

# Guía para observar y objetar en los procesos de selección de contratistas del Estado



*Cámara de Comercio  
de Florencia para el Caquetá*

Calle 17 No 8-72 Piso 2 y 3  
Barrio 7 de Agosto  
Florencia, Caquetá, Colombia  
PBX: +57 (608) 4353939

<https://www.ccflorencea.org.co/>



**Presidente Ejecutivo:  
Carlo Andrés Prada Gómez**

**Presidente Junta Directiva:  
Carlos Alberto Reinoso Triana**

Colaboración: FORTALEZA LEGAL S.A.S.  
forleg@hotmail.com

**Florencia, Caquetá  
2023**



Cordial saludo a nuestros comerciantes inscritos en el Registro Mercantil, empresas afiliadas y proponentes que integran el RUP,

La Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, pone a su disposición la *Guía para observar y objetar en los procesos de selección de contratistas del Estado* en su primera versión, bajo el derrotero de impulsar el emprendimiento, la innovación, la formalización y competitividad para el desarrollo del sector empresarial de nuestra región.

Entendemos la Compra Pública como oportunidad de negocio para nuestros clientes y actividad dinamizadora de la economía local, de tal suerte que, herramientas como esta, que hace parte de una colección de Guías de Contratación, faciliten la participación con perspectiva de éxito en los procesos de selección de contratistas promovidos por las entidades públicas.

¡Impulsamos el desarrollo regional!

*Carlo Andrés Prada Gómez*



# Contenidos

Objetivo.....	6
Alcance.....	6
Procesos de selección y participación del oferente.....	7
Observaciones a los documentos del proceso.....	12
Términos.....	15
- Observaciones en fase preliminar.....	15
- Observaciones en fase definitiva.....	17
Observaciones frecuentes.....	18
- Pliegos direccionados.....	18
- Exigencias de imposible cumplimiento.....	20
- Imprecisión de criterios de selección.....	22
- Códigos UNSPSC.....	24
Subsanaciones.....	26
Concepto.....	26
Arraigo legal.....	27
Términos.....	29
Aspectos subsanables.....	29
Objeciones.....	31
Concepto.....	31
Arraigo legal.....	31
Términos.....	32
Referencias.....	33



## **Índice de gráficas**

Gráfica 1. Fases del proceso contractual. ....	8
Gráfica 2. Clasificación de las modalidades de selección. 9	
Gráfica 3. Estructura común de procesos de selección.....	11

## **Índice de tablas**

Tabla 1. Términos para presentar observaciones. ....	16
Tabla 2. Diferencias entre subsanaciones y aclaraciones. 27	
Tabla 3. Términos para subsanar. ....	29
Tabla 4. Términos para objetar. ....	32

# Objetivo

Esta Guía tiene como propósito, facilitar la participación en procesos de Compra Pública regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>1</sup>, a los comerciantes inscritos en el Registro Mercantil, empresas afiliadas y proponentes que integran el RUP de la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, mediante el desarrollo de material pedagógico asequible, que auspicie el mejor entendimiento de la actividad contractual para maximizar las oportunidades de negocio en este sector.

# Alcance

Este documento es de enfoque académico y ha sido desarrollado con intencionalidad pedagógica para los comerciantes inscritos en el Registro Mercantil, empresas afiliadas y proponentes que integran el RUP de la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá; de tal suerte que el abordaje temático es deductivo (de lo general a lo particular) por lo que abarca a manera de contexto, las formas comunes de contratar con el Estado y las formas de participación de los oferentes, para luego abordar las observaciones, subsanaciones y objeciones.

---

<sup>1</sup> En adelante *EGCAP*

# Procesos de selección y participación del oferente

La Compra Pública, entendida como la actividad orientada a la inversión y gasto público para la provisión de bienes, prestación de servicios y ejecución de las obras que requiere el Estado para el cumplimiento de sus fines y el funcionamiento de las entidades, más allá de los contenidos jurídicos, procedimientos e instituciones, resulta ser un renglón importante de la economía nacional y las economías locales, toda vez que involucra la totalidad de los sectores productivos y los dinamiza, generando movimientos significativos de recursos. Así pues, es una oportunidad de negocio valiosa para los comerciantes, proveedores y profesionales.

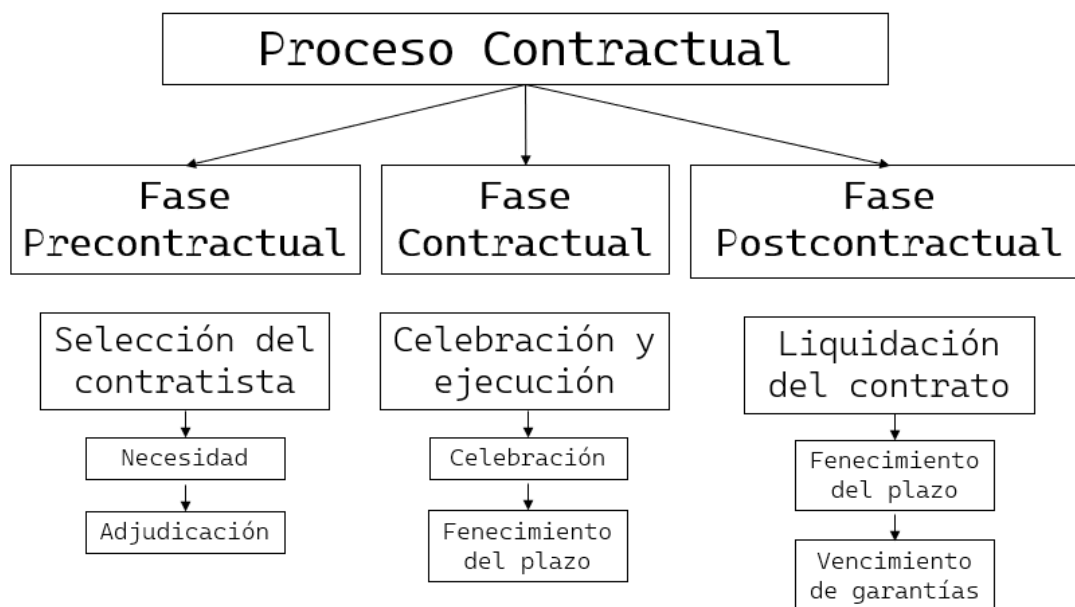
Como quiera que su financiación tiene origen en los recursos públicos y apareja la garantía del interés general, su sistema normativo es complejo y disperso. Para un mejor entendimiento del proceso contractual, huelga mencionar que se trata de una actuación compleja dividida en tres grandes fases, a saber: a) Precontractual; b) Contractual; y c) Postcontractual.

