

Documento para la
Elaboración de
Estudios Previos -
Etapa Precontractual

Municipio de Caucasia

Dirección Territorial
Antioquia

Estrategia de Asistencia
Técnica Territorial 2025

**PÚBLICA
MENTE
ESAP**



La **ESAP**
en sinfonía
con el CAMBIO

Dirección de Fortalecimiento
y Apoyo a la Gestión Estatal



ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Línea temática**

Contratación Estatal

Asistencia Técnica Territorial

Estructuración de estudios previos

Jorge Iván Bula Escobar

Director Nacional de la ESAP

Carolina Arango

Director Territorial ESAP Antioquia

Rodolfo Enrique Martínez

Líder Temático Nacional – Contratación Estatal

Laura Melisa Arroyave Flórez

Líder Territorial Asistencia Técnica Dirección Territorial Antioquia

Vanessa Cristina Rojas Vallejo

Profesional Especializado Dirección Territorial Antioquia

Estefanía Vera Londoño

Profesional Universitario Dirección Territorial Antioquia

Medellín, Antioquia

Julio, 2025

Dirección Territorial AntioquiaCorreo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024



Tabla de Contenido

Presentación	4
1. Objetivo del documento técnico final	5
2. Naturaleza jurídica de la entidad estatal y su ubicación en la estructura del estado.	5
3. Organigrama de la entidad	6
4. Importancia de los estudios previos	7
5. Plan Anual de Adquisiciones	8
6. Área encargada	9
7. Elementos para la elaboración de estudios previos	10
7.1 Descripción de la necesidad de la entidad:	10
7.2 Objeto a contratar con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos	11
7.3 Modalidad de selección del contratista y su justificación con sus fundamentos jurídicos:	12
7.4 Valor estimado del contrato y la justificación del mismo	14
7.5 Criterios para seleccionar la oferta mas favorable	16
7.6 Análisis de riesgo y la forma de mitigarlo	18
7.7 Exigencia de garantías	19
7.8 Acuerdos comerciales	21
8. Diferencias en estudios previos	22
Recomendaciones	23
Conclusiones	24
Anexos	25

Listado de Tablas

<i>Tabla 1. Soportes del valor de contrato según la modalidad</i>	<i>15</i>
<i>Tabla 2. Criterios diferenciales por modalidad de selección</i>	<i>7</i>
<i>Tabla 3. Tipos de riesgos más frecuentes</i>	<i>19</i>
<i>Tabla 4. Momentos en los que se deben exigir o hacer efectivas las pólizas</i>	<i>21</i>
<i>Tabla 5. Principales diferencias según la modalidad de selección</i>	<i>23</i>

Listado de Figuras

<i>Figura 1. Organigrama del municipio de Caucasia</i>	<i>6</i>
--	----------



Presentación

El presente documento técnico tiene como propósito orientar a la Administración Municipal de Cauca, Antioquia, en el adecuado diseño, formulación y estructuración de los estudios previos, como parte esencial de la etapa precontractual, en cumplimiento del marco normativo vigente de la contratación estatal (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015), así como de los lineamientos impartidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Para su elaboración se aplicó una metodología diagnóstica mixta, que incluyó la aplicación de una herramienta en Excel diseñada para evaluar la calidad y contenido de los estudios previos elaborados por la entidad durante la vigencia 2024, el análisis cuantitativo de los procesos contractuales realizados según cada modalidad de selección, y la revisión detallada de aspectos normativos, documentales e institucionales.

