

Manual de Contratación

Departamento Administrativo de Contratación Pública
Alcaldía Distrital de Santiago de Cali

2023



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Manual de Contratación

Departamento Administrativo de Contratación Pública
Alcaldía Distrital de Santiago de Cali

2023

Jorge Iván Ospina Gómez

Alcalde de Santiago de Cali

Alejandra María Puentes Saíz

Directora del Departamento Administrativo
de Contratación Pública

Paola Andrea Riveros Rengifo

Subdirectora de Gestión del Conocimiento
y la Innovación

Julián Andrés López Moreno

Subdirector de Abastecimiento Estratégico

María Luisa González Grueso

Jefe de la Unidad de Apoyo a la Gestión

Institución gestora

Departamento Administrativo
de Contratación Pública

Redacción de textos

Fundacesar

**Equipo técnico del Departamento
Administrativo de Contratación Pública**

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS

©Alcaldía de Santiago de Cali

©Departamento Administrativo de Contratación Pública

Segunda edición.

Santiago de Cali, diciembre de 2023

Tomado del Modelo de Operación por Procesos - MOP
de la Administración Central Distrital de Santiago de
Cali. Macroproceso de Gestión Jurídico Administrativa.
Proceso de Gestión Contractual. Código. MAJA01.04.

Manual de Contratación. Código. MAJA01.04.01.18.M02

Departamento Administrativo de Contratación Pública
contratacionpublica@cali.gov.co

Avenida 2 Norte No. 10-70

Santiago de Cali - Colombia

Este documento es propiedad de la Administración
Central del Municipio de Santiago de Cali. Prohibida
su alteración o modificación por cualquier medio, sin
previa autorización del Alcalde.

Contenido

Introducción	7
1. Objetivo	8
2. Alcance	8
3. Definiciones	9
4. Contenido y desarrollo	12
4.1. Naturaleza jurídica	13
4.2. Mapa de actores	13
5. Principios orientadores de la contratación pública	14
5.1. Transparencia	16
5.1.1. Uso de la contratación electrónica	17
5.2. Eficiencia del Valor por Dinero	18
5.3. Responsabilidad	19
6. La gestión contractual de la Entidad	21
7. La planeación estratégica de la adquisición	23
7.1. Plan Anual de Adquisiciones	24
8. La planeación del proceso de contratación	29
8.1. Análisis del sector	30
8.2. Estudios y documentos previos	31
8.2.1. Determinación de los requisitos para una amplia participación	32
8.2.2. Responsabilidad y otros objetivos complementarios de política	33
8.2.3. Identificación y administración de los riesgos	34
8.3. Elaboración del pliego de condiciones o invitación pública	36

9. El proceso de selección	37
9.1. Publicación y adendas del proceso de contratación	38
9.1.1. Situaciones que pueden presentarse durante el proceso contractual	39
9.2. Evaluación de ofertas	39
9.2.1. Identificación de precios artificialmente bajos	41
9.2.2. Desempate de ofertas	41
9.3. La adjudicación	42
10. La implementación eficiente del contrato	43
10.1. Seguimiento contractual	44
10.1.1. Seguimiento a la ejecución del contrato y pagos	45
10.1.2. El manejo de los riesgos durante la ejecución	45
10.1.3. Diferencias entre las partes	45
10.1.4. Liquidación del contrato	46
11. Análisis de resultados	47
12. Instancias y actores	50
13. Planeación contractual	58
14. Vigilancia contractual	80
15. Documentos de referencia	96
16. Referencias bibliográficas	97

Gráficas

Gráfica 01. Pilares de la contratación pública.	15
Gráfica 02. El Sistema de compras públicas del Distrito en el Modelo de Operación por Procesos-MOP	22
Gráfica 03. Actores e instancias de la contratación pública	51
Gráfica 04. Ejemplo identificación de necesidades a partir de un proyecto de inversión	61
Gráfica 05. Ejemplo identificación de actividades previas a la consolidación de necesidad	62
Gráfica 06. Ejemplo identificación del tipo de servicios requeridos	63
Gráfica 07. Ejemplo identificación de posibles modalidades de contratación.....	64
Gráfica 08. Fórmula para estimar el plazo del proceso de contratación.....	65

Gráfica 09. Ejemplo identificación de posibles objetivos de complementarios que pueden incluirse en el requerimiento	66
Gráfica 10. Ejemplo identificación de posibles objetivos de complementarios que pueden incluirse en el requerimiento	67
Gráfica 11. Ejemplo posibles modalidades de selección para contratación de obras	71
Gráfica 12. Ejemplo posibles modalidades de selección para adquisición de bienes	72
Gráfica 13. Ejemplo posibles modalidades de selección para contratación de servicios.....	73
Gráfica 14. Ejemplo justificación de escogencia de mecanismo de agregación de demanda.....	74
Gráfica 15. Ejemplo factores de escogencia del contratista según la modalidad	75

Tablas

Tabla 01. Documentos requeridos para la publicación de los procesos contractuales.....	78
Tabla 02. Obligaciones en vigilancia administrativa.	83
Tabla 03. Obligaciones en vigilancia jurídica.	84
Tabla 04. Obligaciones en vigilancia técnica.....	85
Tabla 05. Obligaciones en vigilancia financiera, presupuestal y contable.	86

Introducción

La importancia y la complejidad que se deriva de la función pública, están relacionadas con el impacto que pueden tener las decisiones de los agentes del Estado sobre la vida diaria de miles de personas. Si bien, la ley y los reglamentos otorgan un marco que traza los límites de lo que se puede o no hacer al momento de tomar decisiones dentro de un sistema jurídico, así como los procedimientos que se deben seguir para que una actuación tenga validez, lo cierto es que la ley no reemplaza la necesidad de reflexionar sobre cuál es la decisión correcta.

La calidad de las decisiones que tome un agente del Estado está directamente ligada a su conocimiento, idoneidad, experiencia e integridad. Las decisiones no se toman en abstracto ni de manera automática, por el contrario, emanan de un sujeto que tiene la posibilidad de determinar qué decide, por qué razones y cómo estas decisiones se van a materializar en la sociedad.

Un manual tiene por función ayudar a quien lo usa a navegar las complejidades propias de su rol u ocupación. Su propósito principal es ser una guía que permita al Comprador Público tomar las decisiones a las que se enfrenta en su quehacer y solucionar situaciones de la práctica. En esa medida, un manual no es igual a un reglamento o una norma, porque su función no es determinar de antemano cómo se debe actuar, sino crear el espacio para que cada actor tome la mejor decisión, con base en la orientación que brinda.

Por esta razón, este Manual está dirigido al Comprador Público como actor que toma decisiones de manera consciente. Su propósito no es compilar ni replicar lo contenido en las normas de contratación, sino atender las necesidades específicas del Comprador Público, identificando los momentos del proceso contractual en los que debe tomar decisiones e incentivando la reflexión sobre las consecuencias que resultan de su decisión.

Actualmente, el ejercicio de la función del Comprador Público plantea dos retos. El primero, el limitado espacio de acción. Debido a la alta regulación sobre el actuar del Comprador Público, sus acciones están restringidas entre la ley y el procedimiento. El segundo, la manera en la que deben estructurarse los procesos contractuales hace que el tiempo que tienen los compradores públicos para llevar a cabo todos los momentos del proceso sea igualmente restringido.

Frente al primer reto, el Manual busca ampliar el marco de decisión y evidenciar el espacio que hay entre lo establecido por la ley y las exigencias del procedimiento, puesto que se concentra en apoyar aquellos momentos del proceso en los que el Comprador Público tiene que tomar decisiones y no sólo aplicar el procedimiento y la ley. Frente al segundo, se busca que la inversión tanto de su tiempo como de sus esfuerzos esté dedicada de manera proporcional a la complejidad de dichas decisiones.

En este sentido, el Manual busca apoyar al Comprador Público con herramientas concretas para desempeñarse de la mejor manera en la práctica. El Manual hace visible lo más evidente del proceso de contratación pero que, por muchas razones, entre esas la aplicación exegética de las normas, se pierde del panorama del Comprador Público. Para poder identificar estos momentos en los que es crucial el ejercicio de reflexión del Comprador, se analizaron las normas y los lineamientos, las prácticas locales y la vanguardia internacional y teórica sobre contratación pública.

Existe una diferencia entre decidir y elegir que en este caso resulta relevante. Decidir implica que el agente debe tomar en consideración un marco de distintas posibilidades y diseñar las alternativas, resultados y necesidades que rodean su acción. Por el contrario, elegir tiene un campo de opciones que está dado de antemano y en el que no se requiere evaluar, sino únicamente optar por una de esas alternativas. En el proceso de contratación, el Comprador Público debe decidir y elegir. Este Manual se enfoca en esos momentos en los que se debe decidir y, por lo tanto, en los que no hay alternativas de acción preestablecidas. Esto por cuanto los momentos de elección del proceso contractual se encuentran determinados por las normas y el Comprador no toma decisiones, sino que elige en los términos de la misma.

En este sentido, al evidenciar esos espacios de discrecionalidad y decisión que hacen al Comprador Público plenamente consciente de su función y del impacto que tienen sus decisiones sobre la ciudadanía, este Manual tiene como objetivo último empoderar al Comprador Público, de modo que, conociendo los límites de su actuar, pueda hacer evaluaciones más completas orientadas a los objetivos últimos de su oficio,

que se contrata en mejorar la vida diaria de las personas que habitan este territorio. Esto dotará al Comprador Público de mayor seguridad incluso en las prácticas que no lleva a cabo normalmente, lo cual puede dar paso a soluciones innovadoras y más conscientes de la satisfacción de las necesidades y el valor de los recursos públicos. Al devolverle al Comprador Público ese espacio para la reflexión y el poder de decisión se encuentra una apuesta por la excelencia.

Por último, como apoyo y acompañamiento a esos espacios de decisión, el lector encontrará ejemplos y consejos prácticos a tener en cuenta, los cuales tienen como propósito hacer reflexionar al Comprador Público sobre escenarios recurrentes, buenas prácticas o posibles errores en las diferentes etapas del proceso.

1. Objetivo

El Manual de Contratación pretende orientar al Comprador Público en la aplicación de buenas prácticas en todas las etapas contractuales, creando un flujo de trabajo eficaz que garantice los principios de la contratación estatal, de la gestión pública y del sistema de gestión de calidad.

2. Alcance

El Manual de Contratación es la hoja de ruta para todas las etapas de la actividad contractual que tienen como fin satisfacer las necesidades de bienes, obras y servicios requeridos por todos los organismos que conforman la Administración Central Distrital.

3. Definiciones

Los siguientes términos y definiciones se aplicarán para el propósito de este Manual y están relacionadas con la gestión contractual del Distrito de Santiago de Cali. Todas aquellas definiciones relacionadas con la gestión contractual que no estén establecidas en el presente Manual se entenderán conforme a lo estipulado en la normativa vigente aplicable. Es importante advertir que, para facilitar la lectura del Manual, cuando se hable de funciones se debe entender que éstas no sólo hacen referencia a las responsabilidades desarrolladas por los servidores públicos, sino también a las actividades adelantadas por los contratistas que sean designados como actores de la contratación pública.

Acuerdos comerciales: los acuerdos comerciales en la contratación pública se refieren a acuerdos internacionales entre países o regiones que regulan y facilitan el comercio de bienes, servicios y productos entre las partes involucradas. Estos acuerdos establecen reglas y principios que influyen en cómo se lleva a cabo la contratación pública entre los países firmantes.

Acuerdo marco de precios: el Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías y el plazo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo.

Adenda: documento por medio del cual se modifica la Invitación Pública o Pliego de Condiciones.

Bolsa mercantil de Colombia: es un escenario de negociación de productos agropecuarios, industriales, minero – energéticos y otros commodities, en el cual, los clientes de las sociedades comisionistas de bolsa, pueden transar, obtener financiación no bancaria, o vender sus productos a las entidades del Estado.

Comprador público: es la persona responsable de tomar decisiones conscientes sobre la inversión de los recursos públicos de tal manera que, a través de la adquisición eficiente, transparente e incluyente de bienes, obras y servicios, se satisfagan las necesidades de la comunidad. El comprador público también es aquel que interviene en alguna o en varias de las etapas del Proceso de Contratación y que, con su labor, contribuye a la toma de decisiones conscientes sobre la inversión de los recursos públicos.

Contratación digital: se refiere a los procesos contractuales que se adelantan en plataformas electrónicas oficiales. Estas plataformas permiten realizar todas las transacciones propias de un proceso contractual en línea lo cual contribuye a la amplia difusión de todos los documentos y pasos de la contratación.

Contrato: es el acuerdo de voluntades generador de obligaciones que celebra la Entidad con un Contratista o asociado para la satisfacción de las necesidades de la ciudad. Siendo conscientes que contrato y convenio son tipologías contractuales distintas, para facilitar la comprensión del Manual, cuando se hace mención a contrato debe entenderse que se está haciendo alusión también a los convenios, según el contexto en el que se mencione.

Contratista: Es la persona natural o jurídica, privada o pública, nacional o extranjera, consorcio, unión temporal o sociedad con único objeto que ha celebrado contratos con la Entidad para apoyar la satisfacción de las necesidades de la ciudad. Para facilitar la lectura del Manual, el término Contratista puede referirse también a las personas jurídicas que celebran convenios con la Entidad en calidad de asociados, cooperantes, entre otros.

Documentos tipo: Los documentos tipo en contratación pública son documentos preestablecidos y estandarizados que se utilizan como base o plantilla para la elaboración de los documentos que se requieren en un proceso de contratación pública. Estos documentos tipo se crean para promover la transparencia, la eficiencia y la consistencia en los procesos de contratación pública y para garantizar que se cumplan las regulaciones y las normativas aplicables.

Entidad: se refiere a la Administración Central Distrital de Santiago de Cali.

Estimación del riesgo: es la valoración en términos monetarios o porcentuales respecto del valor del contrato, que hace la Entidad de acuerdo con la tipificación que ha establecido y la forma en que se garantizará el equilibrio contractual en caso de afectación por la ocurrencia del riesgo.

Ficha de inversión: ficha esquemática que contiene la información básica de un proyecto. La ficha EBI resume la información que contiene el documento de formulación del proyecto de inversión y sirve para que la Administración Distrital y la ciudadanía en general conozcan la información básica de cada uno de los proyectos de inversión que ejecutan las entidades distritales.

Grandes superficies: establecimiento de comercio que vende bienes de consumo masivo al detal y cuyos ingresos brutos bimestrales son iguales o mayores a 3.000 SMMLV, incluyendo almacenes de cadena, almacenes por departamentos, supermercados e hipermercados, según lo indica el numeral 2.11.1 del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Instrumentos de agregación de demanda: son un mecanismo previsto por la ley para que las Entidades Estatales sumen sus necesidades y actúen en forma coordinada en el mercado para obtener eficiencia en el gasto y un mejor provecho de los recursos públicos. Estos mecanismos de agregación permiten al Estado obtener un mayor valor por el dinero en el sistema de contratación pública al eliminar costos de intermediación y hacer más ágil y simple los procesos de contratación.

Objetivos complementarios de política: variedad de objetivos o metas, como la inclusión social, el crecimiento ecológico sostenido, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, la innovación, el cumplimiento de las normas de conducta empresarial responsable, las obligaciones derivadas de tratados internacionales de derechos humanos u objetivos de política industrial, que una autoridad quiera promover a través del uso de la contratación. Se establecen como complementarios a los objetivos principales perseguidos con cada proceso de contratación.

Orden de compra: es la manifestación de la voluntad de la Entidad Compradora de vincularse a un instrumento de agregación de demanda, obligarse a sus términos y condiciones, y es el soporte documental de la relación entre el Proveedor y la Entidad Compradora.

SECOP: Sistema Electrónico para la Contratación Pública

Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC): portal web de comercio electrónico que hace parte del Sistema de Compra Pública y que Colombia Compra Eficiente ofrece a las Entidades Compradoras para contratar: (i) bienes y servicios a través de los Acuerdos Marco de Precios; (ii) bienes y servicios al amparo de Instrumentos de Agregación de Demanda y (iii) bienes en la modalidad de Mínima Cuantía en Grandes Almacenes y (iv) bienes y servicios en la modalidad de mínima cuantía adquiridos a MiPymes.

Usuario final o beneficiario: es la persona o grupo de personas que recibirán de forma directa los beneficios de una adquisición adelantada por el Comprador Público, o quienes usarán los bienes, obras y servicios contratados.

Valor por dinero: es una expresión que se refiere a la optimización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero, capacidad del talento humano y eficiencia en los procesos para satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales y cumplir su misión. Busca el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía.



4. Contenido y desarrollo

4.1. Naturaleza jurídica

Santiago de Cali es una entidad territorial categorizada como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, según lo establecido en la Ley 1933 de 2018 y se regirá por las normas de los distritos contempladas en la Ley 1617 de 2013. Conforman la rama ejecutiva del poder público en el nivel distrital, y por tanto le corresponde ejecutar, en forma coordinada, todas las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

4.2. Mapa de actores

El Alcalde, como representante legal y Ordenador del Gasto, tiene la competencia para ordenar y dirigir la contratación. Esta competencia se podrá delegar en servidores públicos del nivel directivo y podrá estar desconcentrada según lo establecido en las normas. La facultad para adelantar los procesos de contratación se podrá distribuir en los Organismos de la Administración, con criterios de especialidad, división técnica del trabajo y colaboración.

En el Anexo 1 “Instancias y Actores de la Contratación Pública” se detallan los partícipes de la gestión contractual en la Administración Central Distrital, su organización, relacionamiento y funciones.

5. Principios orientadores de la contratación pública

Todo proceso contractual debe cumplir con los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, la contratación estatal, la gestión fiscal y las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Dentro de un modelo de compras responsables, promover la inclusión de criterios sociales, ambientales e innovadores constituyen un elemento fundamental en los procesos de contratación los cuales se desarrollan a través de los principios como la transparencia, eficiencia y la responsabilidad que son los pilares que deben orientar la actividad contractual y las decisiones que toman los Compradores Públicos al interior del Distrito de Santiago de Cali. Estos pilares brindan conceptos consolidados de todos los postulados que rigen la contratación y orientan al Comprador Público en las decisiones que debe tomar en el curso de un proceso de contratación, desde la planeación hasta el análisis de resultados.

Una buena relación de Valor por Dinero, el acceso público a la información relativa a los contratos y las oportunidades equitativas para que los proveedores compitan con miras a contratar con el Estado, son todos elementos esenciales de un sistema eficiente de contratación pública.

El Gráfico 1 sintetiza los pilares de la contratación pública, sus propósitos, principios concordantes y algunos ejemplos de acciones recomendadas para su desarrollo y cumplimiento.

Gráfica 01. Pilares de la contratación pública.

	Transparencia	Eficiencia	Responsabilidad
¿Qué busca?	La difusión amplia y permanente de la información relacionada con la contratación, para que todos los interesados (proponentes y ciudadanos) puedan participar de forma oportuna y en igualdad de condiciones y realizar la selección de forma imparcial	El mejoramiento continuo de los procesos y la introducción de herramientas que permiten lograr el mayor rendimiento de las inversiones realizadas (Valor por Dinero)	Promover la participación en los procesos de contratación de las poblaciones que requieren especial atención y así responder a la efectividad de sus derechos
Principios concordantes	» Publicidad » Imparcialidad » Selección objetiva » Buena fe » Moralidad » Contradicción	» Economía » Eficacia » Celeridad » Planificación » Colaboración » Rendición de cuentas	» Igualdad » Equidad » No discriminación » Imparcialidad » Valoración ambiental » Responsabilidad
¿Cómo hacerlo?	Multitud de canales de comunicación con proveedores y ciudadanos	Procedimientos simplificados que se ajustan a la ley y promueven la competencia	Promover procesos de contratación incluyentes- criterios de calificación que permitan la participación
	Sistema de PQR en contratación	Uso de TIC para promover la participación y fomentar el análisis de datos	Premiar entidades con certificaciones de responsabilidad social y PYMES
	Publicación de toda la información del proceso en todas sus etapas	Establecer criterios de selección que consideren calidad, sostenibilidad, inclusión, oportunidad y no solo precio	La difusión de información debe orientarse no sólo al texto escrito, difusión por medios audiovisuales
	Códigos de ética y pactos de transparencia	Profesionalizar las tareas de estudio de mercado, estudio de sector, análisis de competencia	Verificar que los procedimientos tengan criterios incluyentes
	Selección objetiva con criterios de evaluación razonables – disminución de barreras de entrada	Adecuado manejo del riesgo	Realizar catálogos incluyentes de proveedores

	Transparencia	Eficiencia	Responsabilidad
¿Cómo hacerlo?	Realizar ejercicios de comparación con otros municipios.	Dotar de herramientas a la supervisión	Determinar cuáles PQR y observaciones en los procesos tienen como fundamento el desconocimiento del principio de igualdad
	Establecer y difundir controles al proceso	Promover espacios para compartir las lecciones aprendidas y las buenas prácticas entre los Organismos	Establecer criterios de sostenibilidad para las compras públicas
	Innovar en mecanismos de acceso a la información	Análisis de costo beneficio en todas las etapas del proceso (relación entre la necesidad, el objeto del contrato y los resultados- auditorías de costos a los procesos y procedimientos- análisis sobre la forma de determinación del presupuesto)	Promover procesos de innovación en el mercado para promover estas iniciativas a través de la compra

5.1. Transparencia

La transparencia en la contratación implica difundir amplia y permanentemente toda la información sobre contratación y garantizar que los interesados (proponentes y ciudadanos) puedan acceder a ésta de forma oportuna y en igualdad de condiciones, sin perjuicio de las diferentes manifestaciones del principio de transparencia contemplados en la normativa vigente. Al tiempo, conlleva asegurar que los ciudadanos puedan participar de forma efectiva en los procesos de contratación como proponentes, observadores o veedores para fortalecer la labor de vigilancia y control de la contratación. Cumplir con este principio permite al Comprador Público escoger la oferta más favorable de forma imparcial, libre de presiones indebidas y de cualquier sospecha de corrupción.

Debido a que el objetivo que se busca con la transparencia es el acceso de todos los ciudadanos e interesados en los procesos de contratación, es importante que se empleen diferentes medios para que la información tenga el mayor alcance posible. Para ello, se pueden implementar canales de comunicación adicionales a la página de la Entidad y al uso de plataformas electrónicas, por ejemplo:

- Chats y foros abiertos
- Sistemas de PQR para proponentes y ciudadanos
- Líneas telefónicas de atención para contratación
- Publicación por medios audiovisuales y radio
- Uso de redes sociales
- Medios escritos (prensa, revistas)
- Audiencias públicas de rendición de cuentas
- Mesas de trabajo y grupos focales con gremios, proponentes, sectores sociales protegidos
- Uso de herramientas electrónicas para dar publicidad a la información contractual

Invitar a la ciudadanía a conocer e informarse sobre los procesos de contratación permitirá ampliar el número de proponentes y conseguir que los ciudadanos conozcan y se interesen por las contrataciones de las cuales serán usuarios finales o beneficiarios. Estas medidas incentivan a los ciudadanos a realizar labores de veeduría ciudadana y vigilancia, acompañando así los esfuerzos del Comprador Público para gestionar procesos de contratación eficientes y efectivos.

Establecer canales que propicien el diálogo abierto y público entre oferentes, funcionarios y ciudadanos, ayudará al Comprador Público a recibir observaciones y comentarios sobre el proceso de compra y a establecer una interacción entre

ciudadano y el Comprador Público que optimice el proceso de identificación de necesidades, la construcción de criterios de evaluación imparciales y mejore la ejecución, consolidando así los procedimientos para garantizar la transparencia.

Hacer evidentes los beneficios que trae la transparencia para conseguir los resultados esperados de la contratación, y determinar la influencia del aporte ciudadano en ello incentivará la participación y ayudará a consolidar la confianza en la interacción entre el Comprador Público y los ciudadanos, creando una cultura del conocimiento y del diálogo en el entorno de la contratación. Los costos que se puedan derivar de esta labor se verán recompensados por una amplia participación y mayor número de contratos cumplidos que satisfagan las necesidades identificadas.

Teniendo en cuenta que existen procesos contractuales que se realizan como excepciones a los procedimientos abiertos y competitivos, como la urgencia manifiesta y los convenios cuando excepcionalmente no son resultado de procesos competitivos, y en general los contratos realizados bajo la modalidad de contratación directa, publicar los resultados de estos procesos, será fundamental para garantizar la transparencia de forma transversal.

5.1.1. Uso de la contratación electrónica

La contratación electrónica permite garantizar el principio de transparencia puesto que posibilita el acceso equitativo y en tiempo real a los procesos de contratación, promueve la competencia y el control social. El uso de plataformas electrónicas de contratación, como el SECOP II beneficia, entre otros, a las pequeñas y medianas empresas, las cuales pueden conocer fácilmente las oportunidades de participación en la contratación de los organismos de la Administración Central Distrital.

Es por ello, que todos los procesos contractuales de la Entidad deberán adelantarse y gestionarse a través de este medio (SECOP II) o aquel que disponga el órgano rector en la materia, salvo aquellos que por lineamientos del órgano rector deban adelantarse bajo otros medios de publicidad.

En este sentido, para el uso de la plataforma, cada comprador que intervenga en el proceso de gestión contractual deberá tener su usuario y su contraseña asociado al organismo correspondiente, pues esto permite garantizar la trazabilidad de las actuaciones a través de dicho sistema electrónico y la responsabilidad de los usuarios que utilizan la plataforma para gestionar los procesos.

La información debe publicarse utilizando lenguaje sencillo de modo que resulten comprensibles tanto para los potenciales proponentes como para cualquier ciudadano interesado, los documentos deben publicarse de forma legible y completa y garantizar el cumplimiento de los términos que la ley exige para su publicidad.

Si bien, contar con una amplia participación en los procesos de contratación es deseable, pues permite a los interesados vigilar que el proceso sea imparcial y que se realice usando criterios técnicos y de calidad, esto no es garantía absoluta del cumplimiento del contrato y de la satisfacción de la necesidad. Publicar la información de la ejecución del contrato en los medios disponibles (SECOP o el sistema de contratación electrónica que lo reemplace, la página de la Entidad, sistemas de seguimiento, entre otros) permitirá reforzar la labor de supervisión e interventoría, cumplir con los postulados de rendición de cuentas y generar una cultura de transparencia en la ejecución del contrato.

Es importante que la transparencia no se entienda como una mera formalidad o requisito que se agota en la publicación. El Comprador Público debe cumplir con el principio de transparencia en las diferentes etapas del proceso y evitar la pseudo-transparencia que se presenta en los siguientes casos:

- Publicar como una formalidad.
- Publicar información parcial o imprecisa.
- No establecer un canal de retroalimentación con la ciudadanía.
- No hacer públicos los beneficios de la difusión de la información y de los aportes de ciudadanos y proponentes.
- No publicar los documentos que evidencian la ejecución del proceso.
- No publicar la contratación directa.
- No evidenciar los resultados obtenidos con la contratación, las victorias y las lecciones aprendidas.



Ejemplo

Al preparar los estudios previos para la compra de vehículos, el Comprador Público realizó una mesa técnica de trabajo con diversos proveedores. En esta mesa se recibieron observaciones que permitieron al Comprador Público plantearse la posibilidad de suplir la necesidad de desplazamiento de sus funcionarios con varias alternativas: la compra de vehículos, el alquiler de vehículos o la prestación del servicio de transporte. Al permitir la participación oportuna de potenciales proveedores en igualdad de condiciones y realizar un análisis costo beneficio, el Comprador concluyó que contratar la prestación del servicio de transporte representaba en ese momento una relación más eficiente en comparación con la compra de estos bienes o el alquiler de vehículos.

5.2. Eficiencia del Valor por Dinero

El Comprador Público debe buscar la eficiencia en sus procesos de contratación. Un proceso de contratación eficiente es aquel que logra obtener el mayor Valor por Dinero. La expresión “Valor por Dinero” se refiere a la optimización de los recursos públicos en términos de tiempo, dinero, capacidad del talento humano y eficiencia en los procesos para satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales y cumplir su misión.

En una adquisición que responda a los criterios de Valor por Dinero, el Comprador Público debe tomar decisiones de aprovisionamiento estratégico considerando múltiples perspectivas y cuantificando, en lo posible, las ventajas de su decisión. Esto implica considerar, además del precio, factores como:

- La calidad
- La sostenibilidad económica
- La sostenibilidad ambiental
- La inclusión social
- Los costos del ciclo de vida del producto
- La innovación

Se obtiene Valor por Dinero cuando existe una adecuada combinación de costos y calidad. Los costos incluyen, además del precio, todos los gastos asociados al ciclo de vida del producto como: consumibles, elementos adicionales, licencias, servicios de mantenimientos, servicios de almacenaje, etc. Se logra Valor por Dinero cuando, por ejemplo, por el mismo precio se compra un producto de mejor calidad o cuando por menor precio se compra uno de igual o mejor calidad. No se obtiene Valor por Dinero cuando se tienen ahorros monetarios a costas de pérdidas significativas en calidad.

Medir la eficiencia de la compra no se basa, por tanto, sólo en el análisis del precio, sino en enfoques variados que abarcan criterios tanto monetarios como no monetarios, que pueden ser cuantificables o medibles. Este concepto de Valor por Dinero debe guiar la compra pública desde la planeación hasta la terminación del contrato.

Estructurar el proceso desde este enfoque permitirá al Comprador Público tomar decisiones que no solo se basen en el precio, considerado de forma aislada, sino en la relación de éste con criterios de calidad, de sostenibilidad y demás; la decisión así tomada cubrirá de la mejor forma posible las necesidades identificadas al tiempo que permitirá cumplir con Objetivos Complementarios de Política que se quieran impulsar con las compras públicas.



Ejemplo

En el ejemplo anterior, se determinó que la prestación del servicio de transporte representaba un mayor Valor por Dinero, pues al evaluar los gastos asociados al ciclo de vida de los vehículos, el servicio de transporte representaba un menor costo al no tener que asumir el Comprador las reparaciones y mantenimientos, ni los costos de disposición final de los vehículos cuando fueran dados de baja, entre otros. De igual forma, se consideró que, al no comprar vehículos nuevos, se generaba un impacto positivo medio ambiental que se valoró como deseable por el Comprador Público. Todos estos factores permitieron garantizar la eficacia del Valor por Dinero en la contratación.

5.3. Responsabilidad

Las compras públicas, a la vez que solucionan una necesidad del Comprador Público, pueden cumplir Objetivos Complementarios de Política, como el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la innovación, la responsabilidad social, el crecimiento ecológico sostenible, la responsabilidad corporativa, entre otros.

Lograr que las compras públicas generen este tipo de impactos sociales, requiere que el Comprador Público identifique en su entorno la existencia de organizaciones y agremiaciones con fines sociales, ecológicos, culturales, entre otros. Identificar a estos actores se puede acompañar de información proveniente de catálogos incluyentes, ferias de economía solidaria y plataformas especiales que promuevan la creación y fortalecimiento de este tipo de organizaciones.

Como objetivo de política, la inclusión social a través de las compras públicas es un propósito que orienta de forma novedosa la planeación, la estructuración, la adjudicación y la ejecución del contrato. Este objetivo se puede cumplir de forma directa cuando se busca contratar con este tipo de organizaciones, o indirecta cuando se promueve que empresas proponentes vinculen a estas comunidades en la ejecución de los contratos.