La primera fase abarca desde la identificación de una necesidad que solamente puede satisfacerse mediante la celebración de un contrato, hasta la escogencia del contratista, es decir, coincide con la selección de la persona o el proponente plural<sup>2</sup>. La etapa contractual comprende, desde la celebración del contrato estatal hasta el vencimiento del

---

<sup>2</sup> Entiéndase: Consorcio o Unión Temporal.

plazo de ejecución. La fase postcontractual, es la que deviene la expiración del plazo pactado y en la que normalmente ocurre la liquidación. Véase la siguiente gráfica:



Gráfica 1. Fases del proceso contractual. Elaboración propia.

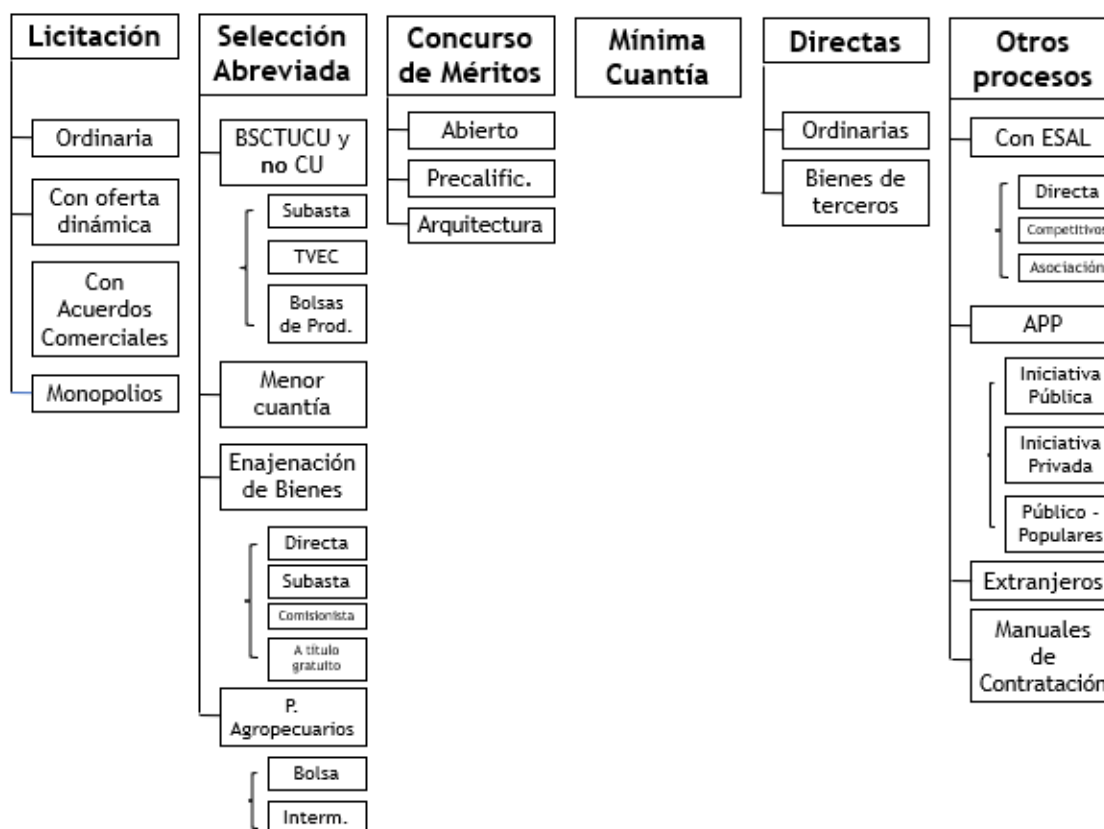
Las observaciones, subsanaciones y objeciones de los proponentes, asunto del que trata esta guía, ocurren en la fase precontractual, es decir, previo a la celebración del contrato y en el marco de un espacio competitivo en el que los interesados ofertan a la Entidad Pública que convoca el proceso de selección, con miras a hacerse a la adjudicación, celebrar y ejecutar el contrato.

La forma de efectuarlas es uniforme: se hacen por escrito, generalmente a través de la plataforma SECOP II, en la que se gestionan los procesos contractuales del Estado; sin embargo, los términos y oportunidades no son estandarizados, pues las modalidades de selección de contratistas son variadas, dependiendo de factores como el presupuesto del contrato a celebrar, el objeto, la tipología contractual, la clase de entidad, entre otros.

A menudo se cree que son solamente cinco los procedimientos con que cuentan las entidades para seleccionar



a sus contratistas, a partir del contenido del artículo 2<sup>3</sup> de la Ley 1150 de 2007, pero en realidad, las modalidades de selección serían innumerables si se incluye en su conteo a las entidades con régimen especial de contratación, verbigracia, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos, las del sector público financiero, entre otras.



