AVISO DE CONVOCATORIA: CONTENIDO Y RELACIÓN CON LOS AVISOS DE LA LICITACIÓN Y EL ACTO ADMINISTRATIVO DE APERTURA[1]

Santiago Álvarez Hernández[2]

RESUMEN. El aviso de convocatoria es dispuesto en el reglamento como uno de los documentos de la licitación que concreta los principios de publicidad y planeación. Si bien su contenido parece claro, su relación con otras instituciones del procedimiento supone una serie de problemáticas, que poco han sido abordadas por la jurisprudencia y por el ente rector de la contratación pública. En consecuencia, se presenta una relación histórica de la institución, se describen los elementos que la integran y se realiza un análisis comparativo con el acto administrativo de apertura y los avisos de la licitación.

Introducción

Miguel S. Marienhoff, refiriendo a Gaston Jèze, sostiene que la importancia de la publicidad en la licitación es obvia, tanto así que representa la garantía de que todo se hará correctamente[3]. Razón no les falta a los autores, debido a que la materialización de la publicidad asegura que la Administración actúe de manera transparente, dando cuenta de un buen número de razones y propósitos que dirigen sus decisiones. Con mayor razón debe garantizarse este postulado en la contratación del Estado, por cuanto a través de este ámbito se alcanzan muchas finalidades superiores y se satisfacen las necesidades del colectivo social. Así, la exigencia de que los procedimientos de selección sean públicos, tanto en sus distintas etapas como en el contenido de los documentos que en ellas se producen, redunda usualmente en contrataciones eficientes y eficaces, con las cuales se concreta el interés general.

Continuando el estudio de la licitación, en esta oportunidad se analiza el aviso de convocatoria, documento que concreta la publicidad y la planeación que rige la contratación pública. Por consiguiente, se presenta una relación histórica

[1] Este ensayo, escrito para la sesión del 19 de febrero de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Cristian A. Díaz Díez, 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: Régimen de la Contratación Estatal, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián Marín Cortés.

[2] Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel IV, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

[3] MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo III-A. 4ª ed. reimp. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. p. 202.

de la institución, se describe su contenido y se realiza un análisis comparativo con el acto administrativo de apertura y los avisos de la licitación.

1. Regulación y contenido del aviso de convocatoria: concreción de los principios de publicidad y planeación

El aviso de convocatoria lo regula el artículo 2.2.1.1.2.1.2 del Decreto 1082 de 2015, que define una serie de requisitos que debe contener este documento, entre los que se encuentran la plena identificación de la entidad, del objeto que se pretende contratar y el cronograma del procedimiento de selección. El artículo finaliza delimitando la obligación de expedir este documento a las contrataciones producto de los procedimientos de selección de licitación pública, concurso de méritos y selección abreviada, en la medida en que excluye de dicha obligación a las contratación resultantes de los procedimientos de contratación directa y mínima cuantía. La norma que de manera adicional regula la institución es el artículo 2.2.1.1.1.3.1., en tanto incluye en la definición de los «Documentos del Proceso» al aviso de convocatoria, de la siguiente manera: «*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» (itálicas en el original).

Al margen de lo anterior, no existe disposición adicional que prescriba acerca del aviso de convocatoria, ni a nivel reglamentario o legal, más que una posible referencia indirecta en la definición de «licitación pública» del parágrafo del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, en estos términos: «Para los efectos de la presente ley se entiende por licitación pública el procedimiento mediante el cual la entidad estatal *formula públicamente una convocatoria* para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable» (énfasis añadido). De manera que, desde cierta perspectiva, el aviso de convocatoria es una institución de alta relevancia para la licitación pública, toda vez que el legislador exigió que dicho procedimiento tuviera una etapa o rito mediante el cual se convocara a interesados a concurrir en la selección de un contratista de la Administración. En otras palabras, la publicación del aviso de convocatoria constituye una etapa ineludible, por definición, de la licitación pública, lo que evidencia su importancia para el procedimiento.