Un insumo fundamental en este análisis fue el Manual de Contratación vigente, adoptado mediante el Decreto Municipal No. 21 del 31 de enero de 2022, el cual se encuentra debidamente estructurado y proporciona una guía clara sobre los procedimientos aplicables, los roles asignados a las diferentes dependencias y los lineamientos para la elaboración de los estudios previos. Su correcta aplicación constituye una herramienta clave para garantizar procesos más transparentes, eficientes y ajustados al marco legal. La existencia de este instrumento refleja el compromiso de la entidad con el fortalecimiento institucional y la cultura de legalidad, en línea con los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Este documento se estructura con el fin de abordar de manera integral los aspectos necesarios para fortalecer la etapa de planeación contractual. En primer lugar, se presenta una caracterización del municipio y su organización interna, con especial énfasis en las dependencias responsables de la contratación. Posteriormente, se analiza el procedimiento actual de estructuración de estudios previos, identificando los flujos de trabajo, los responsables designados, las buenas prácticas observadas y las principales debilidades en la articulación interinstitucional. Así mismo, se tienen en cuenta los elementos mínimos que debe contener todo estudio previo, según la modalidad de contratación utilizada de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1082 de 2015 y las guías de Colombia Compra Eficiente.

El documento finaliza con un conjunto de recomendaciones técnicas y operativas, orientadas a mejorar la calidad de los estudios previos, estandarizar su formulación y fortalecer la capacidad institucional en materia de planeación contractual. Este insumo busca servir como un instrumento estratégico de gestión, que facilite la toma de decisiones, la mejora continua y el cumplimiento de los principios de eficiencia, responsabilidad y transparencia que rigen la contratación estatal.

La aplicación de este documento permitirá al municipio de Cauca avanzar en la consolidación de una contratación pública más ordenada, planificada y coherente con los fines del Estado, y contribuirá al uso eficiente de los recursos públicos y a una gestión más transparente.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

www.esap.edu.co

1. Objetivo del documento técnico final

- ✓ Identificar los roles, competencias y responsabilidades de los funcionarios que intervienen en la elaboración y revisión de los estudios previos, con el propósito de mejorar la articulación interdependencia, optimizar los tiempos del proceso y asegurar una distribución de funciones acorde a los principios de legalidad, transparencia y planeación.
- ✓ Proporcionar una guía orientadora que sirva de apoyo para la formulación técnica, jurídica y financiera de los estudios previos requeridos en las distintas modalidades de contratación, incorporando buenas prácticas, elementos mínimos exigidos por la ley y recomendaciones prácticas que permitan reducir riesgos y mejorar la trazabilidad de los procesos.

2. Naturaleza jurídica de la entidad estatal y su ubicación en la estructura del estado.

El municipio de Caucasia es una entidad territorial del orden municipal, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, como lo establece el artículo 1° de la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y la Constitución Política de Colombia. Hace parte de la estructura del Estado como una entidad descentralizada, con competencias y funciones definidas para el desarrollo de su territorio.

Caucasia pertenece al departamento de Antioquia, dentro de la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, y está clasificado en la categoría quinta, según lo estipulado por la Ley 617 de 2000, en atención a su población y capacidad fiscal. Esta categoría permite determinar la estructura de la planta de personal, el presupuesto, los límites salariales de sus funcionarios, entre otros aspectos.

En cuanto a su ubicación geográfica, el municipio se encuentra aproximadamente a 285 km de la ciudad de Medellín. Limita al norte con Zaragoza, al sur con el departamento de Córdoba, al este con Nechí y El Bagre, y al oeste con Cáceres. Su territorio comprende 1.411 km², con una altitud media de 150 msnm. Cuenta con diez corregimientos (Cacerí, Cuturú, El Pando, La Ilusión, Margento, Palanca, Palomar, Puerto Colombia, Puerto Triana y Santa Rosita), que agrupan 26 veredas, así como un área urbana conformada por 52 barrios.

Como entidad estatal, Caucasia desarrolla su gestión administrativa y contractual dentro del marco normativo vigente, y sus competencias están orientadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, conforme lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución. Su organización institucional se estructura en secretarías, oficinas y dependencias que permiten llevar a cabo las funciones públicas de manera planificada, eficiente y orientada al desarrollo territorial sostenible.

