

 <p><b>ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI</b></p> <p>GESTIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA</p> <p>GESTIÓN CONTRACTUAL</p>	<p>MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPG)</p> <p><b>MANUAL DE CONTRATACIÓN</b></p>	MAJA01.04.M002	
		VERSIÓN	002
		FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA	04/MAY/2022

## TABLA DE CONTENIDO

### [INTRODUCCIÓN](#)

### [1. OBJETIVO](#)

### [2. ALCANCE](#)

### [3. DEFINICIONES](#)

### [4. PARTE GENERAL](#)

#### [4.1 NATURALEZA JURÍDICA](#)

#### [4.2. MAPA DE ACTORES](#)

### [5. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA](#)

#### [5.1. TRANSPARENCIA](#)

#### [5.2. LA EFICIENCIA DEL VALOR POR DINERO](#)

#### [5.3. LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LOS OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS DE POLÍTICA](#)

### [6. EL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL](#)

### [7. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA ADQUISICIÓN](#)

#### [7.1. PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES](#)

##### [7.1.1. Paso 1. Conocer la necesidad](#)

##### [7.1.2. Paso 2. Estimar el presupuesto](#)

##### [7.1.3. Paso 3. Estimar el plazo del proceso de contratación](#)

### [8. LA PLANEACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN](#)

#### [8.1. ESTUDIO DEL SECTOR](#)

#### [8.2. ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS](#)

#### [8.3. DETERMINACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA UNA AMPLIA PARTICIPACIÓN](#)

#### [8.4. INCLUSIÓN SOCIAL Y OTROS OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS DE POLÍTICA](#)

#### [8.5. IDENTIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS](#)

### [9. EL PROCESO DE SELECCIÓN](#)

#### [9.1. LA PUBLICACIÓN Y LAS ADENDAS](#)

#### [9.2. LA EVALUACIÓN](#)

#### [9.3. LA ADJUDICACIÓN](#)

### [10. LA IMPLEMENTACIÓN EFICIENTE DEL CONTRATO](#)

#### [10.1. LAS MODIFICACIONES AL CONTRATO](#)

#### [10.2. LA VIGILANCIA CONTRACTUAL](#)

[10.2.1. Seguimiento a la ejecución del contrato y pagos](#)

[10.2.2. El manejo de los riesgos durante la ejecución](#)

[10.2.3. Diferencias entre las partes](#)

[10.2.4. La liquidación](#)

[11. ANÁLISIS DE RESULTADOS](#)

[12. DOCUMENTOS DE CONSULTA](#)

[13. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS](#)

[ANEXOS](#)

## 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, no solamente en términos de la gestión de los recursos de todos los ciudadanos, sino del impacto que tiene lo 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.

## **2. 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 solo 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.

**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.

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

**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.

**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. PARTE GENERAL**

### **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. Conformando 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.

La transparencia, eficiencia y la inclusión social 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.

	Transparencia	Eficiencia	Inclusión social
¿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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Selección objetiva</li> <li>• Buena fe</li> <li>• Moralidad</li> <li>• Contradicción</li> <li>• Responsabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Celeridad</li> <li>• Planificación</li> <li>• Colaboración</li> <li>• Rendición de cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad</li> <li>• Equidad</li> <li>• No discriminación</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Valoración ambiental</li> </ul>

¿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 solo 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
	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
		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)	

**Gráfica 1. Pilares de la contratación pública.**

### **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.

La Contratación Digital 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.

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 (SECOP), 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

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. La información debe publicarse utilizando lenguaje sencillo de modo que resulten comprensibles tanto para los potenciales proponentes como para cualquier ciudadano interesado.

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.

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. LA 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

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, solo 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. LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LOS OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS DE POLÍTICA

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<sup>[1]</sup>.

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.