Como señalan Lee y otros, la esencia del aviso de convocatoria se identifica también en las normativas precedentes[4]. En efecto, los Decretos 066 y 2474 de 2008 prescribían, ambos en el artículo 4, que en los procesos de selección de

[4] GÓMEZ LEE, Iván Darío, et. al. El derecho de la contratación pública en Colombia. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2019. p. 81.

licitación, selección abreviada y concurso de méritos debía convocarse públicamente a través del aviso, que debía contener el objeto a contratar, la modalidad de selección, el lugar físico o electrónico donde se consultaría el proyecto de pliego de condiciones, el presupuesto oficial del contrato y los estudios y documentos previos[5]. En sentido similar, el artículo 2.2.1. del Decreto 734 de 2012 disponía que, en los mismos procedimientos de selección, las entidades debían expedir el aviso de convocatoria, anunciando el objeto a contratar, la modalidad de selección, si estaba cubierto por un acuerdo comercial, el presupuesto oficial del contrato, la dirección física y electrónica donde se podía consultar el proyecto de pliego de condiciones, los estudios y documentos previos y si se limitaba a Mipymes[6].

En ese sentido, el Decreto del 2012 solo se distinguía de los del 2008 en tanto añadía la información acerca de los acuerdos comerciales y la afirmación sobre si la convocatoria se limitaba a medianos, pequeños y microempresarios. Pues bien, el artículo vigente, el 2.2.1.1.2.1.2. del Decreto 1082 de 2015, mantiene la anterior regulación y adiciona algunos requisitos, en los siguientes términos:

---

[5] El artículo 4 del Decreto 066 de 2008 preceptuaba: «Convocatoria pública. En los procesos de selección por licitación, selección abreviada y concurso de méritos se hará convocatoria pública.

»El aviso de convocatoria para la contratación se publicará de conformidad con las reglas de publicidad de los asuntos contractuales señalados en el artículo a del presente decreto, y contendrá la información necesaria para dar a conocer el objeto a contratar, la modalidad de selección que se utilizará, el lugar físico o electrónico donde puede consultarse el proyecto de pliego de condiciones, el presupuesto oficial del contrato, así como los estudios y documentos previos», Por su parte, el artículo 4 del Decreto 2478 prescribía: «Convocatoria pública. En los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos se hará convocatoria pública.

»El aviso de convocatoria para la contratación se publicará de conformidad con las reglas señaladas en el artículo 8° del presente decreto, y contendrá la información necesaria para dar a conocer el objeto a contratar, la modalidad de selección que se utilizará, el presupuesto oficial del contrato, así como el lugar físico o electrónico donde puede consultarse el proyecto de pliego de condiciones y los estudios y documentos previos».

[6] El artículo 2.2.1 del Decreto 734 del 2012 preceptuaba: «Convocatoria pública. En los procesos de licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos se hará convocatoria pública.

»El aviso de convocatoria para la contratación se publicará de conformidad con las reglas señaladas en el artículo 2.2.5 del presente decreto y en la página web de la Entidad, y contendrá la información necesaria para dar a conocer el objeto a contratar, la modalidad de selección que se utilizará, si está cobijada por un Acuerdo Internacional o un Tratado de Libre Comercio vigente para el Estado colombiano, el presupuesto oficial del contrato, así como el lugar físico o electrónico donde puede consultarse el proyecto de pliego de condiciones y los estudios y documentos previos.

»Adicional a lo anterior, se deberá incluir expresamente, cuando ello corresponda, la convocatoria limitada a Mypes o a Mipymes conforme lo señalado en el Título IV del presente decreto».

«Aviso de convocatoria. El aviso de convocatoria para participar en un Proceso de Contratación debe contener la siguiente información, además de lo establecido para cada modalidad de selección:

»1. El nombre y dirección de la Entidad Estatal.

»2. La dirección, el correo electrónico y el teléfono en donde la Entidad Estatal atenderá a los interesados en el Proceso de Contratación, y la dirección y el correo electrónico en donde los proponentes deben presentar los documentos en desarrollo del Proceso de Contratación.

»3. El objeto del contrato a celebrar, identificando las cantidades a adquirir.

»4. La modalidad de selección del contratista.

