos, 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.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

<sup>3</sup> ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Teoría general de los contratos de la Administración Pública*. Bogotá: Legis editores S.A., 2000. p. 203.

## 1. Declaratoria desierta de la licitación por inexistencia de ofertas

Como se explicó, en palabras de Escobar Gil, la convocatoria abierta por las entidades genera intereses en los oferentes y un derecho subjetivo de quien presentó la oferta más favorable, de ahí que la competencia para declarar desierta la licitación no sea discrecional. Por el contrario, la frustración del procedimiento solo se configura por las causales previamente definidas, por ser una competencia reglada. En el mismo sentido, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado señala que la licitación solo podrá declararse desierta si se presenta una causal que impida la selección objetiva o no se cumpla alguno de los requisitos legislativos, cuando así lo previera el pliego de condiciones<sup>4</sup>.

Así lo definió el artículo 25, numeral 18, de la Ley 80 de 1993, estableciendo que la declaratoria desierta *únicamente* procederá por motivos que impidan la escogencia objetiva. Por esto siempre que se proceda a declarar desierta la licitación es preciso examinar si la situación fáctica o jurídica que la motiva se circunscriba en esa regla general. Sin embargo, la situación que se examina no requiere mayores cuestionamientos o análisis en ese sentido, porque implica simplemente un juicio lógico y una constatación de un hecho, pues si al finalizar el término establecido para la presentación de ofertas no se recibió ninguna, es imposible la selección.

Aunque la regla general ubica el impedimento de escogencia objetiva como la causa de la declaratoria, el hecho de que no se presenten ofertas evita que exista una elección de cualquier tipo, porque se convierte en una imposibilidad física. Sin duda este hecho configura un motivo más que válido para que la licitación pública se declare desierta y es la causa típica o más común de su expedición. No en vano, al explicar esta etapa de la licitación, Marienhoff señala que existe un supuesto donde es *imposible* la adjudicación, es decir, cuando nadie concurre al «llamado» de licitación –cuando no hubo proponente–, lo que se denomina en derecho como «licitación desierta»<sup>5</sup>.

En un sentido similar se expresa Escola, al explicar que, como es obvio, la adjudicación no puede realizarse cuando no existen ofertas, en otras palabras, cuando la licitación quedó *desierta*<sup>6</sup>. Dromi también coincide con esta posición, conceptualizando la «licitación pública desierta» como el hecho de que no se presentó ningún proponente al procedimiento de selección<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 3 de septiembre de 2015. C.P. Stella Conto Diaz del Castillo. Exp. 31.754.

<sup>5</sup> MARIENHOFF, Migue S. Tratado de derecho administrativo. Tomo III-A. 4º Edición. 2º Reimpresión. Buenos Aires: Abelodo-Perrot, 2011. p. 200 y 201.

<sup>6</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado integral de los contratos administrativos. Volumen I. Buenos Aires: Depalma, 1977. p. 354.

<sup>7</sup> DROMI, José Roberto. La licitación pública. 2ª ed. Buenos Aires: Astrea, 1980. p. 181.

Los autores argentinos coinciden en definir la declaratoria de desierta a partir de la inexistencia de oferentes. Aunque la legislación colombiana admite más motivos o causas como fundamento de la decisión, esto no se opone a que esta sea su razón por definición, es decir, la causa principal y más importante que se presenta, constituyéndose teóricamente como el supuesto fáctico admisible en todos los casos como causal. La doctrina colombiana también coincide en la explicación, aunque no la circunscribe a esta razón. Así lo demuestra la explicación de Dávila Vinueza, quién explica que la Ley 80 de 1993 redujo los motivos de la aplicación, lo que incluye la falta de proponentes, situación que obviamente imposibilita la elección<sup>8</sup>.

Aunque en la mayoría de los casos la causal de inexistencia de ofertas se basará en una situación fáctica que deriva en una imposibilidad física, no siempre es así, porque también se configura cuando las ofertas se reciban con posterioridad al cierre de la etapa, pues, jurídicamente, se entiende que *no* existen. Es preciso aclarar que la causal analizada requiere que no se presente ninguna oferta, por lo que la simple recepción de una sola propuesta elimina el supuesto, aunque no sea hábil. La afirmación anterior se configura, incluso, cuando, al recibirlas y evaluarlas no cumplen con ningún requisito exigido, cuando esté incompleta o se presente por un proponente inhábil, porque en estos casos se estará ante otro supuesto normativo diferente.