## 6. EL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL

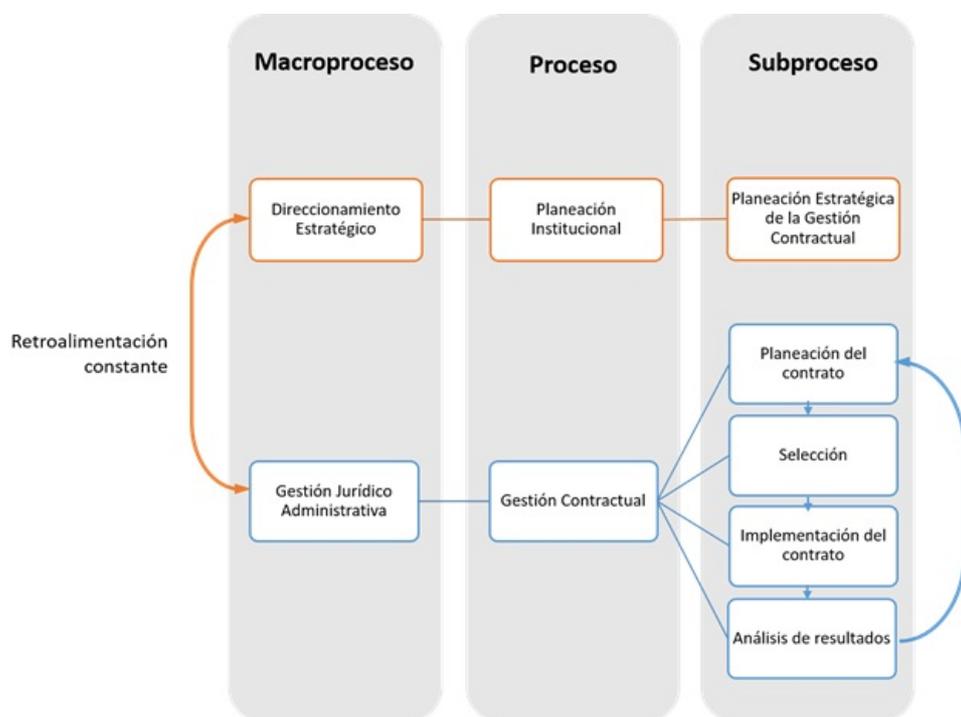
La compra pública es un proceso estratégico que permite materializar los objetivos misionales y las necesidades de

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, integridad y eficiencia del funcionamiento de la Administración Central Distrital (Ver Gráfica 2).



**Gráfica 2. 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 del Plan Anual de Adquisiciones” y el procedimiento correspondiente en el Sistema de Gestión de Calidad de la Entidad. Así mismo, puede consultar el Anexo 2 “Herramientas de 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<sup>[2]</sup>. 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.

## 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 reglados 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. ESTUDIO DEL SECTOR

El estudio de 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 estudio de 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 guía para la elaboración del estudio del sector y el Anexo 2 “Herramientas de planeación contractual”.

## 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.
- El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución. Cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
- 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. Cuando la modalidad de selección del Contratista sea concurso de méritos no se deben publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato.
- Los criterios de evaluación para seleccionar la oferta más favorable.

- 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.

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.

### **8.3. 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.

#### **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.

### **8.4. INCLUSIÓN SOCIAL 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)<sup>[3]</sup> se debe considerar y convocar a proponentes entre los cuales puedan encontrarse organizaciones sociales o agrupaciones de trabajadores, de mujeres<sup>[4]</sup>, 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<sup>[5]</sup>.

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[6].

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.

## 8.5. 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.

## 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 finaliza con la evaluación de las ofertas y la elección del proveedor con el cual se suscribirá el contrato.

### 9.1. LA PUBLICACIÓN Y LAS ADENDAS

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.

El pliego de condiciones o invitación se puede modificar por medio de adendas. Estas 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.

Estas modificaciones pueden originarse por una revisión oficiosa de la Entidad<sup>[7]</sup>, 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.

Se deben 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. 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.

#### 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 permita 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.

## 9.2. LA EVALUACIÓN

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 no debe tomar decisiones en esta tarea.