El municipio de Caucasia ha sido incluido dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo cual representa una oportunidad para acceder a mayores recursos financieros destinados a la inversión en sectores estratégicos. Esta priorización busca intervenir en territorios históricamente afectados por el conflicto armado, con un enfoque centrado en las necesidades de la comunidad, con el fin de garantizar los derechos fundamentales y mejorar las condiciones de convivencia pacífica y reconciliación. Lo anterior, permite direccionar acciones que impulsen el desarrollo en zonas rurales y urbanas, reconociendo sus particularidades sociales, económicas y culturales.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

De esta manera, el municipio de Caucasia espera generar un desarrollo integral con el objetivo prioritario de política pública, orientado a consolidar procesos de transformación social.

3. Organigrama de la entidad

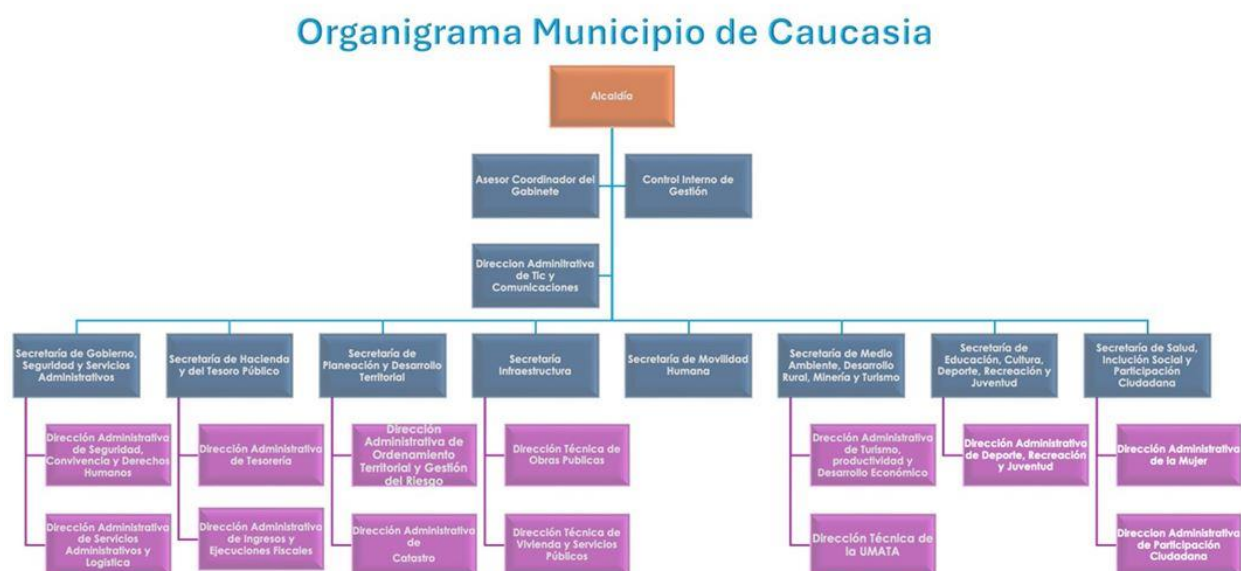
En la revisión del organigrama institucional del municipio de Caucasia, se evidencia una estructura organizacional claramente definida, orientada por el principio de funcionalidad y articulada al despacho del Alcalde municipal, quien actúa como máxima autoridad administrativa y ejecutiva.

El nivel directivo está compuesto por tres instancias de apoyo directo al alcalde: el Asesor Coordinador del Gabinete, la oficina de Control Interno de Gestión y la Dirección Administrativa de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs). Estas instancias tienen funciones transversales en el acompañamiento estratégico, la supervisión de los procesos internos y el soporte tecnológico institucional.

A nivel operativo, la administración municipal se encuentra distribuida en ocho (8) secretarías de despacho, cada una con competencias específicas y subdivisiones internas representadas en direcciones técnicas o administrativas.

Figura 1.

Organigrama del municipio de Caucasia.



Fuente: *Obtenido de la página web del municipio de Caucasia.*

El organigrama del municipio de Caucasia refleja una estructura organizacional, funcional y articulada, que permite identificar las dependencias responsables de la identificación de necesidades, la formulación de estudios previos, la planeación presupuestal y la ejecución contractual.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024



Con base en esta estructura, se recomienda fortalecer los canales de coordinación entre las Secretarías técnicas y la Oficina de Gestión Contractual, a fin de garantizar la coherencia técnica, jurídica y presupuestal de los estudios previos que dan origen a los procesos contractuales del municipio.