Las estrategias implementadas para incluir en la contratación a sectores sociales vulnerables y de interés de la Entidad hacen parte de la materialización de los beneficios del Valor por Dinero, y el aprendizaje obtenido de su implementación servirá de insumo para la formulación de nuevos procesos de contratación. Por ello es recomendable:

- Resaltar y comunicar los resultados obtenidos con las adquisiciones
- Identificar las complicaciones o los factores que impidieron la vinculación efectiva de estas poblaciones en el contrato
- Retroalimentar esta información con la consulta a estas poblaciones sobre su participación, la efectividad de los incentivos, el acceso a la información, la relación con los proveedores, las opiniones y sugerencias para mejorar este propósito de política pública



Ejemplo

Publicar la información de forma amplia y orientada a las poblaciones que se quieran invitar, permitirá obtener los resultados esperados de inclusión social, al tiempo que se cumple con los principios de transparencia. El Comprador publicó en la página web de la Administración, el proyecto de pliego de un proceso de contratación cuyo objeto consistía en realizar jornadas de capacitación para comunidades desplazadas. Se buscaba involucrar especialmente a organizaciones sociales y comunitarias que tuvieran experiencia en estos temas. El equipo complementó la publicación con la difusión de la convocatoria por radio regional, ya que, de acuerdo con el estudio del sector, este tipo de organizaciones no cuentan con fácil acceso a internet y no tienen conocimiento del manejo de los portales de contratación. Como resultado, la ampliación de los canales de comunicación aumentó el número de participantes de organizaciones sociales en el proceso.



Para tener en cuenta:

- Publicar la información completa y establecer canales que permitan el diálogo entre ciudadanos y el Comprador Público ayuda a mejorar los resultados y a consolidar la participación.
- Garantizar el acceso a la información a todos los ciudadanos busca atraer más participantes en la fase de selección e incentivar la vigilancia y veeduría ciudadana sobre los procesos.
- Usar múltiples canales y medios de difusión y publicar la información de todas las etapas de la contratación contribuye a disminuir los riesgos de corrupción en todas las etapas del proceso.
- Orientar las compras públicas con criterios de Valor por Dinero no es solo tomar decisiones por el mejor precio; es elegir con criterios de calidad, oportunidad, sostenibilidad y responsabilidad social.
- Crear una cultura de la transparencia, de la colaboración, del control y la rendición de cuentas, se

logra con el cumplimiento de los pilares de la contratación.

- Promover la amplia participación especialmente de poblaciones vulnerables se logra publicando la información con lenguaje sencillo y por canales de comunicación accesibles a estas comunidades.

La combinación de estos pilares tiene como resultado el enfoque del modelo de compras públicas responsables que busca que en los procesos de la entidad se adelanten:

Compras públicas con inclusión social: promueve la inclusión social en las compras públicas y determina la vinculación de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en la cadena de producción de los bienes y servicios requeridos por la Administración Central de Santiago de Cali- Distrito Especial.

Compras públicas ambientalmente sostenibles: promueve la incorporación de criterios ambientalmente sostenibles en los bienes y/o servicios que adquiere la Administración Central del Distrito de Santiago de Cali generando demanda de esquemas productivos sustentables favoreciendo el desarrollo sostenible.

Compras públicas con innovación: fomenta la innovación y el desarrollo de los proveedores del Estado desde la demanda de bienes y servicios que representen soluciones nuevas o mejoradas para optimizar la manera en que cumplen su misión y/o entregan bienes, obras y servicios a los ciudadanos, apoyándose en el desarrollo de convocatorias de soluciones innovadoras y diálogos técnicos.

A través del manual de contratación y sus anexos se darán las pautas para garantizar que las compras públicas de la Entidad cumplan con estos principios.

6. La gestión contractual de la Entidad

La compra pública es un proceso estratégico que permite materializar los objetivos misionales y las necesidades de funcionamiento de cada uno de los organismos de la Administración Central Distrital. Para consolidar esta visión, se requiere consolidar un sistema de compras públicas que atienda dos necesidades: (i) la mejora continua del sistema de contratación pública de la Entidad como un todo; y, (ii) el fortalecimiento de las herramientas y los procedimientos para llevar a cabo la gestión de los contratos individuales.

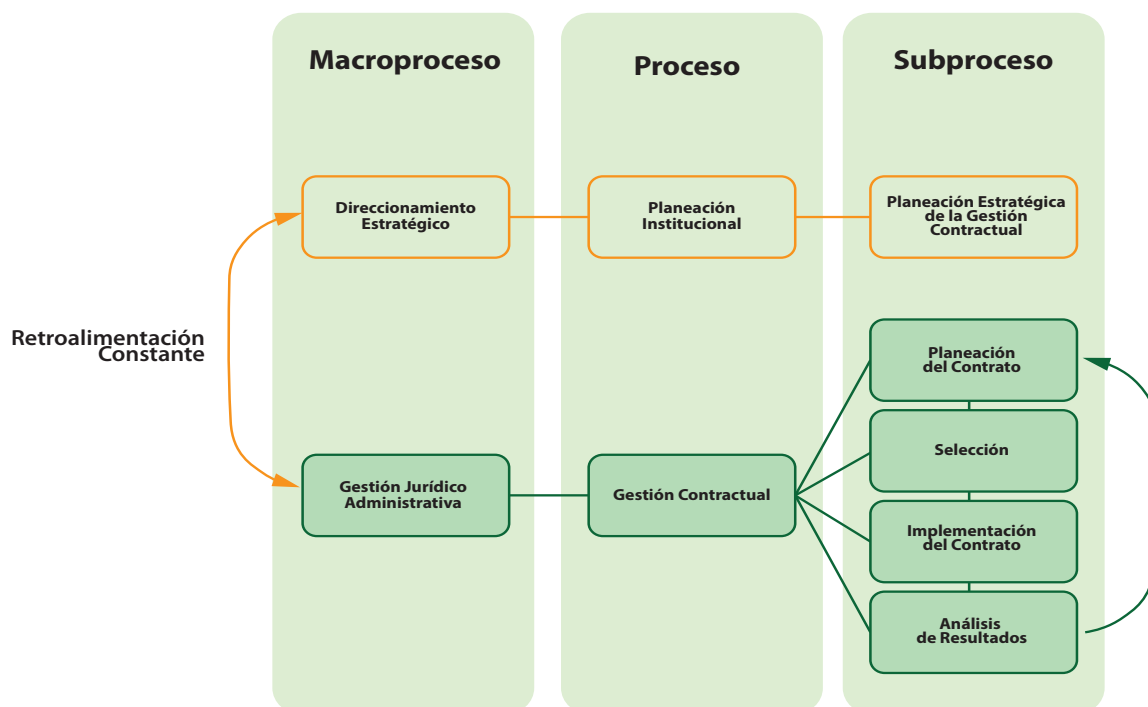
Es por esta razón que dentro del Modelo de Operación por Procesos –MOP, se integran estas dos necesidades. La primera necesidad se incorpora en el Subproceso de Planeación Estratégica de la Gestión Contractual, el cual forma parte del proceso estratégico de Planeación Institucional. La segunda necesidad se incorpora a través del proceso de apoyo, Gestión Contractual.

En este orden de ideas, el Subproceso de Planeación Estratégica de la Gestión Contractual incorpora la elaboración y modificación del Plan Anual de Adquisiciones, así como un procedimiento que pretende consolidar, promover y difundir buenas prácticas y herramientas para la solución de los problemas frecuentes de la compra pública en la Entidad. De esta manera, al incorporarse este subproceso a los elementos de planeación institucional, se facilita la articulación de la planeación económica con la planeación contractual y se gestiona el conocimiento y la innovación para mejorar de manera continua el sistema de compras públicas de la Entidad.

Por otro lado, el Proceso de Gestión Contractual, al ser un proceso de apoyo, genera el marco de acción para que el Comprador Público pueda ejecutar cada uno de los contratos para la adquisición de bienes, obras y servicios de conformidad con los principios de transparencia, economía, responsabilidad, necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.

A su vez, el Proceso de Gestión Contractual incluye un subproceso que permite contar con información consolidada del desempeño de los proveedores de la Entidad, así como recopilar las lecciones aprendidas y los resultados obtenidos de la compra. Los aprendizajes consolidados en este subproceso de apoyo servirán de insumo al proceso estratégico para generar lineamientos y/o herramientas que promueven la integridad, integralidad y eficiencia del funcionamiento de la Administración Central Distrital (Ver Gráfica 2).

Gráfica 02. El Sistema de compras públicas del Distrito en el Modelo de Operación por Procesos-MOP





7. La planeación estratégica de la adquisición

La planeación es la etapa más importante del proceso de contratación. Una buena planeación reducirá los riesgos del proceso, ayudará a definir reglas claras de interacción y dará como resultado una alta probabilidad de satisfacer la necesidad que dio origen a la compra. Por el contrario, una planeación deficiente genera dificultades en todas las etapas del proceso contractual, retrasa los cronogramas del proceso y pone en riesgo la inversión de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines de la contratación.

El Comprador Público debe invertir el tiempo suficiente, el talento humano y los recursos necesarios para lograr una planeación estratégica y eficiente, acordes con la complejidad de cada adquisición.

7.1. Plan Anual de Adquisiciones

El Plan Anual de Adquisiciones- PAA es el instrumento mediante el cual el Comprador Público identifica, registra y divulga las necesidades de bienes, obras y servicios que pretende adquirir durante una vigencia. El PAA tiene como propósito organizar las adquisiciones de forma estratégica, así como divulgar la información de sus compras a potenciales proveedores, para ampliar la participación y mejorar las condiciones de contratación.

Para la Administración Central Distrital, el PAA es además un instrumento de gestión que le permite prevenir fallas en los procesos, identificar oportunidades de mejora e innovación y determinar la posibilidad de realizar compras coordinadas, entre ellas, las compras de bienes, obras y servicios de uso común.

El alistamiento del Plan Anual de Adquisiciones es de carácter estratégico puesto que representa la culminación de la planeación técnica y presupuestal de las necesidades de inversión y funcionamiento de la Entidad. Por consiguiente, no debe entenderse como un ejercicio desarticulado de la misma y es necesario que su proyección inicie desde la vigencia inmediatamente anterior a su publicación, específicamente, de manera paralela con la preparación del anteproyecto de presupuesto requerido por el Departamento Administrativo de Hacienda.

Durante el ejercicio de proyección del Plan Anual de Adquisiciones, el Organismo debe enfocar su esfuerzo en la verificación de la necesidad que da origen a la compra, así como en la estimación del presupuesto y plazo de la misma, dado que estos son los aspectos esenciales para la planeación de la adquisición. Al finalizar cada vigencia, se debe completar la información de todos los campos del Plan Anual de Adquisiciones, a través de la herramienta tecnológica que se haya dispuesto para tal fin.

Para conocer el detalle de los lineamientos para la elaboración y modificación del Plan Anual de Adquisiciones en la Administración Central Distrital consulte el documento “Guía para la elaboración y modificación del Plan Anual de Adquisiciones” y el procedimiento correspondiente en el Sistema de Gestión de Calidad de la Entidad. Así mismo, puede consultar en el presente documento numeral [13. Planeación contractual](#), para conocer sobre mecanismos útiles de planeación.

Para la elaboración del PAA, el Comprador Público debe conocer la necesidad que da origen a la compra, determinar el presupuesto y estimar el plazo requerido, como se explica en los siguientes pasos:

7.1.1. Paso 1 Conocer la necesidad

Un proceso contractual eficiente inicia con el estudio de la necesidad previamente identificada en los instrumentos de planeación con que cuenta la Entidad. El Comprador Público debe ser consciente de que, para cumplir con el interés general, la contratación debe satisfacer la necesidad que da origen al contrato, acatando al tiempo la normativa aplicable.

Delimitar correctamente la necesidad al iniciar el proceso implica dotarlo de una base sólida sobre la cual desarrollarse; es acercarse de forma consciente al proceso de compra desde el comienzo. Esto evitará una insatisfacción futura, un

bien o servicio innecesario, una compra insuficiente, procesos truncados o en apariencia exitosos pero que no cumplen con las expectativas que se tenían al inicio. Adquirir un bien o servicio que no se necesita es peor que no comprar nada, por cuanto se despilfarran recursos públicos.

Para consolidar la necesidad, el Comprador Público debe consultar, entre otros, los siguientes documentos:

- El Plan de Desarrollo Distrital
- El Plan Indicativo
- El Plan Operativo Anual de Inversiones–POAI
- La ficha de inversión del proyecto que soporta la compra
- El Ante Proyecto de Presupuesto
- El Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia anterior
- La relación de contratos de las vigencias anteriores
- Los informes de supervisión de vigencias anteriores

Es importante pensar en la necesidad no como un producto sino como la función requerida^[01]. Esto abrirá varias alternativas de contratación para su satisfacción y posibilidades para que la adquisición cumpla con Objetivos Complementarios de Política. Comprender el objetivo que se cumplirá con la adquisición permitirá explorar las condiciones de la necesidad, ayudando a definir las especificaciones que se requieren, así como los tiempos, cantidades, requisitos previos o estándares, que doten al Comprador Público de criterios distintos al precio para seleccionar la mejor oferta.

Delimitar la necesidad con la mayor claridad posible va más allá de la definición del objeto contractual y por ello, no debe confundirse con éste. Es decir, que la necesidad como fin último del contrato, no es lo mismo que lo que se define como objeto del contrato. El objeto del contrato es la prestación en sí, esto es, los bienes, servicios u obras que el Contratista se compromete a entregar, prestar o construir; la necesidad, por el contrario, es la carencia específica que se pretende satisfacer con la ejecución del contrato. Equiparar la necesidad al objeto del contrato es una práctica que limita la comprensión de la misma y que restringe la capacidad de considerar formas eficientes y novedosas de contratación.

Para conocer de manera suficiente la necesidad deberá establecerse:

- Su complejidad: qué tan difícil es cumplir con sus requisitos o establecerlos.
- Su frecuencia: si es una necesidad especial o nueva o, si se presenta periódicamente.
- Su valor y riesgo: si la necesidad es estratégica para el Comprador Público, requiere gastos importantes o representa riesgos.
- Su coincidencia: si es una necesidad compartida por varias áreas del mismo Organismo o por varios Organismos, que permita coordinar las adquisiciones.

Al conocer la necesidad a satisfacer con la adquisición, el Comprador Público puede estimar las alternativas de bienes, obras o servicios que la podrían suplir y determinar si se requiere un desarrollo especializado, una fase de investigación o diseño, si la puede suplir la Entidad con sus recursos, o si las opciones del mercado podrían requerir una adaptación particular a sus necesidades, lo cual puede generar ajustes a los cronogramas del proceso.

Realizar esta verificación, con el tiempo suficiente, permitirá al Comprador Público identificar características deseables de la necesidad y prever contrataciones adicionales o nuevas necesidades que se podrían derivar de ésta. Lo anterior, a su vez, facilitará que al final del proceso se obtenga el bien, obra o servicio con la calidad requerida, en el momento oportuno y con la mejor relación de Valor por Dinero con el fin de ahorrar tiempos en los procesos de contratación.

Por último, es recomendable considerar quién es el Usuario Final o Beneficiario, esto es, quién se beneficiará con la adquisición o quién usará los bienes, obras o servicios entregados, así como consultar documentación previa que permita validar la satisfacción de este usuario o identificar otros requerimientos que ayuden a la obtención del mayor Valor por el Dinero pagado. No se debe confundir al Usuario Final o Beneficiario con el área misional que requiere la contratación.

[01] “La necesidad no es el producto o servicio que se quiere obtener. La necesidad es la función que falta para alcanzar un objetivo o desarrollar una actividad”. Comisión Europea (2018) Guía práctica de contratación pública para profesionales.



Ejemplos

- El Comprador considera que la necesidad que debe satisfacer es comprar impresoras para las oficinas de la Entidad. Al pensar de esta manera, confunde una de las formas de resolver la necesidad (comprar impresoras) con la necesidad misma (imprimir). Si el Comprador Público identifica realmente cuál es la necesidad puede contemplar todas las alternativas posibles para lograr su satisfacción. En este caso, las alternativas para resolver la necesidad son contratar el servicio de alquiler de impresoras o comprar las impresoras. Al considerar la función requerida el Comprador Público amplía las alternativas para satisfacer la necesidad.
- El Comprador necesita controlar y dar reportes sobre los avances de los proyectos de inversión que realiza. El área técnica encargada considera que la necesidad es contratar el desarrollo de un sistema de información. El Comprador, al entender realmente la necesidad, identifica que esta puede satisfacerse de diversas formas: comprando la licencia de un sistema de seguimiento de proyectos que cumple las funciones requeridas por el usuario, utilizando un software libre que presta este servicio, haciendo uso de un servicio de sistemas con cobro por usuario, contratando el desarrollo de un módulo que genere los reportes requeridos en el software del Organismo o, en efecto, contratando el desarrollo de un sistema completo. Al conocer mejor la necesidad, las opciones del Comprador Público aumentaron; esto le permitió establecer una relación más eficiente entre las opciones que ofrecía el mercado y las condiciones técnicas requeridas y deseables.

7.1.2. Paso 2

Estimar el presupuesto

Una vez delimitada la necesidad, se debe estimar el precio probable de los bienes, obras y servicios requeridos, así como establecer de forma preliminar si existe un mercado que los pueda suplir. El Comprador Público debe verificar la fuente de los recursos que se utilizarán para la adquisición. Si se trata de recursos de inversión, se debe revisar el análisis de mercado realizado para la construcción de la ficha de inversión, y según las especificaciones de la necesidad, se debe determinar si es necesario ajustarlo o actualizarlo. En el caso de adquisiciones financiadas con recursos de funcionamiento, el Comprador Público debe realizar una exploración previa del mercado que le permita estimar el presupuesto de la adquisición.

Un Comprador Público consciente realizará la exploración del mercado o su ajuste, más allá de la corrección monetaria de los precios históricos y evitará estimar el presupuesto solamente con el valor de compras similares realizadas en otras vigencias, ajustando su valor al índice de precios. Esta práctica puede acompañar la exploración, pero por sí sola no dotará a la Entidad de un conocimiento del mercado y del precio probable de los bienes, obras y servicios requeridos. Para realizar esta exploración el Comprador puede consultar:

- Varios proponentes de los bienes, obras y servicios.
- Índices de precios.
- Precios históricos.
- Precios regulados por el Estado.
- Precios fijados en los Acuerdos Marco de Precios.

Fijar un presupuesto ajustado a las necesidades y al mercado evitará procesos fallidos por realizarse con presupuestos irreales. Abrir un proceso de contratación con un presupuesto bajo, puede desincentivar la participación de proveedores con soluciones posibles para las necesidades del Comprador Público. Por otro lado, abrir un proceso de contratación con un presupuesto alto, puede conducir a compras injustificadamente costosas y a detrimentos al patrimonio de la Entidad.

La correcta determinación del presupuesto, así como el oportuno conocimiento de la fuente de los recursos, ayuda

a establecer necesidades de requisitos especiales para el proceso o la necesidad de formular métodos de pago que garanticen la estabilidad financiera del proyecto.



Ejemplo

- El Comprador Público inicia el proceso de planeación de un contrato de instalación y puesta en marcha de un laboratorio de metrología que se financia con recursos de regalías, el proyecto de regalías fue aprobado por los órganos competentes desde hace dos años. El proceso de contratación contará con una fase de planeación y selección que tomará nueve meses y una ejecución de dos años más. El Comprador, al proyectar el presupuesto del proceso, debe calcular los ajustes presupuestales por los cambios de vigencia con el fin de conservar durante la ejecución del contrato las condiciones económicas y financieras necesarias para cumplir con el objeto del contrato. De igual forma, debe tomar en cuenta las posibles variaciones de la tasa de cambio, por cuanto parte de los insumos adquiridos serán de origen extranjero; para ello utiliza indicadores del Banco de la República y proyecciones de expertos en la materia.

7.1.3. Paso 3

Estimar el plazo del proceso de contratación

El siguiente factor que se debe estimar con suficiente precisión para garantizar la compra eficiente es el plazo requerido. Este plazo debe contemplar los tiempos previstos para el proceso de selección, según la modalidad elegida, la complejidad del proceso, las normas y los procedimientos aplicables, el tiempo de ejecución que requerirá el proveedor para cumplir con el objeto del contrato, así como el momento en el cual se requieren los bienes, obras o servicios.

Programar bien el plazo de una contratación evitará que el tiempo del proceso de selección consuma parte del tiempo requerido para la ejecución del contrato. Es indispensable que el tiempo requerido para que los proveedores cumplan con sus obligaciones sea suficiente y apropiado al tipo de adquisición; se debe evitar fijar el plazo de ejecución como el tiempo que queda de la vigencia tras seleccionar al proveedor.

Para estimar el plazo, el Comprador Público debe contemplar especialmente los tiempos requeridos para los pasos críticos del proceso de contratación que no tienen un término establecido en la normativa, es decir, aquellos momentos en los cuales el Comprador Público debe tomar decisiones que le garantizarán cumplir con criterios de transparencia, y eficiencia en el gasto, tales como:

- Elaboración del estudio del sector.
- Elaboración de estudios y documentos previos, pliegos de condiciones, invitación o avisos, según la modalidad de selección.
- Obtención de licencias, permisos, autorizaciones, estudios y diseños, cuando aplique.
- Plazos para recibir ofertas.
- Evaluación de ofertas.
- Cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato.
- Plazo para la ejecución del contrato.

Garantizar que el proceso se inicia con una estimación consciente de los tiempos requeridos, permitirá contar con los bienes, obras y servicios de forma oportuna, evitando plazos optimistas que puedan llevar a incumplimientos,

sobrecostos o prórrogas. No hacerlo, genera altos costos en términos de calidad de los bienes, obras y servicios a recibir y pone en riesgo la satisfacción de la necesidad.



Ejemplo

- El Comprador requiere contratar el servicio de diseño y desarrollo de nuevas funcionalidades para un software de propiedad de la Entidad, para lo cual estima publicar el proyecto de pliegos el 1ro de agosto. El plazo de ejecución estimado es de 4 meses. Sin embargo, al contabilizar el plazo de ejecución, el Comprador no estimó los 3 meses que requiere el proceso contractual para ser gestionado, por lo que debió realizar la prórroga en tiempo para poder ejecutar el contrato al finalizar la vigencia. Esto conllevó al incumplimiento de los principios presupuestales (anualidad) y a una ejecución del contrato en la siguiente vigencia. Calcular el plazo del proceso contractual y el plazo de ejecución del contrato de forma completa mejora la planeación del proceso de contratación.



Para tener en cuenta:

- Realizar la planeación de las compras de forma coordinada con los tiempos del proceso presupuestal permitirá tomar medidas a tiempo para garantizar los recursos requeridos para cubrir las necesidades.
- Comprender que la necesidad no es un bien, obra o servicio en particular sino la función requerida para cumplir un objetivo en el marco de los programas, políticas o proyectos de la Entidad permitirá contemplar alternativas de compra y detectar necesidades adicionales.
- Conocer bien la necesidad ayuda a establecer cuándo no se requiere iniciar procesos de contratación, ya sea porque la necesidad puede cubrirse con recursos de la Entidad o bienes del inventario.
- Considerar al Usuario Final o Beneficiario y no solo al área técnica que solicita la compra en el proceso de definición de la necesidad, facilitará la obtención de los resultados esperados.
- Una buena planeación de la compra ayudará a establecer múltiples criterios para seleccionar la oferta, formas de adquisición novedosa y dotará al Comprador Público de herramientas para tomar decisiones durante la ejecución del contrato.
- Planear el contrato de forma eficiente implica considerar el plazo del proceso completo (planeación + selección + implementación) y determinar el momento en el que se requiere el bien, obra o servicio. Esto garantizará la oportunidad de la compra y evitará plazos optimistas que puedan llevar a incumplimientos, sobrecostos, entre otros.
- Tomar en cuenta los tiempos requeridos para las tareas que no tienen contemplados plazos en las normas, permitirá que el tiempo de ejecución del contrato sea el necesario para cumplir con la necesidad, y que no sea fijado como el tiempo que queda de la vigencia luego de realizar la selección.
- Establecer un presupuesto para las adquisiciones no es solo la actualización de precios históricos, ni la solicitud de cotizaciones; es la exploración para reconocer los precios reales del mercado utilizando las diferentes herramientas a disposición del Comprador Público.

8. La planeación del proceso de contratación

La planeación constituye la base sustancial de la gestión contractual; sobre todo, en lo que tiene que ver con el procedimiento previo a la formación del contrato. Dicho principio implica una adecuada racionalización, organización y coherencia de las decisiones sobre la inversión de los recursos públicos; de ahí que deba adelantarse con la suficiente antelación para permitir el inicio oportuno de la fase de selección. Dado que la planeación está vinculada al principio de legalidad, al uso eficiente de los recursos públicos y el interés general, el mismo ha sido considerado como parte de la validez del contrato estatal. En ese sentido, los responsables de la contratación deben dar cumplimiento a todos los requerimientos de tipo jurídico, técnico y presupuestal que exige este principio.

La planeación del contrato incluye la elaboración del requerimiento, el estudio del sector, los estudios y documentos previos, pliegos de condiciones o invitación y los demás actos preparatorios del proceso de selección que contemplan las reglas que regirán el proceso.

Durante la fase de planeación del contrato, es importante que el Comprador Público garantice la coherencia del cronograma del proceso de contratación con lo establecido en el PAA, así como la consistencia de la compra con la ficha de inversión que la respalda o con los rubros del presupuesto de funcionamiento. De encontrar inconsistencias, el Comprador Público debe adelantar los ajustes necesarios en la compra o en los instrumentos de planeación correspondientes.

8.1. Análisis del sector

El análisis del sector sustenta la estructuración del proceso de contratación; es el análisis de las condiciones del mercado de los bienes, obras o servicios que satisfacen la necesidad identificada por el Comprador Público. Debe contemplar aspectos económicos, legales, comerciales, financieros, técnicos y organizacionales. Este análisis debe ser proporcional al proceso a adelantar, al presupuesto estimado en la planeación de la adquisición, a la complejidad de la necesidad y a sus posibles riesgos.

Antes y durante la elaboración del estudio del sector, es recomendable que el Equipo Estructurador lleve a cabo reuniones de concertación para comprender mejor la necesidad a satisfacer, realizar ajustes previos al requerimiento a cargo del área técnica, si se requiere, y determinar acciones coordinadas para la estructuración del proceso de contratación.

El análisis del sector permite:

- Validar la necesidad, plazo y presupuesto teniendo en cuenta la ficha de inversión o el presupuesto de funcionamiento, el PAA y el requerimiento. En caso de ser pertinente, el Comprador Público podrá realizar oportunamente ajustes al PAA y a los demás documentos de planeación.
- Identificar la estrategia para obtener mayor Valor por Dinero, confirmar la modalidad de contratación, determinar el diseño de la propuesta económica y los criterios de evaluación estratégicos en términos de calidad y precio.
- Validar las especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar.
- Recomendar los requisitos técnicos mínimos del proceso.
- Recomendar los requisitos habilitantes según la modalidad de selección: capacidad jurídica, experiencia, capacidad financiera y organizacional.
- Conocer en mayor detalle el precio probable de los bienes, obras o servicios y las condiciones de pago apropiadas según el tipo de compra.
- Establecer la capacidad del mercado para satisfacer las exigencias del Comprador Público según las características identificadas.
- Identificar soluciones novedosas que no hubiesen sido contempladas aún.
- Identificar posibles riesgos durante todas las fases del proceso de contratación.
- Establecer requisitos especiales o trámites preliminares.
- Determinar cuándo resulta más eficiente para la Entidad comprar a través de la Tienda virtual del Estado colombiano, o la herramienta que haga sus veces.

Elaborar el estudio de sector de forma completa y proporcional a la complejidad del bien, obra o servicio a adquirir, permitirá al Comprador Público contar con diversas fuentes de información que respaldarán sus decisiones y exigir a los proponentes requisitos o especificaciones que se ajusten a los objetivos perseguidos con la compra, promoviendo la pluralidad de oferentes, y evitando futuros conflictos de interés que atenten contra la transparencia y eficiencia del proceso.

Entender el contexto del sector a través de estudios económicos, información de agremiaciones o federaciones, entidades referentes en el tema y medios de comunicación confiables, entre otros, permite al Comprador Público conocer aspectos relevantes que puedan ser tenidos en cuenta para el diseño del proceso de contratación, tales como:

- El tamaño del sector económico
- La antigüedad de las empresas
- Las nuevas empresas
- Las Mipymes del sector
- La participación de proponentes extranjeros
- El marco regulatorio relevante para la compra
- Recomendaciones técnicas relevantes
- Innovaciones del mercado
- Buenas prácticas para el cuidado del medio ambiente
- La participación de las poblaciones vulnerables en el sector

Para elaborar el estudio de sector se pueden consultar fuentes de información como: procesos previos de contratación de la Entidad o de otras entidades públicas, encuestas a los usuarios finales, recomendaciones de expertos y supervisores, documentación de lecciones aprendidas de contrataciones previas, entre otros. De igual manera, para conocer si el mercado ofrecerá soluciones a las necesidades presentadas por la Entidad y hacer un análisis de los proveedores y de la situación del sector, el Comprador Público podrá realizar mesas técnicas de trabajo con proveedores, requerimientos de información y cotizaciones, utilizar catálogos de proveedores, bases de datos de información financiera, o estudios económicos de fuentes confiables.

Por último, las consultas al Usuario Final o Beneficiario y a los proveedores mencionadas con anterioridad, permiten conocer con mayor profundidad los requerimientos, las nuevas tendencias del mercado, los mejores momentos de compra, los precios y formas de pago que incentiven ofertas que conlleven mayores beneficios para el Comprador Público. Estas consultas deben ser abiertas y documentadas para garantizar la toma de decisiones imparciales, evitar la influencia de un solo proveedor en la definición de los requerimientos de la Entidad y permitir que exista mayor participación por parte de veedores, ciudadanos y proponentes.



Ejemplo

- El Comprador tiene la obligación de alimentar de forma balanceada a los niños de colegios públicos en la jornada escolar, según los lineamientos del Programa de Alimentación Escolar–PAE del Ministerio de Educación. La solicitud del servicio fue realizada por un área de la Secretaría de Educación. El Equipo Estructurador consideró que el usuario de este servicio son los niños, por lo que decidió realizar entrevistas y consultas a los menores, a sus padres y maestros. Consultar a los usuarios y comprender de qué forma se podría garantizar su satisfacción permitió actualizar algunos requerimientos que deberían acompañar el servicio, como las condiciones nutricionales, de inocuidad, de presentación y de variedad.

Para conocer las recomendaciones y herramientas relacionadas con el estudio del sector consulte el documento [MAJA01.04.01.P001.G004-Guía para la elaboración del estudio del sector](#) y el numeral 13. Planeación contractual, del presente documento..

8.2. Estudios y documentos previos

Los estudios y documentos previos se elaboran para sustentar los criterios con los cuales se seleccionará al proveedor y las condiciones que darán satisfacción a la necesidad del Usuario Final o Beneficiario. Estos documentos deben ser coherentes con las recomendaciones del estudio del sector, facilitando la generación de Valor por Dinero y posibilitando la amplia participación de proveedores.

Para que las adquisiciones generen mayor Valor por Dinero es fundamental diferenciar entre las especificaciones y requerimientos técnicos indispensables para resolver la necesidad, y los criterios deseables que estimulen a los proponentes a presentar ofertas innovadoras y con altos estándares de calidad. Estos últimos elementos sirven para determinar los factores que pueden agregar valor a la adquisición y los criterios de evaluación.

El Comprador Público deberá plasmar en los estudios y documentos previos el conocimiento que tiene sobre la necesidad y su forma de satisfacerla. Los estudios deberán determinar los requisitos habilitantes, criterios de evaluación, requisitos técnicos mínimos, especificaciones técnicas y las condiciones del contrato. Deben elaborarse con suficiente anticipación y tener en cuenta la complejidad del proceso, así como el tipo de bien, obra o servicio a adquirir. Si bien su contenido mínimo se encuentra regulado por las normas y puede variar según la complejidad del proceso, debe contener como mínimo lo siguiente:

- La descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación. Las facultades legales para adelantar la contratación y como se alinean con las funciones del organismo y/o metas del plan de desarrollo, en caso de procesos financiados con recursos de inversión.
- El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias y/o conceptos técnicos requeridos tanto para su estructuración previa como para su ejecución. Cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
- El plazo estimado de ejecución del contrato y la verificación de que es una adquisición incluida en el PAA o su correspondiente justificación en caso de que así no fuera.
- La modalidad de selección del Contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
- El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, se debe incluir la forma en que fueron calculados. También debe quedar consignada la forma de pago a través de la cual serán cancelados los recursos del contrato.
- Los requisitos de habilitación de las propuestas teniendo en cuenta las reglas propias de cada modalidad de contratación.
- Los criterios de evaluación para seleccionar la oferta más favorable, incluyendo los factores de desempate para escoger las ofertas.
- El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.
- Las garantías exigidas en el proceso de contratación.
- La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.
- La identificación de si se requiere supervisión o interventoría para la vigilancia contractual.

