

ABC DE LA METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS DOCUMENTOS DE LA FASE PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL DEL PROCESO DE LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

JUNIO
2024

1. Introducción

Por disposición constitucional, la función administrativa del Estado está “*al servicio de los intereses generales*” (Constitución Política, 1991). Esto significa que cualquier actuación que adelante la administración pública deberá conducir a la consecución del interés general y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Este principio orienta entonces la contratación pública, entendiéndose como un mecanismo del cual se vale el Estado para ejecutar sus funciones. De hecho, en los mismos términos se refiere la Ley 80 de 1993, Estatuto General de la Contratación Pública, a esta actividad, indicando que, a través de la ejecución de contratos, se cumple con “*los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines*”.

De este modo, la importancia de la contratación estatal y el gran volumen de recursos públicos que asocia, demanda de una

CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA ►

vigilancia social efectiva que materialice la participación ciudadana como ejercicio democrático y que, bajo este marco de análisis, cobra relevancia como deber. Además, el ejercicio del control social contribuye con el mejoramiento de la relación entre los ciudadanos y el Estado y garantiza la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos bajo condiciones de eficacia y eficiencia. En otras palabras, la sociedad tiene la responsabilidad de adelantar mecanismos de control social, en este caso, en torno al seguimiento y evaluación de la contratación.

La evaluación de los procesos de contratación pública es un reto, dada la complejidad normativa de esta actividad y pese a los grandes avances que representó la implementación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop). Por lo anterior, disponer de herramientas que faciliten el ejercicio del control social podría traducirse, de un lado, en un incentivo que incremente la participación ciudadana en este sentido. Y, del otro, mayor eficiencia en el desarrollo del control social, a tal punto que sea posible identificar oportunamente riesgos en la contratación para así mitigar o, incluso prevenir, los efectos negativos de su materialización en la solución de las necesidades públicas.

En este orden de ideas, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y la Universidad de Medellín, coherentes con sus respectivos objetivos misionales, aunaron esfuerzos para diseñar una metodología para la evaluación de la calidad de los procesos de contratación pública, en búsqueda de contribuir con la labor de las veedurías ciudadanas y, en general, cualquier actor del control social. Este ejercicio se fundamentó en una revisión del marco normativo, pues la actividad contractual del Estado está determinada por ley, lo que permitió definir un aspecto esencial para la construcción metodológica: la comprensión y el alcance de la “calidad” en este contexto. Así, se obtuvo entonces un esquema de criterios para evaluar la calidad de los documentos y requisitos de las fases precontractual y contractual, entendiéndose por calidad el cumplimiento de las exigencias dispuestas por norma. Asimismo, se propone traducir el nivel de calidad obtenido en términos de riesgos para el cumplimiento del contrato, de modo tal que un proceso cuyos documentos evidencien una baja calidad, asocian un alto nivel de riesgo.

Para finalizar, considerando que evaluar la contratación pública exhibe complejidades, esta propuesta metodológica se reconoce como una base para su refinamiento o la elaboración de una nueva metodología que integre de manera más holística la calidad en la contratación. Con este objetivo, se identificaron algunos retos, entre los que resaltan la importancia de ampliar el alcance y la homogenización de los registros del Secop, sobre todo si se busca diseñar herramientas de vigilancia valiéndose de los beneficios del análisis de datos, por ejemplo.

Indicaciones para leer el documento

Este documento está estructurado para acompañar al veedor o ciudadano a lo largo de la presentación de la propuesta metodológica y, además, su aplicación en aquellos procesos contractuales que se deseen evaluar con esta herramienta. Por lo anterior, se adoptó una estructura centrada en la metodología y en los aspectos instrumentales de la misma. Para su lectura, se recomienda tener presente:

- ▶ Los recuadros **en este color** contienen información relacionada con conceptos importantes sobre la metodología.
- ▶ Los recuadros **en este color** contienen tips o ayudas para aplicar la metodología. Estas están relacionadas con los documentos a evaluar del proceso contractual, para profundizar sobre los criterios que se revisarán en cada uno, o sugerencias de los autores para facilitar la evaluación.
- ▶ El instrumento para llevar a cabo la evaluación, al que se refiere el literal (ii) del numeral 2.2 del documento, está publicado en conjunto con este documento para su descarga.

2. Propuesta metodológica

2.1. Consideraciones generales

La construcción de la propuesta metodológica para la evaluación de la calidad de los documentos correspondientes a las etapas precontractual y contractual de los procesos de contratación pública, estuvo precedida por un estudio cuidadoso del marco de referencia, sobre todo legal, entendiéndose que tales procedimientos son definidos por norma. Esto último es particularmente importante, pues indica que el aspecto más elemental de calidad en la contratación pública es el cumplimiento taxativo y estricto de la reglamentación sobre esta materia. En este sentido, considerando que el objetivo de la vigilancia social de la gestión pública, en este caso la contratación,

es garantizar que el Estado cumpla con sus fines esenciales; el control social debe orientarse a evaluar la calidad –cumplimiento de la norma– de las contrataciones adelantadas por las entidades públicas.

El aspecto más elemental para entender y evaluar la calidad de la contratación pública es el cumplimiento taxativo y estricto de la reglamentación sobre esta materia.

De este modo, con base en la fundamentación normativa de la contratación y la fuente de información primaria para llevar a cabo su evaluación, es decir el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop); se identificaron tres aspectos determinantes para la elaboración de la metodología.

i) Primero, algunos de los documentos y requisitos contractuales exigidos varían de una modalidad de selección a otra y, por supuesto, entre el régimen general y los regímenes especiales de la contratación pública. Esto dificulta contar con un marco de evaluación estandarizado que resulte funcional para todos los contratos.

ii) Segundo, al analizar el contenido de los documentos de cada contrato, se evidencia que poseen sus propias características, debido a, entre otras variables, el objeto contractual. Incluso, es posible encontrar diferencias en el contenido de los documentos de procesos contractuales con objetos similares. Lo anterior, aunado con la consideración del literal *i)*, indica que la evaluación y comparación de la calidad entre contratos requiere necesariamente de una revisión individual de los mismos.

iii) Tercero, se definieron como objeto de la evaluación aquellos documentos y requisitos correspondientes a las etapas precontractual y contractual, dada la obligación de

las entidades estatales de publicar en el Secop todos los documentos del proceso y la oportunidad en dicha publicación. La oportunidad en el acceso a los documentos resulta fundamental, pues contribuye a identificar las alertas o *red flags* con anterioridad a su materialización.

Para finalizar, es de destacar que la propuesta metodológica, por soportarse legalmente en el Estatuto General de la Contratación Pública -Ley 80 de 1993 y las que lo modifican y complementan, siendo este el conjunto sistematizado de principios y reglas que orientan la contratación de las entidades estatales- aplica entonces exclusivamente para los procesos de contratación cobijados por el régimen general. Esto resulta también eficiente, en tanto el 55.1% de los contratos y el 61.7% del valor total de los últimos cinco años de las entidades públicas de Antioquia se rigen por lo dispuesto en el Estatuto General de la Contratación Pública.

2.2. Paso a paso de la propuesta metodológica

La propuesta metodológica está estructurada en tres pasos: la identificación del proceso contractual a evaluar, la evaluación de cada una de las variables de los documentos y requisitos contractuales y la interpretación del resultado obtenido.

a) Para identificar el proceso contractual que será evaluado, se sugiere a los evaluadores hacer uso del tablero de visualización de información sobre la contratación pública del Centro de Estudios de la Gestión y la Contratación Pública de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, pues facilita la selección al permitir segmentar los datos en función de variables como la entidad contratante, el valor del contrato, la modalidad de selección o el objeto contractual. Este proceso también puede adelantarse con la herramienta de consulta de datos de Secop II de Datos Abiertos. Se destaca que ambos portales son de consulta pública.

Se recomienda navegar en el tablero “Análisis de la información de la contratación pública en Antioquia”, en el que se lista el total de contratos suscritos entre el 2001 y la actualidad de las entidades estatales de Antioquia; relacionándose variables como el nombre de la entidad contratante, el contratista, el objeto del contrato, la modalidad de selección, el tipo de contrato, el valor y la URL del proceso. Este último dato es fundamental, dado que facilita significativamente al evaluador encontrar el proceso contractual en el Secop.

Una vez haya sido elegido el contrato para evaluar, se usa la segunda fuente de información: la consulta por contrato en el Secop. En esta última se accede a todos los documentos e información relacionada con los procesos de contratación individualmente.

b) Para evaluar la calidad de los documentos y exigencias correspondientes a las fases precontractual y contractual, se agruparon las variables en tres bloques: uno, para la identificación del contrato; y los dos subsiguientes, asociados con las etapas precontractual y contractual.

i) ¿Qué se evalúa? Para la identificación del contrato, se establecieron variables que, aunque no dan cuenta de la calidad del contrato, son necesarias para la individualización del análisis. Este bloque se compone de 17 datos, todos explícitos en el portal de contratación (Secop) y en el tablero de contratación mencionado.

Algunas de estas variables son: nombre de la entidad contratante, ID del contrato, objeto contractual, estado del proceso, fecha de publicación del proceso, valor total adjudicado, fecha de firma del contrato, fecha de inicio de ejecución del contrato y fecha de finalización estimada del contrato. Las últimas cuatro dependerán de si el proceso ya fue adjudicado y celebrado.

ii) ¿Cómo evaluar? Para evaluar los documentos y exigencias normativas de las fases precontractual y contractual, se definieron criterios que permitieran identificar riesgos en la contratación. De este modo, estos dos bloques se desarrollan entre 60 y 69 preguntas, según la modalidad de selección: 48 de la fase precontractual y entre 12 y 21 de la contractual. Estas preguntas son dicotómicas, es decir, se responden con sí o no, indicando así el cumplimiento técnico y jurídico o la ausencia de este, de manera respectiva.

En el anexo 1, se relacionarán los criterios de evaluación de la propuesta correspondientes a la licitación pública, siendo este el proceso de selección por excelencia (Corte Constitucional, 1999). Se destaca que los criterios de las demás modalidades de selección se desligan precisamente de la licitación pública, por lo que, particularmente en la etapa contractual, podrán resultar similares.

Los criterios son agregados por categoría y, luego, por fase de la contratación. El número de criterios por categoría de la fase y fase contractual miden objetivamente la importancia del grupo de variables sobre el total; es decir, entre más criterios relacione una categoría o fase, más importante esta será en el resultado.

