



FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2024



Colombia Compra Eficiente
Rad No. RS20241118015477
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 18/11/2024 11:57:15



Señor

Fernando José Gutiérrez Ibáñez

fernandog213@hotmail.com

Valledupar, Cesar

Concepto C –782 de 2024

Temas: ADENDAS – Modificación al cronograma – ADENDAS – límites /Principio de economía

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. P20241027010888

Estimado señor Gutiérrez Ibáñez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha de 27 de octubre de 2024, en la cual pregunta sobre lo siguiente:

"una vez realizada y publicada una adenda ampliando el plazo de la publicación del informe evaluador y finalizado dicho termino se puede ampliar el el (sic) mismo mediante otra adenda? y cuantas veces seria el limite de modificaciones mediante adendas? y si se vence el termino y no se publica adenda modificatoria cual seria el tramite a realizar?".





FORMATO PQRSD

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Es posible modificar mediante adenda el plazo de una etapa que venció en desarrollo del proceso de contratación? y, ii) ¿Existe un límite cuantitativo para expedir adendas al cronograma del proceso de contratación?

II. Respuestas:

Del artículo 2.2.1.1.2.2.1 de Decreto 1082 de 2015 se puede concluir que las entidades estatales pueden modificar el cronograma mediante adendas en dos momentos: i) antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas, pues se entiende que el cronograma hace parte integral del pliego de condiciones, y ii) una vez vencido el término para la presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato.

FORMATO PQRS

Si bien el artículo 2.2.1.1.2.2.1 de Decreto 1082 de 2015 no determina unas reglas concretas en relación con el plazo para la expedición de adendas al cronograma después del cierre del proceso y antes de la adjudicación del contrato, lo cierto es que estas únicamente podrán modificar los plazos de las etapas establecidas antes de su vencimiento y no después de este. Lo anterior, con fundamento en el principio de economía y teniendo en cuenta que los plazos en los procesos de contratación son perentorios y preclusivos.

Además, la facultad de modificación del cronograma no puede ser empleada de forma desproporcionada e injustificada por la entidad, de tal manera que se extiendan las etapas del proceso de contratación arbitrariamente. De esta manera, aunque la entidad tiene la facultad para expedir adendas modificando los plazos de cada etapa, esta no podrá ejercerse de forma ilimitada y deberán atender unos parámetros mínimos de adecuación y proporcionalidad, so pena de vulnerar los principios de economía, transparencia y planeación de la contratación pública.

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Las entidades estatales, una vez publicados los pliegos de condiciones definitivos o la invitación pública para los procesos de mínima cuantía, pueden realizar modificaciones a los documentos del procedimiento de contratación como consecuencia de las observaciones recibidas por parte de los interesados o por iniciativa unilateral de la entidad, al evidenciar la necesidad de modificar, ajustar o aclarar algún aspecto o condición.

Estas modificaciones deben realizarse a través de adendas o como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, por medio de cualquier otro documento que contenga la manifestación de voluntad de la entidad de aclarar, añadir, adicionar, reemplazar o cambiar un aspecto o condición incluida en los documentos del procedimiento de contratación¹.

¹ En la sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del 16 de septiembre de 2013, expediente No. 30.571, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, el Consejo de Estado se pronunció sobre



FORMATO PQRS

La adenda o modificación, al contener la voluntad de la Administración de variar, ajustar o aclarar algún aspecto o condición de los pliegos de condiciones o la invitación pública para procesos de mínima cuantía, tiene la naturaleza de acto administrativo de contenido general, que, al ser incorporado al contenido de los pliegos de condiciones o a la invitación pública para procesos de mínima cuantía tiene, al igual que estos, la posibilidad de transformarse en parte del texto del negocio jurídico². Por lo tanto, las adendas, al ser actos administrativos de contenido general, deben ser publicadas para que sean obligatorias, esto es para que sus efectos sean vinculantes a los interesados en el procedimiento de contratación.

El artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, reglamenta la posibilidad que tienen las entidades de modificar los pliegos de condiciones a

la fuerza vinculante que tienen las respuestas a las observaciones y solicitud de aclaración a los pliegos de condiciones:

"5.2. De la fuerza vinculante de las respuestas a las solicitudes de aclaraciones en relación con los términos de referencia.

(...).

"Siguiendo el lineamiento expuesto, en criterio de la Sala, independientemente de que el contenido de la modificación se encuentre comprendido en un documento que no tenga el rótulo de "adendo", la ausencia de tal formalismo en nada varía la intención que se pretendió depositar en el respectivo escrito y en tal virtud si lo que se persiguió a través de su suscripción por parte de la entidad pública era añadir, adicionar, reemplazar o cambiar una condición inicial que al mutarla derive en un supuesto distinto, así habrá de ser entendido por sus destinatarios y mucho más por la entidad de la que emana, de tal forma que lo allí se consigne será vinculante tanto para la Administración contratante como para los oferentes.

"En ese orden de ideas, sea que se llame adendo, oficio, resolución, acto administrativo, circular, comunicación, dejando de lado el formalismo de la denominación, cuya solemnidad, como se anotó, no está definida por el ordenamiento, si de su contenido esencial se extrae con precisión y claridad la finalidad de variar o complementar alguna previsión del pliego de condiciones o de los términos de referencia y a ello se suma que se trata de un documento institucional que emana de la entidad pública directora del procedimiento precontractual y que es dado a conocer a todos los interesados, entonces no queda más que concluir que su fuerza obligatoria se irradia a todas las partes del proceso precontractual quienes deberán acatarlo con el mismo vigor que se observa respecto de las previsiones del pliego de condiciones".

² En la sentencia de la Sección Tercera, Subsección C, del 24 de julio de 2013, expediente No. 25.642, C.P. Enrique Gil Botero, el Consejo de Estado se refirió a la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones: "los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo".



FORMATO PQRS

través de adendas y señala que deben expedirse a más tarde un día hábil anterior a la fecha fijada para la presentación de ofertas, salvo para el caso de licitación que debe hacerse con tres (3) días de anticipación. Al respecto señala la norma:

«Artículo 2.2.1.1.2.2.1. Modificación de los pliegos de condiciones. La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.

La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato.

La Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p. m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación».

De lo anterior se observa que el artículo 2.2.1.1.2.2.1 de Decreto 1082 de 2015 dispone que la entidad estatal puede expedir adendas para modificar el cronograma una vez vencido el término para la presentación de las ofertas y antes de la adjudicación del contrato. La interpretación de esta norma supone que pueden dar lugar a la expedición de adendas al cronograma del proceso de selección una vez vencido el plazo para la recepción de ofertas y antes de la adjudicación del contrato, en las que solo se permite modificar los plazos de las etapas siguientes.

Así las cosas, se puede concluir que las entidades estatales pueden modificar el cronograma mediante adendas en dos momentos: i) antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas, pues se entiende que el cronograma hace parte integral del pliego de condiciones, y ii) una vez vencido el término para la presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato. Al respecto, resulta del caso precisar que cada modalidad de selección tiene establecido un procedimiento propio que rige su estructuración y, en este sentido, las etapas y el acto final del proceso de selección dependerá de cada modalidad de selección.



FORMATO PQRS

Otros límites temporales para la expedición y publicación de las adendas son los siguientes: i) es necesario que las mismas se publiquen entre las 7:00 am y las 7:00 pm de un día hábil; ii) esta publicación debe realizarse a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas «a la hora fijada para tal presentación»; (iii) cuando se trate de licitación pública, según el artículo 30-5 de la Ley 80 de 1993 las adendas no podrán expedirse dentro de los tres (3) días hábiles anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, sino que deberán expedirse antes de dicho momento.

Si bien el artículo 2.2.1.1.2.2.1 de Decreto 1082 de 2015 no determina unas reglas concretas en relación con el plazo para la expedición de adendas al cronograma después del cierre del proceso y antes de la adjudicación del contrato, lo cierto es que estas únicamente podrán modificar los plazos de las etapas establecidas antes de su vencimiento y no después de este. Ello debido a que al culminar el plazo señalado en el cronograma se inicia la etapa subsiguiente y la entidad estatal no podría volver sobre la fase agotada.