Adicional a lo anterior, los estudios deben contemplar los requisitos exigidos por las normas especiales de acuerdo al negocio jurídico que se pretenda celebrar y a la modalidad de selección; por ejemplo, los exigidos en la compraventa de inmuebles o muebles sujetos a registro o legislaciones especiales, como la ambiental. Estos requisitos pueden implicar tiempos especiales, recursos, permisos o trámites adicionales.

8.2.1. Determinación de los requisitos para una amplia participación

Publicar los estudios y documentos previos, los pliegos de condiciones, o la invitación tiene por objetivo atraer a la mayor cantidad posible de proponentes. Sin embargo, esto se puede ver afectado por requisitos que se conviertan en una barrera de entrada a oferentes e interesados.

Los requisitos habilitantes y técnicos se deben ajustar a las necesidades reales del contrato y a su forma de ejecución. A su vez, deben ser adecuados y proporcionales. Un requisito habilitante es adecuado cuando el mismo es útil para la consecución de las prestaciones del objeto contractual; es proporcional cuando se ajusta a la cuantía del proceso, su complejidad, alcance y riesgos asociados al proceso de selección. Igualmente, se debe evitar el uso de fórmulas preestablecidas, que no responden al contexto del contrato, o al mercado de los proveedores de los bienes, obras o servicios requeridos, que puedan impedir la participación de oferentes con capacidad de solucionar la necesidad del Comprador Público.

Para ajustar los requisitos habilitantes a lo demandado por el Comprador, es imprescindible conocer bien las especificaciones de la necesidad, y realizar de forma completa, con suficiente antelación y de acuerdo a la complejidad del proceso, el estudio del sector y el análisis de riesgos.

La comprobación de los requisitos habilitantes se puede realizar (i) a través del Registro Único de Proponentes – RUP, o (ii) de la solicitud de documentos cuando no hay obligatoriedad de exigir el RUP. Para los casos de contratos de obra, se determinará la capacidad residual de los proponentes con el propósito de establecer su aptitud para cumplir con el objeto del contrato.

Es importante que durante este paso se justifique: i) la pertinencia del criterio escogido frente al proceso de contratación, ya sea frente al objeto como tal, es decir, que relación guarda con la finalidad del contrato, ii) la pertinencia o relevancia frente al sector al cual se está solicitando participar, esto es, la inclusión de criterios que se hayan validado que el sector está en capacidad de suministrar, iii) la pertinencia con respecto al valor del contrato, en especial los requisitos adicionales que se exijan como ponderables, pues se debe garantizar que su ofrecimiento no derive en un desbalance económico para el contratista o que sea mucho más de lo que el presupuesto ofertado permita, iii) su pertinencia frente al plazo contractual, esto es, que no sean requisitos imposibles de cumplir en el plazo del contrato y iv) su viabilidad frente a otros procesos de contratación consultados que sirvan como soporte para determinar el requisito.

Aun cuando el proceso de contratación se encuentre cobijado por un documento tipo, el cual tiene predeterminados unos requisitos para cada proceso, se debe justificar la escogencia y pertinencia de uno u otro, con respecto de las opciones que ofrecen dichos documentos para garantizar la escogencia del contratista. De igual forma, en aquellos procesos en los que la ley no establece un requisito como tal que deba ser evaluado para determinar cuál es la mejor oferta, el comprador debe determinar unos requisitos mínimos que evaluará para justificar la escogencia de dicho contratista.



Ejemplo

- El comprador necesita contratar el servicio de mantenimiento de aires acondicionados de la Entidad. En los pliegos se señaló como requisito habilitante, entre otros, la acreditación de experiencia únicamente con entidades del Estado. Al proceso de selección presentó propuesta un solo oferente, el cual cumplía con la experiencia requerida. Sin embargo, en la verificación de los demás requisitos establecidos para el proceso, se identificó que dicho oferente no cumplía con los indicadores financieros. Por esta razón, el proceso debió declararse desierto. Requisitos como el anterior se convierten en una barrera de entrada para proponentes con capacidad de satisfacer la necesidad del comprador.

8.2.2. Responsabilidad y otros objetivos complementarios de política

Cuando la Entidad identifique una oportunidad para lograr inclusión social a través de la contratación pública, así como otras formas de promover Objetivos Complementarios de Política (compras sostenibles, apoyo a Mipymes, emprendimientos de innovación, desarrollo de ciencia y tecnología, entre otros) se debe considerar y convocar a proponentes entre los cuales puedan encontrarse organizaciones sociales o agrupaciones de trabajadores, de mujeres, jóvenes y Mipymes, entre otros, según el caso. Esto implica que debe haber coherencia entre los requisitos habilitantes y las capacidades de los grupos sociales que se quieren promover, y abstenerse de realizar procesos que en la forma parecen cumplir con esos objetivos secundarios, pero que en la práctica no permiten realmente la participación de estos grupos.

Por ejemplo, si se busca la participación de Mipymes, se debe identificar que estas existan en el sector económico, y ajustar los requisitos habilitantes a la situación jurídica, financiera y de experiencia propia de este tipo de empresas. No es efectivo determinar criterios de desempate a favor de las Mipymes cuando los requisitos habilitantes impiden que éstas lleguen a la fase de evaluación.

Otra forma de fomentar el cumplimiento de Objetivos Complementarios de Política, pero de manera indirecta es cuando, por ejemplo, no existan organizaciones sociales con la capacidad de satisfacer la necesidad requerida. En este caso se puede exigir que los proveedores existentes en la región vinculen en la ejecución del contrato a las poblaciones objeto de la política.

Así mismo, se pueden incluir dentro de las especificaciones técnicas o requisitos para la ejecución del contrato exigencias sobre sellos inclusivos, cumplimiento de normas de responsabilidad social empresarial, programas de vinculación de poblaciones especiales, entre otros.



Ejemplos

- El Comprador Público desea vincular a la mujer cabeza de hogar en los procesos de contratación pública y para ello contempla como condición contractual que en la ejecución del contrato se vincule a mujeres cabeza de familia en un porcentaje determinado. Con esta obligación el Comprador logró cumplir su objetivo complementario de política de inclusión social incluyendo a mujeres cabeza de familia en la ejecución de procesos de contratación.
- En la contratación del servicio de alimentación de los niños de los colegios públicos en la jornada escolar, el Comprador Público decidió que la dotación de alimentos debía contemplar compras incluyentes y criterios de sostenibilidad, y como condición contractual exigió a los proveedores adquirir los alimentos a productores de la región, pequeñas asociaciones de campesinos, organizaciones de madres cabeza de familia en mercados verdes o con sellos verdes.

Para orientar la elaboración de estos documentos se recomienda consultar el numeral 13. Planeación contractual, del presente documento y atender a lo dispuesto para identificar objetivos complementarios de política, como son la incorporación de criterios ambientalmente sostenibles [MAJA01.04.01.P001.G001 Guía de compras públicas con enfoque de sostenibilidad ambiental](#), promoción de la inclusión de personal vulnerable en las compras públicas, guía compras sostenibles, promoción de la inclusión de personal vulnerable en las compras públicas [MAJA01.04.01.P001.G002 Guía de compras públicas con enfoque de inclusión social](#), y fomentar los procesos de compra de tecnología e innovación para satisfacer las necesidades de la Entidad, [MAJA01.04.01.P001.G003 Guía de compras públicas con enfoque de innovación](#).

8.2.3. Identificación y administración de los riesgos

El Comprador Público deberá contar con conocimientos sobre la administración de los eventos que puedan afectar la satisfacción de la necesidad, elevar los costos previstos o generar una gestión contractual deficiente. El análisis de riesgos debe contemplar los eventos que puedan:

- Impedir la amplia participación de proponentes.
- Impedir la adjudicación y firma del contrato.
- Impedir la eficacia del proceso (relación de Valor por Dinero).
- Impedir la satisfacción de la necesidad.
- Alterar la ejecución del contrato.
- Generar retrasos en el cronograma de ejecución.
- Imposibilitar el cumplimiento de la oferta.
- Modificar el equilibrio económico del contrato.
- Afectar la reputación y legitimidad de la Entidad.

La identificación y administración de los riesgos debe contemplar todas las etapas del proceso de contratación, desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien, y no sólo el riesgo que pueda afectar la ejecución del contrato.

Se debe considerar que los riesgos son diferentes para cada tipo de contrato y que, según la modalidad de selección, existirá la obligación de hacer audiencia de asignación de riesgos. En todas las modalidades de selección se debe publicar

el análisis de riesgos realizado.

La valoración del riesgo permitirá al Comprador Público establecer:

- Quién debe asumir los riesgos.
- Cuáles riesgos pueden ser mitigados a través de ajustes a la estructura del proceso; por ejemplo, mediante el ajuste de los requisitos habilitantes o requisitos técnicos mínimos.
- Cuáles riesgos deben ser cubiertos con amparos, garantías o declaraciones del proponente.
- De qué forma se pueden mitigar los riesgos.
- Cuáles son los mecanismos de seguimiento al tratamiento de los riesgos.

Así mismo, una eficiente valoración del riesgo le permitirá tomar decisiones oportunas sobre requisitos habilitantes, normas técnicas aplicables, o especificaciones de los bienes, obras o servicios. Por ejemplo, el análisis puede determinar la necesidad de realizar pruebas para recibir los bienes, obras o servicios, exigir requisitos de acreditación profesional, en general todo lo que permita reducir la probabilidad del riesgo y establecer una relación con el proveedor orientada a obtener los resultados esperados de forma eficiente.



Ejemplo

- El Comprador determinó que en un contrato de obra pública existe el riesgo del proveedor de no conseguir financiación para cumplir con el objeto del contrato. Si el Comprador considera que este riesgo es alto o muy probable, se podría mitigar exigiendo unos indicadores financieros más altos, mayor liquidez o menor nivel de endeudamiento, requisitos que se convierten en factores habilitantes.
- En un contrato de suministro de alimentos para los niños de colegios públicos se considera que existe el riesgo de intoxicación de los menores por malas prácticas en los manejos de alimentos. Por ello, se puede establecer en el contrato, como requisito de calidad la acreditación del proveedor en la norma técnica ISO22000, o la acreditación profesional del equipo de trabajo, en temas de inocuidad alimentaria. Estos requisitos de calidad se incluyeron en la minuta contractual para ser exigidos al proveedor, lo que generó una relación más eficiente entre la calidad de los alimentos y la satisfacción de los niños (usuarios).



Para tener en cuenta:

- Elaborar los estudios previos con suficiente antelación, según la complejidad del proceso, incorporando el resultado del diálogo abierto con proveedores, expertos y usuarios, representará ahorros de tiempo y la consideración de alternativas adecuadas que tendrán un impacto positivo en la ejecución del contrato.
- Los requerimientos plasmados en los estudios y documentos previos concretan la generación de Valor por Dinero. Fijarlos de forma adecuada permitirá contar con las especificaciones que satisfacen la necesidad y garantizar que la oferta elegida sea aquella que ofrezca la mejor relación entre calidad, ciclo de vida, sostenibilidad, cumplimiento de objetivos complementarios y precio.
- Los requisitos habilitantes deben garantizar que los proveedores que pasen esa primera revisión tengan la capacidad jurídica, financiera, organizacional y de experiencia para cumplir con las condiciones del contrato y que, por tanto, las ofertas a evaluar sean comparables entre sí.
- Los criterios de evaluación deben estar orientados a complementar la selección del Contratista, en armonía con la necesidad establecida y la metodología para alcanzarla.

- Dentro de los requerimientos adicionales se pueden contemplar Objetivos Complementarios de Política.
- Elaborar un adecuado análisis de riesgos en cada proceso, permitirá adelantar con normalidad todas las fases del proceso contractual. El análisis de riesgos no debe realizarse como una formalidad; según el tipo de contrato y la modalidad de selección, debe comprender los riesgos y su relación con las especificaciones técnicas, los requisitos técnicos mínimos, los requisitos habilitantes, criterios de evaluación, garantías o formas de pago, entre otros.

8.3. Elaboración del pliego de condiciones o invitación pública

El pliego de condiciones es el documento que contiene las reglas del proceso de contratación, en el caso de la modalidad de selección de mínima cuantía se denomina invitación pública teniendo en cuenta que es un documento que requiere menos aspectos a considerar pero que para efectos prácticos también establece las condiciones bajo las cuales se adjudicará el contrato a la mejor oferta.

El pliego de condiciones debe dar claridad a los interesados sobre aspectos como:

- El objeto, plazo del contrato, lugar de ejecución y valor estimado del contrato.
- La modalidad del proceso de selección y su justificación.
- La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.
- Los documentos que hacen parte del proceso de contratación.
- Las reglas para la presentación de las ofertas, incluyendo la propuesta económica.
- Las reglas de subsanabilidad, causales de rechazo de las propuestas.
- El cronograma del proceso, indicando que hará parte de los pliegos electrónicos cuando aplique.
- El idioma del proceso y las reglas de validez de documentos otorgados en el exterior.
- La forma de comunicarse con la Entidad durante el proceso.
- Los requisitos habilitantes, los requisitos de evaluación y de asignación de puntajes así como los criterios de desempate de ofertas.
- Los riesgos asociados a la ejecución del contrato y las garantías que exigirá la Entidad.
- La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.
- Las reglas especiales del proceso atendiendo a la modalidad de contratación.
- Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato.
- El plazo dentro del cual la Entidad Estatal puede expedir Adendas.

Además de lo anterior, el pliego de condiciones debe estar acompañado por la minuta del contrato para que los oferentes puedan conocer de antemano las cláusulas que regirán el acuerdo de voluntades y los formatos o anexos necesarios para realizar sus ofrecimientos. De igual forma, en algunos procesos se exigirá la publicación de un Aviso de Convocatoria que contiene información puntual sobre el proceso para informar a los interesados, entre otras cosas, si la convocatoria es susceptible de ser limitada a mipymes, si está cobijada por algún Acuerdo Comercial, el valor estimado y la apropiación presupuestal correspondiente así como el lugar y oportunidad de consulta de los documentos del mismo.

9. El proceso de selección

La selección inicia con la publicación del aviso de convocatoria, los estudios y documentos previos, el estudio del sector, el proyecto de pliegos de condiciones o invitación pública y sus anexos, y finaliza con la evaluación de las ofertas y la elección del proveedor con el cual se suscribirá el contrato.

9.1. Publicación y adendas del proceso de contratación

Una vez publicado el proyecto de pliego de condiciones o invitación, los interesados pueden presentar observaciones; estas deben revisarse y contestarse. Las observaciones que permitan al Comprador Público tener mayor participación, especificaciones técnicas más apropiadas para atender la necesidad, mitiguen riesgos, y en general estén orientadas al cumplimiento de los principios que rigen la contratación, pueden ser consideradas por el Comprador para realizar los pliegos y documentos definitivos.

Una vez que la Entidad ha otorgado la oportunidad a los interesados para realizar sus observaciones y ha resuelto las mismas, dará apertura formal al proceso de contratación mediante un acto administrativo en el cual se indicará la disponibilidad presupuestal, si la convocatoria fue limitada a mipymes y el plazo establecido para recibir ofertas. Este acto administrativo irá acompañado de los documentos definitivos del proceso y en los procesos de mínima cuantía no será necesario.

El pliego de condiciones o invitación se puede modificar por medio de adendas. Estas modificaciones pueden originarse por una revisión oficiosa de la Entidad^[02], por las aclaraciones y solicitudes de información realizadas por los posibles oferentes, o por solicitudes de terceros interesados, ciudadanía y órganos de control, que permitan al Comprador Público considerar aspectos que no habían sido tenidos en cuenta en la planeación del proceso de selección. En todo caso, las modificaciones adelantadas por medio de adendas no deberían alterar los elementos esenciales del proceso de selección.

Las adendas pueden expedirse a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, y en las licitaciones públicas tres días antes de la hora fijada para su presentación. En todos los casos, las adendas deben expedirse siempre en horarios y días hábiles. Luego del cierre del plazo para recibir ofertas, solo puede modificarse el cronograma del proceso, en lo relacionado con el plazo para la evaluación y la adjudicación del contrato.

Si bien la norma permite que en los procesos adelantados por modalidades diferentes a la licitación pública las adendas se realicen hasta un día antes del cierre del plazo, resulta prudente dar a los proponentes el plazo suficiente para ajustar sus ofertas, según la naturaleza de la modificación. Si la adenda sólo pudo publicarse el día antes de la fecha de cierre, se recomienda como una buena práctica, ampliar el plazo de recepción de ofertas y ajustar el cronograma, para respetar los principios de igualdad de proponentes, transparencia del proceso y promover una amplia participación.

En cualquier caso, toda adenda, como un acto administrativo que aplica a todos los posibles interesados y, por tanto, de carácter general, debe ser motivada estableciendo las razones que dieron origen a la modificación de los pliegos o al cronograma y la coherencia con los cambios introducidos en la adenda.



Ejemplo

- El Comprador publicó una adenda a un proceso contractual, a las nueve de la noche del último día permitido para realizar adendas según el cronograma del proceso. Si bien expidió la adenda dentro de la fecha establecida, no cumplió a cabalidad con la norma pues la publicación no se realizó en horarios hábiles. A pesar de que el SECOP permite realizar publicaciones las 24 horas del día, estas publicaciones deben realizarse en horas hábiles. Realizar publicaciones y modificaciones en días y horas hábiles es una buena práctica que permitirá una amplia participación, en especial, si las adendas se publican con algunos días de anticipación al cierre.

[02] Que debería ser excepcional pues debería referirse a aspectos que no habían sido tenidos en cuenta en la planeación del contrato.

9.1.1. Situaciones que pueden presentarse durante el proceso contractual

Si durante el desarrollo del proceso de selección se presenta alguna de las causales de revocatoria contempladas en la Ley, el ordenador del gasto podrá revocar el acto administrativo de apertura, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para realizar el saneamiento del proceso, este saneamiento comprende entre otras, llevar al proceso a una etapa anterior en la que se encontraba, siempre y cuando obedezca a la necesidad de corregir defectos o irregularidades de procedimiento o de forma que no constituyan causales de nulidad del contrato y que con ello no se limite la concurrencia de oferentes cuando las condiciones técnicas así lo permitan y garantizando el cumplimiento de todos los principios de la contratación pública, la función administrativa y las normas contempladas en el procedimiento administrativo.

De igual forma si se produce alguna situación de interés público o general que requiera analizarse y que pueda afectar el normal desarrollo del proceso de selección, éste podrá ser suspendido, mediante acto administrativo motivado mientras se adoptan medidas para garantizar su continuidad. Todas estas actuaciones deberán estar debidamente fundamentadas, desde la óptica técnica, jurídica y financiera y deberá darse publicidad a los interesados, así mismo dicho acto administrativo deberá indicar la fecha en la cual se estima retomar el proceso contractual en la etapa en la cual fue suspendido, situación que debe ser informada a los interesados por SECOP o la plataforma de publicidad por la cual se adelanta el proceso contractual para que estos puedan conocer las actuaciones siguientes, así mismo se deberán actualizar los cronogramas del proceso garantizando los plazos contemplados en la ley para las distintas actuaciones pendientes por adelantarse.

Ahora bien, durante el proceso pueden presentarse situaciones diferentes a aquellas de interés público o general que son excepcionales, caso en el cual, no necesariamente requieren la expedición de un acto administrativo de suspensión y que pueden obedecer, por ejemplo, a fallas técnicas en la plataforma de publicidad o la necesidad de resolver observaciones, peticiones y/o recursos, entre otras actuaciones que no configuran una suspensión del proceso contractual como tal sino una suspensión de las actuaciones que se están adelantando que pueden verse afectadas, por ejemplo, durante la realización de una subasta electrónica a través de SECOP II, si se presentan fallas que impidan a los oferentes presentar sus Lances, la subasta debe ser suspendida y cuando la falla técnica haya sido superada la Entidad Estatal debe reiniciar la subasta, en estos casos bastará con la información que se publique a través de los canales de comunicación dispuestos en el proceso explicando la situación y las medidas adoptadas, como la nueva fecha de realización y/o los ajustes en el cronograma, o en caso de indisponibilidad de la plataforma de SECOP, casos en los cuales se deben atender los protocolos establecidos por la entidad que la administre, sin embargo, como se indicó antes, dichas actuaciones no obedecen a la suspensión como tal del proceso sino a la suspensión de determinadas actuaciones mientras se adoptan medidas para ser retomadas. Situación similar se presenta durante la audiencia de adjudicación, la cual puede suspenderse si obedece al análisis de observaciones recibidas que a juicio de la Entidad requieran un estudio minucioso y su solución pueda incidir en el sentido de la decisión a adoptar; en este caso la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado, sin embargo, se deberá dejar constancia en el acta de la misma tanto los fundamentos que motivan la suspensión como la fecha en la cual será retomada la diligencia, en estos casos siendo el ordenador del gasto quien la preside, no será necesaria la expedición de un acto administrativo pues estas motivaciones deberán constar tanto en el acta como en la resolución de adjudicación y/o declaratoria de desierta del proceso contractual.

Es importante analizar las observaciones presentadas al proyecto de pliegos, a los pliegos de condiciones definitivos, a las respuestas dadas en cada etapa y a las modificaciones realizadas, para establecer si estas modificaciones se originaron por deficiencias en la planeación del proceso o si, por el contrario, responden a aspectos imprevisibles y originados por el curso normal del proceso, al igual que si se presentan situaciones que alteran el normal desarrollo del proceso para prever este tipo de situaciones a futuro. De esta forma es posible determinar si a partir de las observaciones o adendas se pueden obtener lecciones aprendidas y buenas prácticas para los siguientes procesos de contratación.

9.2. Evaluación de ofertas

El proceso de selección es un conjunto de reglas estrictas y detalladas. La evaluación tiene como propósito seleccionar la oferta idónea para satisfacer la necesidad que dio origen al proceso. La mejor oferta es aquella que ofrece la combinación más favorable en términos de calidad, ciclo de vida, sostenibilidad, cumplimiento de Objetivos Complementarios de Política y precio, de acuerdo con las condiciones establecidas en los documentos del proceso de contratación.

Al momento de evaluar las ofertas se garantizará la transparencia del proceso y la evaluación objetiva. Para lograr esto, los pliegos de condiciones deben establecer de forma clara y precisa los requisitos técnicos mínimos, los requisitos habilitantes y los criterios de evaluación acorde con los requerimientos planteados para atender la necesidad. Por consiguiente, el evaluador debe limitarse a aplicar las fórmulas de evaluación previstas en los pliegos de condiciones y aplicar el principio de selección objetiva y primacía de lo sustancial sobre lo formal.

En relación a los requisitos subsanables y los plazos para la entrega de los documentos que acreditan dichos requisitos, es recomendable tener en cuenta lo siguiente:

- Solicitar documentos tiene como propósito subsanar o aclarar información incompleta que impida realizar el ejercicio de selección en igualdad de condiciones.
- El Comprador sólo puede solicitar a los oferentes todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, ni modifiquen la oferta presentada. Con respecto a aquellos requisitos que otorgan puntaje, si es necesario, pueden ser sujeto de solicitud de aclaración por parte del Comprador, caso en el cual se pueden recibir documentos aclaratorios sobre la información inicialmente aportada, mas no cambios en dicha información o sustitución por otra.
- La subsanación de requisitos debe ser entregados hasta el término de traslado del informe de evaluación que corresponda a cada modalidad de selección, salvo lo dispuesto para el proceso de mínima cuantía y para el proceso de selección a través del sistema de subasta cuya subsanación es aceptable hasta el momento previo a su realización. En este último caso se recomienda a los equipos estructuradores establecer en el cronograma del proceso un plazo prudencial entre la solicitud de subsanación y la invitación a los oferentes a participar de la subasta con el fin de que no se presenten subsanaciones de último minuto que retrasen el inicio de la misma.
- Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso, es decir, que el requisito se haya cumplido después de la fecha de recepción de ofertas.
- Del informe de evaluación, se correrá traslado a los interesados como mínimo durante un (1) día hábil para el proceso de mínima cuantía; durante tres (3) días hábiles para los procesos de concurso de méritos y selección abreviada; y por cinco (5) días hábiles para el proceso de licitación pública. Este será el plazo otorgado a los oferentes para presentar documentos que requieren ser subsanados.
- El término de traslado para subsanar o aclarar algún requisito, es perentorio y preclusivo, es decir, que las subsanaciones y aclaraciones presentadas de manera extemporánea no podrán ser tenidas en cuenta y el Comprador deberá rechazar dicha oferta en caso de no haber subsanado el requisito solicitado o no otorgar el puntaje respectivo si no fue aclarado el requisito ponderable.
- Si en el informe de evaluación se deja la salvedad de que no se evaluó la oferta de alguno de los participantes por no haber subsanado y el oferente acredita los requisitos en el traslado del informe de evaluación, el Comprador debe actualizar dicho informe y publicarlo en el SECOP.
- Se deben otorgar los mismos plazos para la subsanación a cada proponente, en caso de que alguno no sea evaluado, se debe correr el mismo término del traslado otorgado a los demás oferentes.
- La no entrega de la garantía de seriedad de la oferta junto con la propuesta, pues su no entrega no es subsanable y constituye causal de rechazo.
- Si como consecuencia de una subsanación hay lugar al cambio del informe de evaluación, la ley no establece la obligatoriedad de otorgar un nuevo plazo para el traslado del mismo, ni que sean los mismos plazos contemplados

para el primer informe, sin embargo como buena práctica se recomienda ponerlos en conocimiento de los interesados antes de continuar con el procedimiento de adjudicación y/o declaratoria de desierta a fin de que los participantes tengan oportunidad de conocer la recomendación del comité evaluador y advertir cualquier situación que haya podido ser omitida y que conduzca a alguna invalidación del proceso.

- En los procesos en los que la Ley determine la necesidad de realizar audiencia de adjudicación, los proponentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por el Comprador a las observaciones presentadas al informe de evaluación.
- En la audiencia de adjudicación de los procesos de licitación de obra pública se podrán hacer observaciones al informe de evaluación y se decidirá sobre dichas observaciones en la misma audiencia.

El Comprador Público debe tener en cuenta el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés aplicable en la contratación. Al evaluar las ofertas, si el Comprador se percató de la existencia de alguna de estas limitaciones debe aplicar las medidas correspondientes al caso. Conocer este régimen evitará que se presenten causales de nulidad del futuro contrato.

9.2.1. Identificación de precios artificialmente bajos

Como quiera que el precio puede ser un factor determinante para seleccionar la mejor oferta, se debe prestar atención a las propuestas con valores artificialmente bajos. El evaluador podrá detectar una desviación anormal al comparar las ofertas y el análisis realizado en el estudio del sector y de ser procedente solicitar aclaración al proponente sobre su oferta. Si la explicación dada por el proponente resulta satisfactoria para el Comprador, la oferta continuará siendo objeto de evaluación. Si por el contrario la explicación dada por el oferente no es lo suficientemente concluyente o justificada podrá dar lugar al rechazo de la propuesta. Todas estas acciones preventivas podrán evitar incumplimientos futuros por parte del Contratista o solicitudes de ajustes al precio en la ejecución del contrato.

9.2.2. Desempate de ofertas

Si realizada la evaluación de las ofertas y el Comprador Público advierte que dos o más ofertas obtuvieron el mismo puntaje, se deberán aplicar los criterios de desempate establecidos en la normativa vigente, los cuales, aun cuando no hayan sido incluidos en pliego de condiciones se entiende que son disposiciones de carácter general que deben ser aplicadas en el proceso. En dicho caso, el evaluador verificará el cumplimiento de cada uno de los requisitos contemplados de forma sucesiva y excluyente para seleccionar al oferente favorecido. La acreditación de estos requisitos debe realizarse con la presentación de la propuesta, no habrá lugar a solicitud de subsanaciones de estos documentos pues al igual que los requisitos que otorgan puntaje, estos son necesarios para la comparación de ofertas, por lo tanto su no presentación no será objeto de subsanación.



Ejemplo

- El Comprador abrió un proceso para contratar el servicio de vigilancia. Entre los requisitos exigidos, se solicitó que el Coordinador del Contrato de Vigilancia por parte del Contratista contará con Especialización en Recursos Humanos, Responsabilidad Social Empresarial y/o Gestión del Talento Humano o similar. Este requisito se calificaba. Al recibir las ofertas se solicitó a uno de los proponentes aclarar si el Coordinador propuesto contaba con la Especialización solicitada en los pliegos de condiciones. El proveedor adjuntó la certificación de la Especialización. El Comprador adjudicó el contrato a este proveedor. El acto de adjudicación fue demandado por otro proveedor por cuanto los aspectos evaluables de las propuestas no podían ser subsanados.
- El Comprador se encuentra evaluando la oferta de un proponente que adjuntó el Certificado de Existencia y Representación Legal con fecha de expedición de seis meses anteriores al cierre del proceso. El Comprador solicita subsanar dicho requisito por cuanto en el pliego de condiciones se estableció una vigencia del documento igual o inferior a un mes anterior al cierre del proceso. Si

debido a la subsanación, el proponente adjunta un documento con fecha de expedición posterior al cierre, es válida esta certificación porque lo que se pretende acreditar con este documento es que el proponente está constituido legalmente como mínimo un mes antes de la presentación de las propuestas y tiene capacidad jurídica para ser adjudicatario del contrato. Ahora bien, el comprador si debe verificar que las características consignadas en el documento sean anteriores al cierre del proceso, por ejemplo, que no exista un nuevo nombramiento de representante legal porque quien presentó la oferta no lo era al momento del cierre, o que el proponente haya actualizado su objeto social para participar en el proceso porque cuando presentó la propuesta no lo tenía, entre otros aspectos que pueden ser verificados a través de este documento.

9.3. La adjudicación

La adjudicación es el acto administrativo mediante el cual el Comprador Público adjudica el contrato a la oferta más favorable para la Entidad y que se ubica en el primer orden de elegibilidad en la evaluación. La adjudicación obliga al Comprador y al proponente elegido a suscribir el contrato.



Para tener en cuenta:

- La selección se realizará previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de condiciones o invitación. Unos buenos criterios de evaluación permitirán elegir la oferta que ofrezca la mejor relación entre calidad, ciclo de vida, sostenibilidad, cumplimiento de objetivos secundarios y precio.
- El equipo evaluador debe ceñirse a los criterios de evaluación de forma objetiva.
- La evaluación es aquella recomendación realizada por el equipo designado para tal fin, en la cual se realizó un análisis de las ofertas recibidas y el cumplimiento de los requisitos establecidos a la luz del pliego de condiciones, indicando cual es la oferta más favorable para la Entidad, que puede ser adoptada o no por el Ordenador del Gasto, situación que debe ser motivada mediante acto administrativo.
- Es el acto administrativo de adjudicación el que define quién fue el proponente seleccionado para ejecutar el contrato.
- El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, éste podrá ser revocado.

En caso de que durante el proceso no se presenten las condiciones objetivas para seleccionar la oferta más favorable, o se configure alguno de los presupuestos establecidos en el pliego de condiciones o invitación y en la ley, la Entidad deberá declarar desierto el proceso de selección mediante acto administrativo debidamente motivado.

10. La implementación eficiente del contrato



Una vez suscrito el contrato, éste se convierte en ley para las partes y lo que allí se pacte deberá cumplirse. La suscripción del contrato es la finalización de la etapa de selección. El contrato es de carácter solemne, se perfecciona cuando se logra un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se pone por escrito. En los contratos deberán incluirse las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y los principios relacionados con la actividad contractual.