Gráfica 2. Clasificación de las modalidades de selección. Elaboración propia.

Ahora bien, no le es dable a la entidad determinar de manera arbitraria a cuál de las modalidades acude para escoger a sus contratistas, sino que debe estarse a unos criterios que se deducen de los contenidos normativos, amén del carácter disperso y amplia de las regulaciones en materia contractual.

<sup>3</sup> Contempla las modalidades de licitación pública, selección abreviada (esta a su vez incluye varios procedimientos), concurso de méritos, contratación directa y contratación de mínima cuantía.

Así que, dependerá de la clase de entidad, el presupuesto que maneja, el objeto del contrato o su tipología, el proceso al que debe acudir. En la *Guía para entender los procesos de selección* se ahonda en estos criterios.

Lo que se destaca, es que cada proceso de selección cuenta con términos distintos, en especial, para la interacción entre administración y oferentes. Pero pese a la disparidad de plazos, todos los procesos competitivos cuentan con una estructura similar: una fase preliminar o de publicación de borradores a los documentos definitivos del proceso (salvo en la contratación de mínima cuantía), en la que los interesados tienen la oportunidad de hacer sus observaciones para que la Entidad, con base en ella y previa respuesta de fondo, ajuste esos insumos del proceso; una fase definitiva en la que se expiden las versiones definitivas de los pliegos de condiciones que regirán la selección y se reciben las ofertas; y una fase de decisión, en la que se evalúan las propuestas recibidas y se decide sobre la adjudicación. En esta última fase ocurren las subsanaciones y objeciones por parte de los proponentes.

Huelga recordar que, como la compra pública es una típica actuación administrativa de interés general, está impactada no solamente por los principios especiales de la contratación, sino también por los que rigen la actividad administrativa, los de arraigo constitucional y los principios generales del derecho. Así que, la posibilidad de formular observaciones, hacer subsanaciones y proponer objeciones, deviene de principios tales como el de contradicción, garantía del debido proceso, prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, igualdad, entre otros.

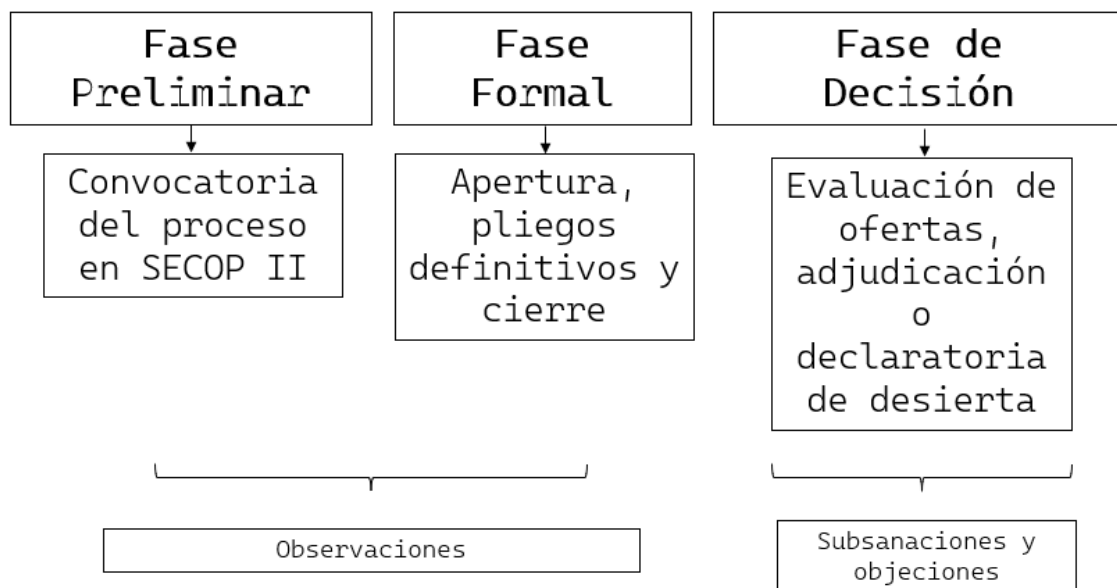
Los oferentes pueden ser personas naturales, jurídicas o proponentes plurales, pueden participar activamente en el proceso de selección, de tal suerte que su intervención no se reduce a la presentación de la oferta, sino que están legalmente habilitados para que, desde el momento mismo de la publicación de la convocatoria, puedan hacer las observaciones sobre la estructuración del proceso, sus aspectos técnicos, jurídicos, económicos, financieros y en general, sobre todas



aquellas cuestiones que interesan a la escogencia del contratista y al negocio jurídico que se formará.

Adicionalmente, una vez evaluadas sus ofertas y de las de su competencia, en uso del derecho de contradicción pueden objetar el contenido de los informes de evaluación para defender su propuesta o atacar la de sus contrincantes. Así mismo, están facultados para subsanar la falta de documentos o requisitos no necesarios para la comparación de las ofertas y para aclarar el contenido de las mismas, en aras de lograr hacerse a la adjudicación del contrato.

Con todo, es preciso que los proponentes conozcan las dinámicas, formas, términos y vicisitudes del derecho a intervenir en el proceso de selección mediante las observaciones, subsanaciones y objeciones, pues la oportunidad y calidad de las mismas, puede determinar la adjudicación o no del contrato. Presentamos de manera gráfica, la estructura común de los procesos competitivos -excepto en contratación de mínima cuantía- para ubicar los momentos en los que pueden presentarse las observaciones:



Gráfica 3. Estructura común de procesos de selección. Elaboración propia



# Observaciones a Los documentos del proceso

El EGCAP es una norma de principios. De ahí que en su artículo 23 disponga:

*ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo<sup>4</sup>.*

Bajo ese entendido, los vacíos, desarrollos normativos escasos o dualidad interpretativa, han de resolverse aplicando tales principios cuyo catálogo es amplísimo, ya que no se trata solamente de los especiales del EGCAP -*Transparencia, economía, responsabilidad, proporcionalidad, planeación*-, sino de los de rango constitucional -*Legalidad, igualdad, debido proceso, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, buena fe, prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, entre otros*-, así como de todos aquellos que irradian la actuación administrativa y los generales del derecho.