La herramienta, luego de la evaluación de cada criterio, automáticamente: (i) traducirá la calificación a 0.0, si no se evidencia el cumplimiento técnico y jurídico de un documento o requisito, o 1.0, en caso de contar con la evidencia. (ii) Promediará las calificaciones por categoría de criterios, lo que

permitirá profundizar posteriormente el análisis para reconocer los factores críticos de la contratación. (iii) Agregará las calificaciones de cada una de las fases para obtener una única medida de calidad de la documentación por contrato. Esta última oscilará entre 0.0 y 1.0.

c) ¿Qué indican los resultados? Para interpretar el resultado obtenido por proceso contractual, se propone analizarlo en el marco de cuatro banderas de riesgo. Si el resultado se ubica entre 0.75 y 1.0, corresponde a un contrato sin riesgos de presentar irregularidades, fruto de evidenciar una alta calidad. Si el resultado se ubica entre 0.0 y 0.25, se considera un proceso con alto riesgo de irregularidad contractual, debido a una deficiente calidad. Si el resultado se ubica entre 0.25 y 0.75, ambos no incluidos, corresponde a un estado intermedio de calidad media-baja y moderada, respectivamente.

Cuadro 1. Descripción de las banderas de riesgo

| | Resultado en el IC | Nivel de riesgo | Nivel de calidad |
|---|-------------------------|-----------------|------------------|
| ● | $0.0 \leq IC \leq 0.25$ | Alto | Bajo |
| ● | $0.25 < IC \leq 0.50$ | Medio-alto | Medio-bajo |
| ● | $0.50 < IC \leq 0.75$ | Moderado | Moderado |
| ● | $0.75 < IC \leq 1.0$ | Bajo | Alto |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Valoración del indicador de la calidad contractual

| Descripción | Calificación | Descripción |
|--------------------|-------------------|---|
| Alta Calidad | Superior a 0.76 | Responde de modo satisfactorio a la inclusión de, al menos, 52 evidencias de requisitos de calidad. |
| Calidad Moderada | Valor 0.51 y 0.75 | Responde de modo satisfactorio a la inclusión de, al menos, 35 evidencias de requisitos de calidad, pero inferior a 52. |
| Calidad Media baja | Valor 0.26 y 0.50 | Responde de modo satisfactorio a la inclusión de, al menos, 18 evidencias de requisitos de calidad, pero inferior a 35 |
| Baja calidad | Menor 0.25 | Responde de modo satisfactorio a la inclusión de menos de 17 evidencias de requisitos de calidad. |

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario destacar que, de acuerdo con esta definición y, en coherencia con el soporte conceptual de la metodología, ninguna entidad pública está exenta de riesgos en los procesos de contratación que adelante. Esto indica que, si bien la entidad pública da cabal cumplimiento a lo establecido en las normas que regulan la materia y a los principios de planeación, competencia y transparencia, se esperarían un alto nivel de calidad y eficiencia en dicha asignación de recursos públicos. Sin embargo, la entidad pública y la sociedad misma, como receptora de los bienes y servicios objeto de la contratación, carece de certezas sobre los resultados reales, no estimados, que se generen.

La aplicación de esta metodología permite evaluar la calidad de un proceso de contratación desde el pleno cumplimiento de la norma. Es decir, sus resultados sugieren la existencia de riesgos en la contratación: de competencia, transparencia, incumplimiento, entre otros. Así, esta metodología no permite soportar la existencia de irregularidades de tipo fiscal, disciplinario, penal o administrativo; para lo que se requeriría un análisis jurídico que profundice la revisión.



2.3. Consideraciones metodológicas de los regímenes especiales de la contratación pública

Una entidad pública del régimen especial es aquella que “por expresa disposición legal y por su naturaleza o situación de competencia, tiene condiciones diferenciales respecto a la normativa de contratación pública” (Colombia Compra Eficiente, 2020, p.3). En este sentido, no están sujetas al régimen general: las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios; de educación superior públicas; salud; servicios financieros; servicios de telecomunicaciones; las entidades del sector de exploración y explotación de recursos naturales y sector defensa; las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del Estado, que se encuentren en competencia con el sector privado y público o en mercados regulados; y las entidades ejecutoras de la política monetaria (Banco de la República).

Estas entidades exceptuadas deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con la normatividad vigente aplicable (artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015).

Como ya se mencionó, la propuesta metodológica para evaluar la calidad de los documentos de la contratación pública es aplicable a los procesos regidos por el Estatuto General de la Contratación Pública. En este sentido, dado que las entidades exceptuadas del régimen general, por motivos de su naturaleza o la de sus funciones, están facultadas para definir sus lineamientos de contratación; la revisión de sus procesos contractuales implicaría, a nivel metodológico, contar con tantos esquemas de evaluación como manuales de contratación

existan. Lo cual, sin duda, complejiza significativamente los ejercicios de control por la ausencia de una herramienta general.

Ahora bien, pese a lo anterior, las entidades públicas exceptuadas carecen de discrecionalidad total para adelantar sus procesos de contratación. Esto se debe a dos razones, principalmente: *(i)* los principios de la contratación pública, pues establecen un deber ser y exigen un determinado comportamiento (Consejo de Estado, 2007), por lo que deben ser materializados en los lineamientos de contratación; y *(ii)* los elementos mínimos a considerar en los respectivos manuales de contratación, según lo establecido por la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente).

Con base en lo anterior, es plausible identificar algunos aspectos generales que permitan evaluar la calidad de los procesos de contratación de las entidades exceptuadas del Estatuto General:

- a)** El manual de contratación pública de la entidad exceptuada sujeta a evaluación debe contener, de manera explícita: *(i)* cuáles son los mecanismos que utiliza para seleccionar sus contratistas; *(ii)* cuáles son las etapas de los procedimientos enunciados en el numeral anterior y sus plazos¹; *(iii)* cuáles son los criterios de evaluación de los oferentes, sobre todo los determinantes de desempate²; *(iv)* cuál es el contenido de las propuestas; *(v)* cómo se efectuará el proceso de verificación de los requisitos habilitantes, si requiere de los mismos; *(vi)* cómo se aplicarán las restricciones a la contratación establecidas por la Ley



1. Colombia Compra Eficiente (s.f.b) recomienda a las entidades del régimen especial que graviten entorno a las fases definidas por la Ley 80 de 1993, es decir, que sus procedimientos de selección transiten por una etapa en la que se planea la compra (fase de planeación de la etapa precontractual), una en la que se haga la selección del contratista (fase de selección de la etapa precontractual), una tercera en la que se suscriba y legalice el contrato (etapa contractual) y sea ejecutado y termine el proceso con la liquidación del contrato (etapa poscontractual).

2. Las entidades públicas del régimen especial deberán materializar en criterios de desempate lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.4.2.14 del Decreto 1082 de 2015, en el que se definen reglas para la selección de un oferente favorecido, considerando aspectos como la preferencia por bienes y servicios nacionales, mujeres cabeza de familia, nómina en condición de discapacidad, vejez población NARP, personas en proceso de reintegración o reincorporación, entre otros.

996 de 2005³ y (vii) cuál será el mecanismo para efectuar sus compras en los catálogos de la Tienda Virtual del Estado Colombiano⁴.

b) En coherencia con el principio de publicidad, las entidades del régimen especial deben publicar su actividad contractual en Secop I o II, según corresponda, y con base en el tipo de recursos que ejecute. Esto es, la información de los contratos con cargo a los recursos públicos deberá publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública⁵. Asimismo, Colombia Compra Eficiente recomienda a estas entidades publicar también los documentos de procesos que no ejecuten recursos públicos (Colombia Compra Eficiente, s.f.b). Esto incluye, y es mencionado explícitamente por la ley, el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) y el uso del Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas en su elaboración.

c) La inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP) no es un requerimiento para participar en estos procesos de contratación (Colombia Compra Eficiente, s.f.b). Sin embargo, las entidades contratantes están obligadas a verificar los requisitos habilitantes de los oferentes, para lo que podrán solicitar el RUP, siempre y cuando lo incluyan en sus manuales de contratación.



3. La Ley 996 de 2005 estableció, en su artículo 33, que las entidades públicas, sin importar su régimen jurídico, naturaleza, autonomía o pertenencia a alguna de las ramas del poder público, no podrán adelantar contrataciones directas durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y hasta la fecha en la que el primer mandatario sea elegido. Esta restricción excluye las contrataciones de las entidades hospitalarias y las relacionadas con asuntos de defensa y seguridad, emergencias sanitarias y reconstrucción de infraestructura de comunicaciones que haya sido objeto de atentados. Es decir, las entidades del régimen especial de contratación pública que dispongan de la contratación directa como uno de sus mecanismos de selección de contratistas y no sean exceptuadas por la Ley de Garantías, deberán, en sus manuales de contratación, especificar cómo aplicarán dicha restricción. Asimismo, en cumplimiento a lo determinado por el parágrafo del artículo 38 de la misma norma, las entidades territoriales no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos durante el mismo término, independiente del objeto o naturaleza de las instituciones públicas parte.

4. De acuerdo con lo definido por el parágrafo del artículo 2.2.1.2.1.5.4. del Decreto 1082 de 2015.

5. Con base en lo establecido en la Ley 1150 de 2007, en el literal c) de su artículo 3, y lo reiteró la Ley 1712 de 2014, en el literal e) de su artículo 9 y g) del 11. Asimismo, sobre este debate, el Consejo de Estado (2017) indicó que la obligación de publicar la información contractual de las entidades públicas no se determina por la naturaleza de la parte contratante o el régimen contractual que le aplique, sino de la naturaleza de los recursos a ejecutar.

d) Estas entidades estatales podrán hacer uso de las cláusulas excepcionales dispuestas en la Ley 80 de 1993, siempre que su norma de creación así lo disponga, como es el caso de las entidades prestadoras de servicios de salud y servicios públicos domiciliarios. Por lo tanto, si se requiere interpretar, modificar o terminar unilateralmente un contrato, la entidad deberá, por regla general, acudir a la autoridad competente en estos casos, es decir, un juez. Lo anterior se soporta en que estas cláusulas están contempladas en el derecho civil o comercial y su estipulación no puede ser atribuida a la autonomía otorgada a estas entidades exceptuadas.

3. Aplicaciones piloto de la propuesta metodológica

En aras de aplicar la metodología propuesta, se llevó a cabo la evaluación de cuatro procesos de contratación como ejercicio piloto. Estas evaluaciones servirán, además, como ejemplos y guía a los actores del control social. Es de destacar que se consideraron dos criterios para hacer una selección objetiva de los procesos de este piloto:

i) Teniendo en cuenta que la propuesta da respuesta al propósito de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia de brindar a la comunidad herramientas y análisis que contribuyan a mejorar el seguimiento a la gestión y contratación de las entidades públicas de su jurisdicción, los procesos contractuales seleccionados corresponden a entidades públicas de la jurisdicción a cargo la Cámara: el departamento de Antioquia y el Conglomerado Público de Medellín.

ii) Atendiendo a que la contratación debe conducir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y, así, a la satisfacción del interés general; los procesos contractuales seleccionados ejecutan estrategias sociales en materia de educación y salud. A continuación, se presentarán los

resultados de cada evaluación, relacionando el nivel de calidad obtenido para las etapas precontractual y contractual y el contrato en sí mismo, con su respectiva interpretación.

