AVISOS DE LICITACIÓN DE LA LEY 80 DE 1993: NOCIÓN Y CARACTERÍSTICAS[1]

Catalina Lotero Valencia[2]

RESUMEN. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública regula en el numeral 3° del artículo 30 el aviso que debe publicarse con anterioridad a la apertura de todo proceso contractual que se adelante mediante una licitación pública. Bajo esa lógica, el presente texto abordará los siguientes tópicos: *i)* modificaciones y pronunciamientos sobre la disposición en cuestión; y *ii)* características y operatividad del aviso de licitación.

Introducción

Con el propósito de estudiar las modalidades de selección de contratistas, en esta oportunidad, el Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— analizará los aspectos previos asociados con el trámite de la licitación pública, advirtiendo que este implica agotar una serie de etapas perfectamente definidas y fundadas en lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.

Se iniciará el análisis de esta modalidad de selección de contratistas con el estudio del *aviso de licitación*, esto es, aquel documento que en aras de garantizar la igualdad respecto de todos los interesados; propender por la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; e incentivar la publicidad del quehacer contractual de la Administración Pública, se publica con el propósito de incentivar la participación de los proponentes y permitir que estos puedan preparar sus ofertas.

En esa medida, el presente texto aborda las principales discusiones jurisprudenciales y doctrinales que giran en torno a la concepción y a las características del aviso de licitación, concluyendo que pese a su importancia teleológica en la materialización de principios propios de la contratación estatal, es posible avizorar su desuso o falta de aplicación o inobservancia, en la medida en que el ordenamiento jurídico ha incorporado nuevas herramientas que posibilitan conocer las reglas que regirán los procesos licitatorios, con ocasión de la

[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 de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Sebastián Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA —que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo— sino también para beneficio de toda la comunidad académica.

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

implementación de nuevos medios de difusión en el mercado de las compras públicas.

1. Del aviso de licitación: modificaciones y pronunciamientos normativos

El Decreto 222 de 1983, anterior normativa aplicable a los contratos de la Nación y de sus entidades descentralizadas, distinguía entre la *licitación pública* —aquella donde la invitación a contratar se hacía públicamente a un número indeterminado de personas— y la *licitación privada* —aquella donde la invitación a contratar se hacía en forma directa a los posibles contratistas—.

En lo que concernía a la *licitación pública,* el decreto, en el artículo 30, regulaba el paso a paso de cómo debía adelantarse dicho proceso y, en el numeral 3°, consagró al aviso de licitación, para lo cual señalaba que:

> «[…] dentro de los veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación se publicarán por lo menos dos avisos, con un intervalo no inferior a cinco (5) días calendario, en uno o más periódicos de amplia circulación nacional.
> »Cuando la licitación fuere internacional o su cuantía excediere de quinientos millones de pesos ($ 500.000.000.00), dentro de los treinta (30) días calendario anteriores a su apertura, deberán publicarse cuando menos, cuatro (4) avisos con el mismo intervalo el último aviso deberá ser publicado con antelación no inferior a cinco (5) días calendario a la apertura de la licitación.
> »Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación».

Cuando dicho decreto fue derogado, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, originalmente, en el mismo numeral 3° del artículo 30 estableció que:

> «Artículo 30. De la Estructura de los Procedimientos de Selección. La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas:
> […]
> 3. Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación o concurso 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 diarios de amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad o, a falta de estos, en otros medios de comunicación social que posean la misma difusión.
> »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 o concurso».

La anterior norma fue modificada por el artículo 224 del Decreto Ley 19 de 2012, tras señalar que la publicación del aviso no seguiría siendo en *diarios de amplia circulación,* sino en la *página web de cada entidad* y en el *Sistema Electrónico para la Contratación Pública —SECOP—;* con lo cual se buscó actualizar la legislación contractual pública, en la medida que «[…] la publicidad de las licitaciones amplió el espectro de conocimiento de las invitaciones a contratar, porque en lugar de divulgarse en el limitado espacio geográfico que tienen la mayoría de las entidades –municipios, departamentos, distritos y demás entidades descentralizadas por servicios adscritas o vinculadas a estos–, pasó a difundirse a través de un sistema de cobertura nacional e internacional»[3].