»5. El plazo estimado del contrato.

»6. La fecha límite en la cual los interesados deben presentar su oferta y el lugar y forma de presentación de la misma.

»7. El valor estimado del contrato y la manifestación expresa de que la Entidad Estatal cuenta con la disponibilidad presupuestal.

»8. Mención de si la contratación está cobijada por un Acuerdo Comercial.

»9. Mención de si la convocatoria es susceptible de ser limitada a Mipyme.

»10. Enumeración y breve descripción de las condiciones para participar en el Proceso de Contratación.

»11. Indicar si en el Proceso de Contratación hay lugar a precalificación.

»12. El Cronograma.

»13. La forma como los interesados pueden consultar los Documentos del Proceso.

»En los Procesos de Contratación adelantados bajo las modalidades de selección de mínima cuantía y contratación directa, no es necesaria la expedición y publicación del aviso de convocatoria en el SECOP».

Como puede verse, se mantienen una serie de aspectos de la anterior normativa: la identificación de la entidad –agregando el teléfono en que atenderá a los interesados–, el objeto a celebrar, la modalidad de selección del contratista, el presupuesto, la forma en que los interesados pueden consultar los documentos del proceso y la información relacionada con acuerdos comerciales y Mipymes. En contraste, el Decreto 1082 suma a lo anterior el plazo estimado del contrato, la enumeración y breve descripción de las condiciones para participar en el proceso de selección, la indicación de si exige una etapa de precalificación y el cronograma. De cualquier modo, los elementos que contiene el vigente aviso de convocatoria no suponen una transformación drástica respecto a regulaciones anteriores. En cambio, se evidencia una evolución de la esencia, en el sentido de que ahora el reglamento prevé una serie de requisitos que informan de manera más completa y detallada a los interesados sobre el procedimiento de selección que emprenderá una entidad.

Ahora, cada elemento del aviso de convocatoria merece una breve descripción. En primer lugar se encuentran los requisitos que permiten identificar debidamente a la entidad, como su nombre, dirección física, dirección electrónica y teléfono. Con estos, cualquier inquietud puede atenderse por los agentes de la entidad, que debe resolverse en los términos del derecho de petición[7], pese a que eventualmente podría existir una problemática cronológica entre la resolución de la petición y el desarrollo del procedimiento de selección. Como se verá a continuación, no es claro el momento en el que debe publicarse el aviso de convocatoria, pero entre las posibilidades se encuentra que sea junto al proyecto de pliego de condiciones –o prepliego–. En este escenario, la entidad debe recibir observaciones al prepliego durante diez días hábiles[8], lo que implica que si los interesados presentan inquietudes relacionadas con las etapas siguientes del procedimiento, su resolución en el término máximo daría a conocer tardíamente la perspectiva de la entidad.

Por consiguiente, la entidad no debería ampliar el plazo para resolver la petición de información, ejerciendo la competencia del parágrafo del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011[9], ya que dicha ampliación sería superior al término en el cual deben recibirse observaciones al prepliego. Mientras la ampliación puede ser hasta de veinte días, el término para recibir las observaciones es de diez, lo cual sería problemático para las peticiones que se formulan con la intención de clarificar asuntos del aviso de convocatoria para las etapas siguientes. Piénsese que el aviso de convocatoria informó que el procedimiento se limitaba a micro, pequeños y medianos empresarios, dato que no es obligatorio que contengan los pliegos de condiciones o el acto administrativo de apertura. Si un interesado peticiona en relación con este aspecto, jurídicamente es dable la situación en la que es resuelta cuando la licitación ha avanzado, lo que eventualmente ocasionaría retrotraer lo actuado, como puede suceder si se limitó a mipymes inválidamente.

Lo mismo podría suceder si la entidad considera que el aviso de convocatoria es uno de los avisos del numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 –también

[7] Recuérdese que si bien la regulación usual del derecho fundamental de petición se encuentra en la Ley 1755 de 2012 –integrada a la Ley 1437 de 2011–, en el contexto de la actual Emergencia Económica, Social y Ecológica producto de la pandemia del Covid-19 rige el Decreto Legislativo 491 de 2020.