3.1. Aplicación a procesos contractuales del régimen general de contratación: sector educación

a) Contrato 1 - Prestar el servicio para el fortalecimiento del proceso de transformación institucional hacia la educación inclusiva, en instituciones educativas oficiales.

¿Qué se evaluó? Se evaluó el contrato 4600099773 celebrado entre el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y la Fundación Universitaria Católica del Norte por un valor de \$1.450.961.233, con objeto de prestar servicios profesionales para el fortalecimiento del proceso de transformación institucional hacia la educación inclusiva en 213 instituciones educativas oficiales del Distrito, ejecutado entre el 30 de octubre y el 23 de diciembre del 2023. La modalidad de selección fue contratación directa sin ofertas.

¿Cómo se evaluó? Se evaluaron 60 criterios, de los cuales 48 corresponden a la fase precontractual y 12 a la contractual. Este contrato obtuvo una evaluación de la calidad de 0.73.

Cuadro 3. Resultados por fase de contratación y categoría – Aplicación 1

| Etapa / Categoría | Peso | Calificación |
|-----------------------|--------|--------------|
| Precontractual | 80,00% | 0,67 |
| Planeación | 12,50% | 1,00 |
| Estudio de sector | 27,08% | 0,42 |
| Estudios previos | 25,00% | 0,67 |
| Análisis de riesgos | 8,33% | 0,75 |
| Pliego de condiciones | 25,00% | 0,75 |
| Acto de justificación | 2,08% | 0,00 |
| Contractual | 20,00% | 1,00 |
| Adendas | 33,33% | 1,00 |
| Cronograma | 8,33% | 1,00 |
| Adjudicación | 8,33% | 1,00 |
| Capacidad jurídica | 50,00% | 1,00 |

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué indicó el resultado? Se evidenció un nivel de calidad moderada y, en consecuencia, un riesgo de contratación también moderado. Lo anterior, dado que este contrato responde de satisfactoriamente a 38 de los 60 requisitos de calidad sujetos a evaluación. Al respecto, es importante destacar los resultados de la etapa precontractual y dos observaciones que surgieron de la revisión de los documentos.

Sobre la primera, si bien el nivel de calidad de la etapa precontractual es moderado, igual al del contrato, es inferior al de la fase contractual. Esta calificación está altamente explicada por la del estudio del sector, siendo la más baja de todas las categorías de la propuesta metodológica. Pese a que el contrato sí tiene un estudio del sector, este no analiza aspectos clave como potenciales oferentes, el tamaño y la concentración del mercado y los precios/honorarios de los servicios; elementos que se constituyen como la base para justificar la proficiencia del adjudicatario como único oferente del proceso.

Ahora, dado que este contrato tiene por objeto la prestación de servicios profesionales, es decir la demanda conocimientos especializados, la norma admite dicha modalidad⁶, en tanto la entidad pública verifique la idoneidad del proveedor. Aunque esta validación se evidencia dentro de los documentos del proceso, se fundamenta exclusivamente en la experiencia previa del contratista, por lo que deja de lado aspectos económicos y técnicos que son también importantes en la determinación de la idoneidad y son justamente conclusiones que surgen del estudio del sector. De hecho, es precisamente este análisis el que determina el valor del contrato, sobre todo de los honorarios (Colombia Compra Eficiente, 2023^a), profundizando así la necesidad de que tal estudio hubiese sido robusto.

.....

6. La contratación directa sin ofertas como modalidad de selección se soporta, desde lo normativo, en lo dispuesto por el literal h), numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 81 de la Ley 1510 de 2013 y el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015.

Para finalizar, en coherencia con el propósito de identificar alertas, fin último de la metodología, cabe hacer dos observaciones sobre este contrato:

i) En el estudio del sector, se incluyó, dentro de la experiencia del oferente, el contrato 4600096827 suscrito también con el Distrito, cuyo objeto es exactamente del proceso analizado y por valor total de \$10.317.793.129. Ese contrato presentó dos adiciones presupuestales y tres de tiempo, así: la primera, adicionó \$303.448.528 y 19 días; la segunda, \$3.102.244.753 y 58 días; y la tercera, dos días. Así, de un lado, la fecha definitiva de finalización del contrato fue el 29 de octubre del 2023; y, del otro, hubo una adición presupuestal por el 49.3% del valor inicial del contrato.

Dada la restricción anterior, se suscribió el contrato analizado en este ejercicio piloto por valor de \$1.450.961.233, en tanto no era viable hacer una nueva adición presupuestal, pues superaría en 20.3 puntos porcentuales el límite establecido por el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993⁷. Es decir, pese a que medió un nuevo contrato, el proceso aquí analizado es, en términos materiales, una adición presupuestal.

ii) La contratación de servicios para fortalecer el proceso de transformación institucional hacia la educación inclusiva en las instituciones educativas oficiales del Distrito se incluyó en el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) del 30 de diciembre de 2022, en su 5° versión, por un valor estimado de \$5.869.244.379. Sin embargo, en la versión 51° del 25 de enero de 2023, previa celebración del contrato 4600096827, se ajustó el valor al contratado, es

.....

7. El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispuso que los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial.

decir \$6.912.099.848. No obstante, dado que el valor total del contrato fue de \$10.317.793.129, como se mencionó en el literal anterior; se presentó un incremento de \$4.448.548.750, respecto al valor del PAA inicial. Asimismo, en la versión 186° del PAA de 26 de octubre del 2023, fue incluida la necesidad de contratación correspondiente al contrato 4600099773.

Es claro que el PAA es un instrumento de planificación de las entidades públicas y que, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 1510 de 2013 y el 2.2.1.1.4.2 del 1082 de 2015, las adquisiciones y contrataciones están sujetas, entre otras, a modificaciones. Pese a ello, un incremento del 75.8% respecto al valor estimado en el PAA es una falta al principio de planeación de la contratación.



b) Contrato 2 – Contrato interadministrativo para el desarrollo de acciones pedagógicas en educación de los derechos sexuales, reproductivos y la prevención del embarazo adolescente.

¿Qué se evaluó? Se evaluó el contrato 4600094635 celebrado entre el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y el Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM) por un valor de \$250 millones y una duración de 4 meses, con objeto desarrollar acciones pedagógicas, específicamente dos cursos formativos virtuales, y acompañar a las instituciones educativas oficiales seleccionada por la Unidad Administrativa Especial Buen Comienzo para la prevención del embarazo adolescente. Se trató de un convenio interadministrativo, indicado como contratación directa con ofertas.

¿Cómo se evaluó? Se evaluaron 60 criterios, de los cuales 48 corresponden a la fase precontractual y 12 a la contractual. Este contrato obtuvo una evaluación de la calidad de 0.63.

Cuadro 4. Resultados por fase de contratación y categoría – Aplicación 2

| Etapa / Categoría | Peso | Calificación |
|-----------------------|--------|--------------|
| Precontractual | 80,00% | 0,58 |
| Planeación | 12,50% | 1,00 |
| Estudio de sector | 27,08% | 0,17 |
| Estudios previos | 25,00% | 0,67 |
| Análisis de riesgos | 8,33% | 0,75 |
| Pliego de condiciones | 25,00% | 0,58 |
| Acto de justificación | 2,08% | 1,00 |
| Contractual | 20,00% | 0,83 |
| Adendas | 33,33% | 0,75 |
| Cronograma | 8,33% | 1,00 |
| Adjudicación | 8,33% | 0,00 |
| Capacidad jurídica | 50,00% | 1,00 |

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué indicó el resultado? Se evidenció un nivel de calidad moderada y, en consecuencia, un riesgo de contratación también moderado. Lo anterior, dado que este contrato responde de satisfactoriamente a 33 de los 60 requisitos de calidad sujetos a evaluación. Al respecto, es importante destacar los resultados de ambas fases y algunas observaciones que surgieron de la revisión de los documentos.

Sobre la etapa precontractual, si bien el nivel de calidad es moderado, es inferior a la fase contractual y el del contrato; pese a ser esta fase la de mayor relevancia en esta modalidad. Esta calificación está altamente explicada por el estudio del sector, exhibiendo un nivel de calidad bajo, y los estudios previos y el pliego de condiciones, ambos con nivel de calidad y riesgo moderado.

Aunque sí se tiene un estudio del sector, este no analiza aspectos clave como potenciales oferentes, el tamaño y la concentración del mercado y los precios/honorarios de los servicios, los cuales constituyen la base para justificar la elección del adjudicatario. Asimismo, en el estudio del sector se relacionaron 47 contratos suscritos entre el Distrito y el ITM desde el 2016 hasta el 2021, de los cuales solo uno tuvo por objeto la prestación de servicios similares a los del proceso evaluado. Este corresponde al contrato 4600091681 del 2021 por valor de \$513.156.965, siendo exactamente el mismo objeto del contrato evaluado en este piloto. La revisión de los contratos previos permite identificar que, si bien el contratista había prestado servicios a la entidad pública, algunos de ellos en el ámbito de formación virtual; solo contaba con una única experiencia relacionada con el contenido temático del objeto contractual.

Esto último se evidencia con mayor claridad al contrastar los códigos UNSPSC de los servicios del objeto contractual registrado en los estudios previos y el RUP del contratista, encontrándose que:

i) El código UNSPSC relacionado en los estudios previos (86121700) presenta dos particularidades. Primero, está indicado a nivel de clase, no de producto, denotando una incompleta identificación de la necesidad y, por ende, los servicios requeridos para su satisfacción. La clasificación de estos puede darse hasta el nivel de familia y clase en las etapas iniciales del proceso, como en el PAA; lo cual no resulta coherente en la fase precontractual. Segundo, dicho código hace referencia a los servicios de “universidad y politécnicos”, lo cual limita la oferta y no identifica fidedignamente el objeto contractual. Un código UNSPSC acorde y completo (cuatro niveles) podría ser 60105901: materiales de enseñanza de educación sexual o enfermedades de transmisión sexual.

ii) En el Registro Único de Proponentes (RUP), toda persona natural o jurídica interesada en contratar con el Estado, deberá registrar su clasificación⁸, es decir, los bienes y servicios relacionados con su experiencia (Colombia Compra Eficiente, 2022^a). No obstante, el código UNSPSC relacionado en los estudios previos del contrato evaluado no está consagrado dentro de los bienes y servicios del RUP del ITM, ni siquiera al segundo nivel del clasificador de bienes y servicios.

Al respecto, es fundamental enfatizar en que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, las entidades públicas no requerirán el RUP en casos de contratación

.....

8. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, en el RUP se registra la información relacionada con su experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización y su clasificación.

directa, como lo es este contrato; sí suscita conjeturas sobre la idoneidad del contratista para la prestación de los servicios demandados. Además, la norma indica que en aquellos procesos exceptuados, es responsabilidad de las entidades contratantes verificar las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes (Consejo de Estado, 2010).