Lo anterior encuentra sustento en el principio de economía señalado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, cuyo numeral primero indica que se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable, por lo que se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección. En virtud de este principio, las partes del proceso de contratación, así como los funcionarios públicos, se encuentran obligados a respetar y acatar tales etapas y términos, sin que puedan desconocerlos o pasarlos por alto.

Adicionalmente, hay normas específicas del EGCAP que establecen la facultad de prorrogar plazos de algunas etapas del proceso, pero en todo caso estos deben efectuarse antes de su vencimiento. Por ejemplo, el numeral 5 de artículo 30 de la Ley 80 de 1993 señala que la entidad, de oficio o a solicitud de un número plural de posibles oferentes, podrá prorrogar el plazo para el cierre del proceso antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado. De igual manera, el numeral 9 *ibidem* permite al jefe de la entidad prorrogar el plazo para efectuar la adjudicación, y para la firma del contrato, pero dentro de una oportunidad específica, y fijó un tope máximo de tiempo: i) antes del vencimiento de dichos plazos y por un término no mayor a la mitad del inicialmente fijado, cuando las necesidades de la Administración lo requieran.



FORMATO PQRSD

De esta manera, el proceso de contratación estatal debe adelantarse dentro de unas etapas determinadas y respetando los términos procesales establecidos por la ley o el reglamento o los que determine la entidad contratante, sin perjuicio de la facultad de modificarlos o prorrogarlos mediante adenda antes del vencimiento del plazo señalado. No obstante, es pertinente indicar que esta facultad de modificación del cronograma no puede ser empleada de forma desproporcionada e injustificada por la entidad, de tal manera que se extiendan las etapas del proceso de contratación arbitrariamente en contravía de los principios de economía, de transparencia y de planeación.

Conforme a los principios señalados, en los procesos de contratación se deben adelantar los trámites con austeridad de tiempo, medios y gastos, se deberá asegurar la selección objetiva de los proponentes mediante la determinación de reglas objetivas y claras y se deberá establecer los tiempos de las etapas del proceso de contratación en atención a las necesidades que pretende satisfacer la entidad. De este modo, no resulta coherente con los principios de contratación pública que se extiendan los plazos de una etapa del proceso de contratación de forma ilimitada sin atender unos parámetros mínimos de adecuación y proporcionalidad con base en los principios mencionados.

En conclusión, para la expedición de adendas al cronograma después del cierre del proceso y antes de la adjudicación del contrato, la entidad deberá tener en cuenta que únicamente se podrán modificar dichos plazos antes de su vencimiento y que se deberán atender a parámetros de proporcionalidad y adecuación, de tal manera que no podrán prorrogar de manera ilimitada e injustificada una etapa de contratación.

IV.Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Decreto 1082 de 2015: artículo 2.2.1.1.2.2.1
- Ley 80 de 1993: artículos 24, 25 y 30, numerales 5 y 9.
- Jurisprudencia del Consejo de Estado. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias-consejo-de-estado/>

V.Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:



FORMATO PQRS

Sobre la facultad que tienen las entidades estatales para modificar los pliegos de condiciones o documentos equivalentes se pronunció esta Subdirección en los conceptos con radicado No. 2201913000006236 de 26 de agosto de 2019, C-465 del 27 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-557 del 21 de agosto de 2020, C-674 del 18 de noviembre de 2020, C-419 del 12 de agosto de 2021, C-744 del 4 de febrero de 2022, C-647 del 5 de octubre de 2022, C-788 de 2022, C-888 del 21 de diciembre de 2022, C-393 del 9 de septiembre de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

De otra parte, te contamos que ya publicamos el borrador de la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable. Conoce el documento y realiza tus comentarios hasta el 14 de noviembre de 2024 a través del siguiente enlace: <https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=18320>

También le invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía, los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



FORMATO PQRSD

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE