

La audiencia de aclaración de pliegos y asignación de riesgos: un mecanismo redundante e ineficaz en la contratación estatal.



JOSE ALBERTO JEREZ REYES

SOCIO FUNDADOR

JEREZ & ABOGADOS ASOCIADOS

Resumen

La audiencia de aclaración de pliegos y asignación de riesgos fue concebida como un espacio participativo para fortalecer la transparencia, la igualdad de condiciones y el equilibrio contractual en los procesos de selección pública. Sin embargo, la experiencia práctica demuestra que dicho mecanismo carece de eficacia real, al no ofrecer objetivos distintos de los que ya se alcanzan mediante la presentación de observaciones al proyecto de pliegos o al pliego definitivo en el SECOP. Más aún, en muchos casos las entidades solicitan que lo expuesto en audiencia sea igualmente radicado por escrito, confirmando así la redundancia y la desnaturalización de este instrumento.

Palabras clave: contratación estatal, audiencia de aclaración de pliegos, asignación de riesgos, SECOP, participación, equilibrio contractual.

Introducción

La contratación estatal en Colombia, en virtud de lo dispuesto por la Ley 80 de 1993¹ y la Ley 1150 de 2007², se estructura sobre los principios de transparencia,

economía, responsabilidad y selección objetiva. Como parte de esos desarrollos normativos, se previó la audiencia de aclaración de pliegos y asignación de riesgos, en la que los interesados tienen la posibilidad de formular inquietudes sobre los pliegos de condiciones y discutir la distribución de riesgos contractuales.

Aunque en el plano normativo se trata de un mecanismo relevante, en la práctica su implementación ha sido deficiente. Este escrito sostiene que la audiencia ha devenido en un procedimiento redundante e ineficaz, sin mayor utilidad frente al trámite ya existente de presentación de observaciones en el SECOP³.

Marco normativo y finalidad de la audiencia

El artículo 30 de la Ley 80 de 1993⁴ estableció audiencias públicas en el marco de los procesos de selección, como manifestación del principio de transparencia. Por su parte, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007⁵ dispuso que en los pliegos de condiciones se incluyera una matriz de riesgos y que su revisión hiciera parte de la audiencia respectiva.

El diseño normativo otorga a la audiencia dos objetivos principales:

1. Aclarar los pliegos de condiciones, permitiendo que los oferentes despejen dudas y formulen observaciones.
2. Asignar los riesgos previsibles de la ejecución contractual, buscando un reparto objetivo y equilibrado.

En teoría, el espacio debía tener un valor agregado frente al procedimiento de observaciones.

La práctica: un escenario redundante

1. Coincidencia con el trámite de observaciones.

Los interesados ya cuentan con la posibilidad de presentar observaciones al proyecto de pliegos y al pliego definitivo a través del SECOP⁶, lo que obliga a la entidad a responderlas de manera motivada y pública. En consecuencia, la audiencia no genera un canal adicional ni superior: lo manifestado en ella equivale a observaciones que ya se podían formular por escrito.

2. La exigencia de radicación en el SECOP

Con frecuencia, las entidades solicitan durante la audiencia que los intervinientes radiquen sus planteamientos en el SECOP, para darles trámite como observaciones ordinarias. Este procedimiento evidencia que la audiencia carece de autonomía y se limita a duplicar lo que ya está previsto normativamente.

3. Asignación unilateral de riesgos

En lo relativo a la matriz de riesgos, la audiencia tampoco cumple su cometido. Lejos de propiciar una discusión técnica y participativa, en la mayoría de los casos la asignación se realiza de manera unilateral por parte de la entidad, sin atender las observaciones planteadas ni aplicar metodologías objetivas⁷.

Consecuencias de la ineficacia

La forma en que se desarrolla la audiencia de aclaración de pliegos y asignación de riesgos genera impactos negativos:

- Formalización vacía: el mecanismo se convierte en un requisito burocrático, sin incidencia real en el pliego ni en la matriz de riesgos.
- Desconfianza en los oferentes, que perciben que su intervención carece de efectos prácticos.
- Duplicidad procedimental, al replicar lo ya previsto en el trámite de observaciones escritas.
- Litigiosidad contractual, dado que la asignación unilateral de riesgos produce desequilibrios que posteriormente se judicializan⁸.

Conclusiones y propuestas

La audiencia de aclaración de pliegos y asignación de riesgos, concebida como un espacio para robustecer la transparencia y el equilibrio contractual, ha terminado reducida a un mecanismo redundante e ineficaz. Su falta de autonomía frente al trámite de observaciones en el SECOP, y la práctica de exigir la

radicación por escrito de lo expuesto en audiencia, confirman su vaciamiento funcional.

Para que este escenario recupere sentido, es necesario:

1. Definir un objeto diferenciado, de modo que la audiencia no replique lo ya previsto en el SECOP, sino que permita un debate sustantivo.
2. Otorgar efectos vinculantes, de forma que la entidad esté obligada a modificar o justificar rigurosamente las decisiones frente a las observaciones discutidas.
3. Fortalecer la asignación de riesgos, incorporando metodologías técnicas y garantizando la participación real de los interesados.
4. Evitar la duplicidad de trámites, racionalizando las etapas procedimentales para que cada una tenga una finalidad específica y verificable.

Mientras la audiencia siga siendo percibida como un ritual carente de efectos propios, su potencial como mecanismo de transparencia y equilibrio contractual seguirá siendo ilusorio.

Notas

1. Congreso de la República, Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, art. 23 y ss.
2. Congreso de la República, Ley 1150 de 2007, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.
3. Colombia Compra Eficiente, Manual para la estructuración de procesos de contratación, disponible en: www.colombiacompra.gov.co.
4. Ley 80 de 1993, art. 30.
5. Ley 1150 de 2007, art. 5.
6. Decreto 1082 de 2015, arts. 2.2.1.1.2.1.2 y ss. sobre observaciones al pliego a través del SECOP.

7. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 26 de enero de 2011, Exp. 18.448: sobre equilibrio económico y asignación razonable de riesgos en los contratos estatales.

8. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2013, Exp. 24.058: sobre la judicialización derivada de desequilibrios contractuales y riesgos mal asignados.