Para finalizar, es necesario anotar dos requisitos de calidad adicionales no satisfechos. Uno, esta contratación fue tipificada en Secop II bajo una modalidad de contratación directa con ofertas; sin embargo, solo se invitó a un potencial oferente a cotizar y no se establecieron criterios de selección, por tratarse de un convenio interadministrativo. Dos, se llevó a cabo una modificación al cronograma para extender la fecha máxima de presentación de las ofertas del 15/07/2022 al 18/07/2022, la cual se publicó el día 15 de julio a las 3:36 PM, incumpliendo así el término de un día hábil establecido por el artículo 25 del Decreto 1510 de 2013.

3.2. Aplicación a procesos contractuales del régimen especial de contratación: sector salud

EL HGM es una empresa social del estado adscrita al Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, por lo que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 16 del Decreto 1876 de 1994, es una entidad pública regida por el derecho privado, aunque facultada para utilizar las cláusulas excepcionales a las que hace referencia el Estatuto General de la Contratación Pública. Por lo anterior, dado que el esquema de evaluación propuesto no resulta aplicable para estos contratos, se revisará el cumplimiento de las condiciones orientadoras relacionadas en el numeral 2.3 de esta guía.

Esta entidad adoptó su Manual de Contratación mediante el Acuerdo 110 de 2014, con sus respectivas modificaciones. En su revisión, se evidenciaron satisfactoriamente los requisitos que, por norma, deben ser abordados en los manuales de las entidades del régimen especial y otros que cabe destacar:

i) Se definieron tres modalidades de selección: la contratación directa, convocatoria pública y privada y urgencia manifiesta, además de las causales que las motivan (artículos del 28 al 33, *ibíd.*), las cuales están determinadas exclusivamente por la cuantía. En este sentido, la entidad puede seleccionar de manera directa cuando el valor estimado del contrato sea inferior o igual a 1,000 SMMLV (menor cuantía) o por la naturaleza del contrato, como lo son los de consultoría, prestación de servicios profesionales y urgencia manifiesta; y mediante convocatoria, cuando el valor supere los 1,000 SMMLV (mayor cuantía). Además, se estableció que el HGM podrá utilizar la modalidad de selección abreviada, contemplada por el régimen general, para la conformación dinámica de ofertas y las compras a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (artículo segundo del Acuerdo 142 de 2016).

ii) Se fijaron cinco etapas del proceso de contratación: planeación, selección, contratación, ejecución y liquidación y obligaciones posteriores (artículo 25 Acuerdo 110 de 2014), análogas a las del régimen general; además del procedimiento aplicable para cada una de las modalidades. De esta forma, por ejemplo, se estableció que para las contrataciones directas de mayor cuantía se solicitarán al menos tres ofertas; para las convocatorias privadas, deberá invitarse mínimo a tres personas naturales y/o jurídicas; y, en los casos de urgencia manifiesta, se requerirá la Resolución declaratoria por parte del gerente.

iii) Se establecieron los criterios generales de evaluación de las ofertas, los cuales deberán consignarse en los pliegos de condiciones. Siendo así, la oferta más favorable deberá

identificarse conforme con tres elementos: el menor precio, previo cumplimiento de los requisitos técnicos solicitados; un concepto técnico; y la ponderación de los criterios de calidad y precio soportados en puntajes o de aquellos que exhiban la mejor relación costo-beneficio (artículo 22, *ibíd.*). Asimismo, fueron fijados los factores de desempate (artículo 41, *ibíd.*), las causales de rechazo o eliminación de una propuesta (artículo 21, *ibíd.*) y los motivos para declarar desierto el proceso (artículo 43, *ibíd.*).

iv) Se determinaron los parámetros para la definición de los requisitos habilitantes (artículo 20, *ibíd.*), los cuales deberán constar claramente en los pliegos o en la invitación con base en el riesgo del proceso, el valor estimado del contrato y el conocimiento de los potenciales oferentes. Además, se estableció que las personas naturales o jurídicas interesadas en participar de procesos de contratación del HGM, deberán estar inscritas en el RUP; siendo entonces esta la fuente de información para la verificación de los requisitos habilitantes.

v) Algunas particularidades identificadas en la revisión del manual y sus modificaciones son: (a) se definió que las contrataciones que no excedan los 50 SMMLV, serán perfeccionadas en un contrato simplificado o sin formalidades, es decir, ordenes de trabajo, compra o servicio que deberán incluir, al menos: lugar, fecha, objeto, plazo, valor y garantías, si son exigidas (numeral 1 del artículo 47, *ibíd.*). (b) Los contratos podrán adicionarse hasta en un 50% de su valor inicial; en caso de requerirse una modificación que adicione más del 50%, deberá someterse a la aprobación de la Junta Directiva (artículo primero del Acuerdo 210 de 2020). (c) La entidad publicará bimensualmente una relación de los contratos que superen 50 SMMLV con objeto, contratista, cuantía y término de ejecución, con el fin de facilitar el ejercicio del control social (parágrafo del artículo 51 del Acuerdo 110 de 2014).

a) Contrato 1 – Prestación de servicios profesionales en materia de radiología intervencionista.

El contrato 033-2023GH fue celebrado entre el HGM y Emilio Sanín Pérez con el objeto de prestar servicios a los pacientes antes asignados a la subespecialidad de radiología intervencionista. El valor inicial del contrato fue de \$141.284.732 por un período de cuatro meses, el cual fue adicionado por \$70.642.366 y dos meses, para un valor total de \$211.927.098 y un plazo de seis meses. De esta revisión, vale la pena destacar los siguientes elementos:

- i) La modalidad de selección responde satisfactoriamente a lo definido en el manual, tratándose de una contratación directa por la naturaleza de los servicios a adquirir. Igualmente, por el valor contratado inicialmente (108.7 SMMLV), solo se requería de una única oferta para proceder.



ii) Se elaboraron estudios previos, como lo indica el manual, pues el valor estimado del contrato era superior a los 100 SMMLV, en los que se evidencia la incorporación de los siete elementos establecidos. Entre estos, se destaca el valor estimado del contrato y su justificación, dado que se relacionaron cuatro contratos previos, del 2021 y 2022, por el mismo objeto. Los honorarios mensuales estimados fueron de \$35.032.183, teniendo así un incremento del 7.9% frente a los contratados en el 2022; es decir un aumento menor a la inflación, para tener una referencia.

iii) El PAA del HGM fue publicado, en su primera versión, el 12 de enero de 2023. En esta, se registra la necesidad de contratación que soporta este proceso con un código UNSPSC consistente con los servicios, un valor total estimado de \$224.842.189 y un plazo de 7 meses. Ahora bien, la fecha de inicio del contrato y del certificado de disponibilidad presupuestal es el 01 de enero del 2023; es decir, previo a la publicación del PAA.

iv) El contrato fue modificado para incrementar el valor total en un 50%, lo cual corresponde con la máxima adición establecida en el manual sin la aprobación de la junta directiva. Se resalta que, incluso con la adición, el valor total ejecutado es inferior al valor estimado en el PAA; pero el período considerado para la satisfacción de la necesidad es inferior en un mes.

v) Esta contratación se encuentra publicada en el Secop II, dando cumplimiento así a las Leyes 1150 de 2007 y 1712 de 2014 y a los principios de transparencia y publicidad. Fueron publicados, como documentos del proceso: los estudios previos,

el contrato y la modificación; sin embargo, no se evidencia la oferta o cotización, dado que el valor estimado supera los 50 SMMLV (artículo 36 del Acuerdo 110 de 2014).

b) Contrato 2 – Suministro de material de osteosíntesis para la prestación de los servicios de salud.

La revisión de este contrato está dada por dos componentes. Primero, el contrato 99C de 2023 fue celebrado entre el HGM y Johnson & Johnson de Colombia S.A. con el objeto de suministrar material de osteosíntesis necesario para la prestación de los servicios de salud y atención a los usuarios, por un valor de \$361.200.000 y para ser ejecutado sin que excediera el 31 de diciembre del 2023. De esta revisión, vale la pena destacar los siguientes elementos:

i) La modalidad de selección responde satisfactoriamente a lo definido en el manual, tratándose de una convocatoria privada, pues la cuantía total correspondía a 2.785,1 SMMLV. Este contratista fue seleccionado, al igual que dos más (RP Dental S.A. y MDT Medical Technology S.A.S.), para ejecutar \$3.620,6 millones en este mismo objeto. Asimismo, el alcance del contrato es particular, pues opera bajo un esquema de bolsa de recursos y consumos de acuerdo con las necesidades de la entidad. En este orden de ideas, el contrato fue ejecutado a través de órdenes de compra.

ii) De acuerdo con el manual, la entidad debió elaborar estudios previos, pues el valor estimado del contrato era superior a los 100 SMMLV, y pliegos de condiciones e invitación a cotizar a mínimo tres potenciales proveedores por la modalidad de selección. Asimismo, en razón a que el valor estimado era superior a los 300 SMMLV, el comité

asesor de contratación debió acompañar el proceso contractual con recomendaciones a los estudios previos, el pliego de condiciones y la adjudicación o declaración de desierto del proceso, entre otras acciones (artículo 68 del Acuerdo 110 de 2014). Ahora bien, con base en los considerandos 5 y 6 del contrato, la aprobación de los estudios previos, la evaluación de los requisitos habitantes, las condiciones técnicas y la oferta económica y la sugerencia de adjudicación sí fueron surtidas. No obstante, ninguno de estos documentos fueron relacionados en el proceso.

iii) Esta compra se encuentra publicada en el Secop II, dando cumplimiento así con las Leyes 1150 de 2007 y 1712 de 2014 y a los principios de transparencia y publicidad. Fueron publicados, en calidad de documentos del proceso: el contrato, el certificado de disponibilidad presupuestal y una modificación relacionada con la forma de pago.

Segundo, se suscribió la orden de compra 7300021408 entre el HGM y el contratista con el propósito de ejecutar el contrato en cuestión. El valor de la orden fue de \$227.590.977 y con fecha máxima de entrega del 31 de diciembre de 2023. Sobre esta, es importante señalar:

i) Esta orden de compra fue publicada en el Secop II, de acuerdo con lo estipulado en las Leyes 1150 de 2007 y 1712 de 2014 y los principios de transparencia y publicidad, acompañada del mismo certificado de disponibilidad presupuestal adjuntado en el proceso de contratación. Esto es, si bien la adquisición se llevó a cabo el 23 de agosto de 2023, la verificación de disponibilidad presupuestal corresponde al 23 de marzo de 2023. Esto último es particular pues, por tratarse de una bolsa de recursos, a menos que no se haya llevado a cabo

ninguna compra entre la fecha de emisión del certificado y la compra 7300021408, los recursos de la bolsa no se encontraban actualizados, independientemente de que sí se tuviesen.

ii) El código UNSPSC del proceso de adquisición no es consistente con el definido para la bolsa de recursos que soporta esta compra en el PAA. El primero es 42295400 - Suministros quirúrgicos auxiliares y el segundo 42242300 - Equipo y suministros ortopédicos.

La Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y la Universidad de Medellín no se hacen responsables de las conclusiones, hallazgos y denuncias que se generen a partir de la aplicación de la metodología.



4. Anexos

4.1. Anexo 1

La herramienta para la evaluación de la calidad de los documentos de las fases precontractual y contractual de los procesos contratación pública es una parte integral de la propuesta metodológica. Este instrumento se compone de dos bloques de preguntas dicotómicas (sí/no), uno para cada etapa, las cuales están correlacionadas con los criterios definidos por la norma para cada documento o requisito y evidencian el cumplimiento técnico y jurídico o, en caso contrario, la ausencia del mismo. Se decidió desarrollar el instrumento bajo este esquema de preguntas de respuesta binaria por una mayor facilidad para el evaluador y la agregación de los resultados. Para el evaluador, pues la calificación por criterio se reduce a si este se ve completamente satisfecho por el contenido de los documentos respectivos, por lo que no se requieren estrictamente de conocimientos legales o sobre la materia para contestar cada pregunta; y se limita el espectro de respuestas, reduciendo así el sesgo natural de cada revisor. Para la condensación de resultados, al permitir una sencilla “traducción” de las respuestas cualitativas a cuantitativas.

Se sugiere que cada contrato sea evaluado, paralelamente o no, por al menos dos revisores, para reducir así el efecto del sesgo en los resultados. Dado que solo hay dos opciones de respuesta por pregunta, puede presentarse que estas respuestas varíen según el evaluador, sus percepciones, conocimientos previos, experiencias u otros aspectos.

Se recomienda a los evaluadores, al momento de hacer las revisiones de los documentos, valerse de herramientas como los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”, en caso de evidenciarse ambigüedades o con el fin de clarificar aspectos procedimentales.

En estos conceptos, la entidad responde a preguntas de las entidades públicas y externos sobre el proceso contractual, siempre soportadas en la norma y la jurisprudencia, por lo que, sin duda, es una fuente conceptual útil para la evaluación.

Se relacionarán, a continuación, los criterios de evaluación de la propuesta metodológica correspondientes a la modalidad de selección de licitación pública, acompañados de algunas ayudas conceptuales para la revisión de los documentos respectivos. Adicionalmente, se indica, en la segunda columna de cada tabla, el documento o requisito en el cual se encuentra la información que invoca el criterio, de acuerdo con las disposiciones legales.

4.1.1. Evaluación de la fase precontractual

| 69.6% | 48 | 6 |
|--|---------------------|------------------------|
| Importancia en el total de la calificación | Número de preguntas | Categorías de análisis |

Este componente evalúa la fase precontractual mediante 48 preguntas, agrupadas en 6 categorías de análisis con base en los requerimientos normativos: planeación del contrato, estudios de sector, estudios previos, análisis de riesgo, pliego de condiciones y aviso de convocatoria.

Gráfico 1. Composición de la fase precontractual



Como se evidencia, los estudios previos, estudios de sector y el pliego de condiciones son las categorías de variables más relevantes en la evaluación de la fase precontractual. Es de resaltar que estos niveles de importancia, definidos matemáticamente, representan adecuadamente dicha prelación a nivel normativo. Es decir, para un proceso contractual la calidad de los estudios del sector, los estudios previos y, sobre todo el pliego de condiciones, resulta crucial para el adecuado desarrollo del mismo y aumenta la probabilidad de eficientes resultados en su ejecución.

| Planeación | 12.5% | 6 |
|------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye 6 preguntas, cuya evidencia debe reposar en el Secop, en los estudios previos, el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) y el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP).

Cuadro 5. Preguntas de la categoría de planeación en la fase precontractual

| Variable | Localización en Secop |
|---|-----------------------|
| <p>¿El proceso de contratación está alineado con la estrategia o misión de la entidad pública?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿los estudios previos identifican los objetivos estratégicos que se desarrollan en el marco de la contratación? ¿Se justifica la contratación en el marco de los objetivos estratégicos de la entidad?</p> | Estudios previos |
| <p>¿El proceso de contratación incluye indicadores de impacto al plan de desarrollo institucional?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿los estudios previos identifican los indicadores relacionados en la planeación estratégica institucional?</p> | Estudios previos |
| <p>¿El PAA se encuentra publicado, en su primera versión, en el Secop finalizando el año anterior e iniciando el actual?</p> | PAA |
| <p>¿Se evidencian en el Secop actualizaciones al PAA de la entidad pública durante la vigencia?</p> | PAA |
| <p>¿El PAA se encuentra articulado con el plan de desarrollo de la entidad pública?</p> | PAA |
| <p>¿Se anexó el CDP al proceso de contratación?</p> | CDP |

Fuente: Elaboración propia.

En el PAA, las entidades públicas plasman los bienes y servicios que pretenden adquirir durante el año, por lo que se encuentran obligadas a definir la necesidad que requieren intervenir y, por ende, el objeto de la adquisición o contratación; el valor estimado y la modalidad de selección (artículo 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015). Para su evaluación, es importante revisar que el PAA vigente al momento de la publicación del proceso, evidencie los tres elementos mencionados.

Sobre el PAA cabe mencionar que la norma permite su actualización al menos una vez durante la vigencia, así como la cancelación de las adquisiciones y contrataciones planeadas (artículo 5 del Decreto 1510 de 2013 y el 2.2.1.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015). Por lo anterior, ambos eventos no representan riesgos para los procesos de contratación.

| Estudio de sector | 25.1% | 13 |
|--------------------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye 13 preguntas, cuya evidencia debe reposar en el Secop, en los estudios de sector y/o estudios previos.

Cuadro 6. Preguntas de la categoría de estudios del sector de la fase precontractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|-----------------------|
| ¿Se elaboró un estudio del sector y se encuentra publicado en el Secop? | Secop |
| ¿Se analizó el tamaño del mercado objeto de los bienes y servicios a contratar en el análisis de la oferta? | Estudio del sector |
| <p>¿En el análisis de la oferta se incluyó un análisis de potenciales proponentes?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿el análisis del sector presenta un análisis de los potenciales oferentes y del desempeño del sector tales como precios, empleo y aporte a la producción de la región o del país? ¿Se identifican y describen indicadores básicos de los proponentes tales como representantes legales, activos, rentabilidad? ¿Se adjuntan certificados del registro en cámara de comercio actualizados?</p> | Estudio del sector |
| <p>¿Se analizó la concentración del mercado objeto de los bienes y servicios a contratar en el análisis de la oferta?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿el análisis del sector incluye un análisis de la importancia de las empresas y del sector para el resto de la economía?</p> | Estudio del sector |
| ¿Se analizó la normativa internacional y nacional aplicable al mercado objeto de los bienes y servicios a contratar en el análisis de la oferta? | Estudio del sector |
| <p>¿Se hizo un análisis de la contratación previa del mismo bien y servicio o similares por parte de la entidad?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿el análisis del sector incluye una lista de contratos que ha realizado la empresa sobre el bien y servicio a contratar o similares? En caso de no hacerlo ¿justifica el motivo por el cual no presente este análisis?</p> | Estudio del sector |
| <p>¿Se incluyó un análisis de precios en el estudio de sector?</p> <p>Preguntas de apoyo: ¿el análisis del sector se acompaña de una invitación a cotizar en caso de no disponer de listas de precios? ¿Se incluye un análisis comparativo de los diferentes proponentes en precios y características de la oferta? ¿Se indica la metodología del análisis de precios?</p> | Estudio del sector |

| | |
|--|--------------------|
| <p>¿Se consideraron fuentes de información de precios de los bienes y servicios diferentes a los contratos previos de la misma entidad y otras entidades públicas?</p> | Estudio del sector |
| <p>¿El número de cotizaciones para la definición del presupuesto del contrato es coherente con la cantidad potencial de proveedores identificados en el análisis de la oferta?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿se analiza al menos tres cotizaciones? ¿Se incluye soportes como NIT y certificado de cámara de comercio con fecha de al menos tres meses?</p> | Estudio del sector |
| <p>¿Se adjuntó la carta de invitación a cotizar por parte de la entidad contratante?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿la fecha de la invitación a cotizar, la del estudio de sector y la de adjudicación son consistentes y muestran trazabilidad?</p> | Estudio del sector |
| <p>¿Se adjuntaron las cotizaciones de las entidades invitadas a cotizar?</p> | Estudio del sector |
| <p>Si el número de cotizaciones no es coherente con la cantidad potencial de proveedores identificados en el análisis de la oferta, ¿se relacionaron en el proceso los soportes de las invitaciones a cotizar no contestadas?</p> | Estudio del sector |
| <p>¿En los estudios previos se definió claramente la necesidad a contratar?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿se justifica de modo suficiente la necesidad de la contratación a través de evidencias de datos, resultados de reuniones, soportes normativos o de urgencia?</p> | Estudios previos |

Fuente: Elaboración propia.

Las entidades se encuentran obligadas a elaborar un análisis para conocer el sector al cual se circunscribe el proceso de contratación, por lo que incluye características de índole legal, comercial, financiera, organizacional, técnicas y de riesgos (artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015). Este estudio agrupa tres aspectos del mercado: un análisis de la oferta y la demanda de los bienes y servicios objeto del proceso y un estudio de mercado.

· El análisis de la oferta es una revisión de variables de carácter económico, técnico, regulatorio y otros aspectos que le permitan a la entidad comprender la dinámica de oferta de los bienes y servicios a contratar o adquirir. Este análisis contribuye a determinar elementos como: el número de potenciales oferentes; sus cuotas de mercado; el tamaño de los oferentes; la normatividad nacional aplicable a los bienes y servicios, entre otros. Las conclusiones del análisis son insumos fundamentales para la definición de los requisitos habilitantes y la modalidad misma.

· Un análisis de la demanda identifica cómo la entidad pública u otras han adquirido los bienes y servicios en cuestión o similares, los que han sido sus contratistas y los resultados de dichos procesos. Este estudio ofrece información clave en aspectos como el histórico de oferentes y contratistas y la determinación de potenciales riesgos.

· El estudio de mercado posibilita comprender la dinámica de los precios de los bienes y servicios e identificar las variables que inciden fuertemente en su determinación. En este, deberán confluír, de ser posible, diferentes fuentes de información como revistas especializadas, catálogos de precios, precios históricos de la misma entidad u otras y cotizaciones de potenciales proveedores. Las conclusiones conducirán a ajustar el presupuesto estimado en el PAA y soportar técnicamente el presupuesto del proceso contractual.

Así, para la evaluación del estudio del sector es importante revisar el desarrollo de los tres aspectos mencionados.

La norma otorgó cierto grado de flexibilidad –no excepción– en el estudio del sector para las modalidades de contratación de mínima cuantía y contratación directa. En la primera, este estudio debe ser coherente con el valor del contrato, la naturaleza de los bienes y servicios a adquirir y los riesgos identificados (Colombia Compra Eficiente, 2022^b). En la segunda, el estudio debe ser lo suficientemente concluyente para soportar la decisión de adelantar un proceso de contratación en ausencia de competencia.

| Estudios previos | 25% | 12 |
|-------------------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye 12 preguntas, cuya evidencia debe reposar en el Secop en los estudios previos.



Cuadro 7. Preguntas de la categoría de estudios previos de la fase precontractual

| Variable | Localización en Secop |
|---|-----------------------|
| ¿En los estudios previos se definió claramente la forma de pago? | Estudios previos |
| ¿El objeto a contratar y el monto de la contratación son coherentes con la modalidad de contratación definida? | Estudios previos |
| ¿En los estudios previos se justifica claramente la elección de la modalidad contractual? | Estudios previos |
| ¿Se relacionaron los fundamentos normativos que soportan la elección de la modalidad de contratación? | Estudios previos |
| ¿Se evidencian ambigüedades en el objeto del contrato que puedan derivar en múltiples interpretaciones? | Estudios previos |
| ¿El código o códigos UNSPSC del objeto o servicio a contratar es consistente con el objeto del contrato? Pregunta de apoyo: ¿El objeto contractual podría estar mejor correlacionado con otro bien o servicio? | Estudios previos |
| ¿Se definieron claramente las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar? | Estudios previos |
| ¿Se evidencian ambigüedades en el alcance del contrato que puedan derivar en múltiples interpretaciones? | Estudios previos |
| ¿Se definieron claramente los requisitos habilitantes para participar del proceso de contratación? | Estudios previos |
| ¿Se definieron claramente los requisitos de calificación para evaluar y otorgar puntaje a las ofertas presentadas? | Estudios previos |
| ¿Se establecieron puntajes de calificación a criterios que permiten evaluar características del proponente más que de su oferta? | Estudios previos |
| ¿Los requisitos habilitantes definidos para el proceso son consistentes con el análisis de la oferta? | Estudios previos |

Fuente: Elaboración propia.

Las entidades públicas deberán adelantar unos estudios y documentos previos, cuyo propósito principal es el de servir de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones, el pliego de condiciones definitivo y el contrato mismo (artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015). Estos deberán contener los siguientes ocho elementos: *(a)* la descripción de la necesidad que se busca satisfacer; *(b)* el objeto a contratar y sus especificaciones; *(c)* la modalidad de selección del contratista y su justificación; *(d)* el valor estimado del contrato y el soporte del mismo; *(e)* los requisitos que deban satisfacerse por parte de los oferentes interesados, para la selección del contratista –requisitos habilitantes–; *(f)* los criterios de selección de la oferta; *(g)* el análisis de riesgo y las estrategias de mitigación y *(h)* las garantías exigidas.

Los estudios previos son una consolidación de los demás documentos de la planeación contractual, siendo estos insumos para concretar y viabilizar los elementos esenciales del futuro contrato (Colombia Compra Eficiente, 2023b). Por tal razón, se recomienda, además de evaluar el cumplimiento taxativo de los componentes de este documento, revisar su coherencia y correlación con el contenido y resultados del estudio del sector y el análisis de riesgos.

El UNSPSC es una metodología uniforme que permite una identificación precisa de los bienes y servicios objeto de un contrato público: segmento, familia, clase y producto. Para la evaluación, se recomienda revisar que el código UNSPSC sea consistente con el objeto del contrato y coherente con las funciones de la entidad contratante.

| Análisis de riesgos | 8,3 % | 4 |
|---------------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye cuatro preguntas, cuya evidencia debe reposar en el SECOP en las matrices para el análisis de riesgos, las cuales tienen, por lo general, formatos estándar por entidad pública.

Cuadro 8.

Preguntas de la categoría de análisis de riesgos de la fase precontractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|-----------------------|
| ¿El análisis de riesgos es coherente con el estudio del mercado? | Análisis de riesgos |
| ¿Se definieron los sujetos contractuales que soportarán total o parcialmente la ocurrencia de los riesgos identificados? | Análisis de riesgos |
| ¿Se definieron acciones para la mitigación y monitoreo de los riesgos previsibles o identificables? | Análisis de riesgos |
| ¿Los estudios previos incluyen un análisis de las garantías? | Estudios previos |

Fuente: Elaboración propia.

Las entidades están obligadas a hacer un análisis de riesgos que incluya, además de los relacionados con el objeto contractual, los propios de la entidad y a los que se ve expuesta en los procesos de contratación pública (artículo 2.2.1.1.6.3., Decreto 1082 de 2015). Por lo tanto, para la evaluación se recomienda revisar primero si la entidad hizo un análisis exhaustivo de los riesgos específicos de la ejecución del contrato a suscribir. Segundo, verificar si se han considerado otros riesgos asociados con, por ejemplo, la modalidad de selección, los requisitos habilitantes definidos, el valor del contrato, la colusión entre proponentes, precios artificialmente bajos, entre otros (Colombia Compra Eficiente, s. f. a).

Además, aunque la norma exige que se haga una asignación de riesgos entre las partes en el pliego de condiciones, es común encontrar este requisito directamente en las matrices de análisis de riesgos. Este también es un criterio para evaluar.

| Pliego de condiciones | 25 % | 12 |
|-----------------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye doce preguntas, cuya evidencia debe reposar en el SECOP en el pliego de condiciones.

Cuadro 9.

Preguntas de la categoría de pliego de condiciones de la fase precontractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|-----------------------|
| ¿Los pliegos definitivos son consistentes con lo consignado en los estudios y documentos previos? | Pliego de condiciones |
| ¿Se hizo una descripción detallada del bien o servicio objeto del contrato utilizando el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC)? | Pliego de condiciones |
| ¿Se definió y justificó la modalidad de contratación con base en criterios normativos, económicos y técnicos? | Pliego de condiciones |
| Dentro de los criterios de selección del contratista, ¿se establecieron claramente los factores de desempate? | Pliego de condiciones |
| ¿Se establecieron claramente las causales que soportan el rechazo de una oferta? | Pliego de condiciones |
| ¿Se definieron claramente los tiempos de cada una de las actividades de la fase contractual? | Pliego de condiciones |
| ¿Se estableció claramente el plazo en el cual la entidad pública puede emitir adendas? | Pliego de condiciones |
| ¿Se estableció el pago de un anticipo o pago anticipado al contratista? | Pliego de condiciones |
| Si se estableció el pago de un anticipo al contratista, ¿se justificaron claramente las razones de este pago? | Pliego de condiciones |
| Si se estableció el pago de un anticipo al contratista, ¿el valor es igual o inferior al 50% del valor total del contrato? | Pliego de condiciones |
| ¿En el pliego de condiciones se incluyeron expresamente las sanciones a las que se verían sujetos las personas naturales o jurídicas que ejecuten comportamientos o prácticas contrarias a la libre competencia? | Pliego de condiciones |
| ¿Se expidió y publicó en SECOP el correspondiente aviso de convocatoria? | Pliego de condiciones |

Fuente: Elaboración propia.

Este documento debe contener expresamente la siguiente información: 1) una descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto de la contratación; 2) la modalidad del proceso de selección y su justificación; 3) los criterios de selección y requisitos habilitantes; 4) factores de desempate e incentivos, si corresponde; 5) las reglas aplicables para la presentación de las ofertas; 6) las causales de rechazo de una oferta; 7) información del contrato: valor, plazo de ejecución, cronograma de pagos y si hay lugar a un anticipo y su valor; 8) las garantías exigidas y sus condiciones; 9) los términos y la minuta del contrato; 10) los términos de la supervisión e interventoría del contrato; 11) el plazo para emitir adendas, y 12) el cronograma del proceso de contratación (artículos 22 del Decreto 1510 de 2013 y 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto 1082 de 2015).

El pliego de condiciones consolida los elementos del contrato e incorpora información de los demás documentos de la fase precontractual. Por lo tanto, es importante que se revise su consistencia con dichos documentos.

La norma diferenció algunos elementos del pliego de condiciones para algunas de las modalidades de selección:

- Para el concurso de méritos deberá revisarse, adicionalmente, si se establecieron los lineamientos para calificar la experiencia, formación académica y publicaciones técnicas y científicas del interesado y del equipo de trabajo.
- Para la contratación directa no son exigibles las garantías (artículo 77, Decreto 1510 de 2013). Por lo tanto, las entidades contratantes deben establecer expresamente si las requieren o no y su justificación.
- Para la selección abreviada, específicamente vía subasta inversa, este documento debe incluir: la calidad mínima y los patrones de desempeño mínimos; la clasificación del bien y servicio de acuerdo con el UNSPSC; la variable sobre la cual se hará la evaluación de las ofertas; indicar si el precio del bien o servicio es regulado; fecha y hora de inicio de la subasta; la periodicidad de los lances, y el margen mínimo para mejorar la oferta (artículos 40, 41 y 59, Decreto 1510 de 2013).

Las entidades públicas están obligadas a publicar un aviso de convocatoria del proceso de contratación que debe relacionar: la entidad contratante, información de contacto para atender a los interesados en el proceso, objeto del contrato, modalidad de selección, plazo estimado del contrato, fecha de presentación de las ofertas, valor estimado del contrato, condiciones para participar en el proceso y el cronograma. Para su evaluación se sugiere revisar la incorporación de todos estos elementos en el documento.

Este documento no aplica para las modalidades contratación directa y mínima cuantía. Para el concurso de méritos, el aviso de convocatoria debe consignar expresamente si se adelantará una precalificación. De ser así, el aviso de convocatoria debe incluir los criterios que la entidad contratante considerará para conformar la lista de interesados precalificados, si existe un número máximo de precalificados, el método de sorteo en caso de que el número de interesados que cumple con las condiciones de precalificación establecidas sea superior al de precalificados y el cronograma de la precalificación.

4.1.2. Evaluación de la fase contractual.

| | | |
|---|------------------------|---------------------|
| 30,4 % | 8 | 21 |
| Importancia en total de la calificación | Categorías de análisis | Número de Preguntas |

Este componente evalúa la fase contractual mediante 21 preguntas agrupadas en ocho categorías de análisis basadas en los requerimientos normativos para la apertura del proceso, la evaluación de propuestas, la emisión de adendas, el cronograma de la contratación y el cumplimiento de los requisitos habilitantes.

Gráfico 2. Composición de la fase contractual



Como se evidencia, requisitos habilitantes es la categoría de mayor importancia, seguida de la apertura del proceso y, con menor relevancia, de las adendas y la evaluación de las propuestas. Similar a la fase precontractual, estos niveles de importancia reflejan adecuadamente la prelación en términos normativos y económicos. En un proceso contractual, los requisitos habilitantes son determinantes para su óptimo desarrollo. Además, por ser elementos para evaluar los oferentes y elegir al contratista, su adecuada definición y cumplimiento incrementa significativamente la probabilidad de adjudicar el contrato al contratista que puede dar los mejores resultados.

| Apertura del proceso | 9,5 % | 2 |
|----------------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye dos preguntas. Su evidencia debe reposar en el SECOP en la apertura del proceso.

Cuadro 10.

Preguntas de la categoría de apertura del proceso de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|---|
| ¿El ordenador del gasto de la entidad pública contratante suscribió la resolución de apertura del proceso de contratación? | Acto administrativo de apertura del proceso |
| En el acto administrativo de apertura del proceso, ¿la entidad pública convocó a las veedurías ciudadanas conformadas de acuerdo con la ley para ejercer el control social del proceso de selección? | Acto administrativo de apertura del proceso |

Fuente: Elaboración propia.

Las entidades públicas deberán ordenar formalmente la apertura del proceso de selección mediante un acto administrativo que tenga los siguientes elementos: objeto de la contratación, modalidad, cronograma, lugar físico o electrónico (SECOP I o II) en el que se pueden consultar los documentos del proceso, la convocatoria a las veedurías ciudadanas y el CDP (artículo 24, Decreto 1510 de 2013).

Para la evaluación se sugiere revisar que haya evidencia de la apertura y se relacionen los requisitos mencionados. Esto no aplica para las modalidades de selección directa y mínima cuantía, por lo que no tener el documento no constituye una alerta.

| | | |
|---------------------------------------|------------------------|---------------------|
| Presentación de las propuestas | 9,5 % | 2 |
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye dos preguntas cuya evidencia debe reposar en el SECOP en la presentación de las ofertas.

Cuadro 11.

Preguntas de la categoría de presentación de ofertas del proceso de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|---|---|
| Si se prorrogó el tiempo para presentar ofertas, ¿esta prórroga se hizo mínimo tres días calendario antes de la fecha de vencimiento del plazo inicial? | Adendas o sección de modificaciones del proceso |
| Si se prorrogó el tiempo para presentar ofertas, ¿esta prórroga fue igual e inferior a la mitad del plazo inicial? | Adendas o sección de modificaciones del proceso |

Fuente: Elaboración propia.

Las entidades públicas están facultadas para modificar el pliego de condiciones con adendas, siempre que estas se expidan el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas. Si es una licitación pública, se debe publicar tres días antes (artículo 25, Decreto 1510 de 2013). Por lo anterior, en la evaluación se recomienda revisar detenidamente que la fecha de la modificación y de la prórroga cumplan con lo establecido en la norma.

| | | |
|-------------------------------------|------------------------|---------------------|
| Evaluación de las propuestas | 19,1 % | 4 |
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye cuatro preguntas, cuya evidencia debe reposar en el SECOP en la evaluación de las ofertas.

Cuadro 12.

Preguntas de la categoría de evaluación de ofertas del proceso de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|------------------------------|
| ¿Se subsanó algún requisito, circunstancia o condición que otorgaba puntaje o que daba información necesaria para llevar a cabo la comparación de comparar las propuestas? | SECOP |
| ¿La publicación de la evaluación de las ofertas se hizo dentro del período establecido por la norma? | SECOP |
| ¿Las observaciones o solicitudes presentadas por los interesados de participar en el proceso se contestaron de fondo con argumentos técnicos, financieros o normativos? | SECOP |
| ¿La entidad respondió a las observaciones de los interesados en el plazo señalado por el proceso y la norma? | SECOP |

Fuente: Elaboración propia.

Las entidades públicas están facultadas para solicitar y aceptar la subsanación de requisitos por los oferentes previa publicación del informe de evaluación, siempre que esto no impida comparar las ofertas. Es decir, que lo omitido no constituya criterios que otorgan puntaje en la evaluación (artículo 5, Ley 1150 de 2007). En este sentido, omitir un requisito que no otorga puntaje no es suficiente para rechazar la oferta.

Además, las entidades públicas no podrán aceptar la subsanación de requisitos que acrediten circunstancias ocurridas luego del término de presentación de las ofertas (artículo 5, Ley 1882 de 2018). Esto es, los aspectos que son subsanados deben corresponder a hechos previos al cierre de presentación de ofertas, sin perjuicio de que la prueba o el documento que los acredita se emitiera después de dicha fecha límite.

Para la evaluación se sugiere revisar si el contratista subsanó requisitos, la fecha de subsanación en el marco del cronograma del proceso de contratación y si estos eran necesarios para comparar las ofertas.

| Adendas | 19,1 % | 4 |
|----------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye cuatro preguntas, cuya evidencia debe reposar en el SECOP en las adendas del proceso.

Cuadro 13.

Preguntas de la categoría de adendas de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|-----------------------|
| ¿Se emitieron adendas luego de la fecha límite de presentación de propuestas? | Adendas |
| Si se emitieron adendas luego de la fecha máxima de presentación de ofertas, ¿modificaron el pliego de condiciones? | Adendas |
| ¿Se suprimieron obligaciones al contratista en las modificaciones unilaterales o bilaterales del contrato? | Adendas |
| Si hubo adiciones presupuestales, ¿la modalidad del contrato habría cambiado si valor inicial hubiese sido el valor acumulado final hubiese modificado la modalidad de contratación de haber sido este el valor inicial de contratación? | Adendas |



La norma permite emitir adendas después del término para la presentación de ofertas y hasta la adjudicación, siempre que el propósito sea modificar el cronograma del proceso de contratación. Además, las adendas no podrán modificar aspectos sustanciales de los pliegos de condiciones, como el objeto del contrato, la modalidad de selección del contratista o el presupuesto. En este sentido, las modificaciones pueden surgir de las observaciones realizadas por los interesados, con el objetivo de garantizar el correcto desarrollo del proceso. Por lo tanto, en la evaluación se recomienda revisar detenidamente el propósito o aspecto sujeto a modificación por las adendas y la fecha de emisión de las mismas, para verificar su procedencia.

| Cronograma | 4,8 % | 1 |
|------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye una pregunta. Su evidencia debe reposar en el SECOP en el cronograma del proceso contractual.

Cuadro 14.

Preguntas de la categoría del cronograma de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|---|
| ¿El cronograma del proceso de contratación cumple los términos establecidos por ley para cada actividad? | Pliego de condiciones y adendas de cronograma |

Fuente: elaboración propia.

| Requisitos habilitantes | 28,6 % | 6 |
|-------------------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye seis preguntas. Su evidencia debe reposar en el SECOP en el cumplimiento de los requisitos habilitantes.

Cuadro 15.

Preguntas de la categoría de requisitos habilitantes de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|-----------------------|
| ¿La entidad anexó a la propuesta el certificado de existencia y representación legal y autorización a la propuesta? | Propuestas |
| ¿La entidad anexó el documento de identidad del representante legal a la propuesta? | Propuestas |
| ¿La entidad anexó el certificado de pagos de seguridad social y aportes parafiscales en la propuesta? | Propuestas |
| ¿La entidad anexó la verificación de inexistencia de antecedentes fiscales, penales y disciplinarios a la propuesta? | Propuestas |
| ¿La entidad anexó la verificación del pago de multas por infracciones al Código Nacional de Policía y Convivencia? | Propuestas |
| ¿La entidad anexó el Registro Único Tributario (RUT) en la propuesta? | Propuestas |

Fuente: elaboración propia.

| | | |
|----------------------------------|------------------------|---------------------|
| Selección del contratista | 4,8 % | 1 |
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye una pregunta. Su evidencia debe reposar en el SECOP en los soportes de la selección del contratista.

Cuadro 16.

Preguntas de la categoría de selección del contratista de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|--|------------------------------|
| ¿Las audiencias de asignación de riesgos y de adjudicación se hicieron en los tiempos establecidos por la norma? | Secop |

Fuente: elaboración propia.

Las entidades contratantes están obligadas a realizar dos audiencias, exclusivamente para procesos bajo la modalidad de licitación pública: la audiencia de asignación de riesgos y la de adjudicación (artículo 2.2.1.2.1.2., Decreto 1082 de 2015). La primera es para revisar la estimación, tipificación y distribución definitiva de los riesgos previsibles entre la entidad pública y el contratista (numeral 4 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993). Se debe hacer, máximo, tres días hábiles después del inicio del período de presentación de ofertas.

En la de adjudicación, las entidades públicas eligen la oferta más favorable (artículo 9, Ley 1150 de 2007). Como en esta audiencia los oferentes pueden pronunciarse sobre el informe de evaluación, la entidad estatal podrá suspenderla para hacer verificaciones.

Para evaluar este criterio se sugiere revisar que ambas audiencias se hayan hecho y contrastar sus fechas. Se enfatiza que estas audiencias no aplican en las demás modalidades, por lo que su ausencia no representa una alerta.

| Adjudicación | 4,8 % | 1 |
|--------------|------------------------|---------------------|
| Categoría | Importancia en la fase | Número de Preguntas |

Este grupo de variables de la fase precontractual incluye una pregunta. Su evidencia debe contrastarse con la información registrada en el RUP del contratista y con el objeto del pliego de condiciones.

Cuadro 17.

Preguntas de la categoría de selección del contratista de la fase contractual

| Variable | Localización en Secop |
|---|-----------------------|
| <p>¿El código UNSPSC del bien o servicio contratado es consistente con la razón social del contratista?</p> <p>Pregunta de apoyo: ¿El código UNSPSC del bien o servicio objeto del contrato es consistente con la clasificación de los bienes y servicios relacionados en el RUP como parte de la experiencia de la persona natural o jurídica?</p> | RUP |

Fuente: elaboración propia.

El código UNSPSC, además de clasificar el objeto de un contrato, permite verificar si el contratista tiene experiencia con la provisión y prestación de dichos bienes y servicios, información que es parte integral del RUP (Colombia Compra Eficiente, 2022a). Por lo tanto, para la evaluación se recomienda revisar que el UNSPSC del objeto del contrato esté registrado en la clasificación UNSPSC del RUP del contratista, al menos al segundo nivel de clasificación (familia), acreditando así su experiencia específica.

4.2. Anexo 2

Cuadro 18.