---

<sup>4</sup> Ley 80 de 1993. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html#23](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#23)

Las observaciones a los documentos de proceso de selección son un derecho de los ciudadanos interesados en participar, que cuenta con arraigo legal. Véase:

### **Ley 80 de 1993<sup>5</sup>**

*ARTÍCULO 24. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. En virtud de este principio:*

*(...)*

*20. En los procesos contractuales los interesados tendrán oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones. (...)*

*ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas: (...)*

*80. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas.*

### **Decreto 1082 de 2015<sup>6</sup>**

*ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se*

<sup>5</sup> Ib.

<sup>6</sup> Decreto 1082 de 2015. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

*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.*

Más allá de la habilitación legal para proponerlas, se trata de una oportunidad para el interesado en participar, de coadyuvar en el ejercicio de planeación del contrato estatal. Es decir, a sabiendas que el experto del sector económico del proceso contractual es el particular, pues es quien posee la experticia técnica, financiera, comercial y la experiencia en la provisión de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, de tal suerte que, desde que se publican los documentos en fase preliminar, lo propio es que haga un análisis juicioso de los requisitos exigidos, las condiciones de la entidad para ejecutar, la estructuración técnica y económica del contrato, la forma de pago, entre otros aspectos que le permitan participar con vocación de éxito y ejecutar sin dificultades con perspectiva de utilidad.

A esto se suma que, en la postura jurisprudencial vigente, el principio de planeación tiene un carácter bifronte, es decir, se predica tanto de la administración como del administrado en materia contractual, de tal manera que, el interesado, de resultar adjudicatario, no podrá valerse de defectos de los documentos previos o del contrato para hacer reclamaciones, por ejemplo, en materia de desequilibrio, por cuanto incurriría en la prohibición de valerse de su propia culpa en su favor.

Así que proponer observaciones, más que un derecho, es una actuación necesaria y determinante del oferente, por tanto, se recomienda, amén de la revisión concienzuda de los documentos previos del proceso de selección, escribir a la administración por los canales dispuestos en la convocatoria, que generalmente son virtuales a través de la plataforma SECOP

II, para plantear las inquietudes, poner de presente desacuerdos, exponer posibles deficiencias en la estructuración del proceso y en general, moldear el futuro contrato.

## Términos

Las observaciones, en principio, se dirigen a los documentos preliminares del proceso selección, es decir, a los que produce la entidad en aplicación del principio de planeación, para convocar a los interesados en participar y establecer las reglas del proceso y del contrato, tales como el proyecto de pliego de condiciones, los estudios previos, análisis del sector, la convocatoria y los avisos, pero huelga precisar, que es en el proyecto de pliego donde convergen todos los aspectos relevantes de la actuación, por eso, lo común es que se dirijan contra él. Por otra parte, en la fase definitiva del proceso también es posible proponer observaciones al pliego, como verá.

### - Observaciones en fase preliminar

Reiterando que, en esta etapa la entidad además de la convocatoria, publica en el SECOP los documentos propios de la planeación del proceso y del negocio jurídico, tales como los estudios previos, análisis del sector y proyecto de pliego de condiciones; y que todos ellos pueden ser objeto de observación, la regla general sobre la oportunidad para hacerlo, es que en todos los procesos pueden hacerse hasta el último día de publicación del proyecto de pliego. Es decir, se trata de un término común para la publicación de los documentos preliminares por parte de la entidad y para que los particulares puedan observarlos.

El Decreto 1082 de 2015, dispone al respecto:

*ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.4. Observaciones al proyecto de pliegos de condiciones. Los interesados pueden hacer comentarios al proyecto de pliegos de condiciones a partir de la fecha de publicación de los mismos: (a)*



*durante un término de diez (10) días hábiles en la licitación pública; y (b) durante un término de cinco (5) días hábiles en la selección abreviada y el concurso de méritos<sup>7</sup>.*

En consecuencia, lo que debemos conocer son los términos mínimos de publicación del proyecto de pliego de condiciones según la modalidad de selección, que coincide con el plazo para presentar observaciones:

Modalidad de selección	Término
Licitación pública	10 días hábiles
Selección abreviada (incluye subastas)	5 días hábiles
Concurso de méritos	5 días hábiles

*Tabla 1. Términos para presentar observaciones. Elaboración propia.*

En todo caso, debe verificarse el cronograma del proceso en el que se especifican estos plazos y los canales disponibles para proponerlas.

En el proceso de contratación de mínima cuantía la regla es distinta, toda vez que en él no se contempla una fase preliminar o de publicación de un proyecto de invitación, sino que, puede afirmarse que este proceso inicia en fase formal. El procedimiento en lo de nuestro interés, está establecido en el Decreto 1082 de 2015 de la siguiente manera:

*ARTÍCULO 2.2.1.2.1.5.2. Procedimiento para la contratación de mínima cuantía. Las siguientes reglas son aplicables a la contratación cuyo valor no excede del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la Entidad Estatal, independientemente de su objeto:*

*(...)*

**3. La invitación se publicará por un término no inferior a un (1) día hábil para que los interesados se informen de su contenido y formulen observaciones o comentarios, los cuales serán contestados por la Entidad Estatal antes del inicio del plazo para presentar ofertas. De**

<sup>7</sup> Ib.