Al respecto, se advierte que la modificación que introdujo el Decreto Ley 19 de 2012 al artículo 30 de la Ley 80 de 1993 fue objeto de demanda de inconstitucionalidad pues, a juicio del actor, dicha norma vulneraba lo dispuesto en: *i)* el artículo 20 de la Constitución Política, dado que, al limitar la información a lo que se publique en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y en los portales web de las entidades contratantes, se reducen las posibilidades de conocimiento de los interesados sobre las licitaciones, los contratos, los bienes y servicios y los precios de referencia, lo cual dificulta el acceso de las personas a recibir información; *ii)* el artículo 209 *ibidem* porque viola el principio de publicidad que rige la función administrativa; y *iii)* el artículo 121 y 150, numeral 10°, *ibidem* toda vez que el Presidente de la República se excedió en el uso de las facultades extraordinarias conferidas.

Para la Corte Constitucional, en cuanto a los cargos asociados con el principio de publicidad y el derecho a la información sobre las actividades de la Administración, «[…] eliminar el deber de publicar las actuaciones en referencia en medios impresos escritos de circulación nacional no es razón suficiente para concluir un presunto quebrantamiento del principio de publicidad establecido en la Constitución»[4], toda vez que «[…] el legislador delegado puede optar entre diversas formas de materialización del principio de publicidad. Uno de tales medios es el uso de páginas electrónicas y la contratación estatal, como actividad de la Administración, no escapa a esta elección legislativa»[5].

---

[3] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Exp. 26.332. C.P. Enrique Gil Botero.

[4] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-016 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[5] Ibid.

Adicionalmente, para el Tribunal Constitucional, la modificación que el Decreto Ley 19 de 2012 introdujo en materia de publicidad en páginas web, no solo respeta el principio de publicidad contenido en el artículo 209 de la Carta Política, sino que también realiza otros principios como la economía y la celeridad, puesto que «[…] resulta menos oneroso introducir la información en la web que incorporarla en un medio físico que implica la producción de numerosos ejemplares. Por lo que atañe a la celeridad, cabe decir que la velocidad de transmisión del mensaje electrónico, es manifiestamente superior a la velocidad de desplazamiento de ejemplares impresos que contienen la misma información»[6].

En lo referente al cargo asociado a las facultades extraordinarias conferidas por el legislador para la expedición de normas que suprimen procedimientos considerados como innecesarios en la Administración Pública, la Corte Constitucional estimó que «[…] que el legislador delegado no incurre en un uso excesivo de sus facultades, cuando suprime el deber de publicar actividades propias de la contratación estatal en medios electrónicos, siempre y cuando tales decisiones estén signadas por la realización efectiva de los principios propios de la función administrativa»[7]. Y, por los anteriores motivos, se declaró exequible el artículo 224, únicamente, por los cargos analizados en dicha providencia.

Ahora, se analizarán las características del aviso de licitación, para lo cual se aludirá a la noción y operatividad del aviso de licitación en el marco de esta modalidad de selección de contratistas.

2. Caracterización del aviso de licitación

Acorde con la Real Academia Española, un «aviso» es el «[…] soporte en que se transmite un mensaje publicitario»[8]. Tratándose de la estructura de los procedimientos de selección, el aviso de licitación corresponde al medio idóneo para «[…] llamar, convocar, avisar, anunciar, invitar o proclamar de manera amplia que una entidad estatal tiene la intención de abrir, prontamente, una licitación»[9], sin necesidad de «[…] precisar las especificaciones generales, y menos las de detalle, de los bienes, obras o servicios que adquirirá la entidad»[10]. En esa medida, dicho anuncio se caracteriza porque:

i) Debe publicarse dentro de los diez a veinte días calendario anteriores a la apertura de la licitación pública. Para Dávila Vinueza el legislador incurrió en una

[6] Ibid.
[7] Ibid.
[8] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Consulta. Aviso. [Consultado el 15 de febrero de 2022]. Disponible en: https://dle.rae.es/aviso?m=form
[9] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Op. cit.
[10] Ibid.

imprecisión pues, a su juicio, cuando el numeral 3° del artículo 30 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública «[…] alude a la apertura de la licitación o concurso […] debió referirse a la apertura del plazo de la licitación. Recuérdese que al momento de efectuar las publicaciones ya se ha dictado el acto de apertura que es precisamente el que las ordena»[11].

Esta posición también la sostiene Matallana Camacho, quien afirma que como el numeral 3° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 «[…] se encuentra después de la expedición del acto que ordena la apertura del proceso licitatorio (num. I.° art. 30 Ley 80)», ello «[…] quiere decir que los avisos se expiden con posterioridad»[12] a este.

No obstante lo defendido por ellos, se considera que su criterio es erróneo porque el legislador fue bastante claro al determinar que el aviso de licitación debe publicarse con *anterioridad a la apertura de la licitación pública,* lo cual, a mi juicio, se asocia con el hecho de que este documento tiene por finalidad publicitar la licitación y no tanto establecer como definitivos los datos explicativos e informativos expresados en él.

Además, del orden de los numeral del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 no es posible extraer una suerte de orden procedimental aplicable a las modalidades de selección de contratistas, máxime cuando la jurisprudencia ha considerado que los avisos son anteriores a la publicación del pliego de condiciones[13].

ii) Deben publicarse hasta tres avisos con intervalos entre dos y cinco días calendario. Sobre este aspecto se advierte que, en principio, y al tenor literal de la norma, el máximo de avisos de licitación que se puede publicar es tres.

No obstante, el Consejo de Estado determinó que la aplicación de dicha norma puede variar en atención a los siguientes criterios: la *complejidad del objeto contractual,* para lo cual señaló que si este es complejo y no hay muchos oferentes en el mercado y, con el fin de estimular la participación, es posible que se necesiten más de tres publicaciones; mientras que podrán necesitarse dos publicaciones o quizá una cuando el objeto contractual no es complejo y hay muchos oferentes en el mercado. La *cuantía del contrato,* considerando que un contrato de menor valor puede necesitar más publicaciones —las tres— para interesar al mercado; mientras que uno de gran valor puede necesitar menos publicaciones —dos o hasta una—, porque el interés en participar se incrementa espontáneamente en el mercado. Y

[11] DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. 3ª ed. 2ª reimpresión. Bogotá: Legis Editores S.A., 2017. p. 428.

[12] MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública: reforma de la Ley 80 de 1993. 4ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. p. 595.

[13] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Op. cit.

por la *naturaleza del contrato,* estimando que los contratos más inusuales o poco frecuentes necesitan más publicaciones —las tres— para llamar con insistencia a los proveedores de esos bienes o servicios; mientras que los contratos más comunes necesitan menos publicaciones para lograr el mismo objetivo[14].

iii) Debe contener la información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación. Al respecto, el aviso de licitación no tiene como propósito fijar las condiciones técnicas, económicas o financieras del negocio, ni siquiera precisar las especificaciones generales y menos las de detalle de los bienes, obras o servicios que adquirirá la entidad, toda vez que dicha información debe reservarse para la publicación del pliego de condiciones, en la medida que es el documento llamado a establecer el conjunto de cláusulas aplicables al contrato, es decir, el llamado a definir en forma obligatoria, definitiva y segura las características precisas, concluyentes y determinadas tanto del proceso de selección como del negocio jurídico.

No obstante, sí debe contener las reglas de adjudicación del contrato, en la medida que así lo dispone el numeral 6° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993[15]; disposición que permite, en aplicación del principio de selección objetiva, que los interesados conozcan anticipadamente con base en qué criterios van a ser sopesadas y evaluadas las ofertas. Además se destaca, sobre el contenido de este aviso, que el numeral 9° del artículo 24 *ibidem* dispone que «[…] los avisos de cualquier clase a través de los cuales se informe o anuncie la celebración o ejecución de contratos por parte de las entidades estatales, no podrán incluir referencia alguna al nombre o cargo de ningún servidor público».

Ahora bien, Dávila Vinueza considera que el aviso de licitación también debe contener lo consignado en el artículo 2.2.1.1.2.1.2. del Decreto 1082 de 2015, esto es, lo regulado para el aviso de convocatoria[16]. Sin embargo, aun cuando se considere que es válido brindar detalles adicionales en el aviso de licitación, en estricto sentido, ello es innecesario porque para los fines de la publicidad del proceso basta enterar a los interesados del objeto de la licitación, lo cual es suficiente para que a partir de esta información los proveedores consulten los documentos especializados que con gran precisión tienen los detalles y especificaciones jurídicas, técnicas y financieras del futuro negocio.