[8] El artículo 2.2.1.1.2.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece: «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 […]» (cursivas en el original).

[9] El referido parágrafo dispone: «Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto».

conocidos como avisos de la licitación– o incluso si entiende que debe publicarse con el pliego de condiciones definitivo. Mientras en el primer caso el aviso podría publicarse en el término menor a veinte días[10], en el segundo el único término de etapas siguientes, dispuesto por la ley o el reglamento, es el de la realización de la audiencia de aclaración de pliegos y condiciones y de asignación de riesgos, que es de tres días siguientes al inicio del plazo de la licitación, sin que afecte la duración del término de esta etapa que escojan las entidades[11].

En otras palabras, si en el primer evento el término entre la publicación de avisos puede resultar inferior respecto al que tienen las entidades para resolver peticiones, en el segundo evento podría ser manifiestamente inferior, ya que no existe disposición que limite la discrecionalidad de la entidad para realizar una licitación con términos cortos. En suma, y aunque es inusual que una licitación se desarrolle en periodos mínimos, en razón de la complejidad de los objetos que se contratan a través de este procedimiento de selección, en lo que se quiere llamar la atención es que las entidades deben responder las peticiones en el ámbito contractual de manera célere y ágil, con lo cual se satisfagan los propósitos del derecho fundamental de petición y se actúe de la mejor manera respecto a la licitación. De ahí que, retomando el contenido del aviso de convocatoria, se evalúe absolutamente beneficioso y práctico que la entidad deba relacionar su número telefónico, y solucione prontamente cualquier inquietud.

La clasificación que sigue a los elementos relacionados con la identificación del contratante es la concerniente a la identificación del alcance del objeto contractual, entre los que se encuentran la obligación de determinar el objeto –en sus cantidades, por ejemplo–, la estimación del plazo, de su precio, de su disponibilidad presupuestal y de si se encuentra cobijado por un acuerdo comercial. La última clase de requisitos del aviso de convocatoria reúne los

---

[10] El numeral preceptúa: «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 Publica [sic] -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.

»Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación».

[11] Recuérdese que el «plazo de la licitación» es definido por el numeral 5 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. Por otro lado, la obligación de realizar la audiencia de aclaración de pliegos y asignación de riesgos está dispuesta en el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y en los primeros dos incisos del artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015. Por la extensión de las normas, y su papel secundario en este análisis, no se transcribirán en esta ocasión.

relacionados con el alcance del procedimiento de selección, entre los que se encuentran la declaración de la modalidad que a desarrollar, el cronograma –particularmente la precisión de la fecha límite, el lugar y el modo para presentar la oferta–, la afirmación de si tendrá una etapa de precalificación y la «Enumeración y breve descripción de las *condiciones para participar* en el Proceso de Contratación» (bastardilla adicional).

Se enfatiza en este requisito en la medida en que es uno de los fundamentos que permiten que las entidades incluyan exigencias adicionales a los factores de escogencia y calificación del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Esto no significa que la entidad puede definir a discreción cualquier limitación, porque esto puede contravenir otras instituciones –como las inhabilidades e incompatibilidades–, pero razonable y proporcionalmente las entidades sí pueden circunscribir sus posibles oferentes a través de las condiciones para participar.

Como corolario de lo planteado, el aviso de convocatoria contiene tres clases de información: *i*) la relacionada con la identificación del contratante, *ii*) la concerniente al alcance del contrato que se pretende celebrar y *iii*) la relativa a los presupuestos y límites del procedimiento de selección. La publicación de estos requisitos en el aviso de convocatoria evidencia la planeación que debe tener la Administración para adelantar sus procedimientos de selección, a la vez que cumple satisfactoriamente con la publicidad esperable de la conducta estatal.

2. Relación del aviso de convocatoria con los avisos de la licitación y con el acto administrativo de apertura

En el anterior acápite se advirtió que existen una serie de posibilidades jurídicas acerca del momento en el cual se puede publicar el aviso de convocatoria, lo que puede resumirse con los siguientes cuestionamientos: ¿se publica antes o después del acto administrativo de apertura? ¿Se trata de uno de los avisos del numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 o es uno independiente? ¿Las tres instituciones pueden publicarse en el mismo instante? Desde luego, la justificación de formular estas preguntas radica en que no existe alguna disposición que claramente defina la relación entre ellas, ni mucho menos una que establezca el momento en que deben publicarse. Pudiese pensarse que estos asuntos se definen en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del reglamento, que dispone lo siguiente:

> «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» (cursivas añadidas).

Una interpretación de la disposición asume que el aviso de convocatoria debe publicarse con el proyecto de pliego de condiciones. Si bien se admite la posibilidad, no se considera la perspectiva correcta, toda vez que la disposición solo obliga a que se publiquen *oportunamente*, mas no que la oportunidad para ambos documentos sea la misma. Dicho de otro modo, si una entidad publica el aviso de convocatoria luego de tres días de que lo expida, y lo mismo hace con el proyecto de pliego de condiciones, no se considera que esté incumpliendo la exigencia del artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicándolos en los tres días siguientes a su expedición los publicó *oportunamente*.

i) Primera posibilidad: el aviso de convocatoria se publica antes del acto administrativo de apertura. Pese a lo anterior, posturas como la de Matallana Camacho concluyen que el aviso de convocatoria siempre debe publicarse con el prepliego, y cumplido esto sigue la publicación del acto administrativo de apertura. En palabras del autor: «Adicionalmente, conjuntamente con el proyecto de pliegos de condiciones, la entidad estatal debe publicar el aviso de convocatoria en los términos del artículo 2.2.1.1.2.1.2 del decreto 1082 de 2015, así como los estudios previos»; inclusive, luego de esto expresa que seguidamente deben publicarse el acto administrativo de apertura y, por último, los avisos a los que se refiere el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993[12]. Si bien la idea transcrita resulta admisible, esta última no puede reconocerse, debido a que el numeral 3 claramente prescribe que los avisos se publicarán «Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario *anteriores* a la apertura de la licitación» (énfasis agregado). Podría pensarse que la expresión «anteriores» se refiere a la apertura del *plazo de licitación*, pero esta interpretación no puede aceptarse, por el sencillo hecho de que la disposición no se refirió al *plazo*, sino a la licitación, es decir, al procedimiento en general.

En otras palabras, los avisos del numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 *siempre* deben publicarse *antes* de la apertura de la licitación, lo cual sucede con la expedición del acto administrativo de apertura. Dávila Vinueza argumenta en sentido opuesto a esta posición, al explicar que se trató de una impropiedad de

[12] MATALLANA CAMACHO, Ernesto. La licitación. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021. p. 113. En su Manual de contratación de la Administración pública parecía fundar esta posición, por el orden de estudio de las instituciones (MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la Administración pública. 4ª ed. 2ª reimp. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 503).

la redacción original de la Ley 80 de 1993, por cuanto anteriormente no existía una instancia de concurrencia pública antes del acto de apertura[13]. A pesar de la explicación del autor, se encuentra insuficiente la escisión que propone entre el «acto de apertura» y el «acto administrativo de apertura», dado que no refiere disposiciones que apoyen jurídicamente la distinción. En cambio, se ha tenido como principio del derecho que el intérprete no debe distinguir cuando la norma es clara, y en este caso el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 no se refirió al *plazo* de la licitación, sino a la *licitación*[14].

Sin embargo, esta claridad no responde el cuestionamiento acerca de la relación cronológica de la publicación del aviso de convocatoria y del acto administrativo de apertura, y entre aquél y los avisos de la licitación. En consecuencia, se recurre a la regulación del acto administrativo de apertura, con el propósito de analizar comparativamente el contenido de las instituciones y asumir posición sobre la problemática. El artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015 ordena:

> «La Entidad Estatal debe ordenar la apertura del proceso de selección, mediante acto administrativo de carácter general, sin perjuicio de lo dispuesto en las Disposiciones Especiales para las modalidades de selección, previstas en el capítulo 2 del presente título.
>
> »El acto administrativo de que trata el presente artículo debe señalar:
>
> »1. El objeto de la contratación a realizar.
>
> »2. La modalidad de selección que corresponda a la contratación.
>
> »3. El Cronograma.
>
> »4. El lugar físico o electrónico en que se puede consultar y retirar los pliegos de condiciones y los estudios y documentos previos.
>
> »5. La convocatoria para las veedurías ciudadanas.
>
> »6. El certificado de disponibilidad presupuestal, en concordancia con las normas orgánicas correspondientes.
>
> »7. Los demás asuntos que se consideren pertinentes de acuerdo con cada una de las modalidades de selección».