Para garantizar que los resultados sean los esperados, el contrato deberá contener las condiciones presentadas por el proveedor en su oferta y los requisitos exigidos por el Comprador en los pliegos y en los estudios previos. La ejecución del contrato es el momento en el cual todas las consideraciones planteadas en el proceso con el propósito de obtener el mayor Valor por Dinero se concretan.

Para dar inicio a la ejecución del contrato se debe contar con los siguientes requisitos:

- La ficha técnica de impuestos y contabilidad.
- El registro presupuestal de compromiso, que respalde el valor del contrato y la forma de pago pactada.
- La aprobación de las garantías otorgadas por el Contratista, cuando estas se hayan solicitado.
- La designación del supervisor.
- La suscripción del acta de inicio cuando así se determine en los pliegos de condiciones o en el contrato. Por ejemplo en los contratos que tienen interventoría.
- Todas las demás condiciones exigidas en los documentos del proceso a fin de dar inicio a la ejecución.

10.1. Seguimiento contractual

El seguimiento contractual es el conjunto de actividades interdisciplinarias que verifican aspectos administrativos, jurídicos, técnicos, económicos, financieros y ambientales sobre el cumplimiento del contrato. Esta labor debe ser permanente y realizarse bajo los mismos criterios con los que se estructuró el proceso de contratación; el rol de quien ejerce la función de supervisión exige un compromiso con el cumplimiento del contrato y con la obtención de los resultados esperados y, por lo mismo, no debe ser una tarea de revisión sólo formal.

El seguimiento del contrato se realiza a través de interventores y/o supervisores y debe designarse para todos los negocios jurídicos. Desde la etapa de planeación, el Comprador Público debe definir si la vigilancia del contrato deberá llevarse a cabo a través de supervisión y/o interventoría. La vigilancia contractual busca:

- Garantizar el cumplimiento de los principios de la contratación.
- Obtener los resultados esperados con el contrato en las fases de planeación y selección.
- Tutelar la transparencia de la actividad contractual.
- Proteger la moralidad administrativa.
- Prevenir la ocurrencia de actos de corrupción.
- Facilitar la comunicación entre las partes.

Los supervisores podrán solicitar el apoyo requerido según los perfiles y experiencia apropiados para la vigilancia del contrato. Así mismo, es importante que el supervisor conozca los manuales y documentos guía elaborados para apoyar su labor y que pueda capacitarse en temas específicos del contrato o en temas de contratación pública, ya que esto se verá reflejado en mejores ejecuciones contractuales.

El Comprador Público debe velar por que desde la estructuración del proceso de selección, la labor de vigilancia se apoye en herramientas que doten al supervisor e interventor de conocimiento en mecanismos de prevención del daño antijurídico, las cláusulas excepcionales al derecho común, el equilibrio económico del contrato, la liquidación, las declaratorias de incumplimiento y las sanciones aplicables a los contratistas, así como los tipos de responsabilidad del supervisor e interventor, sus facultades y deberes. Para conocer en profundidad los lineamientos relacionados con la supervisión contractual en la Administración Central Distrital consulte numeral 14. [Vigilancia contractual](#) del presente documento.

10.1.1. Seguimiento a la ejecución del contrato y pagos

Durante la ejecución del contrato el supervisor o interventor debe realizar un seguimiento proactivo al desarrollo de las obligaciones pactadas, generando alertas tempranas ante el Contratista y el ordenador del gasto, cuando encuentre situaciones que así lo requieran. El supervisor o interventor debe documentar las acciones adelantadas en el desarrollo de su labor utilizando los medios de comunicación oficiales de la Entidad.

Los informes de supervisión realizados por los supervisores o interventores deben plasmar los avances realizados para el logro de los resultados, las oportunidades de mejora y las dificultades que se hayan presentado durante la ejecución contractual. Dichos informes deben ser publicados de manera permanente con el fin de promover la transparencia y la participación ciudadana.

En cuanto a la aprobación de los pagos, el supervisor o interventor debe tener presente que los valores y plazos de los mismos son estructurados para conservar un equilibrio entre los bienes, obras o servicios provistos por el Contratista y las obligaciones de la Entidad. Los pagos reflejan el análisis realizado por el supervisor o interventor del cumplimiento de los compromisos pactados por parte del Contratista y deben ser tramitados de manera oportuna, evitando demoras injustificadas que puedan conducir a retrasos en la ejecución del contrato o afectar el resultado final del mismo.

10.1.2. El manejo de los riesgos durante la ejecución

La matriz de riesgos es una herramienta útil para adelantar la labor de vigilancia de cualquier contrato, ya que es construida durante la elaboración de los estudios y documentos previos con el propósito de contemplar las situaciones que podrían generar incumplimientos y las posibles herramientas para preverlos. Esto puede orientar al supervisor o interventor, sobre los asuntos que deben llamar su atención y complementa los conocimientos que tenga el supervisor o interventor sobre el manejo de las situaciones de riesgo, el buen uso de las garantías y demás figuras que pueden amparar los contratos.

Cuando en la ejecución se presenta una situación que pueda generar incumplimientos, el supervisor o interventor debe saber qué mecanismos activar y cómo hacerlo para que, en caso de concretarse, el contrato no sufra un perjuicio mayor y la necesidad pueda ser satisfecha oportunamente.

Exigir los amparos y las garantías tiene trámites especiales y criterios de oportunidad que deben ser conocidos por el supervisor o interventor. El beneficio de la matriz de riesgos se complementa con el uso adecuado de las garantías y amparos o de los mecanismos legales pactados para exigir el cumplimiento.

10.1.3. Diferencias entre las partes

El supervisor y/o el interventor debe conocer perfectamente todos los documentos que hacen parte del negocio jurídico y actuar preventivamente requiriendo al Contratista el cumplimiento de sus obligaciones. También debe mantener constante comunicación con el ordenador del gasto, con el fin de trabajar conjuntamente en el cumplimiento del objeto contractual.

Ante diferencias entre el Contratista y la Entidad, se pueden originar reclamaciones administrativas, prejudiciales o judiciales. Para las reclamaciones administrativas se deben utilizar las herramientas creadas en la ley y/o pactadas en el contrato que apremien al Contratista al cumplimiento, como los procedimientos sancionatorios, las cláusulas excepcionales y en última instancia, las acciones judiciales.

Respecto de las reclamaciones prejudiciales o judiciales, el supervisor o interventor y ordenador del gasto deben acudir, previo conocimiento de las herramientas diseñadas para la prevención del daño antijurídico, al comité de conciliación. En esta instancia se orientará al Organismo sobre la viabilidad de utilizar alguno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de forma que se eviten procesos judiciales onerosos y largos.

Adicionalmente, como mecanismo extraordinario para garantizar que el equilibrio entre las obligaciones de contratante y contratista se mantengan durante la ejecución del contrato, se cuenta con la equivalencia económica del contrato. Este derecho/ obligación permite a las partes acordar modificaciones al contrato para restablecer el equilibrio cuando éste se ha perdido por aquellos eventos y requisitos señalados en la ley. El acuerdo de restablecimiento del equilibrio busca garantizar que el contrato se cumpla cabalmente y que la necesidad sea solventada cumpliendo con los fines del Estado.

Una buena vigilancia contractual preverá que estas formas de solucionar las diferencias entre el Contratista y la Entidad, las cuales serán eficientes si son rápidas para no entorpecer el curso del contrato, efectivas en la medida en que se logre evitar futuras reclamaciones y acuerdos con las normas y procedimientos que rigen la contratación pública.

10.1.4. Liquidación del contrato

Cuando lo establezca la ley o se pacte en el contrato, al finalizar la ejecución se debe realizar la liquidación del contrato dentro de los plazos fijados en las normas. La liquidación es un corte de cuentas entre las partes que permite establecer si existen obligaciones pendientes, realizar el balance financiero, contable y liberar, si es el caso, el presupuesto restante. La finalidad de la liquidación es declararse a paz y salvo por las obligaciones contraídas y prestar mérito ejecutivo si existe alguna obligación pendiente.



Ejemplos

- El Comprador adquirió la implementación de un software del sistema financiero de la entidad, su licencia de uso y su mantenimiento. El plazo de ejecución se cumplió y el proveedor solo cumplió con el 80% de las actividades pactadas. En los informes de supervisión se verificaba formalmente el cumplimiento del contrato, más no el resultado esperado. Al realizar la liquidación del contrato se hicieron los pagos en proporción al porcentaje de avance y se dejó como observación que el proveedor debía cumplir con las tareas de mantenimiento durante el tiempo pactado en el contrato, esto es, dos años posteriores a la finalización de la ejecución. El Comprador quiso que en el tiempo destinado al mantenimiento se finalizara el desarrollo del software. Dado que el software no se había desarrollado completamente, éste no pudo entrar en funcionamiento y no pudieron llevarse a cabo las labores de mantenimiento. La entidad, cumplidos los dos años de mantenimiento pactados en el contrato declaró el siniestro de incumplimiento, pero no pudo hacer efectivas las garantías por vencimiento de los plazos para su cobro. La necesidad no fue satisfecha y el pago surtido generó un detrimento.
- El Comprador suscribió un contrato para la implementación del sistema de gestión de calidad en la entidad, nombró como supervisor a un profesional del área de jurídica quien llevaba seis meses vinculado a la entidad. El supervisor verificó el cumplimiento de los requisitos de cada pago y los requisitos legales. Sin embargo, no contaba con la experiencia y el conocimiento sobre sistemas de gestión de calidad, lo que le impidió tener una vigilancia sobre el fondo del contrato y sobre los resultados del mismo. El supervisor designado no solicitó apoyo a las áreas responsables de la implementación del sistema y, en consecuencia, la calidad del servicio nunca fue constatada, por lo que la entidad debió contratar nuevamente la asesoría en la implementación del sistema de gestión de calidad en la siguiente vigencia.



Para tener en cuenta:

- La ejecución del contrato es el momento en el cual las consideraciones de Valor por Dinero que se pensaron en la planeación y en la selección, se concretan. Por ello, la labor de vigilancia contractual debe ser permanente y realizarse bajo los mismos criterios con los cuales se estructuró el proceso.
- Las modificaciones se deben considerar bajo los mismos criterios con los cuales se eligió la oferta.
- Una buena vigilancia contractual resolverá las diferencias de forma rápida y buscando llegar al resultado esperado, pero no dudará en recomendar al Ordenador del Gasto el uso de las facultades contractuales que le permitirán garantizar el cumplimiento, cuando ello sea necesario.
- Una buena vigilancia contractual utilizará de ser necesario y de forma oportuna, las garantías, las cláusulas exorbitantes, las facultades sancionatorias, para garantizar la correcta ejecución del contrato. Una ejecución eficiente garantizará que el bien, obra o servicio pactado en el contrato sea el que se reciba, en la oportunidad establecida y por el valor pactado.



11. Análisis de resultados

Al finalizar el contrato, el Comprador Público debe hacer un balance sobre el resultado obtenido con el contrato frente a la necesidad que le dio origen. Lo anterior puede incluir la satisfacción de las expectativas del Usuario Final o Beneficiario y del área misional que lo solicitó y la revaluación del Contratista. Este balance de resultados permitirá establecer si recibió lo que pidió, y si lo que pidió era lo que necesitaba.

Utilizar sistemas de información para consolidar y difundir la información de la contratación, así como para contar con datos que faciliten la medición de los indicadores, ayuda a evaluar los resultados del contrato. Sin embargo, el conocimiento de los resultados requiere de espacios de reflexión. Más allá del análisis de indicadores, conocer los resultados del contrato es determinar cuáles son los momentos claves del proceso; es decir, cuáles son esas situaciones en las que el Comprador Público debió interpretar y tomar decisiones estratégicas. Por ejemplo, casos en los que las normas o los pliegos de condiciones no fueron suficientes para tomar una decisión y el Comprador debió elegir la mejor opción para el logro de los resultados. Estos espacios de autonomía definen la experiencia de la contratación y el cumplimiento de las metas; transmitirlos hará que los siguientes procesos sean más eficaces.

El saber de la contratación está fragmentado en áreas y roles; las buenas prácticas u oportunidades de mejora identificadas por el Equipo Estructurador que elaboró el proceso de contratación pueden ser diferentes a las identificadas por el supervisor. Se debe lograr que el análisis de los resultados del contrato contemple los aportes de todas las partes que intervinieron en el proceso y los unifique para establecer futuras necesidades de planeación, orientación, articulación o apoyo.

Analizar los resultados significa comunicar aquello que cada contrato enseñó, las victorias y fallas que deben ser tenidas en cuenta para la elaboración de futuros procesos de contratación. Parte del análisis de satisfacción de necesidades es poder resaltar los múltiples beneficios de una contratación exitosa, los ahorros en tiempos y en dinero, las ganancias en calidad y ciclo de vida, así como los logros en sostenibilidad. Esta información, así como la relativa a las oportunidades de mejora, se debe consagrar y compartir abiertamente para cumplir con los principios de colaboración y transparencia.

El análisis de resultados no busca imponer sanciones, tiene como propósito principal el fortalecimiento y la mejora continua de los equipos de contratación, en aspectos como:

- Lecciones aprendidas y las buenas prácticas que podrían optimizar los siguientes procesos.
- Tareas y decisiones que permitieron lograr los resultados esperados.
- La pertinencia de las especificaciones técnicas solicitadas y los criterios de evaluación.
- La relación entre las especificaciones técnicas solicitadas y las recibidas en la ejecución del proceso.
- La suficiencia del presupuesto estimado.
- La oportunidad en los plazos establecidos para el cumplimiento de las obligaciones.
- La suficiencia de las labores de supervisión y apoyo, así como de las herramientas para ejercer esta labor.
- La coordinación con los procesos relacionados: contable, presupuestal, inventario, documental, información, talento humano.
- La identificación de procedimientos que representan obstáculos para la obtención de Valor por Dinero, para ajustarlos o simplificarlos.
- La efectividad en el uso de medios tecnológicos para la transparencia del proceso.
- La participación en el proceso de contratación.
- La efectividad en el análisis de datos y la toma de decisiones.
- Las necesidades de orientación para la profesionalización del Comprador Público.
- La efectividad en los medios utilizados para el manejo del riesgo.
- La necesidad de auditorías de costos a los procesos y procedimientos.

Para la comprensión de resultados se pueden realizar sesiones grupales con todas las áreas del Organismo que participaron en las diferentes etapas de la contratación, encuestas a proveedores e interesados, estudios y análisis sobre los indicadores de la contratación, verificar los formatos de revaluación de proveedores. En general, se pueden utilizar herramientas que permitan analizar los conocimientos adquiridos y las formas de mejorar continuamente el proceso de contratación.

Dentro de esta etapa es fundamental que se realice un balance sobre el seguimiento realizado a los procesos de contratación en los cuales se concibieron criterios de sostenibilidad ambiental, inclusión social o de innovación, conforme a los lineamientos que establece cada guía correspondiente.

El Departamento Administrativo de Contratación Pública utilizará la información del análisis de resultados para verificar la gestión de la contratación pública en la Administración y proponer lineamientos o ajustes que permitan su mejora.



Para tener en cuenta:

- Una vez finalizado el contrato, es recomendable realizar un balance sobre el resultado obtenido en relación a la necesidad que le dio origen. Este análisis podrá incluir la satisfacción de las expectativas del Usuario Final o Beneficiario y del área misional que solicitó la contratación.
- La revaluación del Contratista en el proceso genera una retroalimentación para el Comprador Público y mejora las actividades, procesos y procedimientos que garantizan la transparencia del proceso.
- Conocer los resultados, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, permitirá saber si las decisiones que se tomaron a lo largo del proceso fueron eficientes y cumplieron los propósitos del contrato, así como detectar las necesidades de orientación y coordinación para cumplir con las expectativas del Valor por Dinero en la contratación.

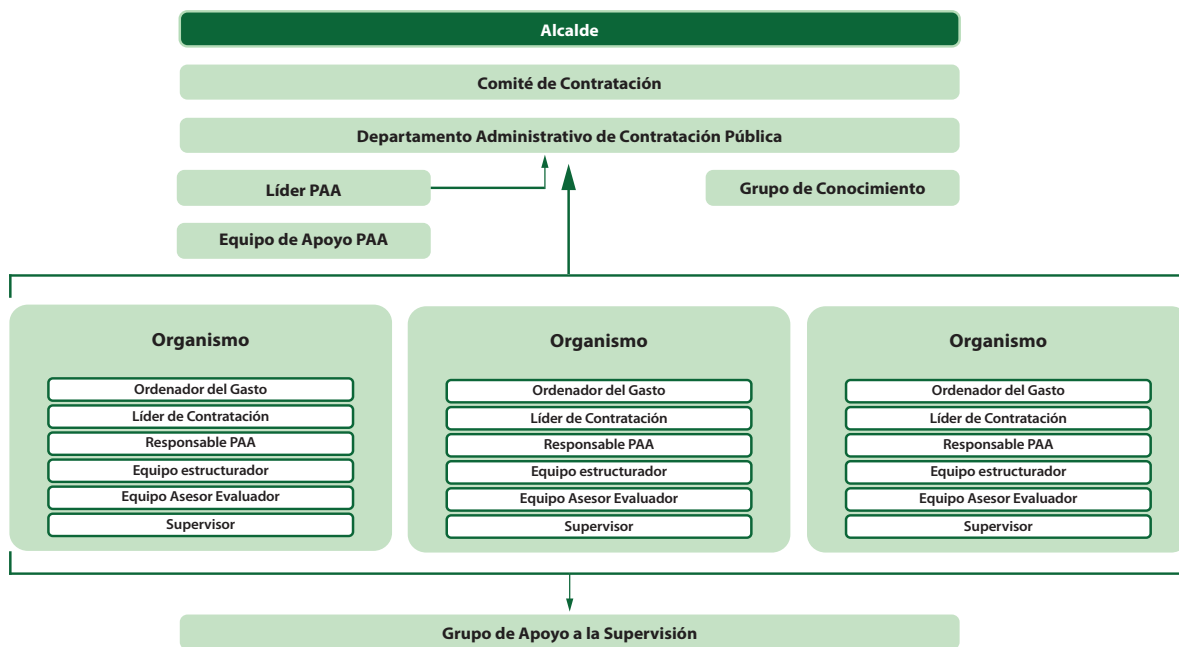


12. Instancias y actores

En virtud de las facultades de delegación y desconcentración, las funciones y tareas requeridas para llevar a cabo el proceso de contratación en sus diferentes etapas, se encuentran asignadas funcionalmente y con criterios técnicos entre diversos actores que componen la Administración Central del Distrito de Santiago de Cali.

Estas funciones tienen como cometido garantizar que, de forma armónica y colaborativa como un ciclo de aprendizaje y mejora continua, los diferentes actores dentro de los Organismos, así como las instancias transversales en la Administración Central Distrital puedan adelantar los procesos de contratación con transparencia, eficiencia e inclusión social. Bajo estos criterios, en este Anexo se encontrará la composición y funciones de los diferentes actores e instancias que participan en la contratación pública a nivel Distrital y en cada Organismo.

Gráfica 03. Actores e instancias de la contratación pública



A continuación, se detalla el propósito y las responsabilidades de las instancias de la contratación pública en la Administración Distrital.

Comité de contratación

El Comité de Contratación es un órgano de decisión y la máxima instancia en materia de contratación pública del sector central de la Administración Distrital. Las funciones del Comité de Contratación son:

- Aprobar el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) del Distrito.
- Aprobar las modificaciones del PAA.
- Estudiar, analizar y recomendar sobre los conflictos de interés, impedimentos y recusaciones que se pongan a su consideración, en todas las etapas del proceso contractual de los Organismos.
- Apoyar la elaboración, divulgación y aplicación de orientaciones normativas y de política pública en materia de contratación.

El Comité de Contratación será conformado por los siguientes funcionarios principales:

- » Director del Departamento Administrativo de Contratación Pública, quién lo presidirá
- » El Alcalde Distrital o su delegado

- » Director del Departamento Administrativo de Hacienda
- » Director del Departamento Administrativo de Planeación
- » Director del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública

Los integrantes del Comité de Contratación no podrán delegar su asistencia con excepción del Alcalde y podrán asistir a las sesiones con personal de apoyo que soporte la realización de las actividades necesarias para el cumplimiento de las funciones del Comité de Contratación.

El Comité sesionará de forma ordinaria una vez al mes y podrá celebrar reuniones extraordinarias cuando así lo requiera. A las sesiones se podrá invitar a otros funcionarios o contratistas, quienes tendrán voz, pero no voto en las decisiones.

Los organismos podrán solicitar la realización de sesiones extraordinarias cuando así lo requieran para garantizar una oportuna actualización del plan anual de adquisiciones siempre y cuando este sea el único requisito pendiente para culminar con la publicación del proceso contractual.

La Secretaría Técnica del Comité de Contratación estará a cargo del Líder del PAA, quien será el encargado de convocar y coordinar la logística de las sesiones, llevar la agenda de los asuntos a tratar, elaborar las actas de reunión del Comité de Contratación, así como llevar el archivo y seguimiento de los asuntos tratados.

Las decisiones del Comité de Contratación requerirán de una mayoría simple y para que pueda sesionar, requiere de la asistencia mínima de tres (3) de sus integrantes principales.

Líder del PAA del Distrito

El Líder del PAA será el Subdirector de Abastecimiento Estratégico del Departamento Administrativo de Contratación Pública, quien coordinará la elaboración, consolidación, aprobación y ajustes del PAA del Sector Central de la Administración del Distrito de Santiago de Cali.

Las funciones del Líder del PAA son:

- a) Coordinar la elaboración del PAA, de acuerdo con el procedimiento establecido.
- b) Presentar al Comité de Contratación el PAA de la Entidad para su aprobación, así como los ajustes que requiera.
- c) Organizar orientaciones para los profesionales designados como responsables del PAA de los organismos, mínimo una vez al año.
- d) Publicar el PAA aprobado y sus ajustes, verificando su oportuna publicación.
- e) Ejercer la Secretaría Técnica del Comité de Contratación.
- f) Realizar seguimiento al PAA y a sus modificaciones, promoviendo buenas prácticas de contratación.
- g) Generar alertas tempranas sobre la ejecución del PAA en la programación y condiciones establecidas para su desarrollo.

Grupo de apoyo a la supervisión

Este grupo es el encargado de brindar soporte y asesoría a los supervisores de contratos y convenios en ejecución que lo requieran.

El Grupo de Apoyo a la Supervisión será conformado por los siguientes funcionarios:

- a) Un profesional abogado del Departamento Administrativo de Contratación Pública con conocimientos en contratación estatal, quien lo coordinará.
- b) Un profesional designado por el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública.
- c) Un profesional designado por el Departamento Administrativo de Hacienda con conocimientos en asuntos financieros o presupuestales.

- d) Un profesional designado por el Departamento Administrativo de Planeación.
- e) El supervisor del contrato o convenio que remite la consulta.

Estos profesionales podrán ser designados por el ordenador del gasto del organismo respectivo de acuerdo con el tema objeto de consulta y para cada caso en particular a tratar. En el caso del coordinador del grupo de apoyo a la supervisión, será designado por el ordenador del gasto para que actúe de forma permanente en este rol.

El grupo sesionará cuando el funcionario que ejerza la supervisión de un contrato o convenio ponga en conocimiento mediante comunicación oficial, alguna inquietud o consulta susceptible de ser analizada en esta instancia.

De acuerdo con el tema objeto de consulta, el coordinador del grupo de supervisión convocará a los miembros del grupo para establecer las acciones que puedan dar solución al requerimiento del supervisor. En todo caso, los conceptos y/o recomendaciones que se efectúen en este grupo deberán ser informados a los ordenadores del gasto respectivos para que avalen las acciones establecidas. El coordinador del grupo y/o supervisor podrán invitar a expertos técnicos, jurídicos o financieros, quienes apoyarán la discusión según la especialidad del tema a tratar.

Las funciones del grupo serán las siguientes:

- a) Gestionar consultas en lo relacionado con las actividades técnicas, administrativas, financieras, contables y jurídicas del contrato en ejecución, las cuales deberán ser enviadas al Departamento Administrativo de Contratación Pública con los soportes y el análisis previo de la situación objeto de consulta, con el tiempo suficiente para efectuar el análisis respectivo.
- b) Elaborar y remitir un informe semestral al Comité de Contratación, con los temas de mayor consulta, si los hay, para identificar necesidades de la Administración y dirigir la política pública en la materia.

Grupo de conocimiento

El Grupo de Conocimiento es una instancia de colaboración y apoyo a la gestión del conocimiento en materia de contratación pública en la Administración Central Distrital, puesto que en él intervienen las personas encargadas de la gestión de las compras públicas que dinamizan las experiencias en la materia, atienden las problemáticas que se le presentan a la Entidad en el día a día y, por ende, proponen los aspectos relevantes a tratar como política pública al interior de la Administración.

Sus funciones son:

- a) Abrir un espacio de intercambio de experiencias y conocimientos entre los funcionarios y contratistas responsables de la contratación en la Administración Central Distrital.
- b) Debatir propuestas para las políticas de contratación que orienten y contribuyan a la mejora de la gestión contractual de la Administración Central Distrital.
- c) Hacer un balance sobre el comportamiento del sistema de compras públicas de la Administración Central Distrital y el uso de herramientas para mejorar la eficiencia, transparencia en los procesos de contratación, así como proponer mejores prácticas con base en las lecciones aprendidas de los procesos contractuales de la Administración.
- d) Proponer acciones de mejora para incrementar la colaboración entre los organismos de la Administración Central Distrital para implementar las políticas de contratación fijadas por el DACP.
- e) Trabajar con el Comité de Contratación en la creación de lineamientos que propendan por una contratación pública transparente, incluyente y eficiente, que atienda las realidades de la ciudad y sean implementadas por medio de un trabajo articulado entre los Organismos partícipes de la gestión contractual en la Administración Central Distrital.

El Grupo de Conocimiento será conformado por las siguientes personas:

- » Subdirector de Gestión del Conocimiento y la Innovación del Departamento Administrativo de Contratación Pública, quien lo coordinará.
- » Líder del PAA de la Administración Central Distrital.

- » Coordinador del Grupo de Apoyo a la Supervisión.
- » Líderes de Contratación y/o Gestores de Compras de los organismos que integran la Administración Central Distrital.

La Secretaría Técnica del Grupo de Conocimiento estará a cargo de la Subdirección de Gestión del Conocimiento y la Innovación del DACP o quien haga sus veces, quien será el encargado de convocar las sesiones, coordinar la logística de las mismas, llevar la agenda de los asuntos a tratar, elaborar las memorias de las sesiones y gestionar lo necesario para que las propuestas del Grupo sean consideradas al momento gestionar lineamientos y estrategias para mejorar la gestión contractual del Distrito.

Este Grupo se reunirá como mínimo una vez al año. A las sesiones se podrá invitar a otros funcionarios, contratistas o expertos en temas de contratación pública.

Actores de la contratación pública del organismo

A continuación, se detalla el propósito y las responsabilidades de los actores de la contratación pública en los Organismos de la Administración Distrital.

Ordenador del gasto

El Ordenador del Gasto es el delegatario del nivel directivo que tiene facultades para ejecutar el presupuesto del Organismo. También es la máxima instancia dentro del Organismo y tiene la facultad para aprobar los Documentos del Proceso y adjudicar el contrato, de acuerdo con las atribuciones que para tal efecto expida el Alcalde. En los procesos de compra pública innovadora, el ordenador del gasto hará las veces de Patrocinador^[01]

Como máxima instancia deberá determinar los procesos contractuales que se priorizarán para incorporar criterios responsables o que tienen vocación para implementar sus componentes (ambiental, social, innovación)

Responsable del PAA

El Responsable del PAA es la persona designada en cada organismo para gestionar la elaboración, consolidación y ajustes del PAA. Esta tarea podrá ser asignada a un profesional que conozca el funcionamiento del Organismo y trabaje en la articulación de las diferentes áreas que intervienen en la contratación.

Las funciones del Responsable del PAA son:

- Gestionar a través de la plataforma electrónica o el mecanismo dispuesto para tal fin, la elaboración del PAA en el Organismo, de acuerdo con el procedimiento establecido por el DACP.
- Asistir a las reuniones citadas por el Líder del PAA y colaborar en la consolidación del PAA del Distrito.
- Enviar al Líder del PAA a través de la plataforma electrónica o el mecanismo dispuesto para tal fin, el PAA del Organismo, así como las modificaciones que sean requeridas.
- Realizar seguimiento periódico al cumplimiento del PAA.
- Reportar al Líder de Contratación o al Gestor de Compras de su Organismo las adquisiciones programadas en el PAA con el fin de iniciar de manera oportuna la estructuración de los procesos de contratación.

[01] Patrocinador: Persona encargada de autorizar la iniciativa de Compra Pública para la Innovación desde el punto de vista directivo, mantener la alineación de la iniciativa con la estrategia de la organización, asegurar el apoyo de esta y velar por una adecuada asignación y dedicación de recursos al proyecto. Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente (2022) "Guía de Lineamientos de Compra Pública de Tecnología e Innovación"-CC-EICP-GI19

Líder de contratación

El Líder de Contratación será el Jefe de Oficina de la Unidad de Apoyo a la Gestión del Organismo. En el caso que no exista Jefe de Unidad de Apoyo a la Gestión, el Ordenador del Gasto designará un Líder de Contratación, el cual deberá ser un servidor público del nivel profesional, encargado de coordinar los procesos de contratación del Organismo. Las funciones del Líder de Contratación son las siguientes.

- a) Coordinar e impulsar los procesos de contratación del Organismo de acuerdo con la programación establecida en el PAA.
- b) Apoyar al Organismo respectivo en materia contractual.
- c) Realizar seguimiento, mediante verificaciones periódicas, al cumplimiento del cronograma de los procesos contractuales.
- d) Recomendar al Ordenador del Gasto sobre la conformación de los integrantes del Equipo Estructurador o la designación del profesional encargado de impulsar el proceso de contratación, según la modalidad de selección.
- e) Recomendar al Ordenador del Gasto sobre la conformación de los integrantes del Equipo Asesor Evaluador.
- f) Revisar los documentos durante las etapas del proceso de contratación y verificar su publicación según los términos establecidos en cada modalidad de selección.
- g) Verificar que el proceso a iniciar se ajuste a la modalidad de contratación seleccionada, que responda a las competencias fijadas por la Entidad y cumpla con los requisitos de aprobación para el inicio de la contratación, según la cuantía.
- h) Revisar y dar viabilidad a las garantías presentadas en la etapa de selección y contratación, como requisito previo a la aprobación del Ordenador del Gasto.
- i) Hacer el reporte de ejecución contractual y recopilar las lecciones aprendidas y buenas prácticas de la gestión contractual de la Entidad, de igual forma, suministrar la información contractual cuando sea requerido.
- j) Participar en el Grupo de Conocimiento.
- k) Apoyar al Ordenador del Gasto en la coordinación de todas las actuaciones administrativas durante el proceso de selección, la ejecución del contrato y hasta el cierre del expediente.
- l) Reportar las sanciones impuestas a contratistas al SIRI de la Procuraduría General de la Nación, verificar su publicación en el SECOP y reportar al RUP de las Cámaras de Comercio mediante el sistema electrónico dispuesto para el efecto.
- m) Garantizar que durante el proceso contractual el archivo documental se encuentre conforme las tablas de retención documental.
- n) Reportar la información que sea requerida por los entes de control, peticionarios o por el Departamento Administrativo de Contratación Pública, relacionada con la contratación efectuada por el organismo.
- o) Requerir a los equipos estructuradores, evaluadores o supervisores involucrados en las diferentes etapas, la información correspondiente al seguimiento de las compras públicas responsables.
- p) Consolidar la información generada sobre el seguimiento de las compras responsables en cada etapa a través del formato dispuesto para ello y remitirla al DACP por el medio solicitado y en las fechas estipuladas.

El Líder de Contratación podrá contar con un Gestor de Compras (servidor público o contratista) del nivel profesional o superior, el cual le brindará apoyo en el desarrollo de sus funciones, asimismo podrá apoyarse en el equipo de contratación del respectivo organismo para dar cumplimiento a las anteriores funciones.

En el caso del Departamento Administrativo de Contratación Pública el líder de Contratación será el Subdirector de Abastecimiento Estratégico, para todo lo relacionado con la adquisición de bienes y servicios de uso común, es decir, adquisiciones transversales al Distrito, y el Jefe de la Unidad de Apoyo a la Gestión, será el líder de contratación en los demás procesos necesarios para el normal funcionamiento del organismo.

Equipo de contratación

Los Organismos de la Administración Distrital deberán contar con un único equipo de trabajo multidisciplinario coordinado por el Líder de Contratación, el cual se encontrará conformado por servidores públicos y contratistas encargados de adelantar los procesos de contratación del Organismo. El Equipo de Contratación no constituye la creación de un grupo interno de trabajo a la luz de la normativa vigente.

Equipo estructurador

Para todos los procesos de contratación que se adelanten en el Organismo, el Ordenador del Gasto designará un Equipo Estructurador multidisciplinario, compuesto mínimo por tres servidores públicos y/o contratistas, quienes podrán ser profesionales o técnicos. El Equipo Estructurador debe contar con conocimiento jurídico, técnico y financiero con el propósito de elaborar todos los Documentos del Proceso de Contratación. En los procesos de compra pública innovadora se garantizará que los roles correspondan con los recomendados por Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, de acuerdo con su experticia, en los cuales se contará con i) un Técnico generador de la necesidad; ii) un Analista de Mercado; iii) un estructurador jurídico.

El Equipo Estructurador debe trabajar de manera articulada durante todas las etapas del proceso de contratación, lo cual implica consultarse entre sí y realizar reuniones para tomar las decisiones relacionadas con la compra.

Los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión podrán ser adelantados por una sola persona del nivel profesional que preferiblemente tenga formación jurídica.

Las funciones del equipo son:

- a) Realizar las mesas de trabajo para aclarar la necesidad a satisfacer y construir el requerimiento del proceso de contratación.
- b) Gestionar las mesas técnicas de trabajo con potenciales proveedores, consultas, entrevistas y demás herramientas de planeación necesarias para adelantar el proceso de contratación.
- c) Elaborar de manera articulada todos los Documentos del Proceso requeridos para adelantar la contratación.
- d) Determinar la modalidad de contratación aplicable y revisar que se cumplan las estipulaciones legales.
- e) Verificar las especificaciones técnicas y las alternativas de calidad de los bienes, obras o servicios requeridos.
- f) Determinar los requisitos técnicos mínimos y habilitantes que le permitan a la Entidad llevar a cabo una selección objetiva en el proceso de contratación.
- g) Determinar los criterios de evaluación del proceso de contratación.
- h) Identificar en el documento de estudio del sector, el análisis de pertinencia y viabilidad para la inclusión de criterios.
- i) Establecer las formas y plazos para los pagos del contrato.
- j) Gestionar los certificados de disponibilidad presupuestal necesarios para respaldar el proceso de contratación.
- k) Identificar, tipificar, asignar y estimar los riesgos que se puedan presentar, establecer los medios de mitigación y plasmarlos en la matriz de riesgos.
- l) Establecer las garantías exigidas en el proceso según el análisis de riesgo.
- m) Diligenciar, anexar y actualizar todos los documentos en los sistemas de información y en el SECOP o la plataforma de contratación electrónica que haga sus veces.
- n) Publicar los documentos del proceso de selección en los términos establecidos por la normativa aplicable.
- o) Enviar la convocatoria del proceso de contratación al Departamento Administrativo de Contratación Pública, para su divulgación en redes sociales de acuerdo con los lineamientos impartidos al respecto.
- p) Dar respuesta a las observaciones que se presenten dentro del proceso de selección.

- q) Proyectar las adendas al proceso en los términos establecidos en las normas.
- r) Preparar las audiencias desarrolladas durante el proceso de selección y elaborar las actas correspondientes.
- s) Reportar al líder de contratación el o los componentes del Modelo de Compras Responsables implementados en el proceso de contratación.

Equipo asesor evaluador

Para todos los procesos de contratación que se adelanten en el Organismo, el Ordenador del Gasto designará un Equipo Asesor Evaluador multidisciplinario, compuesto mínimo por tres servidores públicos y/o contratistas, quienes podrán ser profesionales o técnicos. El Equipo Asesor Evaluador debe contar con conocimiento jurídico, técnico y financiero con el propósito de evaluar las propuestas y verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el proceso de selección y en la ley.

Así mismo, es el equipo encargado de elaborar los informes de evaluación, recomendar al Ordenador del Gasto, la adjudicación o la declaratoria de desierto del proceso de selección, responder a las observaciones realizadas a su informe y de proyectar las respuestas a los recursos de reposición que se puedan recibir.

Este equipo podrá estar conformado por los mismos integrantes del Equipo Estructurador.

En los procesos adelantados bajo la modalidad de mínima cuantía, estas funciones podrán ser asignadas a una persona del nivel profesional. En los procesos bajo la modalidad de contratación directa no será necesaria la conformación del Equipo Asesor Evaluador.

Las funciones del equipo son:

- a) Informar oportunamente de los conflictos de interés para conformar el equipo asesor evaluador que se puedan presentar.
- b) Verificar los requisitos habilitantes, técnicos mínimos y de ponderación de los oferentes y sus ofertas, según lo señalado en los pliegos de condiciones o en la invitación pública.
- c) Solicitar las aclaraciones y/o subsanaciones pertinentes, según las normas aplicables.
- d) Verificar las aclaraciones y/o subsanaciones presentadas.
- e) Consolidar el informe de evaluación y recomendar la adjudicación o declaratoria de desierto, al Ordenador del Gasto.
- f) Dar respuesta a las observaciones del informe de evaluación.
- g) Preparar la audiencia de adjudicación y elaborar el acto administrativo de adjudicación, declaratoria de desierto, revocatoria directa o el que resuelve el recurso de reposición.
- h) Elaborar la minuta del contrato/convenio/aceptación de oferta.
- i) Tramitar los documentos requeridos para el perfeccionamiento y ejecución del contrato.
- j) Publicar todos los Documentos del Proceso desde su designación, de acuerdo con los términos establecidos por la normativa vigente.
- k) Actualizar el expediente de contratación físico y electrónico desde la recepción de propuestas hasta la adjudicación del proceso, de acuerdo con los lineamientos establecidos del proceso Gestión Documental.

Supervisores de contratos

Los supervisores son los responsables de ejercer las actividades de supervisión e interventoría (cuando aplique) de los contratos que se suscriban en la Administración del Distrito de Santiago de Cali, teniendo en cuenta la importancia de estos actores dentro de toda la estructura del proceso contractual, sus actividades, funciones y competencias se desarrollan en el numeral [14. Vigilancia contractual](#).

13. Planeación Contractual

La planeación es la etapa más importante dentro del proceso de gestión contractual, pues posibilita la satisfacción de la necesidad que dio origen a la compra y ayuda a controlar el riesgo de equivocaciones que resultan ineficientes en etapas posteriores.

Esta etapa inicia desde la incorporación de la compra en el Plan Anual de Adquisiciones y se profundiza durante la elaboración del estudio del sector. La fase de planeación de la adquisición, utilizando la herramienta del Plan Anual de Adquisiciones, busca realizar una exploración rápida y precisa del mercado, con el fin de identificar la necesidad, estimar el presupuesto y calcular los plazos de selección y ejecución. La fase de profundización complementa el análisis anterior al realizar una investigación más detallada y que inicia con la elaboración del estudio del sector, continúa con la preparación de los estudios y documentos previos y termina con la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o invitación.

Fortalecer la planeación estratégica de las compras en el Organismo es una forma de aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y el esfuerzo de los compradores públicos, quienes cuentan con poco tiempo para adelantar nuevas actividades dentro del proceso.

El presente anexo busca ofrecer una orientación al comprador público sobre las actividades y acciones que debe agotar para planificar los elementos del contrato, así mismo brinda una propuesta de guías para promover el Valor por Dinero, que comparten dos características transversales: (i) pueden ser usadas por un universo amplio y variado de compradores públicos pues no requieren de conocimiento técnico especializado, y (ii) promueven la transformación: pueden llevar a descubrimientos o innovación; permiten identificar y prevenir riesgos; amplían el rango de opciones y soluciones en el diseño y ejecución del contrato; y rompen barreras y prejuicios sobre los procesos de contratación pública.

Etapas en la planeación del contrato

Como se estableció en la parte general del Manual de Contratación, el modelo de compras de la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali está conformado por un subproceso de Planeación Estratégica de la Gestión Contractual, donde el Comprador Público identifica las adquisiciones que estima realizar durante la vigencia y tiene una doble funcionalidad pues sirve como una herramienta de planificación, programación y seguimiento y además de publicidad.

Una vez el organismo ha consolidado la información de sus adquisiciones en el formato establecido por la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, los equipos de contratación cuentan con un insumo para elaborar su contrato. Sin embargo, para llegar hasta la incorporación de la necesidad en la planeación y la suscripción del contrato, se deben agotar varias etapas contenidas en la Ley, y que deben ser de conocimiento de los compradores públicos. Estas etapas se encuentran desarrolladas en el Proceso de Gestión Contractual de la Alcaldía de Cali, y comprenden, entre otras, la elaboración del estudio del sector y la elaboración de los estudios y documentos previos y adelantar los procedimientos correspondientes.

Aunque lo anterior puede sugerir que se trata simplemente de diligenciar unos formatos, lo cierto es que esta etapa es fundamental para garantizar el éxito del proceso de compra y la satisfacción de la necesidad, pues estos documentos soportan todo el proceso de contratación y justifican la compra a realizar y los requisitos establecidos. De esta manera el estudio del sector, que no solo es elaborado por el rol financiero, como se suele confundir, sino que debe estar desarrollado por todo el equipo estructurador, válida aspectos como: especificidades de la necesidad, plazo y el presupuesto, identifica soluciones novedosas en el mercado y los riesgos que puede tener la compra, recomienda la modalidad de contratación, los criterios de habilitación y calificación que permitan escoger la mejor oferta para la Entidad y realiza un análisis sobre la capacidad del mercado para ofrecer los bienes o servicios requeridos por la Entidad. Por su parte, los Estudios Previos compendian todos los requisitos que deberán acreditar los interesados para ser adjudicatarios del contrato y las características del proceso contractual. Por lo anterior, es necesario que los compradores puedan conocer los pasos que deben agotar en estos procedimientos y las herramientas con que cuentan para ello.

Como se insinuó antes, es importante precisar que el ejercicio de planeación contractual requiere una serie de acciones que inician mucho antes de la suscripción del contrato e incluso desde su incorporación en el plan anual de adquisiciones y que nacen desde la formulación de las metas del plan de desarrollo, en el cual se trazan los objetivos del Gobierno y se establecen las prioridades de inversión, las cuales se consolidan a través de los proyectos de inversión

y en el caso de los recursos para el funcionamiento de cada organismo, desde la liquidación del presupuesto de cada vigencia fiscal, momento en el cual se proyectan las necesidades y se establece el presupuesto requerido para cumplir con las actividades propuestas para garantizar el interés común que persiguen las Entidades Públicas.

En este ejercicio de administración pública, los compradores son conscientes de que los contratos surgen de una necesidad previamente contemplada, motivo por el cual, el ejercicio de planeación contractual, contrario a lo que muchos piensan, es simple, pues obedece a las funciones que debe cumplir el organismo y garantizar los derechos que debe satisfacer con los servicios que presta, motivo por el cual, los primeros instrumentos a consultar son los manuales de funciones del organismo, el Plan de Desarrollo Distrital, los proyectos de inversión, Plan Operativo Anual de inversiones y el Decreto de presupuesto.

Por ejemplo, el indicador de producto del proyecto de inversión y la cantidad planteada en la meta pueden convertirse en los productos o entregables exigidos en el contrato, las actividades de nuestro proyecto de inversión pueden convertirse en el objeto del contrato, el presupuesto detallado indica cuánto recurso puede disponerse para cada actividad, si el contrato debe contemplar varios productos, etc. Con estas herramientas ya tendremos un horizonte hacia el cual orientar la compra pública.

A continuación se establecen las etapas que deben surtir en la Administración Central Distrital para una correcta planeación de las compras públicas.

Determinación de la necesidad y el tipo de compra que se pretende realizar

Un proceso contractual eficiente inicia con la verificación o identificación de la necesidad. Definir correctamente la necesidad al iniciar el proceso de contratación implica dotarlo de una base sólida sobre la cual avanzar en su desarrollo y acercarse de forma consciente al mismo desde el comienzo. La necesidad debe estar alineada con el objetivo o el resultado que requiere la Entidad.

Esto evitará una insatisfacción futura, un bien, obra o servicio innecesario, una compra insuficiente, procesos truncados o en apariencia exitosos pero que no cumplen al final con las expectativas que se tenían al inicio.

Tomarse el tiempo para verificar y entender la necesidad también permite diferenciar entre los requerimientos indispensables y las características deseables, lo cual facilitará que al final del proceso se obtenga el bien, obra o servicio con la calidad requerida, en el momento oportuno y con la mejor relación entre calidad y precio, es decir, esto permitirá obtener el Valor por Dinero.

Para el proceso de verificación de la necesidad, el Organismo debe revisar que las compras por funcionamiento se efectúen de acuerdo al clasificador del gasto establecido en el Decreto de Liquidación del Presupuesto de cada vigencia fiscal.

En el caso de los proyectos de inversión que soportan la compra, se debe validar su coherencia y verificar su pertinencia en relación a las metas del Plan de Desarrollo. El Organismo debe convertir la necesidad plasmada en la ficha de inversión en uno o varios procesos de contratación, para lo cual puede ser necesario fusionar o dividir actividades o tareas de la ficha de inversión.

En el siguiente gráfico se desarrolla un ejemplo sobre cómo un proyecto de inversión obedece a las funciones de determinado organismo y cómo las actividades orientan el objeto del contrato y permiten el cumplimiento de las metas proyectadas con los recursos de inversión.

Gráfica 04. Ejemplo identificación de necesidades a partir de un proyecto de inversión



Fuente: Elaboración Propia

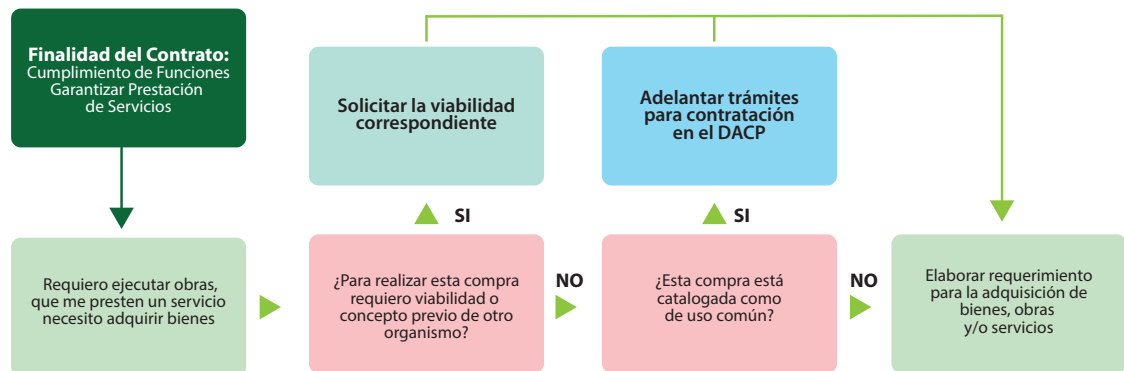
De esta forma, el proyecto da una orientación al comprador sobre cuál es la meta que se persigue con el mismo y una vez agotadas las etapas de la planeación del contrato se debe identificar si es necesario realizar ajustes o modificaciones en la planeación contemplada en el proyecto para que sea coherente con los resultados del mercado y la necesidad contratada. Para esta actividad se deben adelantar las tareas que contempla el organismo líder en materia de planeación y garantizar que se realice de forma oportuna para no generar retrasos en la satisfacción de la necesidad y el cumplimiento de las metas.

Ahora bien, antes de incorporar la necesidad en el plan anual de adquisiciones o de gestionar cualquier requerimiento para la adquisición de bienes y servicios o adentrarse en la identificación de los elementos necesarios para el contrato, el comprador público debe realizar un ejercicio de clasificación de las compras, pues no todas las necesidades son iguales ni demandan el mismo tiempo o recurso, ni tienen la misma complejidad o importancia estratégica. Este factor es fundamental para definir la planeación y las acciones que se deben adelantar para satisfacer la necesidad por lo cual se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Verificar si la compra es catalogada como de uso común y debe ser adquirida por otro organismo
2. Verificar si los bienes o servicios requieren algún tipo de concepto previo o viabilidad para su contratación
3. Determinar si es una compra recurrente o rutinaria o necesaria para el normal funcionamiento del organismo o si corresponde a un proceso que demanda mayor complejidad

En este punto, el comprador debe analizar si lo que requiere adelantar es la construcción de obras, la prestación de servicios o la adquisición de bienes, y si para estos se requiere de un concepto o viabilidad previo, ya sea por parte de algún organismo de la Administración o de otra entidad, pues esto puede incidir en el plazo de estructuración del proceso o requerir especificaciones técnicas adicionales a las previstas por el Organismo; de igual forma se debe identificar si es una compra catalogada como de uso común que deba adelantar el DACP de acuerdo con sus funciones y realizar las gestiones propias para que dicho organismo pueda realizar el proceso de contratación, actividades que son necesarias para contar con un requerimiento para la adquisición de bienes, obras o servicios, como se esquematiza en el siguiente gráfico.

Gráfica 05. Ejemplo identificación de actividades previas a la consolidación de necesidad



Fuente: Elaboración Propia

Es importante que en caso de requerirse el organismo cuente con la viabilidad previa, en cumplimiento a los lineamientos que se imparten al respecto por parte de los organismos que lideran las áreas relacionadas con el objeto a contratar, por ejemplo, si es un proceso para la adquisición de servicios o productos tecnológicos se debe revisar si existen lineamientos por parte del organismo líder que es el Departamento Administrativo de Tecnologías de la información y las Comunicaciones y adelantar los procedimientos respectivos para obtener esta viabilidad previo a la consolidación de cualquier requerimiento, pues estas viabilidades técnicas pueden modificar o establecer condiciones diferentes a las que contempló el responsable de la compra, las cuales deben ser tenidas en cuenta. De igual forma se debe tener en cuenta si se requieren permisos o conceptos de organismos externos a la Entidad y que demandan algún procedimiento trámite previo.

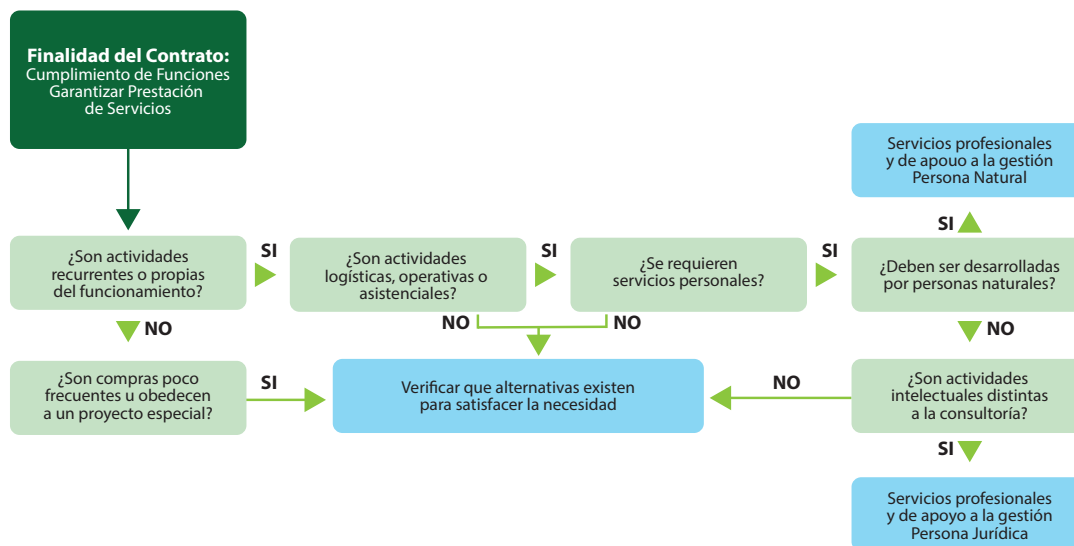
Para el caso de los bienes y servicios de uso común deben atenderse los lineamientos impartidos por el Departamento Administrativo de Contratación Pública y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios, pues son quienes lideran la adquisición de este tipo de bienes o servicios y consolidan la necesidad de la Entidad, no adelantar estas actividades previamente puede conllevar a retrasos en la compra e insatisfacción de las necesidades.

En todo caso, estas actividades que son previas a la consolidación de la necesidad deben verificarse nuevamente en la etapa de planeación del proceso contractual, en la cual se establecerá conforme los estudios que se realicen si hay lugar a modificaciones o ajustes en las viabilidades, conceptos, permisos o licencias, etc., inicialmente contempladas.

Además de tener en cuenta si requiero viabilidades previas o si los bienes a adquirir deben ser contratados por otro organismo, el comprador debe establecer de forma práctica si una contratación corresponde a actividades que son recurrentes y que pueden, por ejemplo, ser atendidas mediante servicios profesionales o de apoyo a la gestión o que por el contrario no encajan en los requisitos de este tipo de contrataciones y deben ser satisfechas mediante otro tipo de alternativas contractuales.

Este primer ejercicio permite contemplar varios escenarios de compra que más adelante se desarrollan al verificar las alternativas de contratación, sin embargo, como se muestra en el siguiente gráfico, partir de esta primera opción de revisar, en el caso de servicios, el tipo de actividades que se requieren permite prever que tantas tareas se deberán agotar posteriormente para realizar la compra. Lo anterior no significa, que el ejercicio contractual esté condicionado a que primero se deba plantear la posibilidad de contratación de servicios personales, es un ejemplo sobre cómo se puede identificar si es un servicio recurrente, cuyas actividades pueden ser atendidas por este tipo de personal o si necesito explorar las demás alternativas para satisfacer la necesidad, conforme los principios y reglas establecidos en el Estatuto General de Contratación.

Gráfica 06. Ejemplo identificación del tipo de servicios requeridos



Fuente: Elaboración Propia

Con respecto a este ejemplo, es importante mencionar que hace referencia a la prestación de servicios personales que puedan ser prestados por personas naturales o jurídicas, estas actividades se desprenden del apoyo que requiere la Entidad para actividades propias para su funcionamiento y no a aquellas que corresponden con otro tipo de servicios logísticos, operativos o asistenciales que deben validarse de acuerdo con los requisitos que establece la ley como se abordará más adelante.

Determinación del presupuesto

Una vez identificada la necesidad, el Organismo debe explorar si existe un mercado que pueda suplir dicha necesidad para determinar el costo que puede tener su compra. En caso de que la compra vaya a ser realizada con recursos de inversión deberá verificar, y de ser necesario, actualizar, el análisis de mercado realizado para la construcción de la ficha de inversión. En el caso de las compras financiadas con recursos de funcionamiento, el Organismo debe realizar una exploración previa del mercado que le permita estimar el valor del presupuesto de la adquisición y determinar si los recursos con los que cuenta son suficientes para atender su demanda de bienes y servicios o si deben ser gestionados de acuerdo con los resultados que obtenga en esta etapa.

Es decir, que la estimación del presupuesto se dará en tres momentos, el primero, cuando se estableció el presupuesto para formular el proyecto de inversión o la solicitud del presupuesto anual del organismo; el segundo, cuando al momento de validar la necesidad, y previa su incorporación en el plan anual de adquisiciones se revisan los precios actuales para determinar los recursos necesarios y el tercer espacio y definitivo que se da cuando se realiza el análisis del sector, y se realiza la estructuración de costos del contrato, momento en el cual el comprador ya puede contar con un presupuesto definido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el comprador puede contemplar, inicialmente, el valor liquidado en el presupuesto anual y contrastarlo con las revisiones de precios, o consultar catálogos de productos, precios de referencia, entre otros, con el fin de establecer los recursos económicos requeridos, no obstante, este presupuesto se deberá soportar y ajustar más adelante con el estudio de mercado que se realice.

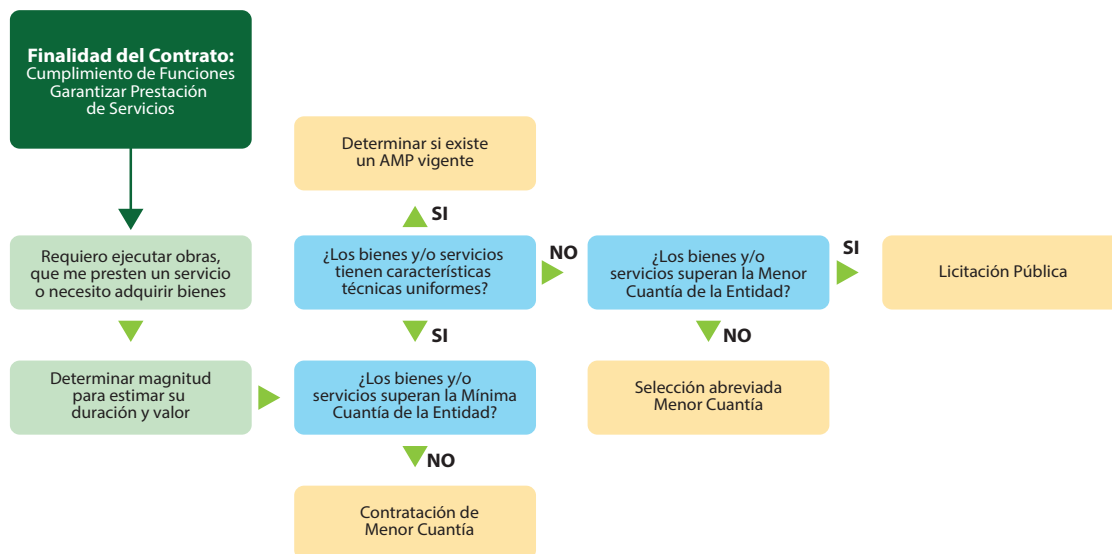
Verificación de alternativas para la contratación

Teniendo claro qué necesita el Organismo, para el cumplimiento de sus metas y funciones asignadas, el equipo estructurador puede tener una aproximación sobre el procedimiento de contratación que se requiere adelantar, pues la ley establece reglas claras y prevalencias en cuanto a la escogencia de las modalidades de contratación, de esta forma si la necesidad puede ser atendida mediante personal, ya sea encomendado a una persona natural o a una persona jurídica según sean las características de los servicios requeridos, puede partir de la contratación directa para el caso de la contratación de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión e ir realizando un análisis sobre las características de la compra para encuadrarla en una de las distintas modalidades de selección.

Sin embargo, la forma de satisfacer la necesidad también será orientada por otros aspectos, como el valor estimado del contrato, para lo cual, haciendo un ejercicio práctico sobre el presupuesto estimado de la contratación se puede establecer si el procedimiento se determinará por la cuantía, encuadrándose en las modalidades de selección competitivas como lo son la mínima cuantía, la selección abreviada de menor cuantía o la licitación pública, y ahondando un poco más en las características del bien o servicio determinar si debe ser adquirido mediante un Acuerdo Marco de Precios o una Subasta Inversa, por ejemplo.

Si bien es cierto, esta validación se debe efectuar al momento de elaborar los estudios y documentos previos, es necesario determinar previamente cuáles son las posibles modalidades que tendrá en cuenta la Entidad, a efectos de poder planificar su contratación e incluirla en el plan anual de adquisiciones, pues esto le permite anticipar cuánto tiempo puede requerir para adelantar el proceso y así mismo, informar a los interesados el mecanismo a utilizarse para que puedan establecer si el proceso de contratación puede ser de su interés o si están en condiciones de participar, teniendo en cuenta que cada proceso tiene reglas y requisitos diferentes que deben cumplirse para poder resultar adjudicatarios. A continuación se presenta un esquema básico para determinar una posible modalidad de selección a partir del valor o el tipo de bien o servicio a adquirir.

Gráfica 07. Ejemplo identificación de posibles modalidades de contratación



Fuente: Elaboración Propia

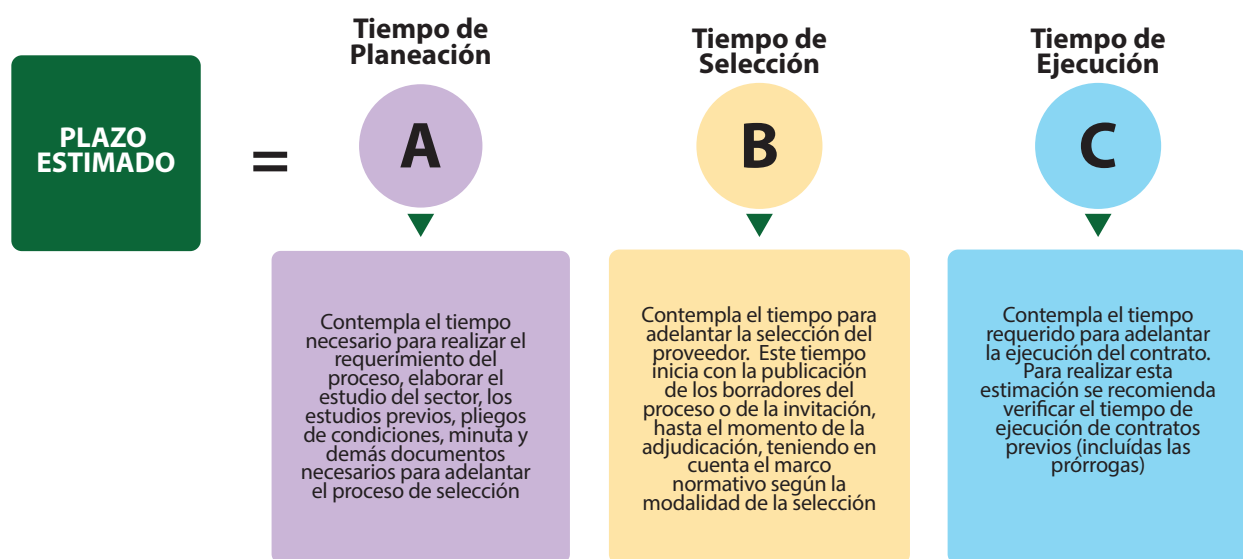
Lógicamente para escoger la modalidad de contratación se debe atender a las reglas y principios establecidos en el Estatuto General de Contratación y hacer un análisis de todas las variables que impactan la contratación, como el tipo de bien o servicio, el tipo de contrato que se pretende suscribir, su valor, entre otros factores que se deberán determinar en el análisis del sector, pero este ejercicio permite generar un panorama sobre los trámites que deberá adelantar el comprador público para satisfacer la necesidad.

Estimación del plazo del proceso de contratación

Teniendo en cuenta la magnitud del proyecto, el tiempo requerido para su ejecución y la posible modalidad de contratación que debe agotarse, se debe contemplar el plazo requerido para adelantar el proceso de contratación. Este plazo debe corresponder a la suma de los tiempos previstos para profundizar la planeación del proceso de contratación, adelantar el proceso de selección según la modalidad elegida y llevar a cabo la normal ejecución del contrato.

Permitir que el proceso de contratación cuente con una estimación consciente del plazo aumentará la posibilidad de obtener los bienes, obras o servicios requeridos de forma oportuna, evitando cálculos optimistas que puedan llevar a incumplimientos, sobrecostos o prórrogas innecesarias. Para ello se debe tener en cuenta la siguiente fórmula:

Gráfica 08. Fórmula para estimar el plazo del proceso de contratación.



Es importante que en cada etapa se contemplen las situaciones que pueden presentarse, pues en materia contractual prevalece el principio de anualidad presupuestal, el cual establece un límite temporal para la ejecución del presupuesto que se limita a la vigencia fiscal, por este motivo la estimación del plazo debe ser un ejercicio riguroso y consciente que no ponga en riesgo el cumplimiento de la necesidad.

En el tiempo de planeación, es importante contemplar los permisos, viabilidades y correcciones que deban realizarse, así como estimar un plazo suficiente para obtener cotizaciones o realizar la estimación de presupuestos según la complejidad del contrato, incluso el término de revisión que deban realizar otros Organismos.

En el tiempo de selección, se deben tener en cuenta los plazos que son de carácter obligatorio para algunas etapas del proceso y que varían según la modalidad de contratación, caso en cual se debe contemplar el promedio de duración de todo el proceso de contratación, que puede corresponder con los siguientes plazos, para garantizar la participación de oferentes.

Gráfica 09. Ejemplo identificación de posibles objetivos de complementarios que pueden incluirse en el requerimiento



Fuente: Elaboración Propia

El tiempo de ejecución que es esencial garantizar para que se satisfaga la necesidad de forma oportuna, evitando que se presenten prórrogas que podían haber sido previstas, o que se configuren riesgos de incumplimiento del principio de anualidad, así mismo se deben contemplar aquellos aspectos que retrasen su ejecución o la pongan en riesgo para hacer una adecuada estimación del plazo de ejecución.

Esta exploración aunque debe ser rigurosa, solamente será definitiva cuando concluya el análisis del sector y se determinen los factores principales del proceso contractual. Una vez tenemos claros aspectos esenciales para la contratación como lo son, las especificaciones del bien, obra o servicio a contratar, el plazo estimado, la fuente de los recursos que financiarán el contrato, la posible modalidad de selección del contratista, se deben atender los lineamientos que imparte el Departamento Administrativo de Contratación Pública para su incorporación en el Plan Anual de Adquisiciones.

Incorporación de la compra en el Plan Anual de Adquisiciones

Una vez el comprador ha realizado el análisis de su necesidad y ha identificado aspectos importantes como el presupuesto estimado, el plazo de ejecución, la posible modalidad de selección del contratista y la fecha en la cual debo iniciar el respectivo procedimiento de selección, se debe agotar el procedimiento de elaboración del Plan Anual de Adquisiciones – PAA teniendo en cuenta los lineamientos impartidos en la [MEDE01.05.10.P001.G001 - GUIA PARA LA ELABORACIÓN Y MODIFICACION DEL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES](#)

En esta etapa, se establecerán las prioridades de gasto público para la vigencia, sin embargo, las adquisiciones planeadas pueden tener cambios en el desarrollo del proceso contractual y que pueden dar lugar al cambio de estos aspectos relevantes del contrato, antes mencionados, por tal motivo, además de la incorporación en el PAA el comprador tiene el deber de efectuar los ajustes que se puedan presentar con respecto a esta planeación inicial. Sin embargo, una vez publicado el proceso de contratación en las plataformas dispuestas para ello, no podrá modificarse lo planeado en el PAA.

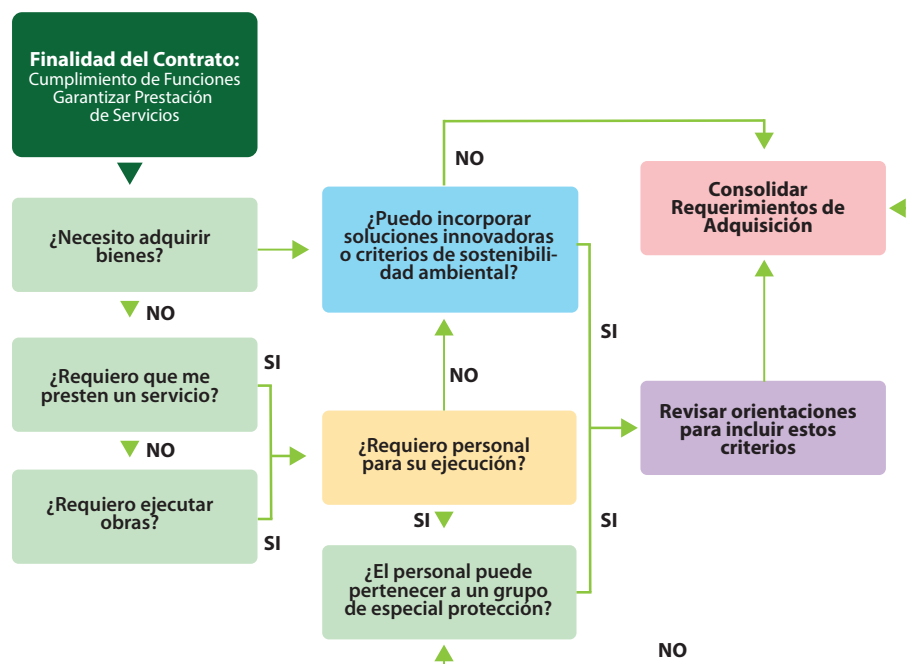
Elaboración del requerimiento para la adquisición de bienes obras y/o servicios

El responsable misional de la compra, es decir, quien necesita los bienes, obras o servicios para cumplir con los objetivos que le corresponde desarrollar, se reunirá con los miembros del equipo de contratación del Organismo para construir la necesidad y consolidar los requerimientos mínimos que debe tener el proceso de contratación desde el punto de vista técnico, para este momento ya deberá contar con las viabilidades requeridas o tener claro si por competencia, es un proceso que debe ser adelantado por el DACP u otro organismo según las delegaciones en materia contractual correspondientes.

En estas mesas es necesario determinar las características de los bienes y servicios a adquirir pues estos pueden ser elementos orientadores para cuando el equipo estructurador determine la modalidad de contratación o la forma de estimar los precios.

En este punto, también es importante indagar si con la compra se apuntará a objetivos complementarios de política, por ejemplo, si la contratación es para la prestación de servicios que implican la conformación de equipos de trabajo o que requieren vinculación de personal para su ejecución y puede ser susceptible de incorporar criterios de inclusión de población vulnerable o, si se trata de la contratación de bienes o servicios que pueden tener un impacto ambiental importante, determinar si estos tienen una característica sostenible o, si es una compra nueva en la que aún no se tienen claras las características requeridas, verificar si la necesidad incorpora elementos para ser susceptible de un proceso de compra pública innovadora. A través del siguiente esquema se orientan los primeros cuestionamientos que debe hacerse el responsable de la compra, los cuales pueden ser identificados desde el requerimiento, sin embargo, estos aspectos deben ser validados por el equipo estructurador durante la planeación del contrato.

Gráfica 10. Ejemplo identificación de posibles objetivos de complementarios que pueden incluirse en el requerimiento



Fuente: Elaboración Propia

Planeación del proceso de contratación

Durante la planeación del proceso de contratación el Equipo Estructurador retoma el trabajo realizado previamente para la incorporación de la compra en el Plan Anual de Adquisiciones y destina su tiempo y esfuerzo a profundizar las consideraciones tenidas en cuenta para planear la adquisición. Para ellos se agotan los siguientes pasos:

Elaboración del análisis del sector

El estudio del sector es uno de los documentos previos más importantes del proceso contractual, pues es el que soporta todos los requisitos que se determinaron para adelantar la escogencia del contratista; si bien, para la incorporación de la necesidad en el Plan Anual de Adquisiciones, se realizó una exploración previa del mercado para determinar el presupuesto y factores como el plazo o la modalidad de selección, es en esta etapa donde debe validarse toda la planeación previa realizada sobre la compra y justificarse las decisiones que se tomen a partir del análisis hecho sobre:

- Las distintas alternativas de bienes, obras y/o servicios que puedan satisfacer la necesidad de manera completa y oportuna, esto incluye la verificación de instrumentos de agregación de demanda disponibles para satisfacer la necesidad.
- La viabilidad de la adquisición en términos técnicos, incluyendo si la necesidad debe contar con viabilidades técnicas que no han sido tenidas en cuenta o si por ejemplo deben ajustarse requisitos, especificaciones o cantidades solicitadas.
- El tiempo requerido y los recursos disponibles para satisfacer la necesidad.
- Los riesgos asociados a la compra.
- La posibilidad de promover la inclusión social o de implementar otros Objetivos Complementarios de Política añadiendo condiciones particulares al bien, obra o servicio a adquirir.
- Los criterios de evaluación seleccionados que motiven la competencia generen un mayor Valor por Dinero a la compra y permitan la escogencia de un proveedor con la experiencia y la capacidad jurídica, organizacional y financiera para operar debidamente el contrato. Frente a este aspecto, los compradores deben verificar si se encuentra reglamentado algún documento tipo establecido por el Órgano Rector en materia contractual de acuerdo con el objeto a contratar y que deba ser utilizado en el proceso contractual.
- El estado del mercado para satisfacer la necesidad y las condiciones para favorecer la participación de pequeñas empresas.

Para ello se deberán tener en cuenta los aspectos generales de la oferta y de la demanda y los lineamientos establecidos en la [MAJA01.04.01.P001.G004 - GUÍA PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL ANÁLISIS DEL SECTOR](#) y consolidar la información en el formato establecido.

Si como resultado de este análisis varían aspectos como la identificación de la compra según el clasificador de bienes y servicios de las naciones unidas, la modalidad de selección, el plazo de publicación del proceso contractual y la duración del contrato, o el valor del mismo, se hace necesario que el organismo actualice su plan anual de adquisiciones de acuerdo con los lineamientos establecidos para ello en la [MEDE01.05.10.P001.G001 - GUÍA PARA LA ELABORACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES](#)

De igual forma, si dentro del referido estudio se determina la inviabilidad del proceso contractual pueden reposar dichas evidencias en el expediente de la Entidad, pues este resultado es un insumo importante para mejorar la estructuración futura de los procesos contractuales.

Identificar compras ambientalmente sostenibles, con vocación a la innovación y socialmente incluyentes

El centro del modelo de compras públicas responsables que contempla la Alcaldía de Cali busca promover objetivos complementarios de política, enfocado en la inclusión de población vulnerable en la ejecución de los contratos

estatales, en buscar alternativas más amigables con el medio ambiente, a través del reemplazo por bienes sostenibles y que busca proveer soluciones innovadoras a las necesidades de la entidad, vinculando al sector empresarial, científico y académico para co crear nuevas alternativas de compra.

Es por lo anterior, que dentro de la planeación del contrato se debe realizar un análisis sobre la posibilidad de incluir estos objetivos en el contrato, como lo señalan las disposiciones normativas vigentes y los lineamientos que se imparten en las guías que conforman el presente anexo y los procedimientos asociados.

Para ello, los compradores, durante la elaboración del análisis del sector deberán verificar si la compra que se va a adelantar contempla alguno de los componentes del modelo, teniendo en cuenta si se estableció desde el requerimiento la posibilidad de evaluar estos factores o si a partir del estudio del mercado se establece que pueden incorporarse.

Compras con inclusión social

Este componente tiene como objetivo que, para la ejecución del contrato participen personas en alguna de las condiciones de vulnerabilidad definidas en la [MAJA01.04.01.P001.G002 - GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN SOCIAL](#) y que permitan reducir la brecha en el acceso a oportunidades laborales teniendo en cuenta sus situaciones particulares. Frente a este aspecto es importante destacar que, a diferencia de los criterios ya establecidos en la Ley, que otorgan incentivos a los proponentes que cuentan dentro de su planta de personal con algunas de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad definidas en la guía, para determinado tipo de procesos o contratos; lo que busca la inclusión social en los procesos de compra pública de la Alcaldía de Cali, es que se promueva la participación de estas personas para la ejecución de los contratos que celebren, por lo anterior, no busca que se evalúe si el proponente ya cuenta con este tipo de personal vinculado, sino por el contrario, se promueve para que puedan comprometerse a vincularlos y hacerlos partícipes en el desarrollo de lo contratado por la Entidad.

Teniendo en cuenta la magnitud del contrato o la cantidad de personal que se requiera se puede establecer la posibilidad de vinculación de esta población, para que puedan hacer parte de la ejecución del contrato. Caso en el cual se recomienda establecer un porcentaje o un número de personas sobre el total del personal requerido.

De acuerdo con la citada guía, la inclusión social se puede promover en contratos de tracto sucesivo principalmente en contrataciones de servicios, por ejemplo, mantenimientos, consultorías, logística o en contratos de obra, pues en ambos casos se puede requerir la vinculación de personal para la ejecución del contrato.

En aquellos casos en que se identifique que, a pesar de requerir vinculación de personal, no se puede vincular ninguna de las poblaciones caracterizadas en la guía, deberá quedar la justificación expresa en el análisis del sector y estudios previos sobre el estudio realizado de por qué no puede ser exigida su participación en la ejecución del contrato.

Compras con sostenibilidad ambiental

La responsabilidad ambiental va ligada a los objetivos de desarrollo sostenible y busca generar mejores prácticas desde las compras, sustituyendo productos por otros que tengan un impacto menor con el medio ambiente.

La [MAJA01.04.01.P001.G001 - GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL](#), busca que los organismos prioricen criterios de sostenibilidad en sus procesos contractuales, por ejemplo en la construcción de obras o en el diseño de las mismas, priorizando el consumo responsable y alternativas más sustentables, o en la compra de bienes, escogiendo productos que tengan estas características.

Para ello se han determinado varios aspectos en la guía que deben ser tenidos en cuenta de forma obligatoria cuando se trate de la adquisición de alguna de las categorías definidas. En el caso de las fichas técnicas sostenibles, son obligatorias su uso, es decir, que los bienes que allí se encuentran descritos deben incluirse en las compras estableciendo los mecanismos de verificación para cada uno y garantizando que se entreguen en las condiciones establecidas.

También se pueden incorporar criterios sostenibles adicionales en los procesos de contratación que lo permitan y que sean proporcionales o acordes con el objeto contractual. Esta viabilidad se debe establecer desde el estudio del mercado, e indicar los factores que pueden incluirse en el proceso para fomentar la sostenibilidad ambiental.

En caso de que no sea posible incluir criterios de este tipo, se deberá justificar plenamente en el documento de análisis del sector las razones por las cuales no se puede promover la sostenibilidad ambiental en el contrato.

Compras con innovación

Los procesos de compra pública para la innovación principalmente buscan promover la satisfacción de necesidades estatales mediante ejercicios de construcción conjunta y búsqueda de alternativas de soluciones innovadoras que permitan, ya sea la creación de un producto o su mejora significativa en cuanto a las funcionalidades y características de uso o, la implementación de nuevos métodos en procesos que agilizan, flexibilizan rutinas y procedimientos de trabajo y que traducen en una mejor calidad en la prestación de los servicios de la Entidad, pero que también fortalecen al sector económico y productivo al tener, en el sector público, un nuevo mercado para vender estas soluciones.

Es importante diferenciar, la compra pública de tecnología y la compra pública para la innovación, pues la primera, parte de bienes y/o servicios de base tecnológica que no existen o si existen requieren de mejoras o modificaciones, mientras que la innovación puede darse en productos, en procesos o en organizaciones sin que necesariamente tengan que limitarse a aspectos tecnológicos.

Para adelantar compras públicas innovadoras, los organismos deben adelantar las actividades previstas en la [MAJA01.04.01.P001.G003 - GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE INNOVACIÓN](#), para determinar si la necesidad puede ser satisfecha mediante una solución novedosa, o incorporando aspectos innovadores en procesos o productos existentes que permitan generar mejoras significativas para la Entidad o el usuario final.

Durante el análisis del sector se deben adelantar las consultas al mercado y las convocatorias de soluciones innovadoras y deben quedar soportadas y documentadas las actividades realizadas en el formato correspondiente para poder justificar un proceso de contratación bajo este enfoque; de igual forma, si como producto del ejercicio realizado se descarta continuar con este tipo de proceso, se podrá incluir en los antecedentes de la compra, las actuaciones adelantadas para promover las convocatorias y su resultado.

Determinar la modalidad del proceso de contratación

Si bien es cierto, el Estatuto General de Contratación establece reglas para la contratación de los bienes, obras o servicios requeridos, es importante tener en cuenta que existen diferentes disposiciones que reglamentan la materia y que establecen factores claves para determinar la modalidad de selección que, como se referenció antes, en un ejercicio preliminar se puede identificar si la necesidad puede ser satisfecha mediante la contratación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión o según la cuantía, mediante la licitación pública, la mínima cuantía o la selección abreviada de menor cuantía, sin embargo existen otros procedimientos que pueden ser contemplados entre los que se destacan, las modalidades principales y sus diferentes causales, sin dejar de lado, los regímenes especiales que existen y contrataciones especiales, que tienen su fundamento en otras normas distintas al Estatuto General de Contratación pero que deben ser acatadas por las entidades públicas.

Dentro de las modalidades de contratación que establece el Estatuto General de Contratación se destacan:

- **Licitación pública:** es la modalidad de contratación que regla general debe aplicarse, siempre y cuando no se configure causales que determinen la aplicación de un procedimiento especial establecido en la ley. Es el procedimiento con más etapas y formalidades y esto obedece principalmente a que a través de esta modalidad se deben contratar los bienes, obras o servicios que superen la menor cuantía de la Entidad, y que por su naturaleza debe aplicarse, por lo cual cuenta con reglas más exigentes que en las otras modalidades.
- **Selección abreviada:** es una modalidad de selección de contratistas competitiva, que debe ser utilizada según los criterios establecidos en la norma, que atienden principalmente a la cuantía del proceso, al tipo de bienes y/o servicios a adquirir o la naturaleza del contratante, entre otras. Se destacan los procedimientos de Selección Abreviada de Menor Cuantía, Selección Abreviada por Subasta Inversa, o la Selección Abreviada por Acuerdo Marco de Precios.
- **Concurso de méritos:** es la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos en la cual se evalúa la experiencia del proponente y su equipo de trabajo así como aquellas calidades y/o cualidades intelectuales que garanticen un servicio de calidad para la Entidad, la ley establece diferentes tipos de concurso de méritos, teniendo en cuenta la forma en la que se requiere seleccionar al consultor o el tipo de proyecto que debe adelantarse.
- **Contratación directa:** es un procedimiento más expedito que, atendiendo a la evaluación de factores de

experiencia, capacidad e idoneidad, permite escoger al contratista sin la necesidad de agotar un proceso competitivo. En esta modalidad se presentan varias causales para su utilización que se encuentran establecidas en la Ley y que deben ser justificadas, por ejemplo, la contratación en situaciones de urgencia manifiesta, la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el arrendamiento o la adquisición de inmuebles y los contratos o convenios interadministrativos, entre otras reglamentaciones que se encuentran por fuera del Estatuto General de Contratación.

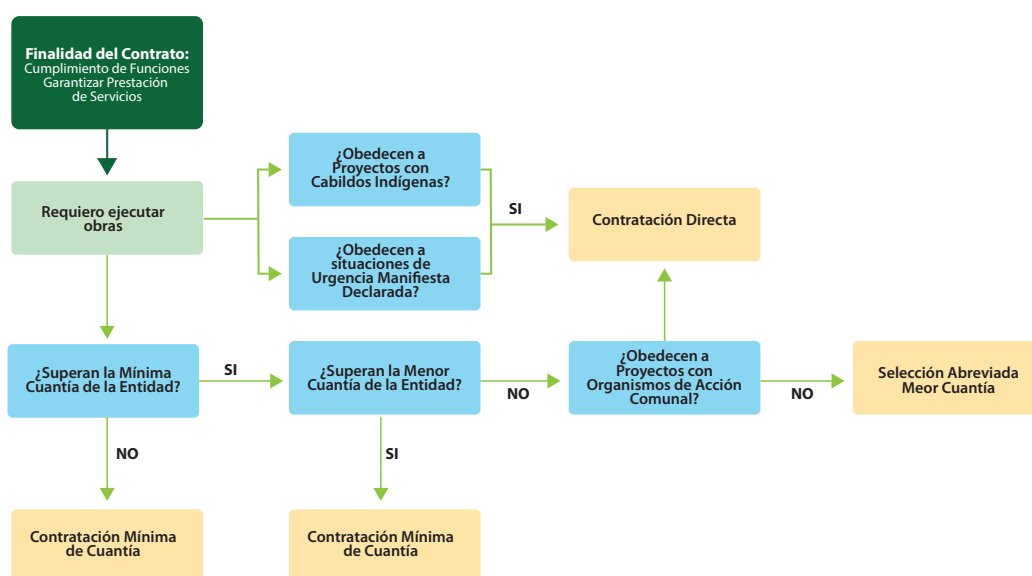
- **Contratación de mínima cuantía:** es la modalidad utilizada para contratar los bienes y servicios, indistintamente de su objeto, siempre que no superen el 10% de la menor cuantía de la Entidad.

Teniendo en cuenta que cada modalidad conlleva a un procedimiento especial, a continuación se establece una guía rápida para identificar cuál puede ser la modalidad correspondiente según la necesidad a contratar, y más adelante, se contemplan reglas que deben atenderse en cada una de ellas.

Por ejemplo, durante la determinación de la necesidad, es importante establecer si la compra incorpora i) bienes, ii) obras o iii) servicios o una mezcla de estos, es decir, la Entidad puede contratar el servicio de aseo, este servicio incluye los operarios y sus implementos e insumos para realizar las labores de limpieza o, puede ser simplemente un servicio de aseo, en el cual se suministre el personal, pero la Entidad dispone de los insumos de aseo, o puede contratar el servicio de aseo incluyendo el suministro de elementos de aseo, en este último caso tendrá el servicio de los operarios, pero a la vez, la Entidad está adquiriendo insumos que harán parte de su inventario.

Tener claro que incluye la necesidad permite generar un panorama sobre el tipo de procedimiento que se debe agotar. Si tenemos que ejecutar obras, la modalidad de contratación dependerá de la cuantía o de circunstancias especiales como las que se pueden observar en el siguiente gráfico:

Gráfica 11. Ejemplo posibles modalidades de selección para contratación de obras



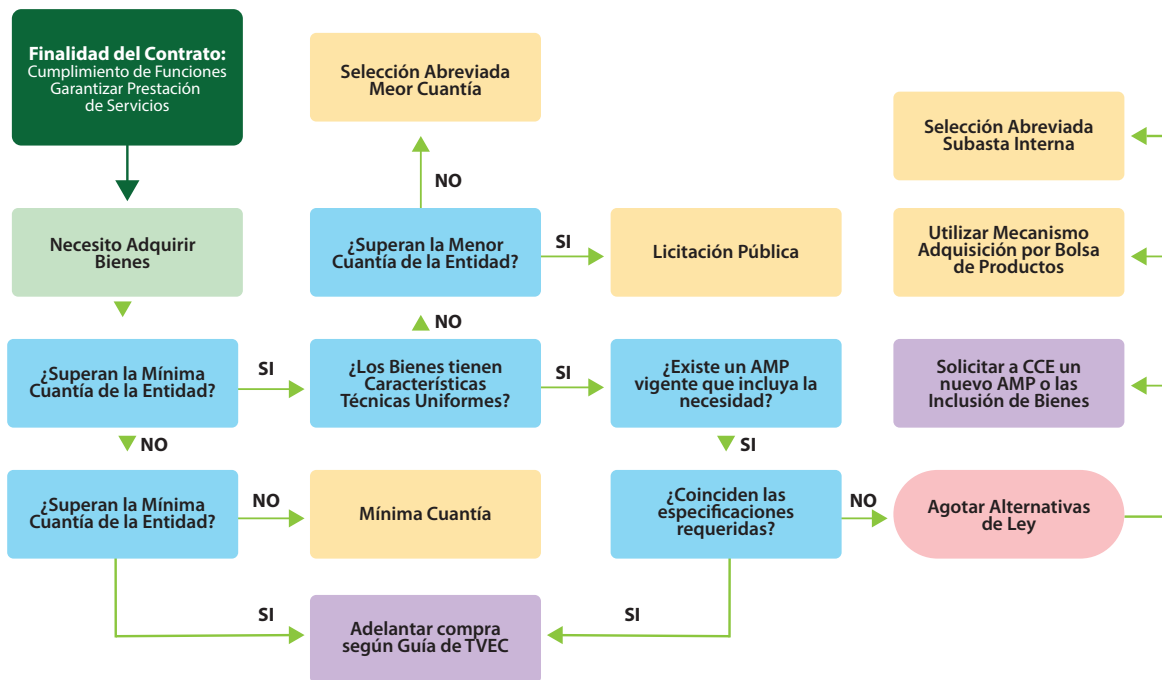
Fuente: Elaboración Propia

En el anterior caso, se presentan varias situaciones que pueden implicar el uso de una u otra modalidad, de acuerdo con las disposiciones vigentes, que permiten la posibilidad de contratar obras de forma directa en situaciones de urgencia manifiesta declarada, que son casos excepcionales o suscribir contratos, con cabildos o asociaciones indígenas, que contemplen la ejecución de obras públicas que impliquen actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de infraestructura social y de transporte, pero también se establece la posibilidad de contratar obras directamente con organismos comunales mediante convenios solidarios siempre y cuando no superen la menor cuantía y en los demás casos se determinará el valor de la obra para establecer la modalidad de selección.

Ahora bien, si lo que se requiere es solamente comprar bienes, también existen varias alternativas, por ejemplo, si los bienes que se van a adquirir no superan la mínima cuantía de la Entidad, se debe agotar este procedimiento o el organismo puede verificar si hay disponibilidad en Grandes Superficies para adelantar la compra por este medio.

Si se identifica que es una compra que supera dicha cuantía también se debe validar si contempla bienes de características técnicas uniformes y verificar su disponibilidad en los Acuerdos Marco de Precios o la posibilidad de satisfacerla mediante el mecanismo de Bolsa de Productos o por una Selección Abreviada de Subasta Inversa, como se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfica 12. Ejemplo posibles modalidades de selección para adquisición de bienes

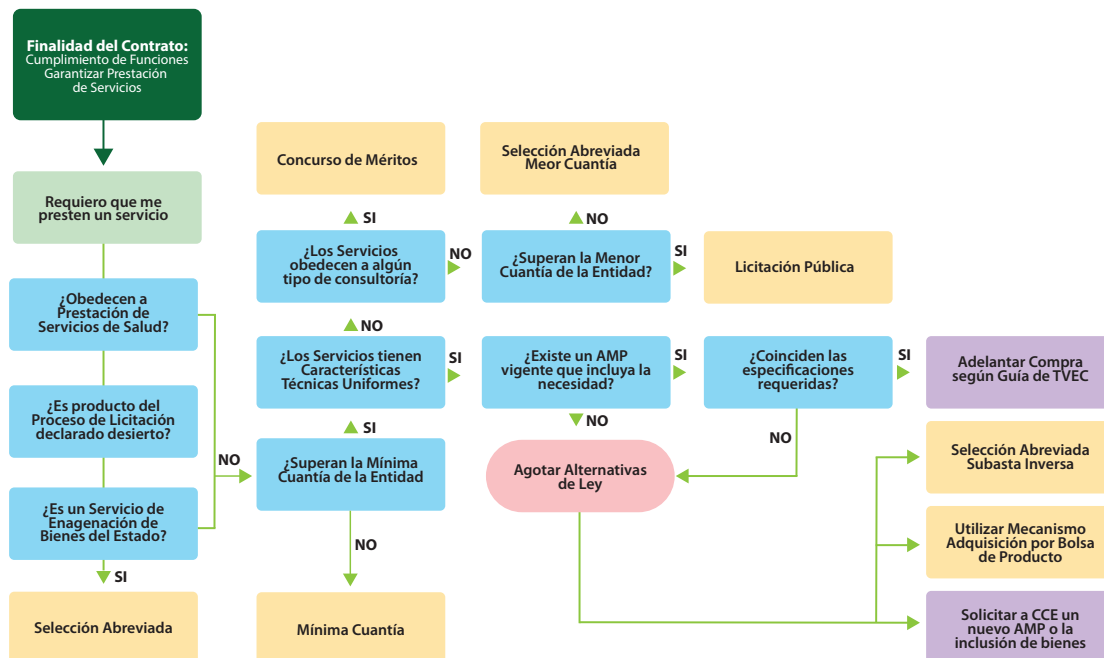


Fuente: Elaboración Propia

Las anteriores, son las situaciones más comunes, sin embargo, dependiendo de la necesidad, se deben explorar si existen otras justificaciones de modalidades de contratación específicas para el bien a contratar, pero este es un ejercicio que puede realizar el comprador para identificar la modalidad correcta para la compra de sus bienes.

En el caso de servicios, se pueden presentar las mismas situaciones antes descritas con ligeras variaciones, por ejemplo, si la contratación es para la prestación de servicios de salud o la enajenación de bienes del Estado se debe utilizar la selección abreviada o en el caso de que los servicios correspondan con algún tipo de consultoría se debe acudir al concurso de méritos, como se refiere en el siguiente gráfico:

Gráfica 13. Ejemplo posibles modalidades de selección para contratación de servicios



Fuente: Elaboración Propia

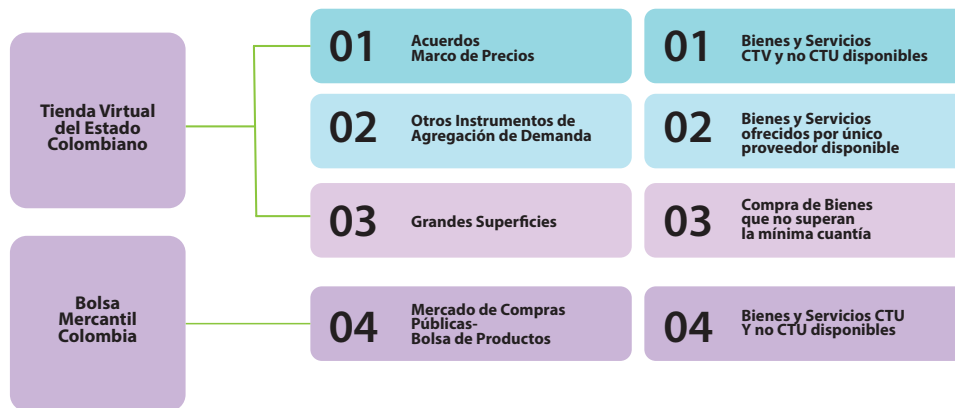
Al igual que en los otros procedimientos, depende del análisis que se realice que encuadre en alguna otra de las modalidades previstas en la ley, pero el ejercicio permite tener un panorama sobre los procedimientos que pueden agotarse, o determinar, cómo se abordó anteriormente, que la necesidad puede tratarse de servicios profesionales o de apoyo a la gestión.

En el caso de que se trate de una combinación de bienes y servicios, se debe analizar diferentes factores, como la ponderación de qué actividades son más relevantes dentro del presupuesto o si hay actividades que tienen una modalidad específica que sólo puede ser contratada de esa forma, garantizando siempre la justificación de la escogencia de la modalidad conforme a la legislación vigente y al cumplimiento de los criterios que en ella se establece.

Uso de Instrumentos de Agregación de Demanda

En el caso de la compra de bienes y servicios que pueden adquirirse por los instrumentos de agregación de demanda existentes, se debe tener en cuenta que estos contemplan un procedimiento especial que establecen las Entidades que los administran. En el siguiente gráfico se muestran cuáles son estos mecanismos especiales que pueden ser utilizados y cuál es su justificación:

Gráfica 14. Ejemplo justificación de escogencia de mecanismo de agregación de demanda



Fuente: Guía para socializar y divulgar procedimientos de adquisición a través de instrumentos de agregación de demanda. DACP 2022

De acuerdo con lo anterior, es importante que los compradores durante su verificación de la necesidad identifiquen si pueden utilizar alguno de los mecanismos antes señalados, pues estos optimizan los procesos de contratación, mediante los beneficios de economía a escala y satisfacción de necesidad en menos tiempo. Para esto, los compradores pueden consultar la [MAJA01.04.01.P001.G005 - GUÍA PARA ADELANTAR PROCESOS DE CONTRATACIÓN MEDIANTE INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA](#) a través de la cual se desarrollan aspectos que deben ser tenidos en cuenta para la compra a través de estos mecanismos, si durante en análisis del sector se estima que debe agotarse alguno de los previstos se deben adelantar los procedimientos propios de cada Entidad administradora de los mismos.

Elaboración de los estudios y documentos previos

A partir de la información analizada en el estudio del sector, el equipo estructurador deberá consolidar los estudios previos, un documento que recoge la necesidad de contratación y aspectos que soportan los requisitos exigidos en el pliego de condiciones o invitación pública según sea el caso y que debe incluir como mínimo lo siguiente:

- Los fundamentos legales para adelantar el proceso de contratación, debe quedar claridad sobre las atribuciones para adelantar la compra y la constancia del agotamiento de actividades previas como viabilidades, conceptos técnicos o facultades otorgadas para adelantar el proceso contractual.
- La relación de la necesidad a satisfacer con las funciones del organismo o metas del plan de desarrollo, en el caso del desarrollo de proyectos de inversión, y su correspondencia con los indicadores de producto o actividades previstas en el mismo.
- La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, y las condiciones técnicas exigidas incluyendo aquellos aspectos de sostenibilidad ambiental que fueron considerados o las actividades adelantadas para determinar que el proceso hizo parte de una convocatoria de soluciones innovadoras, por ejemplo.
- El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. En estos aspectos es importante discriminar los productos esperados por la Entidad para determinar que el objeto a contratar se cumple a cabalidad.
- La verificación realizada durante el análisis del sector sobre la posibilidad de adelantar el proceso mediante un Acuerdo Marco de Precios o Bolsa de Productos según sea el caso, o la validación de existencia de Documentos Tipo que deban utilizarse de acuerdo con el bien o servicio a contratar y que deban ser tenidos en cuenta los requisitos establecidos en dichos documentos.
- El valor estimado del contrato y su justificación y el plazo de ejecución, los cuales deben estar soportados en el estudio del sector y los lineamientos establecidos en la [Guía para la estructuración del análisis del sector – MAJA01.04.01P001.G004](#)

- La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. Dentro de la verificación de alternativas para adelantar la contratación que se realiza para la consolidación del plan anual de adquisiciones, se estimó una modalidad de selección, durante el análisis del sector dicha decisión debió ser verificada con el análisis de la demanda y de la oferta, recomendando un procedimiento de escogencia del contratista, el cual debe quedar justificado en el documento de estudios previos.
- Los acuerdos comerciales en caso de ser aplicables al proceso de contratación.

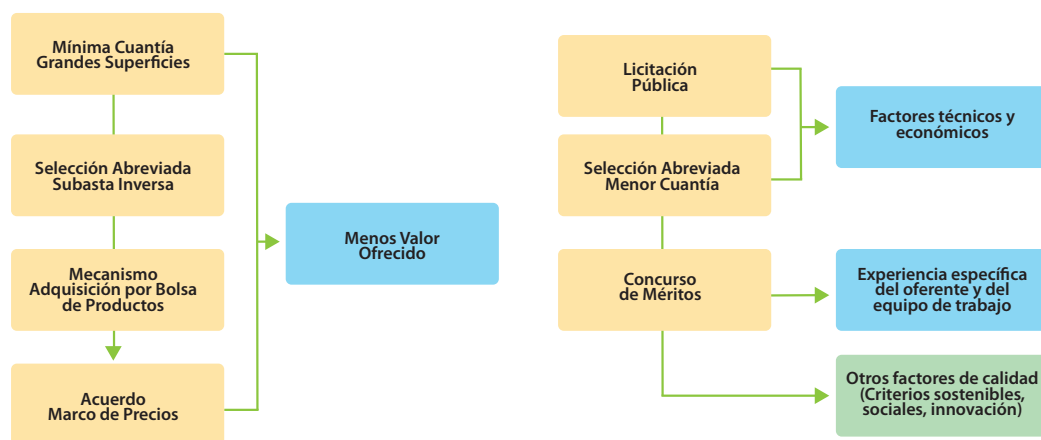
Además de lo anterior, los estudios previos deben incluir los criterios para escoger la oferta más favorable, así como el análisis de los riesgos y la forma de mitigarlos y las garantías que se exigirán para el cumplimiento del contrato. Teniendo en cuenta la importancia de estos aspectos se abordan a continuación recomendaciones para su incorporación en el estudio previo.

Escoger adecuadamente los criterios de evaluación de los procesos de contratación

El comprador debe escoger la oferta más favorable para la Entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés o cualquier clase de motivación subjetiva. Frente a este punto se deben incorporar tanto los requisitos exigidos de capacidad jurídica, de capacidad técnica y de experiencia, como aquellos de capacidad financiera y organizacional cuando se requieran para habilitación de los proponentes, como los requisitos que se exigirán para acreditar los criterios de evaluación de la oferta más favorable, los cuales deben atender los principios y reglas establecidos en la norma, pues dependiendo del proceso de selección se deberán tener en cuenta determinados aspectos.

Como se indica en el Manual de Contratación, estos requisitos deben ser proporcionales acordes con el objeto contractual, el sector económico, el plazo y el presupuesto del contrato. En el siguiente gráfico se pueden observar los factores que determina la ley se deben considerar para escoger el ofrecimiento más favorable, de acuerdo con el procedimiento de selección escogido, sin perjuicio de aquellos incentivos adicionales contemplados en la ley que deben ser acogidos en los procesos.

Gráfica 15. Ejemplo factores de escogencia del contratista según la modalidad



Fuente: Elaboración Propia

Con respecto al anterior gráfico se tiene que precisar lo siguiente, la ley establece que la exigencia de condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor y cuál es el factor que debe ser tenido en cuenta para la escogencia del contratista, por ejemplo para los procedimientos de mínima cuantía o subasta inversa, o adquisición por grandes superficies, acuerdos marco de precios o bolsa mercantil, el criterio de escogencia debe atender al menor valor ofertado. Aunque no se incluye en la gráfica, para la contratación directa deben justificarse los elementos idoneidad, experiencia y capacidad jurídica y aquellos requisitos que se tendrán en cuenta para evaluar al proveedor atendiendo a las diferentes causales que contempla la ley para utilizar dicha modalidad.

En el caso del concurso de méritos se deben establecer factores técnicos relacionados con la experiencia del proveedor y su equipo de trabajo y no se pueden establecer factores económicos y en el caso de la Licitación pública y la Selección Abreviada de Menor Cuantía se pueden establecer tanto factores técnicos como económicos para establecer la oferta más favorable. En estos últimos casos la Entidad también puede incorporar criterios de calidad que pueden incluir: i) incentivos establecidos en la ley de acuerdo con el objeto a contratar, y ii) criterios de sostenibilidad ambiental, de innovación o de inclusión social.

Esta diferenciación es importante teniendo en cuenta que en el caso de promoverse la inclusión de criterios del modelo de compras responsables, en las modalidades cuyo único factor de evaluación es el precio, deberán incorporarse mediante la exigencia ya sea de requisitos técnicos u obligaciones contractuales, mientras que en las modalidades que sí permiten la evaluación de criterios de calidad, podrán establecerse la evaluación de estos factores ambientales, sociales y de innovación promovidos en las diferentes guías.

En este sentido, las obligaciones contractuales, los requisitos habilitantes y los criterios de evaluación se deben ajustar a las necesidades reales del contrato y a su forma de ejecución. Así mismo el Equipo Estructurador si estas condiciones promueven la transparencia, la eficiencia, la inclusión social mediante la verificación de los siguientes aspectos.



Las obligaciones contractuales, los requisitos habilitantes y criterios de evaluación establecidos en los estudios y documentos previos:

- Están sustentados en los documentos del proceso, especialmente en el estudio del sector
- Describen clara y completamente la necesidad en un lenguaje que es comprensible para los potenciales proveedores y la ciudadanía
- Explican las características fundamentales u opcionales del bien, obra o servicio a adquirir
- Permiten el acceso a un alto número de potenciales proveedores y no están escritos de una manera que distorsiona el mercado o crea obstáculos injustificados
- Tienen en cuenta Objetivos Complementarios de Política que son técnicamente viables para los proveedores y no limitan la competencia ni la calidad del bien, obra o servicio a adquirir
- Se enfocan en los productos requeridos sin definir el método en el que el proveedor debe entregarlos
- Están adecuadamente definidos para garantizar la satisfacción de la necesidad, pero no tan explícitos que desmotive las soluciones innovadoras que pueda proponer el proveedor
- Incluyen condiciones especiales para la entrega del bien, obra o servicio a contratar de acuerdo a las características del sector y a la certeza de que no limita la competencia (p.ej. sellos ambientales, certificaciones de calidad, licencias)
- Incluyen los niveles de calidad requeridos para el bien, obra o servicio a adquirir, los cuales son de fácil verificación durante la ejecución del contrato por parte del supervisor

Son proporcionales a la naturaleza y al valor del contrato

Es importante resaltar que los anteriores aspectos no necesariamente aplican para todas las modalidades de contratación y que es solo una guía que le permite al Equipo Estructurador evaluar el cumplimiento de los pilares de la contratación pública en el contrato diseñado.

Identificar los riesgos del proceso de contratación

Además de lo anterior, el estudio previo debe contener el análisis de los riesgos del proceso, su tratamiento y la forma de mitigación, así como las garantías que la Entidad exigirá para el cumplimiento del proceso de contratación.

La administración del riesgo es una actividad que, al realizarse de forma oportuna, adecuada y de carácter preventivo, puede permitir a los Organismos de la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali, advertir circunstancias o eventos que puedan alterar el normal desarrollo de los procesos contractuales de acuerdo a las características propias de cada contrato y a las obligaciones contractuales que se derivan del mismo.

Teniendo en cuenta las particularidades de cada contrato (objeto, alcance, obligaciones contractuales, cuantía, forma de pago, plazo de ejecución, productos o entregables, y los componentes históricos institucionales asociados a contrataciones similares), se deben determinar los riesgos previsibles específicos que le son aplicables al proceso de contratación y agregar otros riesgos previsibles que se consideren apropiados, así como realizar la valoración de los mismos para determinar responsabilidades y establecer su tratamiento y monitoreo permitiendo el cumplimiento oportuno del objeto contractual.

Las matrices de riesgos previsibles pretenden alcanzar el fortalecimiento de los procesos de planeación del proceso de contratación, permitiendo la apreciación anticipada de los eventos negativos o adversos que puedan afectar el normal desarrollo y cumplimiento de los procesos contractuales y de la ejecución del contrato con el fin de repartir equitativamente las cargas económicas, administrativas, financieras y técnicas entre las partes intervinientes, y evitar así futuras reclamaciones como consecuencia del desequilibrio de las cargas contractuales.

Los riesgos deben contemplar aquellas situaciones que son previsibles al momento de estructurar el proceso contractual, incluyendo aquellos que pueden presentarse durante la planeación como en la ejecución del contrato, esta herramienta permite al equipo estructurador anticipar situaciones que retrasen la satisfacción de la necesidad y al supervisor del contrato, identificar el tratamiento que puede adelantar ante la materialización de alguno de los riesgos estimados. Frente a lo anterior, esta herramienta debe consultarse cuando se pretendan realizar modificaciones contractuales o resolver controversias con el contratista, para determinar las acciones que se plantearon para evitar, transferir, reducir o en su defecto aceptar el riesgo que se materializó y que da lugar a la modificación.

En los procesos de licitación pública, es obligatorio realizar una audiencia de asignación de riesgos, donde la Entidad debe presentar el análisis de riesgos efectuado, atender las observaciones y solicitudes de aclaración de los interesados, y en virtud de estas hacer la asignación de riesgos definitiva.

Elaboración del Pliego de Condiciones o Invitación Pública

Una vez han sido estructurados los documentos del proceso contractual, el líder de contratación debe verificar que guarden coherencia, los requisitos establecidos en el estudio previo con las recomendaciones realizadas en el estudio del sector y se encuentre suficientemente soportada la necesidad a contratar, garantizando que se hayan agotado todas las etapas establecidas en los respectivos procedimientos.

Con ello, el equipo estructurador podrá elaborar los pliegos de condiciones o la invitación pública según sea el caso, en el cual se establecerán:

- La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.
- La modalidad del proceso de selección y su justificación.
- Los criterios de selección, incluyendo los factores de desempate y los incentivos cuando a ello haya lugar.
- Las condiciones de costo y/o calidad que la Entidad Estatal debe tener en cuenta para la selección objetiva, de acuerdo con la modalidad de selección del contratista.
- Las reglas aplicables a la presentación de las ofertas, su evaluación y a la adjudicación del contrato.
- Las causas que dan lugar a rechazar una oferta.

- El valor del contrato, el plazo, el cronograma de pagos y la determinación de si debe haber lugar a la entrega de anticipo, y si hubiere, indicar su valor, el cual debe tener en cuenta los rendimientos que este pueda generar.
- Los Riesgos asociados al contrato, la forma de mitigarlos y la asignación del Riesgo entre las partes contratantes.
- Las garantías exigidas en el Proceso de Contratación y sus condiciones.
- La mención de si la Entidad Estatal y el contrato objeto de los pliegos de condiciones están cubiertos por un Acuerdo Comercial.
- Los términos, condiciones y minuta del contrato.
- Los términos de la supervisión y/o de la interventoría del contrato.
- El plazo dentro del cual la Entidad Estatal puede expedir Adendas y el Cronograma.

Se recomienda que los requisitos se establezcan de forma clara y concreta de tal forma que el comprador tenga certeza sobre cómo aplicar las reglas que se establecieron en el documento.

En los procesos de licitación pública, concurso de méritos, selecciones abreviadas de menor cuantía y subasta inversa se deberá elaborar el correspondiente pliego de condiciones, en la mínima cuantía, y aquellos procedimientos que así lo exijan se elaborará un documento de invitación pública, por el contrario en los procesos de contratación directa no será necesario la expedición de dicho documento.

De la misma forma, si durante la elaboración de estudios y documentos previos se determinó la existencia de un documento tipo que es de obligatorio uso para la Entidad se deberá elaborar en el formato dispuesto junto con los anexos que en él se establezcan. Estos documentos no pueden ser alterados y deben diligenciar únicamente frente a los aspectos que permitan ser editados. En aquellos documentos en los que no existe un formato predeterminado se deberá hacer uso de los documentos propios de la Entidad.

Una vez se hayan diseñado los pliegos de condiciones y/o invitación pública, el organismo deberá publicar los documentos del proceso por la plataforma transaccional o de publicidad que se encuentre vigente.

Es importante tener en cuenta los plazos que establece la normatividad vigente con respecto al plazo por el cual se deben publicar los documentos a efectos de brindar a los proponentes la oportunidad para presentar observaciones y/o comentarios a los documentos, por ello, la primera publicación que se realiza corresponde a los documentos en proyecto o borrador y una vez se decida continuar con el proceso contractual estos deben ser actualizados estableciendo los documentos definitivos del proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior para los procesos de licitación pública el plazo de publicación de los documentos definitivos será de 10 días hábiles y para la selección abreviada y concurso de méritos 5 días hábiles. En el caso de la mínima cuantía la ley contempla un plazo mínimo de 1 día hábil de publicidad, sin embargo, siempre es aconsejable establecer un plazo acorde con la magnitud del proceso y los requisitos exigidos, situación que también aplica para aquellos procedimientos que no tienen un plazo establecido en la ley, garantizando la oportunidad de los interesados para conocer y observar los documentos.

Tabla 01. Documentos requeridos para la publicación de los procesos contractuales

La publicación del pliego de condiciones y/o invitación pública debe acompañarse de los documentos anexos que se relacionan a continuación.

ítem	Documentos procesos contractuales competitivos	ítem	Documentos procesos contratación directa
1	Requerimiento para la adquisición de bienes y servicios	1	Requerimiento para la adquisición de bienes y servicios
2	Documento de Viabilidad o Concepto Técnico Previo	2	Documento de Viabilidad o Concepto Técnico Previo (Si aplica)
3	Ficha de Inversión (Si aplica)	3	Ficha de Inversión (Si aplica)
4	Certificado de Disponibilidad Presupuestal	4	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
5	Documento de Análisis del Sector	5	Documento de Análisis del Sector (Si aplica)
6	Documento de Estudios Previos	6	Documento de Estudios Previos
7	Matriz de Riesgos Previsibles	7	Matriz de Riesgos Previsibles
8	Pliego de Condiciones o Invitación Pública	8	Acto Administrativo de Justificación de Contratación Directa (Si aplica)
9	Anexos	9	Certificado de Insuficiencia Personal (Si aplica)
10	Acto Administrativo que otorga facultades especiales para contratar (Si aplica)		
1	Pliego de Condiciones definitivo		
2	Acto Administrativo de Apertura		

14. Vigilancia Contractual

La tarea del supervisor o interventor de un contrato es indispensable para conseguir los fines perseguidos a lo largo del proceso de contratación y consolidar las consideraciones de Valor por Dinero que llevaron a la Entidad a elegir la oferta y el proveedor con el cual se suscribe el contrato. La labor de vigilar la ejecución del contrato es vital para satisfacer la necesidad que motivó el ejercicio contractual, y esta satisfacción será eficiente si la vigilancia se ejerce bajo los principios que rigen la contratación pública y se orienta por los mismos criterios que guiaron las etapas de planeación y selección.

La vigilancia contractual debe velar por la moralidad administrativa, por la prevención de posibles actos de corrupción, y ser sinónimo de transparencia; por ello, el Distrito de Santiago de Cali, además de la expedición de herramientas como esta, hace una apuesta por publicar y difundir las etapas del proceso contractual y garantizar la transparencia de la ejecución del contrato, haciendo que la información referente al negocio jurídico esté a la vista de todos los actores del proceso contractual, de los órganos de control y ciudadanos.

El Supervisor e Interventor encontrará en este documento una guía de funciones, facultades y prohibiciones que, junto con las normas aplicables al proceso contractual y consejos sobre buenas prácticas, le permitirán desempeñar su tarea con seguridad y en beneficio de los intereses públicos. El documento será por tanto una herramienta para garantizar la correcta ejecución del contrato y proteger los derechos de todas las partes y de terceros que resulten favorecidos por el desarrollo del contrato.

La vigilancia del contrato

La vigilancia contractual hace referencia a un conjunto de actividades interdisciplinarias que verifican aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos en la ejecución y liquidación del contrato. La supervisión o interventoría de un contrato tiene la finalidad de proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción, tutelar la transparencia de la actividad contractual y garantizar el cumplimiento de los principios de la función administrativa, durante la ejecución del contrato y hasta la etapa de liquidación.

En la etapa de planeación del proceso contractual, el Organismo deberá definir cómo realizará el seguimiento al contrato e indicar si lo hará a través de un supervisor, de un interventor o de las dos figuras de manera concurrente, de acuerdo con lo establecido a continuación.

Supervisión

La supervisión es la vigilancia a la ejecución contractual realizada por un servidor público en contratos que no demandan conocimientos especializados, y para los cuales se puede contar con personal de apoyo vinculados mediante contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

El Ordenador de Gasto como responsable de la vigilancia y control de la ejecución de los contratos, debe designar un servidor público como supervisor del contrato mediante el formato establecido en el modelo de operación por procesos del Distrito.

Para la designación del supervisor se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- El Ordenador de Gasto como representante legal y responsable del gasto debe designar al servidor que realizará la supervisión del contrato.
- El perfil del supervisor se debe establecer de forma que éste pueda actuar como par del Contratista supervisado. Se debe tener en cuenta la experiencia, cargo, formación profesional y carga de trabajo del funcionario, así como la relación del objeto contractual con las funciones de la persona a designar.
- En los contratos complejos o especializados se puede designar para esta labor a un grupo interdisciplinario de servidores públicos.
- Sólo podrán ser designados como supervisores, aquellos funcionarios públicos del nivel directivo, los profesionales universitarios y los profesionales especializados, cuyas funciones guarden relación con el objeto a supervisar.
- En los contratos se podrá contar con profesionales o técnicos para apoyar al supervisor, sin que esto lo exonere de su responsabilidad.

- En el caso de contratistas que presenten servicios profesionales o de apoyo a la gestión que sean designados como apoyo a la supervisión deben contemplar dentro de sus obligaciones contractuales esta actividad.
- Cuando la designación del supervisor se realice en razón del cargo o las funciones que desempeña el servidor público y por condiciones de retiro o movilidad del cargo, es decir, reubicación, traslado o encargo de quien desempeña el rol de supervisor, será el nuevo servidor público que asuma este empleo quien continuará con la labor de vigilancia contractual, sin que sea necesario una nueva designación por parte del ordenador del gasto para el cumplimiento de dicha función. En todo caso el nuevo funcionario podrá exigir un informe del estado en el que se entrega el contrato a fin de tener claridad sobre las actuaciones que se han realizado previamente.
- En caso de que el empleo que tiene la función de supervisión se encuentre vacante, podrá el ordenador del gasto designar a un nuevo funcionario que tenga funciones iguales o superiores que el que se encontraba desempeñando dicha función o en su defecto, asumirá la supervisión directamente el ordenador del gasto mientras se vincula al nuevo funcionario que asuma dicho cargo.

No será necesario que el Manual de Funciones del Distrito establezca la supervisión de contratos como una función, pues la misma es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos.

Interventoría

Cuando la vigilancia contractual es realizada a través de un tercero, persona natural o jurídica. Es utilizada en los siguientes casos:

- En los contratos señalados por la ley.
- Cuando se requiere conocimientos especializados por la naturaleza del objeto.
- Cuando la complejidad del contrato o su duración en el tiempo lo hacen necesario.

Los contratos de interventoría a su vez deben contar con un supervisor quien vigila su cumplimiento.

Se puede asignar a la interventoría la vigilancia de todos los aspectos del contrato (técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos) o sólo de los aspectos técnicos; en este último caso, que es eventual, existirá concurrencia entre las tareas del supervisor, quien será el encargado de los aspectos administrativos, financieros, contables y jurídicos y las del interventor quién únicamente ejercerá actividades de carácter técnico.

El contrato de interventoría es principal y autónomo. Pese a que el objeto de la interventoría supone la existencia del contrato a vigilar, el contrato de interventoría es independiente de éste. Sin embargo, para dar continuidad a la labor de vigilancia contractual, el contrato de interventoría puede prorrogarse por el plazo que se adicione el contrato objeto del seguimiento y control. En estos casos, debe analizarse si las causas que dan origen a una prórroga son atribuibles a alguna de las partes y pueden generar o no una mayor onerosidad para el contrato de interventoría, determinando los mecanismos necesarios para que no se presente una situación de reconocimientos adicionales.

Personal de apoyo a la labor de supervisión

La Administración Distrital podrá contratar personal de apoyo para el desarrollo de las labores de supervisión, a través de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que se requieran. No obstante, el supervisor es el responsable directo de la vigilancia y control del contrato, de tal forma que contar con un equipo de apoyo, no reduce la responsabilidad que como tal le corresponde. El apoyo a la supervisión podrá brindar ayuda administrativa para los diferentes trámites que se requieran en el contrato, así como apoyo técnico en los casos que se necesiten, no obstante, es el supervisor del contrato quien debe garantizar el seguimiento a la ejecución contractual y el recibo a satisfacción del objeto contractual.

Obligaciones de la labor de vigilancia contractual

Quien desempeñe actividades de supervisión o interventoría debe cumplir las normas aplicables a dicha tarea y acoger las disposiciones presentadas en el Manual de Contratación y en este documento. No obstante, lo anterior, las obligaciones aquí relacionadas podrán ser complementadas de acuerdo con la naturaleza y complejidad del contrato.

Tabla 02. Obligaciones en vigilancia administrativa.

Vigilancia Administrativa	
General	Cooperar con el Organismo y con el Contratista en lograr los resultados esperados del contrato y el cumplimiento del objeto contractual.
	Conocer la documentación producida en las fases de planeación y selección, de forma que pueda identificar la necesidad, las especificaciones y las consideraciones de Valor por Dinero que permitieron la selección del Contratista.
	Conocer la matriz de riesgos y los tratamientos previstos para los mismos. Advertir oportunamente las situaciones que constituyan riesgos o afecten la eficiencia del contrato y tomar las medidas necesarias para mitigar los mismos, según lo establecido en la matriz.
	Exigir el cumplimiento de las normas de seguridad, higiene, salud ocupacional y ambiental que sean aplicables.
	Verificar que el cumplimiento de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral por parte del Contratista sea de manera oportuna. Constatar que los aportes se realicen a las entidades respectivas, con base en lo estipulado en la oferta y la normativa vigente.
	Revisar que las personas que conforman el equipo del contratista cumplan las condiciones ofrecidas en el contrato y exigir su reemplazo cuando fuere necesario
	Convocar al Contratista a las reuniones necesarias para lograr la debida ejecución del contrato.
	Llevar estricto control sobre la correspondencia que se produzca con el Contratista y, en general, organizar la información y documentos que se generen durante la ejecución del contrato, de tal forma que el Organismo intervenga oportunamente frente a las solicitudes presentadas.
	Exigir al Contratista informes periódicos sobre la ejecución contractual, dentro de los términos pactados en el contrato, o en cualquier momento si así lo considera conveniente.
	Mantener comunicación permanente con el Contratista y con las autoridades del Organismo.
	Elaborar todas las actas que se generen dentro de la ejecución del contrato.
	Elaborar y suscribir junto con el Contratista el acta de recibo parcial de los bienes, obras o servicios cuando estén contemplados en el contrato.
	Elaborar y suscribir las actas de suspensión y reinicio, previa aprobación del Ordenador del Gasto, dejando constancia de las razones y del tiempo de suspensión del contrato e informar a la aseguradora de cada evento.
	Elaborar y suscribir junto con el Contratista, el acta de recibo final cuando sea necesario, la cual servirá como fundamento del acta de liquidación.
	Suscribir junto con el Ordenador del Gasto el acta de liquidación en los casos señalados en la norma.

Vigilancia Administrativa	
Informes	Elaborar informes periódicos de supervisión del contrato, documentando el avance en el cumplimiento de las obligaciones del contrato. Así mismo, documentar con evidencia cualquier irregularidad, oportunidad de mejora o posible incumplimiento, informando de esto al Ordenador del Gasto.
	Rendir informes a los organismos de control y a la auditoría interna.
	Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones al Contratista sobre el desarrollo de la ejecución contractual. Generar alertas tempranas al Contratista frente a posibles contratiempos o incumplimientos en la ejecución contractual.
	Realizar empalmes con los supervisores entrantes o salientes, con informes completos y detallados, estableciendo cortes de entrega.
Publicación	Publicar la información de la ejecución del contrato, en el Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP o en el mecanismo de publicidad designado para tal fin, bajo los lineamientos del órgano rector.
Documentación	Incorporar en los expedientes todos los documentos, actas e informes que se suscriban durante la ejecución, de forma ordenada y completa.
	Solicitar por escrito al Contratista, lo necesario para la ejecución del contrato. Archivar estas solicitudes y sus respuestas en el expediente contractual.
	Responder por escrito y de forma oportuna a las consultas que presente el Contratista y archivar estas respuestas en el expediente contractual.

Tabla 03. Obligaciones en vigilancia jurídica.

Vigilancia Jurídica	
Control al Objeto	Informar oportunamente al Ordenador del Gasto sobre la ocurrencia de hechos que puedan afectar el cumplimiento del objeto contractual, o sobre incumplimientos a las especificaciones y requisitos exigibles al Contratista, para que se adopten medidas correctivas y se inicien los procesos sancionatorios o de incumplimiento.
	Acompañar los procedimientos sancionatorios que se adelanten durante la ejecución contractual y hasta el cierre del expediente de contratación.
	Informar al Ordenador del Gasto cuando la ejecución del contrato conlleve perjuicios a terceros o a la Administración, para que se tomen las medidas necesarias.
	Verificar con el apoyo del equipo jurídico de cada Organismo, el sustento de la suspensión, reinicio, adición, reducción, prórroga o modificación contractual de manera oportuna cuando se presenten hechos que ameriten dichas circunstancias.
	Solicitar al Ordenador del Gasto que se inicien las acciones pertinentes que conduzcan a obtener la indemnización de los daños o perjuicios que sufra la Administración Distrital en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.
	Realizar el seguimiento al cumplimiento de los criterios responsables establecidos en el proceso de contratación y certificar su cumplimiento conforme lo establece cada categoría en las guías correspondientes.
	Reportar al líder de contratación la verificación realizada sobre el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista relacionadas con los criterios responsables.

Vigilancia Jurídica	
Control a las partes	Solicitar al Ordenador del Gasto, la cesión del contrato, o la cesión de pagos, cuando el Contratista solicite dichas cesiones y verificar que se cumplan los requisitos.
	Entregar al Ordenador del Gasto información de hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner en riesgo el cumplimiento.
	Informar y denunciar a las autoridades competentes cualquier acto u omisión que afecte la moralidad pública, la conducta transparente y ética de los servidores y contratistas, con los soportes correspondientes.
Garantías	Verificar el cumplimiento de los requisitos de legalización y ejecución del contrato, incluidas las garantías contractuales.
	Verificar que al inicio y durante la ejecución del contrato se cuente con las garantías exigidas, en los amparos, valores especificados y vigencias. En caso de modificaciones al contrato, verificar que las garantías se ajusten para cubrir dichas variaciones.
	Elaborar la documentación y brindar el soporte necesario para hacer efectivas las garantías del contrato.
	Vigilar e informar al Ordenador del Gasto sobre la calidad de los bienes, servicios y obras hasta el vencimiento de las garantías post contractuales, con el fin de iniciar oportunamente las acciones respectivas aplicables.
	Informar a la aseguradora sobre las irregularidades presentadas sobre todos los hechos que puedan afectar el cumplimiento del contrato y de las modificaciones al contrato.

Tabla 04. Obligaciones en vigilancia técnica.

Vigilancia Técnica	
Especificaciones de calidad	Exigir al Contratista el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad pactadas en el contrato o establecidas en los términos del proceso de selección, así como las normas técnicas y garantías aplicables.
	Verificar que se tengan los permisos, licencias y demás requisitos necesarios para la ejecución del contrato y se cumplan las normas ambientales, de consulta previa y participación ciudadana, cuando sean aplicables.
Especificaciones de bienes	Verificar que los elementos, productos, equipos técnicos y maquinaria requeridos, correspondan con los exigidos en los términos del proceso de selección y en el contrato, así como que estos operen con la calidad esperada.
	Cuando se trate de bienes importados verificar que éstos cumplan los requisitos aplicables y las normas sobre importación y legalización.
Especificaciones de obras	Cuando se trate de obra pública, verificar que los planos y estudios técnicos necesarios para la ejecución del contrato se encuentren actualizados y correspondan a las especificaciones solicitadas en el contrato y en los términos del proceso de selección.
	Verificar y aprobar la localización de los trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el contrato, cuando aplique.
	Verificar que los bienes inmuebles sobre los cuales se ejecute obra pública sean propiedad de la Administración Distrital.
	Abrir y llevar el libro o bitácora para registrar en él las novedades, órdenes e instrucciones impartidas durante el plazo del contrato, cuando aplique.
	Realizar acompañamiento en las auditorías visibles, cuando aplique.

Vigilancia Técnica	
Equipos de Trabajo	Verificar que las personas que conforman el equipo de trabajo del Contratista cumplan las condiciones ofrecidas y exigir su reemplazo cuando fuere necesario.
	Verificar , cuando resulte aplicable, que el personal extranjero del equipo de trabajo, cumpla con los requerimientos legales para su estadía y el ejercicio de su profesión en el país.
	Verificar que el Contratista cumpla las normas sobre Seguridad Social, de forma oportuna y según la normativa vigente.
	Verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad, higiene y salud en el trabajo.
Control al Plazo	Verificar el cumplimiento del cronograma de ejecución y del plazo establecido en el contrato.
	Informar al Ordenador del Gasto y al jefe del área, con evidencias técnicas o fácticas sobre posibles retrasos que pongan en riesgo el cumplimiento del objeto contractual dentro de los plazos establecidos.
	Solicitar al Ordenador del Gasto la suspensión temporal del contrato, por circunstancias justificadas para garantizar la ejecución efectiva del contrato.
	Recomendar oportunamente al Ordenador del Gasto la prórroga al plazo del contrato, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto brindando su concepto técnico sobre la necesidad de dicha modificación.