Como es evidente, en esta situación la complejidad no depende de entender la configuración y alcance de la causal, porque suele bastar una constatación sencilla para entender que no hay ofertas. Por el contrario, la dificultad se circunscribe en las razones que impidieron que los proponentes se interesaran en presentarse, sobre todo al tener en cuenta lo establecido en el artículo 24, numeral 5, de la Ley 80, porque al definir el contenido mínimo del pliego de condiciones, en el literal b, dispuso que se definirán las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la elaboración de ofertas de la misma naturaleza, que aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta.

La regla contenida en la disposición implica preguntarse qué medidas debe adoptar la Administración para evitar que se configure una causal de declaratoria de desierta, especialmente, aquella que supone la falta de interés de los actores del mercado para proveerla de los bienes, obras o servicios que requiera. Como punto de partida se recuerda que uno de los primeros y más relevantes pasos que la entidad cumplirá es la elaboración de los estudios y documentos previos y técnicos, los cuales se complejizan o facilitan dependiendo del alcance de la contratación.

---

<sup>8</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3<sup>a</sup> ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 452.

Palacio Hincapié explica que los estudios serán más exigentes por la naturaleza del objeto o por la necesidad que se quiere satisfacer, resaltando que son menos complejos aquellos que tienen un objeto sencillo o elemental, y que su justificación o conveniencia se deduce de la misma contratación<sup>9</sup>. Así, por ejemplo, en el caso de las contrataciones que tengan por objeto la construcción de una obra se requiere que la entidad tenga los estudios y diseños que viabilicen el proyecto y su impacto social, económico y ambiental –artículo 25, numeral 12–.

La disposición es el reflejo de la necesidad que tiene el EGCAP, y la misma gestión administrativa, de que lo que se contrate pueda, finalmente, ejecutarse, pero no solo esto, sino que la entidad tenga una comprensión completa y significativa del mercado y de las características del objeto que requiere contratar, para que estructure las reglas de selección con la pertinencia requerida. Eso facilita que se definan reglas claras y acordes al mercado, permitiendo que quienes ofertan los bienes, obras o servicios presenten una propuesta que satisfaga la necesidad.

Es importante resaltar que si bien la entidad es libre para elegir todos los criterios que usará, y también la forma en que los evaluará, la elección trasciende las consideraciones legales, porque no depende de análisis jurídicos sino de oportunidad y conveniencia, principalmente, de qué se quiere apreciar en la oferta. Así que, una estructuración correcta de los de pliegos de condiciones, y de los demás documentos contractuales, depende de que la entidad tenga la capacidad de elegirlos por su conocimiento y percepción del negocio, en términos generales, y el conocimiento particular del sector económico al que pertenezcan los bienes, obras o servicios que se adquirirán.

En esa medida, lo primero que facilita que se impida la declaración de desierta de la licitación es la estructuración correcta de todos los estudios y documentos previos, que fundamentarán, conforme a las consideraciones explicadas, un pliego de condiciones idóneo. Por esto, cuando no se presenten proponentes al procedimiento la entidad deberá cuestionarse si falló en alguno de los análisis, lo que es probable, porque no logró identificar la forma en que el mercado podría suplir su necesidad. No obstante no será siempre la razón, es necesario que también se entienda que las fluctuaciones y funcionamiento del mercado son complejas y que existen otros motivos que expliquen por qué no hubo oferentes.

En cualquiera de los casos es importante que la entidad identifique las razones por las que falló el procedimiento, tanto si pretende abrir nuevamente una licitación o recurrir a la selección abreviada como lo permite el EGCAP. El análisis de la situación facilitará que se configure el procedimiento de forma correcta y

---

<sup>9</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. p. 267.

atractiva para el mercado, revisando los estudios y análisis del mercado, tanto en las consideraciones de oportunidad, conveniencia, técnicas y de análisis del sector. Finalmente, en este aspecto también se requiere que la entidad atienda las razones presentadas en las observaciones, porque le facilitará la verificación de las condiciones del sector donde se ofrecen los bienes, obras o servicios requeridos.

## **2. Posibilidad de declarar desierta la licitación por inexistencia de pluralidad de oferentes**

La reducción de causales de declaratoria de desierta que incorporó la Ley 80 de 1993, convirtiéndola en una sola de carácter genérico, supone identificar y examinar qué circunstancias cumplen con las características requeridas para que se constituyan como tal, es decir, para que impida la selección objetiva. Entre los motivos que es necesario examinar, con la intención de evaluar si cumple con los mínimos para configurarse como causal, está la inexistencia de pluralidad de ofertas en el procedimiento.

Lo que motiva especial atención en la causal es el antecedente normativo que la establecía como una de las razones para declarar desierta una licitación. El artículo 22 del Decreto-ley 150 de 1976, establecía las reglas para tramitar la licitación pública, y concretamente, el numeral 2, identificó el contenido necesario para elaborar el pliego de condiciones, en el que se encontraba el número mínimo requerido por el procedimiento de selección para no declararlo desierto<sup>10</sup>. En consecuencia, el artículo 30, incluyó dentro de sus cinco causales de desierta el hecho de que no se presente el número mínimo de propuestas que se exigieron en el pliego<sup>11</sup>.

El Decreto 150 *ibidem* no prohibió *directa y absolutamente* que la entidad adjudique el contrato cuando exista un oferente único. La norma se limitó a permitir la definición de un número *mínimo* de ofertas para poder evaluarlas y adjudicar el contrato, si así procede, es decir, para no declarar desierto el

---

<sup>10</sup> La disposición establecía: «Artículo 22. De como se realiza la licitación pública. La licitación pública se efectuará conforme a las siguientes reglas:

»[...]

»2a.) La entidad interesada elaborará un pliego de condiciones, que, además de lo que se considere necesario para identificar la licitación, contenga en forma expresa y completa:

»[...]

»i) El número mínimo de participantes que se exige para que la licitación no sea declarada desierta [...]»

<sup>11</sup> La norma definió: «Artículo 30. De cuando se declara desierta la licitación. El jefe del organismo respectivo declara desierta la licitación:

»1o.) Cuando siendo pública no se presente el número mínimo de propuestas exigido en el pliego de condiciones [...]».

procedimiento de selección. En esa medida, es claro que la Administración tuvo la competencia para incluir como causal de declaratoria de desierta la existencia de un solo proponente, e incluso la de dos o tres, o cuantos haya definido como inferiores a los requeridos.

Sin embargo, lo que no es claro es si siempre se requería mínimo dos ofertas, es decir, si podía establecerse que *una* sola propuesta era suficiente, o si, por el contrario, la preposición «número mínimo» presupone la existencia de dos ofertas. La interpretación propuesta en el segundo caso implica que la Administración tenía competencia discrecional para exigir un mínimo de ofertas que, en todo caso, sería superior a dos. No obstante, la disposición no aportaba tanta claridad como para afirmar que la existencia de un *único oferente* estaba proscrita.

El Decreto 222 de 1983 derogó la norma anterior y aclaró el supuesto mencionado. La normativa también incluyó dentro del contenido requerido del pliego de condiciones la identificación del número mínimo de participantes *hábiles* exigido para que no se declare desierta la licitación, aclarando que no podría ser inferior a dos, concretamente en el artículo 30, numeral 2, letra j)<sup>12</sup>. El estatuto contractual igualmente incluyó el hecho de que no se presentara el número mínimo de participantes definidos en el pliego de condiciones, como causal de declaratoria de desierta<sup>13</sup>.

Aunque este estatuto mantuvo la línea del anterior, también integró la competencia discrecional de las entidades para definir el número mínimo de participantes requeridos en la licitación a efectos de que no se declare desierta. Sin embargo, incorporó dos aspectos adicionales que marcan una diferencia significativa con la regulación anterior. En *primer lugar*, dispuso que el número mínimo de propuestas exigidas no sería inferior a dos, aclarando el cuestionamiento que se formuló anteriormente, pues ahora es claro que siempre tendrá que existir por lo menos dos propuestas.

---

<sup>12</sup> La norma estableció: «Artículo 30. De como se realiza la licitación pública. La licitación pública se efectuará conforme a las siguientes reglas:

»[...]