Principios de la contratación estatal

| Principio | Descripción | Normatividad | Correlación |
|-----------------|--|--|---|
| Transparencia | Garantiza que la actividad contractual se desarrolle de manera pública, imparcial y bajo igualdad de condiciones en el acceso y la selección. | Artículo 24, Ley 80 de 1993. | Principios de igualdad, imparcialidad y publicidad. |
| Economía | Garantiza que la actividad contractual sea eficaz y eficiente, es decir, que se cumplan y maximicen los fines con el menor uso de recursos públicos. | Artículo 209, Constitución Política. Artículo 25, Ley 80 de 1993. | Principios de planeación, celeridad y selección objetiva. |
| Responsabilidad | Garantiza que todos los sujetos que intervienen en la contratación (Estado, servidores públicos y contratistas) sean responsables de sus actuaciones u omisiones antijurídicas y de la indemnización de los daños que con ellas ocasionen. | Artículo 90, Constitución Política. Artículo 26, Ley 80 de 1993. | Principios de legalidad y moralidad. |

| | | | |
|---------------------------|---|--|---|
| <p>Selección objetiva</p> | <p>Garantiza la elección de la oferta más favorable bajo condiciones de transparencia, imparcialidad e igualdad de oportunidades y, en consecuencia, sin la influencia de consideraciones subjetivas.</p> | <p>Artículo 29, Ley 80 de 1993.</p> | <p>Principios de transparencia, publicidad, igualdad, imparcialidad y buena fe.</p> |
| <p>Igualdad</p> | <p>Garantiza que los participantes de los procesos cuenten con las mismas facilidades, bases y condiciones para la presentación de ofertas.</p> | <p>Artículo 13 y 209, Constitución Política.</p> | <p>Principios de transparencia, imparcialidad, publicidad y selección objetiva.</p> |
| <p>Moralidad</p> | <p>Garantiza que en el marco de la contratación los funcionarios públicos y el contratista cumplan con el ordenamiento jurídico y los fines del Estado.</p> | <p>Artículo 209, Constitución Política.</p> | <p>Principios de transparencia, legalidad y responsabilidad.</p> |
| <p>Eficacia</p> | <p>Garantiza el cumplimiento de los fines de la contratación y la obtención de los resultados que se buscan con dicha actividad</p> | <p>Artículo 209, Constitución Política.</p> | <p>Principio de economía y planeación.</p> |

| | | | |
|----------------------|--|---|--|
| <p>Imparcialidad</p> | <p>Garantiza la igualdad de tratamiento de los oferentes y las consideraciones fácticas y jurídicas pertinentes, suficientes y adecuadas al caso o necesidad concreta.</p> | <p>Artículo 209, Constitución Política.</p> | <p>Principios de selección objetiva, transparencia e igualdad.</p> |
| <p>Celeridad</p> | <p>Garantiza que las actuaciones administrativas sean ágiles, de modo que se cumpla prontamente con el objeto contractual.</p> | <p>Artículo 209, Constitución Política.</p> | <p>Principios de economía.</p> |
| <p>Publicidad</p> | <p>Garantiza que todas las actuaciones del proceso sean de conocimiento público, con sujeción a las reservas de ley.</p> | <p>Artículo 209, Constitución Política.</p> | <p>Principios de transparencia, igualdad y contradicción.</p> |
| | | | |

4.3. Anexo 3

Cuadro 19.

Modalidades de selección

| Modalidad de selección | Bienes o servicios que se adquieren | Límites presupuestales | Criterio de selección |
|---|---|--|---|
| Licitación pública <i>(Numeral 1, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i> | No hay restricciones de este tipo, es decir, se puede adquirir o contratar cualquier bien o servicio. | Límite superior: no aplica. Límite inferior: menor cuantía. | Obedece a una ponderación entre calidad y precio. |
| Selección abreviada: menor cuantía <i>(Literal b, numeral 2, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i> | No hay restricciones de este tipo, es decir, se puede adquirir o contratar cualquier bien o servicio. | Límite superior: menor cuantía respectiva para la entidad. Límite inferior: mínima cuantía. | Obedece exclusivamente a un factor de precio. |
| Selección abreviada: subasta inversa <i>(Literal a, numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i> | Bienes y servicios de características técnicas uniformes, entendidos como homogéneos, en términos de especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad. | Límite superior: no aplica. Límite inferior: no aplica. | Obedece exclusivamente a un factor de precio. |
| Concurso de méritos <i>(Numeral 3, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i> | Servicios de consultoría. | Límite superior: no aplica. Límite inferior: no aplica. | Obedece a las variables de experiencia y formación. |

| | | | |
|--|--|---|---|
| <p>Mínima cuantía</p> <p><i>(Numeral 5, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i></p> | <p>No hay restricciones de este tipo, es decir, se puede adquirir o contratar cualquier bien o servicio.</p> | <p>Límite superior: el 10 % de la menor cuantía.</p> <p>Límite inferior: no aplica.</p> | <p>Obedece exclusivamente a un factor de precio.</p> |
| <p>Contratación directa: urgencia manifiesta</p> <p><i>(Numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i></p> | <p>No hay restricciones de este tipo, es decir, se puede adquirir o contratar cualquier bien o servicio.</p> | <p>Límite superior: no aplica.</p> <p>Límite inferior: no aplica.</p> | <p>Obedece a la oferente del contratista.</p> |
| <p>Contratación directa: contratos o convenios interadministrativos</p> <p><i>(Numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i></p> | <p>Se puede adquirir o contratar cualquier bien o servicio, siempre que esté vinculado con el objeto misional de las entidades públicas.</p> | <p>Límite superior: no aplica.</p> <p>Límite inferior: no aplica.</p> | <p>Obedece al desarrollo de las actividades misionales de la entidad pública ejecutora.</p> |
| <p>Contratación directa: no pluralidad de oferentes</p> <p><i>(Numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i></p> | <p>No hay restricciones de este tipo, es decir, se puede adquirir o contratar cualquier bien o servicio.</p> | <p>Límite superior: no aplica.</p> <p>Límite inferior: no aplica.</p> | <p>Obedece a la idoneidad del oferente y a la ausencia de sustitutos.</p> |
| <p>Contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo</p> <p><i>(Numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i></p> | <p>Servicios de apoyo o refuerzo a las actividades administrativas o de funcionamiento con saberes especializados o no, respectivamente.</p> | <p>Límite superior: no aplica.</p> <p>Límite inferior: no aplica.</p> | <p>Obedece a la idoneidad conforme con las exigencias del estudio previo.</p> |
| <p>Contratación directa: prestación de servicios artísticos</p> <p><i>(Numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007)</i></p> | <p>Servicios de creación de patrimonio artístico.</p> | <p>Límite superior: no aplica.</p> <p>Límite inferior: no aplica.</p> | <p>Obedece a la idoneidad conforme con las exigencias del estudio previo.</p> |

Fuente: elaboración propia con base en lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2005, el Decreto 1082 de 2015, el Decreto 399 de 2021, el Decreto 1860 de 2021 y la jurisprudencia en la materia.

Referencias

- ▶ Colombia Compra Eficiente. (2020). Concepto C-227 de 2020. Radicado 2202013000002508. (Julio 7 de 2020).
- ▶ Colombia Compra Eficiente. (2022a). Concepto C-223 de 2022. Radicado 20220425004663. (Abril 25 de 2022).
- ▶ Colombia Compra Eficiente. (2022b). *Guía para la elaboración de Estudios del Sector*.
- ▶ Colombia Compra Eficiente. (2023a). Concepto C-025 de 2023. Radicado 20230324002888. (Marzo 24 de 2023).
- ▶ Colombia Compra Eficiente. (2023b). Concepto C-422 de 2023. Radicado 20231010010939. (Octubre 10 de 2024).
- ▶ Colombia Compra Eficiente. (s. f. a). *Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación pública*.
- ▶ Colombia Compra Eficiente. (s. f. b). *Guía para las entidades estatales con régimen especial de contratación*.
- ▶ Consejo de Estado (2007), Sala de lo Contencioso Administrativo, diciembre 03. C.P.: R.E. Correa Palacio. No. 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25206); 100-10-326-000-2003-000-38-01 (25409); 1100-10-326-000-2003-10-01 (24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26105); 1100-10-326-000-2004-000-34-00 (28244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31447)-acumulados-.
- ▶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. XXXX 11001-03-06-000-2010-00034-00. Mayo 20 de 1992. [CP. Enrique José Arboleda Perdomo].
- ▶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. XXXX 760012331000199703251 01 (20507). Enero 23 de 2017. [CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

- ▶ Constitución Política de Colombia. (1991).
- ▶ Corte Constitucional. (Junio 2 de 1999). Sentencia 400. [MP. Juan Carlos Morales Trujillo].
- ▶ Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. Julio 17 de 2013. DO. N.º 48854.
- ▶ Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Mayo 26 de 2015.
- ▶ Decreto 399 de 2021. Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.3.2. y 2.2.1.2.3.1.14., y se adicionan unos párrafos transitorios a los artículos 2.2.1.1.1.5.2., 2.2.1.1.1.5.6. y 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Abril 13 de 2021.
- ▶ Decreto 1860 de 2021. Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones. Diciembre 24, 2021.
- ▶ Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. DO. N.º 41094. Octubre 28 de 1993.
- ▶ Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diciembre 23 de 1993. DO. N.º 41148.
- ▶ Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. Noviembre 10 de 2005. DO. N.º 46089.

- ▶ 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 generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Julio 16 de 2007. DO. N.º 46691.
- ▶ Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014. DO. N.º 49084.
- ▶ Ley 1757 de 2015. Por medio de la cual se dictan disposiciones en relación con la promoción y protección del derecho a la participación democrática. DO. N.º 49565. Julio 6 de 2015.
- ▶ Ley 1882 de 2018. Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. Enero 15 de 2018. DO. N.º 50477.
- ▶ Referencia de la publicación de la metodología completa; Gutiérrez, E.E.; Ortega, G.; Jaramillo, L.F.; Guevara, L.J.; Rodríguez, J. (2024). Metodología de evaluación de la calidad de los documentos presentados en la fase precontractual y contractual de la contratación de las entidades públicas colombianas.



El contenido de esta cartilla fue elaborado por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, la Facultad de Derecho y el programa de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Medellín.

Junio de 2024

Presidenta Ejecutiva: Lina Vélez de Nicholls.

Secretario General y Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Corporativos: Jorge Villegas Betancur.

Equipo técnico:

De la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia:

Natalia Isaza Jaramillo, jefe de Estudios Jurídicos

Carolina Castrillón Ochoa, abogada de proyectos de Estudios Jurídicos

Autores:

Luis Felipe Jaramillo de los Ríos

Lady Juliana Guevara Flórez

Gustavo Ortega Oliveros

Julissa Rodríguez Jiménez

Eber Eli Gutiérrez Londoño

Coordinación editorial:

Vicepresidencia de Proyección Corporativa y Entorno.

Edición y diagramación:

Marcela Hernández Sanzón y Andrea Lopera ·Blanco Contenido·

Todos los derechos reservados.

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Calle 53 # 45-77, Medellín



**CAMARA DE COMERCIO[®]
DE MEDELLIN PARA ANTIOQUIA**

ENCUÉTRANOS



ESCÚCHANOS

cámarafm95.9[®]

camaramedellin.com