*conformidad con el párrafo del presente artículo, dentro del mismo término para formular observaciones se podrán presentar las solicitudes para limitar la convocatoria a Mipyme colombianas<sup>8</sup>.*

Nótese lo brevísimo del tiempo con que se cuenta para observar, empero, como el SECOP II permite parametrizar las oportunidades de negocio, se recomienda la consulta frecuente de la bandeja de mensajería en la plataforma, para estar al tanto de las invitaciones publicadas y observar en tiempo.

## **- Observaciones en fase definitiva**

Una vez publicado el acto de apertura, el proceso de selección entra en la fase formal, es decir, en teoría ya se han depurado los documentos clave tales como el pliego de condiciones y se han resuelto las observaciones de la fase preliminar. Sin embargo, es posible que persistan falencias en la planeación o yerros en la estructuración que pueden ser puestos de presente a la entidad en dos momentos:

Primero. De forma oral en la audiencia de que trata el numeral 4º, artículo 30 de la Ley 80 de 1993, del que se lee:

*4o. <Numeral modificado por el artículo 220 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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<sup>9</sup>. (...) (Destacado nuestro)*

---

<sup>8</sup> Ib.

<sup>9</sup> Ib.

Véase que la norma establece que los interesados pueden solicitar que se precise el contenido y alcance del pliego, lo que redundaría en la posibilidad de observar.

Segundo. Por escrito antes del cierre, pues el inciso final de la misma norma dispone:

*Lo anterior no impide que dentro del plazo de la licitación, cualquier interesado pueda solicitar aclaraciones adicionales que la entidad contratante responderá mediante comunicación escrita, la cual remitirá al interesado y publicará en el SECOP para conocimiento público<sup>10</sup>.*

El plazo de la licitación es el entendido como el que transcurre desde la publicación de los documentos definitivos hasta el cierre del proceso, es decir, la diligencia de entrega de ofertas.



## Observaciones frecuentes

Como se ha indicado, todos los documentos de la fase preliminar y la invitación en los procesos de mínima cuantía, son susceptibles de observaciones, que pueden versar sobre múltiples aspectos, verbigracia los aspectos jurídicos, financieros, técnicos, condiciones habilitantes, cuestiones propias de la ejecución, entre muchos otros. Sin embargo, la práctica contractual nos indica que algunos temas son recurrentes, por lo que conviene traer a colación algunos fundamentos en los que pueden apalancarse los oferentes para argumentar su observación. Veamos:

### - Pliegos direccionados

Cuando aparece de bulto que el pliego puede estar direccionado o sus condiciones son altamente restrictivas de la participación, la observación puede justificarse en la salvaguarda de principios del EGCAP y en la consecuencia

---

<sup>10</sup> Ib.

jurídica de vicio en el contrato, con las normas y jurisprudencia que a continuación se cita:

**Principio de proporcionalidad**

Ley 1150 de 2007, art. 5

**Principio de transparencia**

Ley 80 de 1993, arts. 23 y 24, num. 5 y 8

**Principio de responsabilidad**

Ley 80 de 1993, art. 26

**Vicios del contrato**

*“Para la Sala, el apelante tiene razón en los argumentos que esgrime para acreditar el direccionamiento de los criterios de selección para favorecer a una empresa concreta, en este caso la que resultó adjudicataria del negocio jurídico. Y si bien el juzgamiento de esta clase de hechos casi siempre resulta difícil de precisar, se advierte que los indicios inferidos a partir del estudio de: i) la razonabilidad y proporcionalidad de las exigencias previstas en el pliego; ii) las modificaciones injustificadas introducidas a las condiciones iniciales y iii) las características objetivas y subjetivas, iniciales y posteriores, de los oferentes, entre otros aspectos, ayudan a la Sala a comprender el negocio jurídico que estructuró la entidad estatal demandada.*

*(...)*

*En conclusión, por este solo aspecto, la Sala también declarará la nulidad de la adjudicación, porque las modificaciones introducidas al pliego reflejan una variación irrazonable que condujo al debilitamiento en las calidades del contratista que debía prestar el servicio público domiciliario, condición que no respetó el interés general que la misma entidad defendió a lo largo del proceso de contratación, para justificar las*

*condiciones iniciales y luego las modificaciones que desdibujaron ese misma pretensión.*

*(...)*

*En consecuencia, la Sala declarará la nulidad del contrato porque el acto de adjudicación, a su vez, adolece de nulidad, resta por considerar qué causal o vicio afecta el contrato. (...)<sup>11</sup>.*

## **- Exigencias de imposible cumplimiento**

Corolario del direccionamiento de pliegos, puede ocurrir que se establezcan condiciones de imposible cumplimiento. Debe ponerse de presente a la entidad, que, la actividad contractual del Estado está regida por los principios de que tratan los artículos 209 de la Constitución Política, 3 de la Ley 610 de 2000, 3 de la Ley 1437 de 2011, 23 de la Ley 80 de 1993, y de los que han erigido como rectores las Altas Cortes. En particular, se espera que el proceso de selección sea transparente y objetivo, garantista de la libertad de concurrencia.

Igualmente, huelga advertir que tales exigencias contravienen lo previsto en el artículo 24, numeral 5, literal d) de la Ley 80 de 1993, que establece que en los pliegos de condiciones *“No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren”* y su consecuencia jurídica es la ineficacia de pleno derecho.

Véase que, además, de nuestra legislación civil emana en nuestro ordenamiento jurídico la aplicación del principio del derecho según el cual *“nadie está obligado a lo imposible”*. Este principio establece que *“Si lo imposible no puede ser, resulta obvio que deber serlo o deber hacerlo tampoco puede ser. De ahí que, como hace mucho tiempo sentenciaron los antiguos: nadie está (o puede estar) obligado a lo imposible. Por firme y fuerte que sea el poder, o por legítimo o correcto*

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección A. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 410012331000200700104 01 (45.607)

que se estime su ejercicio, o por cualquier otra consideración dada o por dar, siempre acaba destruyéndose cuando se topa con el infranqueable obstáculo de los límites de la posibilidad. El poder se torna impotente (y absurdo) cuando aspira a lo imposible”<sup>12</sup>.