2. La entidad interesada elaborará un pliego de condiciones que, además de los que se considere necesario para identificar la licitación, contenga en forma expresa y completa:

»[...]

i) El número mínimo de participantes hábiles exigido para que la licitación no sea declarada desierta, el cual no podrá ser inferior a dos [...]

<sup>13</sup> La disposición definió: «Artículo 42. De cuando se declara desierta la licitación o concurso de méritos. El jefe del organismo respectivo declarará desierta la licitación o el concurso de méritos:

»1. Cuando no se presente el número mínimo de participantes que se haya determinado en el pliego o invitación [...]

En *segundo lugar*, la disposición exige que las propuestas sean *hábiles*, requerimiento que no se hacía en el Decreto 150 de 1976, y que supone que no basta que se presenten dos ofertas, sino que además deben cumplir con los requisitos mínimos definidos en el pliego de condiciones. Así que no es suficiente que formalmente se entreguen dos propuestas a la entidad, sino que se requiere que ambas debían respetar los criterios obligatorios para que pueda adjudicarse el contrato. Esta restricción o limitación de requerir mínimo dos ofertas no es extraña a las regulaciones contractuales. Por el contrario, como expresa Escobar Gil, en Uruguay –para el momento en que escribió el texto– se requerían tres propuestas mínimo para adjudicar el contrato. De forma que si bien no es una regla general en todos los ordenamientos, tampoco es incompatible con la actividad contractual del Estado<sup>14</sup>.

Como se explicó, la expedición de la Ley 80 de 1993 rompió con la constante normativa, no solo porque eliminó las causales puntuales y taxativas, sino porque también excluyó del contenido del pliego de condiciones la enunciación del mínimo de ofertas requeridas para adjudicar. Así que el supuesto normativo es indeterminado, y requiere que se interprete qué supuestos concuerdan con lo definido en la norma. De acuerdo con esto, lo que es necesario resolver es si la presencia de una oferta única impide la selección objetiva, o si por el contrario, igual se siguen garantizando las reglas y principios que la conforman.

Lo que significa selección objetiva, a pesar de ser un término tan amplio, fue objeto de regulación legal. En un primer momento la ley 80, artículo 29, la definió en su redacción original como la elección del ofrecimiento «más favorable» a la entidad y sus fines, sin que intermedien consideraciones de afecto, interés o cualquier motivación subjetiva. La disposición específica que la identificación del ofrecimiento más favorable depende de varios factores de escogencia que enlista, y que se incluyen en el pliego de condiciones. Además, estableció que el administrador efectuaría las comparaciones mediante la revisión de los ofrecimientos recibidos, las condiciones de mercado y los estudios de la entidad<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> ESCOBAR GIL, Op. cit., p. 205.

<sup>15</sup> La norma establece: «Artículo 29. La selección de contratistas será objetiva.

«Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

»Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo

La Ley 1150 derogó la disposición, pero mantuvo el aspecto que, como se mostrará, propició el cuestionamiento acerca de la necesidad de tener mínimo dos ofertas para *comparar*, porque también señala que la entidad realizará las comparaciones por medio de la verificación de los ofrecimientos, la consulta de precios o condiciones de mercado y los estudios de la entidad o sus organismos consultores<sup>16</sup>.

Así que, por más que exista una regulación expresa sobre la selección objetiva, parece que el alcance de la causal de declaratoria de desierta no quedó completamente claro, específicamente, en relación con la posibilidad de adjudicar a un único oferente. Una muestra de esto es la posición sostenida por Escobar Gil, que, basándose en la norma donde se establece la causal genérica y la definición de la selección objetiva –vigente para el momento–, sostiene que se deduce implícitamente que se requiere un mínimo de dos oferentes, por ser una condición natural para comparar propuestas<sup>17</sup>.

El autor basa su posición en la definición hecha por el diccionario de la lengua española del concepto *comparar*, que supone identificar las relaciones, diferencias o semejanzas de dos o más objetos. Por esto defiende que para *comparar* se requiere dos o más propuestas que le permitan a quién evalúa analizar los criterios de selección dispuestos en el pliego de condiciones. Adicionalmente, señala que como no es posible declarar desierta la licitación por razones de conveniencia, es necesario que puedan compararse varias ofertas, pues es el medio idóneo para consultar el precio y las condiciones de mercado, pues en caso contrario la entidad tendría que adjudicar al único oferente hábil, así su oferta económica difiera del valor comercial<sup>18</sup>.