En comparación con el contenido del aviso de convocatoria, el acto administrativo de apertura comparte la mayoría de requisitos: se debe indicar el

---

[13] DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. pp. 402-405.

[14] Palacio Hincapié confusamente también parece incurrir en el error, al reseñar inicialmente que los avisos *debían* publicarse luego del acto administrativo de apertura, pero luego explica que el Decreto Ley 19 de 2012 modificó la institución –como efectivamente sucedió– y que con ello se suprimió «el acto de apertura de las convocatorias públicas», institución extraña y que no se reconoce. En síntesis, no queda claro su posición al respecto, aunque parece indicar que los avisos se publican luego del acto (PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R., 2020. pp. 282-283).

objeto de la contratación, la modalidad de selección, el cronograma y el sitio físico y electrónico en el que se pueden consultar los documentos del proceso. En contraste, mientras el aviso no contiene la convocatoria para las veedurías ciudadanas, el acto administrativo de apertura sí lo exige; pero esto no significa que su contenido sea mayor que el del aviso de convocatoria, dado que este además exige que se indique el plazo y precio estimado del contrato, la fecha límite en la cual se puede ofertar, la mención de si la contratación se cobija por un acuerdo comercial, la enumeración de las condiciones para participar, la mención de si el procedimiento puede limitarse a mipymes y la afirmación de si habrá precalificación.

Un aspecto que en esencia se encuentra en ambas instituciones, aunque de modos diferentes, es el relativo al presupuesto del contrato, ya que, mientras en el aviso de convocatoria exige que la entidad exprese que cuenta con disponibilidad presupuestal, el acto administrativo de apertura demanda que se señale el certificado de disponibilidad presupuestal. En términos sencillos, mientras el primero dispone que se afirme que se tiene con qué pagar, el segundo no solo impone esto, sino que obliga a que se indique cuál es la disponibilidad presupuestal para cubrir el contrato, esto es, que existen unos recursos de la entidad separados con el fin exclusivo de pagar tal contrato. Esta perspectiva permite asumir la posición según la cual primero debe publicarse el aviso de convocatoria y luego el acto administrativo de apertura, en el sentido de que aquel requiere una información anterior a la información que exige el último.

ii) Segunda posibilidad: el acto administrativo de apertura se publica antes del aviso de convocatoria. La anterior posición rápidamente puede replicarse con base en el contraste de la cantidad de requisitos que incluye cada institución, porque el aviso de convocatoria ampliamente supera al acto administrativo de apertura. Visto de esta manera, la mayor cantidad de requisitos puede interpretarse como una especificidad mayor, lo que significa que el aviso de convocatoria implica un conocimiento más profundo acerca de la contratación que se procura celebrar. Puesto de otra manera, el aviso demanda más planeación. Basta destacar la estimación del pazo, la afirmación sobre si lo afectan acuerdos comerciales, la información sobre la limitación a mipymes y la indicación sobre si procede una etapa de precalificación. Luego, puede justificarse que el aviso se publica con posterioridad al acto administrativo de apertura, porque informa de manera más detallada a los interesados el procedimiento de selección al que convoca.