Ha dicho la Corte Constitucional<sup>13</sup> sobre este principio, que su aplicación se justifica por las siguientes razones:

*a) Las obligaciones jurídicas tienen un fundamento en la realidad, ya que operan sobre un plano real; de ahí que realizan siempre una acción o conservan una situación, según sea una obligación de dar o hacer – en el primer caso– o de no hacer –en el segundo–. Ese es el sentimiento de operatividad real de lo jurídico. Lo imposible, jurídicamente no existe; y lo que no existe no es objeto de ninguna obligación; por tanto, la obligación a lo imposible no existe por ausencia de objeto jurídico.*

*b) Toda obligación debe estar proporcionada al sujeto de la misma, es decir, debe estar de acuerdo con sus capacidades; como lo imposible rebasa la capacidad del sujeto de la obligación, es desproporcionado asignarle a aquél una vinculación con un resultado exorbitante a su capacidad de compromiso, por cuanto implicaría comprometerse a ir en contra de su naturaleza, lo cual resulta a todas luces un absurdo.*

*c) El fin de toda obligación es construir o conservar –según el caso– el orden social justo. Todo orden social justo se basa en lo existente o en la probabilidad de existencia. Y como lo imposible jurídicamente resulta inexistente, es lógico que no haga parte del fin de la obligación; y lo que no está en el fin no mueve al medio. Por tanto, nadie puede sentirse motivado a cumplir algo ajeno en absoluto a su fin natural.*

*d) Toda obligación jurídica es razonable. Ahora bien, todo lo razonable es real o realizable. Como lo*

---

<sup>12</sup> MORENO Ruiz, Luis Javier. La encrucijada del poder. Recuperado de <http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/Laencrucijadadel%20poder..html>

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993

*imposible no es real ni realizable, es irracional, lo cual riñe con la esencia misma de la obligación. De acuerdo con lo anterior, es irracional pretender que el Estado deje de cumplir con los deberes esenciales a él asignados -que son, además, inaplazables- por tener que estar conforme con las exigencias de uno o varios preceptos constitucionales que, en estas circunstancias, resultan imposibles de cumplir”.*

### **- Imprecisión de criterios de selección**

Cuando el pliego adolece de falta de claridad de los criterios de selección, puede advertirse a la entidad que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado sobre la aplicación de principios en los procesos de contratación:

*“Tal imperativo resulta palmario por cuanto la Constitución Política consagra diversas reglas y principios que irradian la actividad del Estado, los cuales sin duda resultan de obligatoria observancia para todas las entidades públicas que forman parte de su estructura, independientemente de que el régimen de contratación de algunas de ellas lo constituyan las normas del derecho privado. Desde esta perspectiva, aun cuando el Estatuto de Contratación Estatal se haya encargado de excluir la aplicación de sus propias normas para la contratación de algunas entidades, esa exclusión por ningún motivo se puede entender como una patente para inobservar los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, entre otros, en el desarrollo de todas las actividades encaminadas a desarrollar las funciones asignadas por la Ley y aquellas que se requieran para el cabal cumplimiento de su objeto principal. En suma, debe agregarse que los principios que están llamados a gobernar las actividades de este tipo de entidades, como las de todas las entidades de carácter estatal, además de aquellos recogidos en el artículo 209 constitucional, son todos aquellos que emanan de la Carta Política, tales como el principio de legalidad, el del debido proceso,*



*el de libre concurrencia y el de buena fe, entre muchos otros*<sup>14</sup>.

Adicionalmente, que el proceso de selección del contratista es una típica actuación administrativa, a la que además de los principios especiales de que trata el artículo 23 de la Ley 80/93, le son aplicables los de los artículos 209 de la Constitución Política, 3 de la Ley 610 de 2000, 3 de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes. Dentro del catálogo de principios que debe acatar la administración, se encuentran los del debido proceso y de legalidad.

Sobre el primero, apunta el Consejo de Estado que *“en los procedimientos administrativos que se desarrollan en ejercicio de la actividad contractual también ha de hacerse efectivo el derecho al debido proceso, sobre todo cuando la administración decide dar por terminado de forma unilateral un negocio jurídico o ejerce alguna de las facultades excepcionales previstas en la ley, pues de esta forma se le permite al contratista conocer previamente la intención decisoria de la administración con miras a que a aquel se le garantice su derecho a la defensa y a la contradicción mediante la exposición de sus razones y el aporte y petición de pruebas que considere pertinentes*”.<sup>15</sup>

Respecto del principio de legalidad, se tiene que *“Es evidente que el principio de legalidad se ha establecido como uno de los más importantes instrumentos de garantía ciudadana, un verdadero límite a los poderes del Estado, y más aún frente al ejercicio del poder punitivo. Es la propia Constitución Política -artículo 29- quien impone a las autoridades judiciales y administrativas realizar las actuaciones de conformidad con los principios del debido proceso, incluida la legalidad y tipicidad de las conductas (...) Este precepto contiene un mandato claro: las autoridades -administrativas o*

---

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA -SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013). RADICACIÓN: 440012331000200000619 01. EXPEDIENTE: 32556

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación: 52001233100020010014001 (30003). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

*judiciales- tienen la obligación de adelantar sus actuaciones conforme al principio de legalidad”<sup>16</sup>.*

Sobre estos principios, se erige el procedimiento de selección del contratista, que es reglado por normas de orden público y por ende de obligatorio cumplimiento.

