EL CRONOGRAMA DEL PLIEGO DE CONDICIONES EN LA LICITACIÓN PÚBLICA[1]

Matheo Restrepo Yepes[2]

RESUMEN. Con el fin de abordar el contenido íntegro del pliego de condiciones en las licitaciones públicas, el texto desarrolla uno de sus elementos más importantes: el cronograma. En primer lugar, realiza consideraciones generales sobre su noción, fundamento jurídico y funcionalidad pragmática. Luego, apoyado en la estructura del procedimiento licitatorio, se define el contenido del cronograma por etapas, esclareciendo qué términos define el legislador y cuáles determinan las entidades contratantes, claro, sujetos a límites de razonabilidad y proporcionalidad.

Introducción

El pliego de condiciones es el documento precontractual más importante que se expide al interior de un procedimiento de selección. Allí se disponen las condiciones bajo las cuales participan los interesados en celebrar determinado contrato estatal. En otras palabras, se trata de las *reglas de juego* que orientan el procedimiento. Actualmente, el Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— estudia la licitación pública y, en particular, el contenido del pliego de condiciones. Entre otros requisitos, según el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015, el pliego debe incluir un *cronograma*, documento definido en el mismo reglamento como aquel que «[…] establece las fechas, horas y plazos para las actividades propias del Proceso de Contratación y el lugar en el que estas deben llevarse a cabo».

En principio, podría pensarse que este requisito no encierra mayor dificultad, toda vez que se limita a proyectar las fechas y los lugares donde deben desarrollarse determinadas etapas del procedimiento; sin embargo, se realizará una descripción crítica del cronograma y su contenido como elemento propio del pliego. Si bien existen componentes que encierran mayor dificultad en su construcción, como podrían ser las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato, o la descripción técnica,

[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 Richard Steve 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 III, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* –CEDA–.

detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, el cronograma es una herramienta fundamental y decisiva para la realización de los procesos de selección.

1. Noción, fundamento y generalidades

La Real Academia Española —RAE— indica que, en el lenguaje natural, un cronograma no es más que un «calendario de trabajo». En el curso común de los negocios y en la vida diaria, el cronograma suele asociarse al establecimiento de unas fechas límite para cumplir con un predeterminado objetivo o labor. De allí que se formule el primer interrogante sobre la noción de *cronograma,* esto es ¿cuál es su contenido? En la contratación estatal, a partir de la noción reglamentaria que se anticipó en la introducción, el cronograma de un procedimiento de selección se integra por: fechas, horas, plazos y lugares donde deben desarrollarse las etapas del procedimiento. En este sentido, el pliego de condiciones contiene un cronograma que supera la noción de *calendario de trabajo*, pues va más allá del componente temporal, dando respuesta a los cuestionamientos sobre el qué, cuándo y dónde se deben cumplir las actividades o compromisos.

En cuanto al fundamento normativo del cronograma, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública —EGCAP—, enuncia el principio de economía. En virtud de este, el numeral primero indica que, tanto en las normas legales y reglamentarias como en los pliegos de condiciones, se establecen y cumplen procedimientos y etapas necesarias para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, «[…] señalarán términos *preclusivos* y *perentorios* para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones». Por parte del reglamento, el artículo 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015 dispone el deber de incluir en los pliegos de condiciones un cronograma.

Un término es perentorio cuando se presume concluyente o definitivo, asimismo, es preclusivo cuando supone el cumplimiento de un proceso por etapas donde se tiene la oportunidad de actuar en cada una *exclusivamente* por un término predeterminado. De este modo, el legislador pretendió que los procedimientos de selección sean finitos en el tiempo, que no puedan dilatarse injustificadamente y que permitan cumplir los objetivos estatales —la concreción del interés general— de forma oportuna y eficaz.