iii) Tercera posibilidad: el aviso de convocatoria y el acto administrativo de apertura hacen parte de los avisos de la licitación. Una tercera perspectiva del problema consiste en asumir que el aviso de convocatoria y el acto administrativo de apertura cumplen las funciones de alguno de los «[…] hasta tres (3) avisos […]»

del numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993[15]. La amplitud del contenido de los avisos de la licitación es demasiada, habida cuenta de que lo único que prescribe la disposición al respecto es lo siguiente: «Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación». El ordenamiento no especifica qué entender por *características esenciales de la respectiva licitación*, de tal forma que una posición admisible sería la que sostuviera que tanto el contenido de aviso de convocatoria como del acto administrativo de apertura satisfacen dicho parámetro. De esta manera, podría pensarse que con su publicación, cumpliendo con el interregno ordenado por la Ley 80 de 1993, se cumple con la obligación de publicar los avisos de la licitación[16].

iv) Cuarta posibilidad: el aviso de convocatoria y el acto administrativo de apertura no hacen parte de los avisos de la licitación. A diferencia de la anterior postura, una mirada adicional del problema propone que la naturaleza contingente de los avisos de la licitación impide que la publicación del aviso de convocatoria y del acto administrativo de apertura pueda asimilarse a la publicación de los primeros –los avisos de la licitación–. En efecto, algunos podrían interpretar, basándose en las expresiones «[…] *hasta* tres (3) avisos […]» (cursiva añadida) y «[…] según lo exija la naturaleza, objeto y cuantía del contrato […]», que existen objetos contractuales que no ameritan gran difusión y publicidad y que, teniendo en cuenta que la norma consagra un máximo de publicación de avisos y no un mínimo, la Administración tiene la competencia discrecional de prescindir de la publicación de los avisos de la licitación. A diferencia de lo anterior, no existe disposición que permita concluir que las entidades pueden omitir la publicación del aviso de convocatoria o del acto administrativo de apertura. Esta disparidad permitiría sostener que de ninguna manera pueden confundirse las instituciones, y que el hecho de publicar el aviso de convocatoria y el acto administrativo de apertura no satisfacen la eventual obligación de publicar los avisos de la licitación.

Se reconoce que las primeras dos posibilidades no se excluyen con las últimas dos, y de la misma manera se advierte que la posición mayoritaria sostiene que son ciertas la primera y la cuarta posibilidad, es decir, que primero se publica el aviso de convocatoria, luego el acto administrativo de apertura y, por último, los avisos de la licitación. Habrá que esperar más pronunciamientos de la judicatura

[15] Transcrito en el pie de página 9.

[16] La sentencia del 29 de julio de 2013 de la Sección Tercera del Consejo de Estado comparte esta lectura. En la solución de una demanda en contra de un pliego de condiciones, la Corporación realizó un breve recuento de las etapas de la licitación, y al mencionar el aviso de convocatoria refirió que con ello se cumplía lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de julio de 2013. Exp. 24.271. C.P. Danilo Rojas Betancourth).

y conceptos del ente rector de la contratación pública para asumir consistentemente una postura[17].

Bibliografía

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de julio de 2013. Exp. 24.271. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Doctrina

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

GÓMEZ LEE, Iván Darío, et. al. El derecho de la contratación pública en Colombia. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2019. 270 p.

MARIENHOFF, Miguel Santiago. Tratado de derecho administrativo. Tomo III-A. 4ª ed. reimp. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2003. 642 p.

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. La licitación. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021. 576 p.

[17] A propósito, la versión 2 de la Guía para la comprensión e implementación de los Documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte de Colombia Compra Eficiente presenta que en el Secop II el orden inicia con la publicación de los avisos de la licitación, seguido del aviso de convocatoria y por último el acto administrativo de apertura. Evidentemente, esto constituye una posibilidad adicional de las tres instituciones (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la comprensión e implementación de los Documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte Versión 2 [En línea]. Recuperado de [Consultado el 16 de febrero de 2022]: (https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-04_guia_documentos_tipo_licitacion_publica_infraestrctura_de_transporte_version_2_0.pdf. p.18).

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la Administración pública. 4ª ed. 2ª reimp. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. 1280 p.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R., 2020. 860 p.

Guías

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la comprensión e implementación de los Documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte Versión 2 [En línea]. Recuperado de [Consultado el 16 de febrero de 2022]: (https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-04_guia_documentos_tipo_licitacion_publica_infraestrctura_de_transporte_version_2_0.pdf