---

[14] Ibid.

[15] La norma, en su literalidad, dispone:

«ARTÍCULO 24. Del Principio de Transparencia. En virtud de este principio:

[…]

»6oEn los avisos de publicación de apertura de la licitación y en los pliegos de condiciones, se señalarán las reglas de adjudicación del contrato».

[16] DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Op. cit.

Adicionalmente, remitir el aviso de licitación al contenido del aviso de convocatoria, pueden presentarse asociaciones entre uno y otro que, legalmente, no tienen asidero, en la medida que hay diferencias de por medio que son bastante características de uno y otro, a saber: que el aviso en comento, únicamente, opera en el marco de la licitación pública, a diferencia del aviso de convocatoria que aplica para las demás modalidades de selección –con excepción de la mínima cuantía y la contratación directa–, de acuerdo el artículo 2.2.1.1.2.1.2. del Decreto 1082 de 2015; y que el aviso de licitación tiene términos de publicación claramente definidos, lo cual no sucede con el aviso de convocatoria, el cual, en la práctica, suele publicarse junto con el proyecto de pliego de condiciones.

iv) Debe publicarse en la página web de la entidad contratante y en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública —SECOP—, a menos que se trate de una entidad ubicada en pequeños poblados, para lo cual, en defecto de los anteriores medios de comunicación, el aviso de licitación se leerá por bando y se fijará en los principales lugares públicos por el término de siete días calendario, entre los cuales deberá incluir uno de los días de mercado en la respectiva población. Y, sobre la lectura por bando, se aclara que con ello se alude a lectura pública en un lugar de la entidad o mediante fijación de avisos en espacios públicos.

v) En la medida que el aviso de licitación tiene fines estrictamente publicitarios sobre la apertura, en el inmediato futuro, de un proceso de licitación, de ninguna manera es equiparable a la vinculación que tiene para los oferentes y para la entidad el pliego de condiciones. Razón por la cual se estima que la publicación del aviso de licitación no obliga a la entidad estatal a adelantar el procedimiento de selección.

Y *vi)* Para Dávila Vinueza y Palacio Hincapié, pueden presentarse vicios en el proceso de licitación asociados con el aviso. Así, Dávila señala que «[…] la ausencia de las reglas de adjudicación en los avisos, si bien constituye violación de una norma no tiene la potencialidad de afectar la validez del proceso»[17]; posición que también comparte Palacio Hincapié, a lo cual suma que «[…] la falta de publicación de los avisos constituye un vicio invalidante del trámite, no así la ausencia de algunos de los elementos que debe contener la publicación. Basta que en el aviso se dé la información básica que garantice la libre participación»[18].

Así las cosas, pese a la aparente importancia que tiene el aviso de licitación como trámite previo a la apertura de dicho procedimiento de selección, se considera que con la incorporación de nuevos instrumentos de comunicación y participación

[17] Ibid.

[18] PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La Contratación de las Entidades Estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. p. 284.

interactiva en el mercado de las compras públicas, el aviso que regula el numeral 3° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 está llamado al desuso, máxime cuando en el ordenamiento jurídico se han incorporado nuevos documentos que también cumplen estas finalidades, como el plan anual de adquisiciones y el aviso de convocatoria.

Por consiguiente, con el fin de dar prevalencia a lo material sobre lo sustancial y de asegurar la eficacia en la actividad contractual que adelanta la Administración, se estima que debe racionalizarse la gestión del procedimiento de licitación pública, máxime cuando, a la fecha, la publicación de este aviso incrementa la burocracia, en medio de un mercado al que la globalización le exige responder con actuaciones administrativas ágiles, céleres, sencillas y sin obstáculos de trámites complejos y requisitos innecesarios.

Bibliografía

Doctrina

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. 3ª ed. 2ª reimpresión. Bogotá: Legis Editores S.A., 2017. 922 pp.

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación de la Administración Pública: reforma de la Ley 80 de 1993. 4ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. 1280 pp.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La Contratación de las Entidades Estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S., 2020. 859 pp.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de agosto de 2014. Exp. 26.332. C.P. Enrique Gil Botero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-016 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Cibergrafía

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Consulta. Aviso. [Consultado el 15 de febrero de 2022]. Disponible en: https://dle.rae.es/aviso?m=form