Tabla 05. Obligaciones en vigilancia financiera, presupuestal y contable.

Vigilancia Financiera, Presupuestal y Contable	
Presupuestal-Financiero	Verificar que el contrato tenga el registro presupuestal de compromiso (RPC) y la planeación de los pagos previstos.
	Verificar que el Contratista no realice ninguna actividad adicional hasta tanto esta se encuentre justificada, autorizada por el Ordenador del Gasto y cuente con certificado de disponibilidad presupuestal, ficha técnica y registro presupuestal del compromiso.
	Solicitar oportunamente al Ordenador del Gasto las adiciones que requiera el contrato, justificando su necesidad, verificando los precios pactados en el contrato y gestionando las partidas presupuestales requeridas.
	Verificar que en el acta de liquidación se dejen constancia de las obligaciones pendientes y verificar que estas cuenten con las partidas presupuestales necesarias.
	Solicitar la liberación de saldos posterior a la liquidación del contrato.
	Verificar el cumplimiento de todos los aspectos financieros que rigen el contrato y velar porque los recursos sean ejecutados en forma adecuada.
	Verificar que el equilibrio financiero del contrato se mantenga durante su ejecución e informar oportunamente al Ordenador del Gasto cuando el equilibrio se pierda para que éste tome las medidas necesarias para su restablecimiento, según lo establecido en las normas.

Vigilancia Financiera, Presupuestal y Contable

Contable–Pagos	Revisar las facturas o cuentas de cobro, junto con sus respectivos soportes, antes de que estas sean tramitadas y verificar que los valores facturados correspondan a los precios pactados, con sus respectivos tributos.
	Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al Contratista, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes, obras y/o servicios objeto del contrato.
	Realizar el informe de supervisión para el procedimiento de pago.
	Remitir al área encargada del Organismo de realizar el trámite de pago ante el Departamento Administrativo de Hacienda y orientar al Contratista en cuanto a los mecanismos para consultar las retenciones realizadas en los pagos del contrato de acuerdo con los lineamientos del mismo Organismo
	Documentar los pagos y ajustes que se hagan al contrato y controlar el balance presupuestal para efectos de los pagos y la liquidación de este.
	Solicitar por escrito al Contratista la presentación oportuna de las facturas o cuentas de cobro, cuando estas no sean presentadas a tiempo, e informar al Ordenador del Gasto cuando se presenten demoras en los cobros o en los pagos, que puedan afectar el cumplimiento del objeto contractual.
Anticipo	Verificar que los bienes que se reciban en la ejecución del contrato, cuenten con la entrada de mercancía en el sistema financiero de la Entidad, que aquellos que deban ser registrados o deban contar con derechos de autor, cuenten con dichos requisitos, para lo cual elevará la solicitud del trámite al área correspondiente.
	Aprobar el plan de inversión del anticipo al iniciar el contrato.
	Verificar la entrega del anticipo.
	Gestionar la aprobación del contrato de fiducia.
	Asegurar la amortización total del anticipo.
	Verificar la devolución de los rendimientos financieros de los recursos desembolsados, de acuerdo con el procedimiento establecido.

Facultades y deberes de los supervisores

Los supervisores y/o interventores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informado al Ordenador del Gasto, de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Todas las comunicaciones adelantadas por el supervisor o interventor deben constar por escrito y enviarse a través de un medio oficial de comunicación.

Prohibiciones

Las siguientes prohibiciones son aplicables a los funcionarios públicos o contratistas que ejercen la supervisión y/o la interventoría, así como a las personas que realizan actividades de apoyo a la supervisión.

- Modificar el contrato o tomar decisiones, celebrar acuerdos o suscribir documentos que tengan por finalidad o como efecto modificar el contrato.
- Solicitar o recibir, directa o indirectamente, para sí o para un tercero, dádivas, favores o cualquier otra clase de beneficios o prebendas de la Entidad contratante o del Contratista; o gestionar indebidamente a título personal asuntos relativos con el contrato.

- c) Omitir, denegar o retardar el despacho de los asuntos a su cargo.
- d) Entrabar las actuaciones de las autoridades o el ejercicio de los derechos de los particulares en relación con el contrato.
- e) Permitir indebidamente el acceso de terceros a la información del contrato.
- f) Exigir al Contratista renuncias a cambio de apoyar el trámite de modificaciones al contrato.
- g) Exonerar al Contratista de cualquiera de sus obligaciones contractuales.
- h) Actuar como supervisor o interventor estando incurso en cualquiera de las causales de inhabilidad, incompatibilidad y/o conflictos de interés.
- i) Iniciar la ejecución del contrato, sin el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, legalización y ejecución.
- j) Transar diferencias y conciliar divergencias sin contar con el visto bueno del Ordenador del Gasto.
- k) Autorizar actividades por fuera del plazo de ejecución del contrato.
- l) Impartir órdenes o sugerencias verbales.
- m) Obrar con negligencia.

Responsabilidad de los supervisores e interventores

El Ordenador del Gasto, los servidores públicos, contratistas e interventores que actúan en la celebración, ejecución y liquidación de los contratos son responsables por sus actuaciones y omisiones. Los contratistas que ejercen o apoyan labores de supervisión e interventoría son considerados por la ley como particulares que ejercen funciones públicas en lo que tiene que ver con la vigilancia contractual.

Estos funcionarios y contratistas responderán por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Responsabilidad civil

El supervisor o interventor será responsable por los daños que ocasione a terceros, con ocasión del ejercicio de sus funciones de vigilancia contractual.

La responsabilidad civil es declarada por juez, ante la reclamación de perjuicios que realice el tercero afectado.

Si la Entidad llegare a ser encontrada responsable por los daños al tercero, ésta podrá acudir a la acción de repetición contra el supervisor o interventor y solicitar la devolución de los valores pagados por la demanda del tercero; esta acción se surtirá cuando se demuestre el dolo o la culpa grave por parte del supervisor o interventor.

El supervisor o interventor que no informe oportunamente al Ordenador del Gasto de las acciones del Contratista que puedan originar daño a terceros, puede ser considerado solidariamente responsable de los perjuicios.

Responsabilidad penal

Los supervisores e interventores son responsables penalmente cuando sus actuaciones transgredan los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento penal, sin estar amparado por una causal de exclusión de responsabilidad.

Esta responsabilidad se configura cuando el supervisor o el interventor incurre en alguna de las conductas tipificadas como delitos contra la administración pública, es decir, peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y prevaricato.

Responsabilidad Disciplinaria

Es la responsabilidad que tiene el servidor público o el particular que cumple funciones públicas, que se deriva de hechos u omisiones que alteran la debida prestación del servicio de la Entidad, esta responsabilidad aplica para los casos señalados en el Código Disciplinario. Algunas de las faltas gravísimas aplicables a supervisores e interventores son:

- No exigir la calidad de los bienes, obras y servicios adquiridos por la Entidad, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias.
- Certificar como recibido a satisfacción los bienes, obra y/o servicios que no hayan sido ejecutados a cabalidad.
- Omitir el deber de informar a la Entidad los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Responsabilidad Fiscal

Se considera que los supervisores o interventores son responsables fiscales cuando en desarrollo de su labor, por culpa o dolo, generan un daño al patrimonio del Estado. Este daño puede estar representado en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o de los intereses patrimoniales de la Entidad, por una mala vigilancia contractual.

El supervisor o interventor podrá ser declarado responsable fiscal cuando, por sus acciones u omisiones, por ejemplo, si no se cumple con el objeto perseguido, cuando la calidad de los bienes no sea la pactada en el contrato o cuando no se declare oportunamente el incumplimiento y pese a éste se realicen los pagos del contrato.

Cuando la Contraloría declara la responsabilidad fiscal del supervisor o del interventor, éste responde con su patrimonio para el resarcimiento del daño patrimonial.

Situaciones que pueden presentarse durante la ejecución del contrato

Durante la ejecución del contrato pueden presentarse situaciones en las que el supervisor debe actuar con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades de la Entidad, por situaciones excepcionales, las cuales deben ser objeto de especial vigilancia y alertas tempranas por parte del supervisor, para que el ordenador del gasto pueda adoptar los mecanismos que contempla la ley, estas situaciones pueden ser la necesidad de introducir modificaciones al contrato, la imposibilidad del contratista de continuar con la ejecución de las actividades o las dificultades para ejecutar el objeto contractual en los términos previstos por circunstancias ajenas a las partes.

Modificaciones contractuales

Las modificaciones son ajustes que se realizan al contrato durante su ejecución y cuyo objetivo es garantizar la culminación efectiva del objeto contractual cuando por situaciones imprevistas así se exija. Las modificaciones pueden ser de adición de recursos como consecuencia de la inclusión de actividades o ampliación en el alcance del objeto sin que pueda modificarse el mismo, la extensión del plazo inicialmente establecido, o pueden consistir en cambios en las cláusulas del contrato.

En la ejecución del contrato se pueden presentar modificaciones que no deberían alterar las condiciones que llevaron a la Entidad a seleccionar al oferente. Al considerar adelantar estos cambios, el Comprador Público debe conservar los mismos criterios y condiciones que lo llevaron a elegir la oferta seleccionada, justificando debidamente cada modificación. Para aprobar modificaciones se debe verificar:

- Que las modificaciones se encuentren debidamente justificadas y conforme a la ley.
- Que las modificaciones se encuentren de acuerdo con los criterios de adjudicación del contrato.

- Que las adiciones no impliquen un desmejoramiento de la oferta presentada, pues esto atentaría contra la transparencia del proceso y la igualdad de los proponentes.
- Las adiciones no podrán superar el 50% del valor inicial del contrato expresado en SMLV, sin embargo, en caso de las modificaciones unilaterales, si una adición contempla una alteración del valor del contrato en 20% o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de Contratación.
- Que las modificaciones no hayan sido originadas por incumplimientos atribuibles al proveedor, dado que nadie puede beneficiarse de su propia culpa.
- Que se encuentren directamente relacionadas con el objeto del contrato.
- Si las prórrogas implican superar la vigencia presupuestal, que estas se ajusten a la reglamentación establecida en el estatuto presupuestal.
- Que los plazos para realizar los pagos puedan cumplir con las normas presupuestales.
- Lo establecido en la matriz de riesgos del proceso de contratación.

Se debe hacer un análisis especialmente cuidadoso en los siguientes casos:

- Cambios en la calidad.
- Variaciones de los precios.
- Modificaciones en los tiempos.
- Alteraciones en las cantidades pactadas.
- Cambios en los servicios postventa ofrecidos o en los niveles de servicio.
- Cambios en el equipo de trabajo que disminuyan el perfil de sus miembros.

Además de verificar que las modificaciones no superen los topes legales, el Organismo puede establecer los beneficios que representa dicha adición en términos de eficiencia, ahorros en tiempos, costos de operación, precios o condiciones pactadas, entre otros.

Las modificaciones podrán ser solicitadas por el contratista o por el supervisor y/o interventor, pero siempre deben contar con la viabilidad del ordenador del gasto. El supervisor como responsable de la vigilancia contractual es el encargado de presentar la justificación de la modificación, así como los soportes que la sustentan al ordenador del gasto, pero es este último quien las debe aprobar.

Las modificaciones, al igual que el contrato estatal, deben materializarse por escrito. Así mismo en caso de adiciones debe contarse con las disponibilidades presupuestales correspondientes y no pueden deberse a estimaciones inadecuadas del presupuesto por parte del contratista; de igual forma, las prórrogas que se realicen al plazo del contrato no pueden obedecer a retrasos del contratista por su negligencia sino por causas ajenas a su voluntad. En cualquiera de los casos, es deber del supervisor solicitar al contratista la ampliación de las coberturas de las garantías, en caso de que el contrato las tenga.

Suspensión y reanudación del contrato

La suspensión del contrato es una medida para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales cuando por situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público, no puedan ser exigibles las prestaciones convenidas durante el plazo que dure esta situación. Esta medida permite que no se afecte el plazo contractual y las partes deben definir un periodo o condición cierto para la reanudación de las exigencias del contrato.

Al igual que las modificaciones, las suspensiones pueden ser solicitadas por el contratista, supervisor y/o interventor y deben estar justificadas en causas externas y por fuera del control de estos, sin perjuicio de que se adopten los tratamientos necesarios para superar las causas que dieron origen a la suspensión. Las suspensiones constarán en actas que deben tener claramente definida la fecha a partir de la cual se genera la suspensión, las razones que

motivan la suspensión, el plazo o la condición por la cual se mantendrá suspendido el contrato, la necesidad de ampliar las coberturas y amparos del contrato. El ordenador del gasto debe aprobar estas suspensiones y sus correspondientes reanudaciones.

El acta de reanudación debe dejar claridad sobre la cesación de las causas que dieron origen a la suspensión y cómo quedaría el plazo del contrato a partir de la reanudación. Teniendo en cuenta que las suspensiones afectan directamente el plazo de ejecución del contrato, una vez reanudado se debe estudiar la necesidad de efectuar prórrogas al plazo inicial con el fin de garantizar el cumplimiento de las actividades que sufrieron interrupción con la suspensión de este.

Cesión del contrato

Existen situaciones en las que el contratista no puede continuar con la ejecución del contrato, estas circunstancias no pueden estar relacionadas con la incapacidad de cumplir con el objeto contractual, pues nos enfrentamos a un incumplimiento, sin embargo, pueden presentarse porque se requiere continuar con la ejecución del contrato y es necesario que el contratista transfiera su posición contractual por imposibilidad de terminar con las actividades contempladas. La consecuencia de la cesión es la sustitución de derechos y obligaciones a un tercero que debe tener las mismas características o superiores por las cuales se escogió al contratista que cede su posición. En dicho caso el supervisor debe realizar un informe evaluando los requisitos de idoneidad y experiencia del posible cesionario y ponerlo en consideración del ordenador del gasto para la aprobación de la cesión de derechos y obligaciones. Hasta tanto no se apruebe por el ordenador del gasto y perfeccione dicha cesión, el contratista estará obligado al cumplimiento del objeto contractual en los términos convenidos.

Por otro lado, puede presentarse la cesión, únicamente de derechos económicos, es decir, la cesión de prestaciones económicas que dan lugar al contrato a un tercero, caso en el cual, el ordenador del gasto debe aprobar estos cambios y el supervisor del contrato agotará los trámites correspondientes para legalizar estas operaciones.

Alteraciones en la ecuación contractual

La ecuación contractual pretende que exista una correlación entre las prestaciones a cargo de la Entidad y el contratista, y busca que exista un equilibrio económico del contrato. Este equilibrio puede verse afectado por situaciones tales como la generación de hechos imprevistos o situaciones que se presenten por parte de la Entidad, como hechos generales que afectan directamente al contrato. En el primer caso, se deben presentar situaciones imprevistas, extraordinarias y graves, ocasionadas por un evento externo a las partes contratantes, que ocurren con posterioridad a la presentación de ofertas y que no podían ser contempladas o que exceden los efectos que normalmente podrían generar y que no pueden ser acotados por una suspensión, pues es necesario que continúe la ejecución del contrato. Ahora bien, a diferencia del primero, en el segundo caso, el evento que genera el desequilibrio resultaba imprevisible al momento de suscribir el contrato, pero proviene directamente de la Entidad contratante en su condición de autoridad pública, quien como consecuencia de una medida general afecta gravemente la ecuación del contrato causándole un daño al contratista, situación que debe ser demostrada y encontrarse por fuera de lo reglado en el proceso contractual.

Ambos escenarios pueden dar lugar a la compensación económica hacia el contratista, por lo cual es deber del supervisor, documentar todas las circunstancias que pueden dar lugar a estas situaciones y tramitar las solicitudes del contratista verificando el cumplimiento de los elementos que configuren alguna de estas condiciones e informando al ordenador del gasto de las posibles consecuencias que puedan derivar en el rompimiento del equilibrio económico del contrato para que puedan adoptarse las decisiones correspondientes.

Tratamientos para aplicar frente a presuntos incumplimientos

Cuando en la ejecución se presenta una situación que pueda generar incumplimientos, el supervisor y/o interventor deben de saber qué mecanismos activar y cómo hacerlo para que, en caso de concretarse, el contrato no sufra un perjuicio mayor y la necesidad pueda ser satisfecha oportunamente.

Una herramienta útil es la matriz de riesgos, construida durante la elaboración de los estudios y documentos previos, y dentro de la cual se debieron contemplar las situaciones que podrían generar incumplimientos. Esto puede orientar al supervisor y/o interventor, sobre los asuntos que deben llamar su atención, además de los conocimientos que tenga el supervisor y/o interventor sobre el manejo de las situaciones de riesgo, el buen uso de las garantías y demás figuras que pueden amparar los contratos y que van más allá de informar a la aseguradora o al banco.

El supervisor y/o interventor debe identificar en el contrato medidas establecidas para conminar el cumplimiento de las obligaciones tales como multas, cláusulas penales pecuniarias o procedimientos como declaratoria de incumplimiento o de caducidad (excepcional), garantizando el debido proceso al contratista y agotando el procedimiento establecido en [MAJA01.04.03.P004.G001 Guía para la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio contractual](#) para hacer efectivos estos mecanismos, teniendo en cuenta a los actores que intervienen como lo son, por ejemplo, las aseguradoras. Este principio al debido proceso contempla que los mecanismos deben encontrarse pactados en el contrato para poder hacerlos efectivos, en el caso de las multas, estas solo pueden hacerse efectivas durante el plazo del contrato, y siempre y cuando se encuentren pendientes por ejecutar obligaciones a cargo del contratista, mientras que la declaratoria de incumplimiento busca hacer efectivas la cláusula penal pecuniaria o los amparos exigidos en las garantías, esta potestad puede ejercerse durante el término del contrato o con posterioridad a él, mientras subsista la vigencia de las garantías.

Exigir los amparos tiene trámites especiales y criterios de oportunidad que deben ser suficientemente conocidos para evitar los errores que puedan anular las pretensiones de la Entidad. El beneficio de una buena matriz de riesgos se complementa con el uso adecuado de las garantías o de los mecanismos legales pactados.

La Entidad también puede valorar la posibilidad de acudir a mecanismos alternativos de solución de conflictos cuando así lo haya dispuesto en el contrato a través de cláusulas compromisorias. Estos mecanismos podrán ser el arreglo directo, la transacción, el arbitramento, la amigable composición y la conciliación. El supervisor deberá verificar lo establecido en el contrato para estos casos y recomendar al ordenador del gasto en cualquier situación que se presente que sea susceptible de transar por estos medios.

Aplicación de cláusulas excepcionales en los contratos

Como la finalidad de los contratos estatales, a diferencia de los negocios jurídicos privados está orientada a garantizar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y el interés general, la ley ha otorgado a las entidades públicas, prerrogativas especiales ajenas al derecho común a través de las cuales se garantiza la dirección y control de los contratos públicos, dotando a la Entidad de herramientas con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de estos. Es importante aclarar que esta potestad no es aplicable en todos los contratos por lo cual deben estar plenamente identificados en el mismo, y en caso de incluirse en un contrato en el que no corresponden se entenderán por no escritas aun cuando consten en el documento, pues la ley es la que ha definido su aplicación.

Por ejemplo, si en el marco de la ejecución contractual, se presentan discrepancias en la interpretación de alguna cláusula u obligación a cargo del contratista que pone en riesgo la ejecución del mismo, puede hacerse efectiva la potestad de interpretación unilateral, a través de la cual, la Entidad podrá aclarar el sentido de la disposición controvertida. Sí, por el contrario, el desacuerdo se presenta por la necesidad de adicionar o suprimir bienes, trabajos, obras o servicios que de no ser aceptados se afecte gravemente la prestación de los servicios, la entidad podrá modificar el contrato de manera unilateral, caso en el cual, si supera el veinte por ciento del valor del contrato, el contratista puede renunciar a su ejecución. Sí, por el contrario, la Entidad evidencia que hay situaciones de orden público o que el servicio en sí mismo lo exija o que el contratista presente incapacidad o muerte o problemas graves de solvencia que pongan en riesgo el contrato, la Entidad puede valorar la posibilidad de dar por terminado el contrato de forma unilateral, estas situaciones se encuentran claramente definidas en la ley y deben imposibilitar el cumplimiento del objeto contractual. Si se presenta un incumplimiento grave por parte del contratista que afecte la ejecución del contrato, la Entidad puede declarar la caducidad del contrato, agotando previamente todas las fases de un procedimiento sancionatorio.

Si dentro del ejercicio de la vigilancia contractual el supervisor identifica que lleguen a presentarse alguna situación que pone en riesgo la prestación de los servicios públicos suministrados a través de un contrato, debe alertar inmediatamente al ordenador del gasto, con el fin de que se adopten las medidas necesarias, entre ellas la posibilidad de utilizar estas cláusulas excepcionales, cuando así lo ha contemplado el contrato. Estas prerrogativas deben materializarse mediante actos administrativos garantizando el debido proceso al contratista.

Terminación y liquidación de los contratos

Terminación del contrato

Los contratos terminan normalmente por expiración del plazo pactado, cumplimiento del objeto contratado o agotamiento de los recursos, según la forma como haya sido establecido en los documentos del proceso. Ahora bien, hay situaciones que pueden dar lugar a la terminación anormal del contrato como aquellas que se derivan de una terminación anticipada, cuando es de mutuo acuerdo por las partes y no es posible culminar con el objeto contractual en el plazo inicialmente previsto, y cuando se produce de forma unilateral o por efecto de la declaratoria de incumplimiento o caducidad del contrato como fue mencionado anteriormente.

En el caso de la terminación anormal del contrato por mutuo consentimiento está surtir efectos desde el momento de la suscripción del acta de terminación.

Concepto de liquidación de contratos

La liquidación del contrato es un procedimiento mediante el cual la Administración Distrital y el Contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, como también respecto de las vicisitudes ocurridas durante su desarrollo. Es un acto que, por ende, aclara y define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico.

Los contratos que se deben liquidar son:

- Contratos de tracto sucesivo, entendiéndose que son contratos que regulan una serie de entregas periódicas durante un tiempo prolongado. Los contratos de tracto sucesivo pueden ser de:
 - » **Ejecución continuada:** se ejecutan en el tiempo, pero sin interrupción. Por ejemplo, servicios mensuales en fechas determinadas como alquiler, mantenimientos programados, facturas de servicios públicos, telefonía, soporte, actualización y mantenimientos de software, entre otros.
 - » **Ejecución periódica:** se producen diferentes prestaciones repartidas en el tiempo sin ser intervalos iguales. Por ejemplo, suministros, mantenimientos, ejecución de obras públicas.
 - » **Ejecución intermitente:** su entrega se extiende en el tiempo, pero a solicitud de una de las partes.
 - » Los demás que lo requieran.

Para identificar qué contratos requieren liquidación, es necesario acudir a las causales legales, así como tener en cuenta las condiciones que se hayan presentado en la ejecución, verificando de esta manera las circunstancias que deban ser plasmadas en la liquidación. Lo anterior, con el fin de que exista precisión en los incidentes que se originaron, de tal forma que quede el histórico de su ejecución y del cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las partes, así como las salvedades sobre las cuales las partes quieran dejar constancia.

La liquidación del contrato no es obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Una vez se identifique la necesidad de liquidar el contrato, el supervisor deberá organizar la información y documentación del contrato correspondiente, y deberá verificar que exista un informe de entrega y recibo a satisfacción de los bienes y servicios o acta de entrega final o documento equivalente de acuerdo con los formatos vigentes y elaborar el acta de liquidación correspondiente indicando aspectos de relevancia como la información del contrato y de las partes, el estado del mismo, la relación de pagos efectuados y el balance financiero del contrato, la certificación del cumplimiento de obligaciones, las manifestaciones y/o salvedades, es muy importante identificar obligaciones que persisten posterior a la etapa de liquidación, el estado de las garantías y su necesidad de aplicación, por ejemplo en aquellas que deben actualizarse contra la entrega final; también debe constar la verificación de cumplimiento de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social integral, los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar así como los acuerdos, conciliaciones y transacciones realizados para poner fin a las diferencias encontradas.

Dicha acta debe ser suscrita tanto por el supervisor y/o interventor como por el contratista y el ordenador del gasto.

Tipos de liquidación de contratos

La liquidación de los contratos se puede realizar de la siguiente manera: (i) bilateral o de común acuerdo, (ii) unilateral o, (iii) judicial.

- **Bilateral o de común acuerdo:** Esta liquidación es un negocio jurídico en el cual las partes de común acuerdo definen, las prestaciones, derechos y obligaciones que aún subsisten a su favor o a su cargo y a partir de allí realizan un balance final de cuentas y de esta forma extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron del contrato anteriormente celebrado.
- **Unilateral:** Esta liquidación es una actuación administrativa posterior a la terminación normal o anormal del contrato, que se materializa en un acto administrativo motivado mediante el cual la administración decide unilateralmente realizar el balance final o corte final de las cuentas del contrato celebrado, y que solo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ya sea porque el Contratista no se presentó a esta o porque las partes no llegaron a un acuerdo sobre las respectivas cuentas a finiquitar. Se entiende que la liquidación unilateral del contrato es de carácter subsidiario, pues sólo resulta procedente cuando no se haya podido llevar a cabo la liquidación bilateral.
- **Judicial:** es aquel balance o corte de cuentas que realiza el juez sobre un determinado contrato estatal dentro de un proceso judicial y que solo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral ni unilateral del respectivo contrato o convenio.

Plazos para liquidar

El plazo para liquidar los contratos está condicionado a las siguientes situaciones:

- Plazo contractual: se realiza dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes dentro del contrato.
- Vencido el plazo contractual, el organismo dispone de cuatro meses para efectuar la liquidación bilateral.
- En caso de no realizarse, la Entidad cuenta con dos meses más para hacerlo unilateralmente.
- En el evento en que no realice la liquidación ni bilateral ni unilateralmente en el plazo antes previsto, podrá intentarse hasta antes de que transcurra el término de dos años más para que opere la caducidad de la acción contractual. De lo contrario, durante este plazo de dos años, podrá acudir a la liquidación judicial.

Seguimiento a obligaciones posteriores a la liquidación del contrato

Aun cuando los contratos tengan definido un plazo para su liquidación, momento en el cual se entienden cumplidas las obligaciones contractuales, las partes deberán dejar constancia en el acta de liquidación, en los casos en que aplique, las obligaciones que siguen vigentes posterior a este trámite, como lo pueden ser los amparos respaldados en garantías, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o las obligaciones post contractuales, en el caso de servicios que por ejemplo seguirá prestando el contratista por un período adicional en observancia de alguna cláusula del contrato. En estos casos se podrá hacer la liquidación del contrato dejando estas salvedades, pero no se podrá cerrar el expediente contractual hasta tanto se entiendan cumplidas o haya finalizado su exigibilidad, situación que debe constar en el documento de cierre del expediente.

Revaluación del contratista

Una vez se haya finalizado el plazo de ejecución del objeto contratado, el supervisor deberá diligenciar el formato [MAJA01.04.04P001.F001 Revaluación de proveedores](#), y el [MAJA01.04.P001.I001 Instructivo para el diligenciamiento del formato de revaluación de proveedores](#) el cual permite realizar la evaluación del desempeño de los contratistas de la Administración Distrital. Este formato es un insumo para conocer el comportamiento de los proveedores de la Entidad y determinar las lecciones aprendidas en el proceso de selección y de implementación del contrato. No es necesario que el contrato se encuentre liquidado para poder adelantar este procedimiento que corresponde al procedimiento interno de la Entidad.

Para los casos en que se suscriba un contrato de interventoría, corresponde al supervisor de dicho contrato realizar la revaluación, tanto del proveedor del servicio de interventoría, como la del proveedor del contrato objeto de dicha interventoría. Para realizar la revaluación de este último, el supervisor tendrá como base los informes de la interventoría.

Cierre del expediente contractual

Una vez realizada la revaluación del proveedor y liquidado el contrato, en los casos que aplique, el supervisor procederá a adelantar los trámites de cierre del expediente contractual en la plataforma electrónica de publicidad dispuesta para tal fin. Esta actividad pone fin al proceso de contratación por lo cual deberá verificar que no existen obligaciones post contractuales pendientes por ejecutar, así como la existencia de garantías vigentes, casos en los cuales hasta tanto no se venza el plazo establecido en el contrato para su exigibilidad, no podrá realizarse el cierre del expediente contractual. Para realizar el cierre del expediente, el supervisor deberá dejar constancia en acta de cierre del cumplimiento de dichas obligaciones para así mismo poder proceder con esta actividad.

15. Documentos de referencia

El Comprador Público podrá consultar los siguientes documentos, los cuales sirven como herramientas adicionales para la toma de decisiones en los procesos de contratación.

Documentos	Código
GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS LECCIONES APRENDIDAS Y EL ANÁLISIS DE RESULTADOS EN LA COMPRA PÚBLICA	MAJA01.04.04.P002.G002
GUÍA PARA LA ELABORACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES	MEDE01.05.10.P001.G001o
GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL	MAJA01.04.03.P004.G001
GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	MAJA01.04.01.P001.G001
GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN SOCIAL	MAJA01.04.01.P001.G002
GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE INNOVACIÓN	MAJA01.04.01.P001.G003
GUÍA PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL ANÁLISIS DEL SECTOR	MAJA01.04.01.P001.G004
GUÍA PARA ADELANTAR PROCESOS DE CONTRATACIÓN MEDIANTE INSTRUMENTOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA	MAJA01.04.01.P001.G005
MODELACIÓN DEL SUBPROCESO PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL	MEDE01.05.10.MSPR001
MODELACIÓN DE PROCESO GESTIÓN CONTRACTUAL	MAJA01.04.MPR001
Lineamientos emitidos por el Departamento Administrativo de Contratación Pública	No aplica
Lineamientos emitidos por el ente rector de la contratación pública en el país.	No aplica

16. Referencias bibliográficas

Australian Government, Department of Finance (2017) Commonwealth Procurement Rules.

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Gestión financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia. Carlos Pimenta y Mario Pessoa Editores.

Centro de Comercio Internacional (ITC) (2014) El empoderamiento de la mujer a través de la contratación pública, Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

Comisión Europea (2018) Guía práctica de contratación pública para profesionales.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2018) Manual Operativo Modelo Integrado de Gestión y Planeación. Versión 2- Agosto 2018

Departamento Administrativo de la Función Pública (2014) Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI.

HM Treasury (2004) Regularity, Propriety and Value for Money, UK.

Kelman, S. (1990) Procurement and Public Management. American Enterprise Institute Press. Washington DC.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017) Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles.

Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. NTCGP 1000:2009.

OCDE (2011). Integridad en la contratación pública buenas prácticas de la "A" a la "A".

OCDE (2016) Metodología para la evaluación de los sistemas de compras públicas (MAPS) versión de 2016

OCDE (2016), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2016). Recomendaciones del Consejo sobre Contratación Pública

Ordóñez Ordóñez, A. (2010) Efectividad de la garantía única de cumplimiento de contratos estatales, constituida a través de póliza de seguro de cumplimiento. Revista de Derecho Privado. 19 (dic. 2010), 135-177.

Philips, W. Ph.D et al. (2008) Building Public Procurement Capacity and Capability. University of Bath, UK.

Queensland Ombudsman. Good Decision-Making Guide: Good Decisions make good sense. Government of Queensland, Australia.

Spagnolo G. (2009) Open Issues in Public Procurement Report to Konkurrensvetket.

Spagnolo, G. (2009) Open Issues in Public Procurement. Swedish Competition Authority.

Torvinen, H. Et al. (Sin fecha) End use engagement within innovative public procurement practices. University of Oulu, Finlandia.

UK Office of Government Commerce (Sin fecha) An Introduction to Public Procurement. UK.

Vásquez, Luz A. (2016) Hacia una Política Pública de Contratación en el Municipio de Santiago de Cali. Documento de trabajo. Santiago de Cali.

Veeduría Distrital de Bogotá (2017) Guía de riesgos previsible contractuales.