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 debe solicitar a los oferentes todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, ni modifiquen la oferta presentada. Estos requisitos deben 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.
- Durante el término otorgado para subsanar las ofertas, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso.
- 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.
- 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 percata 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[8].

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. Todas estas acciones preventivas podrán evitar incumplimientos futuros por parte del Contratista o solicitudes de ajustes al precio en la ejecución del contrato.

#### 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 contara 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 subsanables.

### 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.

En caso 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.
- Todas las demás condiciones exigidas en los documentos del proceso a fin de dar inicio a la ejecución.

### **10.1. LAS MODIFICACIONES AL 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.
- 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.

### **10.2. LA VIGILANCIA CONTRACTUAL**

La vigilancia 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 solo formal.

La vigilancia 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.<sup>[9]</sup>

### **10.2.1. 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.

### **10.2.2. 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.

### **10.2.3. 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 acordes con las normas y procedimientos que rigen la contratación pública.

#### **10.2.4. La liquidación**

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 facilitan 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.

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 finalizando 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. DOCUMENTOS DE CONSULTA**

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

- Lineamientos emitidos por el Departamento Administrativo de Contratación Pública
- Lineamientos emitidos por el ente rector de la contratación pública en el país.
- Documentos del Subproceso de Planeación Estratégica de las Adquisiciones
- Documentos del Proceso de Gestión Contractual

## **13. 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. P.h.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 Konkurrensverket.

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.

## ANEXOS

### [ANEXO 1. INSTANCIAS Y ACTORES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA](#)

### [ANEXO 2 HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL](#)

### [ANEXO 3. VIGILANCIA CONTRACTUAL](#)

---

[1] Un ejemplo de este tipo de acciones afirmativas es la Guía para compras públicas incluyentes: enfoque de género del DACP- 2019.

[2] "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.

[3] Sobre compras públicas sostenibles se puede consultar la Guía Conceptual y Metodológica de Compras Públicas Sostenibles del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

[4] Sobre los lineamientos de inclusión de la mujer en las compras públicas de la Administración, consulte la Guía Compras Públicas Incluyentes- Enfoque de Género del Departamento Administrativo de Contratación Pública.

[5] En el caso de procesos de cuantías inferiores a US\$125.000, el Comprador Público debe definir que las convocatorias de licitación, selección abreviada o concurso de méritos se limiten a Mipymes, si así lo requieren 3 empresas de este tipo.

[6] Se podrían considerar: a) Normas de aplicación en Responsabilidad Social Empresarial - RSE para las empresas: GRI, AA1000, ISO 14001, EMAS, SA 8000 Social Accountability SIGMA Project, Down Jones Sustainability, ISAE 100, ISO 26000. b) Normas aplicables a compras sostenibles NTC 5131, NTC 5133, NTC 5517, NTC 5585, NTC 5637, NTC 5714, NTC 5720, NTC5757, NTC 5871, entre otras.

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

[8] Para profundizar sobre el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés consulte el Anexo 3 "Vigilancia contractual".

[9] Para conocer en profundidad los lineamientos relacionados con la supervisión contractual en la Administración Central Distrital consulte el Anexo 3 "Vigilancia contractual".

<b>Elaborado Por:</b>	<b>Revisado Por:</b>	<b>Aprobado Por:</b>
-----------------------	----------------------	----------------------

**Adriana Millán Azcarate**

Contratista del Departamento Administrativo de  
Contratación Pública

**Monica Gonzalez Cordoba**

Contratista del Departamento Administrativo de  
Contratación Pública

**Paola Andrea Riveros Rengifo**

Subdirector del Departamento Administrativo de  
Contratación Pública

**Julian Andrés López Moreno**

Subdirector del Departamento Administrativo de  
Contratación Pública

**Liz Mary Gutierrez Rendon**

Subdirector del Departamento Administrativo de  
Desarrollo e Innovación Institucional

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

Julian Buritica Becerra @ 2022-10-04, 11:18:40