La posición del autor tenga una perspectiva de análisis interesante, porque en efecto la norma, tanto la original como la vigente, se refería a la necesidad de comparar los «ofrecimientos». En ese sentido, es más que razonable cuestionarse

---

alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos, no será objeto de evaluación.

»El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

»En caso de comparación de propuestas nacionales y extranjeras, se incluirán los costos necesarios para la entrega del producto terminado en el lugar de su utilización».

<sup>16</sup> Se aclara que aunque el artículo 5 *ibidem* estableció la definición de selección objetiva en términos similares a la anterior disposición, pero desarrollando de forma diferente los criterios de selección, identificándolos, primero, como la idoneidad mínima del oferente –con los requisitos habilitantes– y segundo, los aspectos calificables con puntos de la oferta, que permite verificarlas y identificar la mejor.

<sup>17</sup> ESCOBAR GIL, Op. cit., p. 205.

<sup>18</sup> *Ibid.*

si de ahí no se deriva la exigencia de tener más de dos ofertas para adjudicar, pue en caso contrario, con qué se compararían. Por esto parece simplemente una cuestión de aplicación lógica.

A pesar de la posición del autor y la confusión que podría generar la norma, su aplicación es clara y contraria a esta perspectiva. Desde la exposición de motivos de la Ley 80 de 1993 se definió el tema, porque se explicó la necesidad de excluir esa causal del EGCAP. Explica que la supresión de la obligación de declarar desierta la licitación por esa causa es justificada por la necesidad de tramitar los procedimientos trasparentemente, con garantías de información y con publicidad que asegure la igualdad, por lo que no es admisible que si solo se presenta un proponente, que cumpla con el criterio de selección objetiva –es decir los requisitos exigidos–, tenga que declarar desierto por no haber más concurrencia<sup>19</sup>.

A pesar de que la voluntad del legislador parecía clara, y quizá por la confusión que pudo presentarse, el Decreto 287 de 1996 definió expresamente la situación. En el artículo 6 estableció que, de conformidad con los literales g y h, numeral 1, del artículo 24 de la Ley 80, no procederá la declaratoria de desierta de la licitación cuando *solo* se presenta una propuesta hábil y pueda considerarse favorable para la entidad<sup>20</sup>. La reglamentación continuó incluyendo la regla, de forma que el artículo 90 del Decreto 2474 de 2008 señaló que, sin perjuicio de las disposiciones especiales en materia de subasta inversa, la entidad podrá adjudicar el contrato cuando solo se presente una propuesta y cumpla con los requisitos establecidos. En igual sentido se regula el tema en el artículo 2.2.1.1.2.2.6 del Decreto 1082 de 2015 el cual señala que la entidad puede adjudicar el contrato cuando solo se presente una oferta, siempre que cumpla con los requisitos habilitantes exigidos y satisfaga los requisitos de los pliegos de condiciones, sin perjuicio de las disposiciones especiales que se establezcan en la normativa contractual<sup>21</sup>.

Para Palacio Hincapié la situación también es clara, pues afirma que no es posible declarar desierta una licitación por existir una propuesta única, superando

---

<sup>19</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos de la Ley 80 de 1993.

<sup>20</sup> La norma definió: «Artículo 6º.- De conformidad con los literales g y h del numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, no procederá la declaratoria de desierta de la licitación cuando solo se presente una propuesta hábil y esta pueda ser considerada como favorable para la entidad, de conformidad con los criterios legales de selección objetiva. La entidad estatal tampoco podrá prohibir la participación de consorcios o uniones temporales».

<sup>21</sup> En la disposición se establece: «Artículo 2.2.1.1.2.2.6. Adjudicación con oferta única. La Entidad Estatal puede adjudicar el contrato cuando solo se haya presentado una oferta siempre que cumpla con los requisitos habilitantes exigidos y satisfaga los requisitos de los pliegos de condiciones, sin perjuicio de las disposiciones especiales establecidas en la ley y el presente título para la subasta inversa, el concurso de méritos y las reglas particulares para los procesos con convocatoria limitada a las Mipyme».

en ese sentido al Decreto 222 de 1983. El autor considera que la posición es más «sabia y práctica» porque permite que si hay, por lo menos, una oferta que cumpla los requisitos del pliego de condiciones y sea favorable para la entidad, no tenga que dilatarse el trámite, ni declararlo desierto y menos acudir a otro procedimiento. También consideró que el Decreto 287 de 1996 y los reglamentos posteriores terminaron cualquier interpretación referida al alcance de la oferta única<sup>22</sup>.