En la regulación legal existen tres tipos de términos o plazos: *i)* aquellos que fija directamente el legislador; *ii)* los que otorgan un margen de configuración restricto o cerrado a la Administración, es decir, aquellos que imponen límites con expresiones como «desde», «hasta», «entre *x* y *z*» y *iii)* los que puede imponer discrecionalmente cada entidad. Como se expondrá en el acápite subsiguiente, la construcción de los cronogramas de licitación, por regla general, hace uso de los

términos de segunda y tercera clase. Es decir, el legislativo permite que la Administración tenga un amplio margen de discrecionalidad para establecer plazos, pues, por lo general, permite que las entidades estatales definan cuál es el término óptimo atendiendo a criterios objetivos como la naturaleza del contrato, la cuantía y la complejidad del objeto.

Con fundamento en los artículos 2.2.1.1.2.1.2 y 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015, la exigencia de un cronograma se encuentra replicada en otros dos documentos precontractuales: el aviso de convocatoria y el acto de apertura de la licitación. Al respecto, surgen dos cuestionamientos: en primer lugar ¿qué sucede si no existe identidad entre estos cronogramas? Al respecto, debe considerarse que cada uno de estos documentos precontractuales corresponde a una etapa del procedimiento de selección y que, si bien la congruencia entre uno y otro sería el escenario más favorable, en caso de que uno contradiga al otro deberá tenerse en cuenta el último expedido. En otras palabras, supone una modificación del cronograma inicialmente planteado.

Por otra parte ¿el contenido del cronograma es igual en los tres escenarios? En la práctica, se evidencia que algunas entidades desarrollan el cronograma a mayor profundidad en al acto de apertura que en el pliego de condiciones, otras lo duplican. A su vez, tienden a expedir ambos documentos de forma concomitante. En términos pragmáticos, lo importante es que todas las etapas cuenten con un término definido, por lo que no se formula un reproche a las entidades que presentan un cronograma recortado en el pliego; no obstante, se reitera que lo ideal es que exista congruencia, incluso, con el cronograma dispuesto en el aviso de convocatoria.

Finalmente, la elaboración de cronogramas que permitan cumplir con los principios de la función administrativa y el interés general se caracteriza por un ejercicio donde prima la claridad, especificad y el detalle. Por ejemplo, si bien podría un pliego de condiciones disponer que, una vez publicado el acto de apertura de la licitación se tendrán 20 días para presentar ofertas, es claro que esto puede generar mayores confusiones que indicar: «20 días hábiles/calendario» o, aun mejor, «hasta el día *x* del mes *z*».

Asimismo, se sugiere la inclusión de horarios claros y definidos, pues bien podría interpretarse que si el plazo es, verbigracia, el primero de agosto, entonces podrán presentarse propuestas hasta las 23:59 hrs del día, lo cual es factible si el medio de presentación es una plataforma transaccional electrónica como SECOP II o un correo electrónico, pero no es posible si se determina que la propuesta debe anexarse de forma física en el despacho de la entidad, toda vez que, en este caso, la propuesta solo será recibida en el horario laboral habitual de la entidad. Lo mismo se precisa en relación con los lugares de entrega, pues no es igual decir el «Edifico 12» a determinar «Edificio 12, oficina 203». En conclusión, el nivel de

detalle en la construcción del cronograma de licitación contribuye a la realización óptima de procesos de selección. Dávila Vinueza comparte esta sugerencia e, incluso, exagera en su consideración:

> «Del plazo de la licitación, importante es la fecha final para la presentación de las ofertas, la cual debe ser precisa en el día y la hora, e incluso diríamos en relación con el reloj oficial que se utilizaría para estos efectos. No es extraño encontrar pleitos planteados por la disparidad horaria entre la empleada por la Administración para dar por cerrada la urna y la usada por los oferentes con algunos minutos de retraso, pero para quienes la hora oficial aún no se ha cumplido»[3].

El nivel de detalle es una herramienta fundamental para evitar cualquier tipo de controversia con respecto a los plazos de participación; no obstante, los casos como el del reloj, expuesto por el doctrinante, son y serán cada vez menos, pues la ayuda de plataformas tecnológicas en línea ha disminuido progresivamente este tipo de eventos. Por ejemplo, ¿cómo podría darse una controversia como la del reloj? si, por regla general, la ciudadanía ajusta la hora de sus dispositivos móviles y computadores de acuerdo con la información suministrada en internet de forma sincrónica.