Así que, si la entidad, NO estableció con precisión en el pliego de condiciones definitivo, los requisitos, las fórmulas o métodos con los que se evaluarán las propuestas, no se honra el mandato del artículo 24, numeral 5, literal b) de la Ley 80 de 1993.

Si bien es cierto la entidad tiene libertad de estructuración del proceso, esta halla límites en el ordenamiento jurídico, como ya lo ha establecido el Consejo de Estado al indicar que *“El desconocimiento de las normas relativas a la estructuración del pliego de condiciones, comporta una vulneración de las normas legales que gobiernan los procesos de selección y con ellos los principios de igualdad, participación selección objetiva y transparencia. En tanto el pliego de condiciones constituye un acto de carácter general, fruto de la voluntad de la administración con efectos vinculantes, en orden a la realización de los principios constitucionales y legales en la materia que orientan la función administrativa”<sup>17</sup>.*

En consecuencia, es preciso solicitar que mediante adenda se haga la corrección pertinente.

#### **- Códigos UNSPSC**

Algunas entidades suelen establecer como requisito habilitante, una codificación específica del Clasificador de Bienes y Servicios -Sistema de codificación de las Naciones Unidas para estandarizar productos y servicios, conocido por

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección "c". Consejera ponente: Olga Mélida Valle de De la Hoz. Bogotá, D. C, trece (13) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación No25000232600019950120301(23828)

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Subsección B. Consejera Ponente: Stella Conto Diaz Del Castillo. Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil doce (2012). Proceso número: 19001233100019990011601(21571)





las siglas UNSPSC-; sin embargo, para observar puede alegarse que Colombia Compra Eficiente ha indicado *“no es un requisito habilitante sino un mecanismo para establecer un lenguaje común entre los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública. En consecuencia, las Entidades Estatales no pueden excluir a un proponente que ha acreditado los requisitos habilitantes exigidos en un Proceso de Contratación por no estar inscrito en el RUP con el código de los bienes, obras o servicios del objeto de tal Proceso de Contratación”*<sup>18</sup>.

En la Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080 de Colombia Compra Eficiente, se establece que *“Siempre se debe analizar que entre más códigos se incluyan en un mismo proceso de contratación, existe la posibilidad de que menos proveedores ofrezcan de manera integral todos los bienes y/o servicios involucrados en el proceso particular. Por lo tanto, la forma de codificar tiene un impacto directo sobre la competencia y la optimización de los recursos público”*<sup>19</sup>.

Por lo tanto, debe solicitarse que se identifique el nivel más apropiado de clasificación y codificación y que se suprima la exigencia de acreditación como requisito habilitante, de tal forma que se garantice la pluralidad.

---

<sup>18</sup> CCE. Circular externa única. Versión 2023. Recuperado de <https://colombiacompra.gov.co/content/circular-unica-externa>

<sup>19</sup> CCE. Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080. Recuperado de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_clasificador/manualclasificador.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_clasificador/manualclasificador.pdf)

# Subsanaciones

## Concepto

En contratación, subsanar se refiere a la posibilidad que tiene un proponente de corregir un error no sustancial de su propuesta, bajo el entendido que, la entidad no debe privarse de la posibilidad de escoger la mejor propuesta solo porque adolece de un defecto meramente formal. Esta figura descansa sobre el principio de rango constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.

Se trata entonces de un derecho de los oferentes con arraigo constitucional y legal; empero, no debe confundirse con la figura de la **aclaración**, que es distinta en la medida que se trata de un derecho del evaluador el solicitar al proponente que precise el contenido de su propuesta cuando en ella aparezcan contenidos contradictorios, oscuros o imprecisos, cuyo referente legal se encuentra en el num. 7, art. 30 de la Ley 80 de 1993, del que se lee:

*ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:*

*(...)*

*7o. De acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en los pliegos de condiciones, se señalará el plazo razonable dentro del cual la entidad deberá elaborar los estudios técnicos, económicos y jurídicos necesarios para la evaluación de las propuestas y para solicitar a los proponentes las aclaraciones y explicaciones que se estimen indispensables<sup>20</sup>. (Se destaca) (...)*

---

<sup>20</sup> Ib.

La siguiente tabla ilustra las diferencias entre ambas figuras:

	Aclarar	Subsanar
<b>Referente legal</b>	Ley 80 de 1993, art. 30, num. 7	Ley 1150 de 2007, art. 5, par. 1
<b>Concepto</b>	Aclarar y explicar es un derecho del proponente que emerge de lo dispuesto en el art. 30.7 de la ley 80/93, cuando dadas las circunstancias, el evaluador requiere comprender o entender secciones de la propuesta	Subsanar es un derecho del proponente a corregir, remediar o enmendar defectos meramente formales de la oferta, para privilegiar la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.
<b>Procedencia</b>	Eventos taxativos: Incoherencia, falta de claridad y precios artificialmente bajos	Supuesto general: Defectos en requisitos meramente formales
<b>Finalidad</b>	Adecuar las ofertas a los pliegos de condiciones para dilucidar un aspecto dudoso o incoherente	Adecuar las ofertas a los pliegos de condiciones para remediar un defecto,

Tabla 2. Diferencias entre subsanaciones y aclaraciones. Elaboración propia.

## Arraigo legal

Actualmente, la figura está regula en el artículo 5° de la Ley 1882 de 2018, que modificó el párrafo 1 e incluyó los párrafos 3, 4 y 5 al artículo 50 de la Ley 1150 de 2007, así\_:

*ARTÍCULO 50. Modifíquese el párrafo 1 e inclúyanse los párrafos 3, 4 y 5 de artículo 50 de la Ley 1150 de 2007, los cuales quedarán así:*

Artículo 50. De la selección objetiva. (...)



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

Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso. (...)

PARÁGRAFO 3. La no entrega de la garantía de seriedad junto con la propuesta no será subsanable y será causal de rechazo de la misma.

PARÁGRAFO 4. En aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, los documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

PARÁGRAFO 5. En los procesos de contratación, las entidades estatales deberán aceptar la experiencia adquirida por los proponentes a través de la ejecución de contratos con particulares. (...)<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ley 1882 de 2018. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1882\\_2018.html#5](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html#5)

## Términos

De la norma en cita se desprende que el plazo para subsanar es común al traslado del informe de evaluación, es decir, como quiera que es en ese acto en el que se advierte de los defectos de la oferta que son susceptibles de ser subsanados, antes de que se venza el término durante el cual se publica el mentado informe, el proponente debe subsanar; sin perjuicio de que, durante la etapa de evaluación el comité pueda efectuar dicho requerimiento, caso en el que se debe subsanar durante la etapa de evaluación. Así que, de manera general los términos para subsanar coinciden con los de publicación del informe de evaluación, que varían según la modalidad de selección de que se trate. Véase:

Modalidad de selección	Término
Licitación pública	5 días hábiles
Selección abreviada (incluye subastas)	3 días hábiles
Concurso de méritos	3 días hábiles
Mínima cuantía	1 día hábil

Tabla 3. Términos para subsanar. Elaboración propia.

La consecuencia jurídica de no subsanar en el plazo antes reseñado es el rechazo de la propuesta, aunque el requisito defectuoso sea meramente formal.

## Aspectos subsanables

Para entender el carácter subsanable de los requisitos, debemos saber que, legalmente, los requisitos de las ofertas son de dos clases, a saber: a) Los habilitantes, tales como los que demuestran la capacidad jurídica, condiciones de experiencia, capacidad financiera y capacidad de organización; y b) Los ponderables, es decir, aquellos que otorgan puntajes y permiten a la entidad establecer un orden de elegibilidad de las propuestas.

Para el Consejo de Estado, los requisitos de las propuestas son de tres clases: a) Objetivos, referidos al ofrecimiento en sentido estricto; b) Subjetivos, relacionados con el proponente y su capacidad; y, c) Instrumentales o meramente formales, es decir, aquellos que son simples medios de prueba o de acreditación de los requisitos subjetivos.

De ahí que, se consideran subsanables los requisitos meramente formales, es decir, aquellos que no dan lugar a puntajes. Huelga mencionar que la capacidad no es subsanable, como tampoco lo son las circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre. En gracia de ejemplo: No es subsanable la mayoría de edad, pero la copia de la cédula de ciudadanía sí.

# Objeciones

## Concepto

Como ya se ha dicho, la contratación pública es una típica actuación administrativa regida por un catálogo amplio de principios, así que, debe estar permeada, entre otros, por el principio constitucional del debido proceso, que apareja el derecho de contradicción. Bajo ese entendido, las objeciones son una manifestación del derecho de contradicción de los oferentes, que les permite cuestionar los informes de evaluación en lo que los afecta o para atacar las conclusiones a las que se llegó respecto de sus contrincantes en el proceso de selección.

## Arraigo legal

Amén de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, la fuente legal que permite objetar los informes de evaluación la hallamos en el num. 8, art. 30 de la Ley 80 de 1993, así:

*ARTÍCULO 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas: (...)*

*80. Los informes de evaluación de las propuestas permanecerán en la secretaría de la entidad por un término de cinco (5) días hábiles para que los oferentes presenten las observaciones que estimen pertinentes. En ejercicio de esta facultad, los oferentes no podrán completar, adicionar, modificar o mejorar sus propuestas<sup>22</sup>. (Se destaca) (...)*

---

<sup>22</sup> Ib.

## Términos

Al igual que en la figura de la subsanación, el término para objetar el informe de evaluación coincide con el de su publicación, así:

Modalidad de selección	Término
Licitación pública	5 días hábiles
Selección abreviada (incluye subastas)	3 días hábiles
Concurso de méritos	3 días hábiles
Mínima cuantía	1 día hábil

*Tabla 4. Términos para objetar. Elaboración propia.*

Sin embargo, en la licitación pública, en el concurso de méritos y en las subastas, donde hay apertura de sobres en audiencia de decisión para completar la selección del oferente, aparece una nueva oportunidad de objetar, que se reduce a la manifestación de inconformidades sobres los aspectos a evaluar en audiencia.





# Referencias

Decreto 1082 de 2015. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

CCE. Circular externa única. Versión 2023. Recuperado de <https://colombiacompra.gov.co/content/circular-unica-externa>

CCE. Guía para la codificación de bienes y servicios de acuerdo con el código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, V.14.080. Recuperado de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_clasificador/manualclasificador.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_clasificador/manualclasificador.pdf)

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección A. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 410012331000200700104 01 (45.607)

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera -subsección A. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013). RADICACIÓN: 440012331000200000619 01. EXPEDIENTE: 32556

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación: 52001233100020010014001 (30003). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección "c". Consejera ponente: Olga Mélida Valle de De la Hoz. Bogotá, D. C, trece

(13) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación No25000232600019950120301(23828)

Consejo de estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Subsección B. Consejera Ponente: Stella Conto Diaz Del Castillo. Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil doce (2012). Proceso número: 19001233100019990011601(21571)

Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Consejera ponente: Ruth Stella correa palacio. Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(2520 6); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244); 1100-103-26-000-2005-00 0-50-01(31447) Acumulados-

Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993

MORENO Ruiz, Luis Javier. La encrucijada del poder. Recuperado de <http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/Laencrucijadadel%20poder..html>

Ley 80 de 1993. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html#23](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#23)

Ley 1882 de 2018. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1882\\_2018.html#5](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html#5)