El Consejo de Estado reforzó la interpretación, asegurando que, a partir de la exposición de motivos, es claro que el legislador quiso eliminar el requisito de concurrencia de ofertas, permitiendo que contrate con el oferente único, porque el propósito de la ley es que la declaratoria de desierto sea la decisión excepcional. También aseguró que así entendió la reglamentación la intención legislativa al expedirse el Decreto 287. Con esto la Corporación tuvo la intención de aclarar que la Ley 80 nunca permitió que este supuesto se configurara como causal de declaratoria de desierto de la licitación, ni siquiera antes de la expedición del reglamento<sup>23</sup>.

El Consejo de Estado profundizó el análisis, preguntándose si al no presentarse sino una oferta se impedía la selección objetiva, partiendo del inciso que como se explicaba podría cuestionarse, es decir, aquel que requiere la comparación de «ofrecimientos». Con esa intención explica que la selección objetiva se define a partir de criterios identificables y enunciados por la ley, como era el caso –en vigencia del artículo 29 de la Ley 80– de la calidad, experiencia, precio y plazo, y que permiten a partir de la ponderación definir la propuesta más favorable. Por esto, especifica que: «En otras palabras, la selección objetiva comporta: i) la obligación de fijar previamente los criterios de selección (art. 24 ord. 5º), ii) el llamado público para que, en igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia (art. 30 num. 3), y iii) la transparencia (art. 24)»<sup>24</sup>.

A continuación señaló que la selección está especialmente diseñada para que existan pluralidad de oferentes, sin perjuicio de que existiendo un único oferente se compare su propuesta con los precios del mercado. El Consejo de Estado identificó esto como una excepción a la forma normal de evaluación, asegurando que si solo existe un proponente la entidad no puede fundamentar una declaratoria de desierto en ese motivo. Asegura que la oferta puede considerarse favorable, aunque no se compare con otras, basándose exclusivamente en que se ajuste a los criterios identificados sobre el precio, las condiciones de mercado y los

---

<sup>22</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Op. cit., p. 356.

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 24 de junio de 2004. C.P. Ricardo Hoyos Duque. Exp. 15.235.

<sup>24</sup> Ibid.

estudios hechos por la entidad. Finalmente señala que cualquier regla diferente incluida en los pliegos de condiciones es ineficaz<sup>25</sup>.

De acuerdo con lo explicado se concluye que no es posible establecer la falta de concurrencia, es decir, la existencia de un único oferente como causal válida para declarar desierta la licitación. No existe ningún impedimento para que se adjudique el contrato cuando exista una sola propuesta hábil, aunque pueda cuestionarse la pertinencia y conveniencia de la decisión, pues podría demostrar algún tipo de direccionamiento o falta de competitividad de la propuesta, en las condiciones de mercado existentes; sin embargo, cualquiera de esas opciones constituiría, en todo caso, una causa autónoma o independiente, pero no la que se analiza.

## Bibliografía

### Doctrina

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3<sup>a</sup> ed. Bogotá: Legis, 2016. 922 p.

DROMI, José Roberto. La licitación pública. 2<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: Astrea, 1980. 586 p.

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

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado integral de los contratos administrativos. Volumen I. Buenos Aires: Depalma, 1977. 519 p.

MARIENHOFF, Migue S. Tratado de derecho administrativo. Tomo III-A. 4<sup>o</sup> Edición. 2<sup>o</sup> Reimpresión. Buenos Aires: Abelodo-Perrot, 2011. 489 p.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8<sup>a</sup> ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. 859 p.

### Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 24 de junio de 2004. C.P. Ricardo Hoyos Duque. Exp. 15.235.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 3 de septiembre de 2015. C.P. Stella Conto Diaz del Castillo. Exp. 31.754.

---

<sup>25</sup> Ibid.