2. Contenido del cronograma

La construcción del cronograma supone la finalización de la etapa de planeación, en cuanto a la elaboración de estudios y documentos previos, el análisis del sector, y los diseños, planos y estudios técnicos. En este sentido, el cronograma contiene todas las etapas del procedimiento de selección en sentido estricto. Este inicia con la publicación del «aviso de convocatoria» que, según el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto *ejusdem*, la entidad está obligada a publicar *oportunamente*. Este adjetivo tan amplio y vago permite que exista un amplio margen de discrecionalidad para que la entidad publique el aviso cuando termine la etapa de planeación; sin embargo, se debe considerar la vigencia de los documentos elaborados durante la etapa de planeación como ocurre con el de análisis del sector.

En otras palabras, no existe un término mínimo o máximo, para publicar el aviso de convocatoria, que podría denominarse como el «punto o fase 0 de la licitación»; no obstante, la vigencia de los documentos consolidados en la etapa de planeación traduce una presión para que este se expida con prontitud. En la *praxis*, las entidades suelen publicar este aviso en compañía del proyecto de pliego de condiciones y los demás documentos producto de etapa de planeación. Al respecto, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 sí ordena que el proyecto de pliego de condiciones se publique con los estudios o documentos previos que sirvieron de

[3] DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 430.

base para su elaboración; sin embargo, no sujeta esta etapa a la publicación del aviso de convocatoria, de modo que bien podría existir un lapso entre el cumplimiento de una y otra etapa.

El proyecto de pliego de condiciones, también denominado *prepliego*, es un documento que se publica con la finalidad de que la ciudadanía formule observaciones a su contenido, muy en la lógica de la construcción cooperativa de los contratos entre la entidad contratante y los particulares interesados, previendo contingentes correcciones, críticas, modificaciones o problemas al pliego de condiciones definitivo. Las entidades se encuentran en el deber de publicar las razones por las cuales acogen o rechazan las observaciones a los proyectos de pliegos. Estas respuestas integran el posterior pliego de condiciones definitivo[4].

El artículo 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 determina que «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». Este es uno de los pocos ejemplos donde el legislador fija un término inalterable, que limita significativamente el campo discrecional de la Administración.

No existe un término legal para responder a las observaciones de los interesados; sin embargo, deben tenerse en cuenta dos límites lógicos para este amplio margen de discrecionalidad: por una parte, el numeral 1 del artículo 25 del EGCAP es claro al indicar que cada etapa del proceso cuenta con un término perentorio y preclusivo que, si no es proporcionado por el legislador, deberá definirlo la entidad, en nuestro criterio, atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Por otra parte, existe un límite lógico para dar respuesta a las observaciones, esto es, el paso o inicio de la siguiente fase o etapa del procedimiento contractual: la expedición del acto administrativo de apertura y la publicación del pliego de condiciones definitivo[5].

---

[4] COLOMBIA COMPRA EFEICIENTE. Concepto C-007 del 4 de mayo de 2020.

[5] Colombia Compra lo expone en los siguientes términos: «En relación con la respuesta a las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones, advertimos que el ordenamiento jurídico no contempló un término para tal efecto.

»Sin embargo, esa circunstancia de ninguna manera implica la inexistencia de un límite, ya que de conformidad con lo establecido en las disposiciones que rigen el procedimiento de contratación, este se realiza por fases o etapas. Así las cosas, si bien no existe un término expreso para responder las observaciones al proyecto de pliego de condiciones, no lo es menos que existe un límite para que la entidad estatal profiera la respuesta a esas observaciones. Límite que está constituido por la promulgación del acto administrativo de apertura del proceso de selección. Esto significa que antes que la entidad estatal profiera dicho acto administrativo y publique el pliego de condiciones definitivo, deberá responder las observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones» (COLOMBIA COMPRA EFEICIENTE. Concepto C-323 del 4 de junio de 2020).

Previo a presentar consideraciones sobre esta fase, es preciso realizar dos anotaciones de alta relevancia. En primer lugar, el numeral 3 del artículo 30 *ibidem*, modificado por el artículo 224 del Decreto 19 de 2012, ordena que «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 este sentido, los también denominados *avisos de licitación* deben publicarse antes de la apertura del procedimiento y, tan solo con uno que sea publicado, se estaría acatando el mandato legal. El importante cuestionamiento versa sobre la equivalencia entre el aviso de convocatoria pública y los avisos descritos en el numeral 3, si la publicación del primero comprende el cumplimiento del segundo o si, por el contrario, una publicación reiterada cumpliría con este requisito. A mi modo de ver, el legislador tuvo la intención de diferenciarlos, de modo que no es posible publicar un único aviso; no obstante, considero que su contenido es equivalente y el requisito del numeral 3 puede subsanarse con la reiteración pública del aviso de convocatoria[6]. En cualquier caso, su teleología o finalidad es la misma, dotar de publicidad un determinado procedimiento de selección.

En segundo lugar, según lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.4.2.2 del Decreto 1082 de 2015, las entidades estatales 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: *i)* que el valor del proceso sea menor a $ 125.000 US; *ii)* que se reciban, cuando menos, dos solicitudes de Mipymes colombianas para limitar el procedimiento y *iii)* que estas se presenten, por lo menos, un día antes de la expedición del acto de apertura. De este modo, entre la publicación del proyecto de pliego de condiciones y la expedición y publicación concomitante del acto de apertura y el pliego de condiciones, existe un término perentorio que permite limitar la convocatoria o procedimiento precontractual a Mipymes colombianas o a aquellas beneficiadas por una cláusula de trato nacional. Agotadas estas consideraciones, es preciso continuar con la siguiente fase del cronograma: la expedición y publicación del acto administrativo de apertura y el pliego de condiciones definitivo.

---

[6] El contenido del aviso de convocatoria pública esta descrito en el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082, el cual, entre otros, incluye el objeto del contrato, la modalidad, el plazo y el valor estimado del contrato. Respecto a los avisos de licitación, el numeral 3 del artículo 30 preceptúa que: «Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación». Es por esto que se sostiene equivalencia sustancial entre una y otra figura jurídica.

El acto administrativo de apertura indica el inicio de uno de los plazos más importantes al interior del procedimiento: el *plazo de la licitación*. Según el numeral 5 del artículo 30 de la Ley 80, este es el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la de su cierre, la cual se encuentra definida en el pliego de condiciones definitivo «[…] de acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato». En este sentido, es una potestad discrecional de las entidades contratantes, definir el plazo de la licitación atendiendo a los tres criterios objetivos que dispuso el legislador. De este modo, pueden existir licitaciones con objetos muy sencillos, pero con una altísima cuantía o, en sentido contrario, procedimientos económicos, pero de una amplia complejidad técnica.

Estos asuntos deben ponderarse de forma tal que los proponentes tengan oportunidad suficiente para elaborar propuestas serias y acordes con la necesidad identificada, pero que no se extiendan tanto en el tiempo que supongan una limitación al principio de economía y los demás de la función administrativa[7]. La razonabilidad y proporcionalidad de este término, en todo caso, solo será determinable en el caso concreto. En caso de un escenario de control judicial al pliego de condiciones, el juez deberá ponderar estas consideraciones en torno al mandato o criterio legal para la determinación: «naturaleza, objeto y cuantía del contrato».

El plazo de la licitación, definido en el pliego de condiciones, puede prorrogarse antes de su vencimiento por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado, bien sea que la entidad lo haga de oficio o a solicitud de un número plural de oferentes —mínimo dos (2)— y la entidad así lo estime conveniente. No obstante, debe tenerse en cuenta que la ampliación del plazo de licitación se realiza por medio de una adenda y, según lo dispone en el inciso 2 del numeral 5 del artículo 30, no se podrán expedir adendas al pliego de condiciones durante los tres días anteriores al cierre del término para presentar propuestas. Sobre este punto, se destaca que, más allá de intensos y responsables ejercicios de planeación técnica para el establecimiento de plazos, es posible que la entidad ahorre este tipo de actuaciones o adendas si estudia y valora responsablemente las observaciones al proyecto de pliego de condiciones pues, desde aquel momento el particular contribuye en la estructuración del procedimiento con su perspectiva técnica y comercial.

[7] Al respecto, Dávila Vinueza comenta que «Afectan a este principio los plazos en exceso cortos para contrataciones de bastante envergadura pues impedirán, por falta de tiempo, la presentación de ofertas o propiciarán errores por ausencia de requisitos o documentos en el mejor de los casos. En otros se ha convertido en un mecanismo que facilita el favorecimiento de personas que con antelación a la apertura han conocido los pliegos» (DÁVILA. Op. cit., p. 430).

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 dispone que, específicamente en los procedimientos de licitación pública, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos y definirán su distribución, previo a la presentación de las ofertas[8]. En desarrollo de este mandato, el numeral 4 del artículo 30 de la ley 80, modificado por el Decreto 19 de 2012, ordena que:

> «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 hasta por seis (6) días hábiles».

Estas normas se contradicen en cuanto el mandato del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 es imperativo, mientras que el Decreto 19 de 2012 somete la realización de ambas audiencias —la de asignación de riesgos y la de aclaración del pliego— a la solicitud de cualquiera de las personas interesadas en el proceso. En nuestra consideración, amabas audiencias se desarrollan de forma conjunta y son de obligatoria realización. Asimismo, debe tenerse una atención especial al inciso segundo, según el cual, cuando producto de lo debatido en la audiencia de aclaraciones se concluya la necesidad de ampliar el plazo de la licitación, esta adenda estará sujeta a un término máximo de 6 días hábiles.

Sobre las observaciones realizadas al pliego de condiciones definitivo recae la misma responsabilidad de la entidad de aquellas formuladas al proyecto de pliego, es decir, un pronunciamiento al respecto. Si bien la Ley no definió el término para que la entidad estatal cumpla con este requisito, está dado por la lógica del

[8] El artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 dispone: «Artículo 4. De la distribución de riesgos en los contratos estatales. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación.

»En las licitaciones públicas, los pliegos de condiciones de las entidades estatales deberán señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva».

procedimiento en términos perentorios y preclusivos. Así, el pronunciamiento debe anticiparse al cierre de la presentación de ofertas e inicio de la posterior etapa de evaluación[9].

El plazo para evaluar las ofertas se integra a los demás que determina la entidad en atención a la naturaleza, cuantía y objeto del contrato, toda vez que el legislador no se pronunció al respecto. Concluido este término, la entidad publica el informe de evaluación que, según el numeral 8 del artículo 30, «permanece en la secretaría de la entidad por un término de 5 días para que los oferentes presenten las observaciones que consideren pertinentes». Estas observaciones no pueden redactarse a modo de subsanación o modificación de la oferta, sino con la pretensión de esclarecer de forma objetiva la misma para que la valoración de la entidad sea justa y acertada. Finalmente, el cronograma incluye la fecha de expedición y publicación del acto de adjudicación y la celebración de la audiencia de adjudicación dispuesta en el artículo 273 superior y regulada en el numeral 10 del artículo 30 de la Ley 80 y en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007. Así como el plazo para la suscripción del contrato.

Bibliografía

Bibliografía

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

PALACIO, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8° ed. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. 859 p.

Conceptos

COLOMBIA COMPRA EFEICIENTE. Concepto C-007 del 4 de mayo de 2020.

COLOMBIA COMPRA EFEICIENTE. Concepto C-323 del 4 de junio de 2020.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-091 del 11 de marzo de 2020.

[9] En este sentido se ha pronunciado la Agencia Colombia Compra Eficiente: «Así las cosas se tiene que el pronunciamiento realizado por la entidad estatal, a las observaciones y/o solicitudes de aclaraciones al pliego de condiciones definitivo, debe efectuarse antes del vencimiento del plazo establecido en el cronograma para la presentación de las propuestas u ofertas por parte de los interesados» (COLOMBIA COMPRA EFEICIENTE. Concepto C-323 del 4 de junio de 2020).