La Secretaría de Gobierno, tiene un rol relevante en el aseguramiento institucional, la gestión documental y la logística administrativa de los procesos internos. Adicionalmente, interviene en la elaboración de estudios previos.

4. Importancia de los estudios previos

Los estudios previos son un insumo esencial en la etapa de planeación contractual, pues permiten determinar de manera rigurosa la conveniencia, oportunidad, viabilidad técnica, jurídica y financiera de un proceso de contratación. Actúan como la base sobre la cual se elaboran los pliegos de condiciones o los anexos al contrato, y su correcta formulación garantiza la coherencia y eficacia del procedimiento institucional. (Función pública, 2015).

Objetivos y beneficios:

- ✓ **Sustentar jurídicamente la modalidad de selección y el objeto contractual.** Permiten demostrar que la elección de la modalidad (licitación, contratación directa, mínima cuantía, etc.) y el bien o servicio a contratar se fundamentan en un análisis legal y técnico, lo cual reduce el riesgo de cuestionamientos o nulidades posteriores.
- ✓ **Realizar un análisis claro del mercado y su estructura.** Mediante el estudio del sector y el mercado de proveedores, se obtiene una muestra integral de precios, condiciones, oferta y competencia, incorporando elementos legales, técnicos, económicos, financieros y de riesgo que informan la estimación del valor y los criterios de selección.
- ✓ **Evaluar riesgos y establecer medidas de mitigación.** Al identificar los posibles riesgos en ejecución (como demoras, incumplimientos o sobrecostos), se facilita la definición de mecanismos preventivos o correctivos, fortaleciendo la gestión del contrato.
- ✓ **Garantizar la trazabilidad y transparencia del proceso.** El hecho de contar con un estudio previo documentado favorece la rendición de cuentas y permite justificar las decisiones tomadas, facilitando el control posterior y el acceso a la información pública.
- ✓ **Promover eficiencia y economía en la contratación pública.** Al planificar detalladamente el objeto a contratar, su valor estimado, los criterios de evaluación y los riesgos asociados, se optimizan los recursos públicos y se asegura el cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución y la Ley 80 de 1993

Según lo establecido en el artículo 2.2.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015, los estudios previos deben incorporar elementos que sustenten técnica, jurídica y financieramente cualquier proceso de contratación estatal.

Entre estos aspectos se destacan:

- ✓ Una descripción clara y detallada del objeto a contratar.
- ✓ La justificación de la necesidad que motiva la contratación.
- ✓ El análisis del mercado y del sector económico correspondiente.
- ✓ La definición de la modalidad de selección que resulte procedente.
- ✓ La estimación del valor del contrato con su respectiva justificación presupuestal.
- ✓ El perfil técnico o profesional requerido para la ejecución del objeto contractual.
- ✓ La identificación de riesgos asociados y la propuesta de mitigación de los mismos.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

www.esap.edu.co

Incluir estos componentes, obedece a un requerimiento normativo y a su vez, garantiza que el proceso contractual se soporte en criterios de racionalidad, necesidad y pertinencia.

Para el caso específico de contrataciones con personas naturales, como suele presentarse en modalidades de contratación directa o mínima cuantía, el estudio previo cobra especial relevancia, dado que la entidad debe centrar su análisis en aspectos como la formación académica, experiencia profesional, competencias técnicas y disponibilidad del oferente, teniendo en cuenta, una justificación técnica sólida y un análisis financiero ajustado a los recursos.

El propósito de los estudios previos va mucho más allá de cumplir una obligación formal, dado que constituyen una herramienta estratégica que permite a la entidad:

- ✓ Fijar con precisión el objeto contractual y sus alcances.
- ✓ Establecer un presupuesto coherente y verificar la disponibilidad de recursos.
- ✓ Escoger de manera objetiva la modalidad de contratación más adecuada al caso.
- ✓ Identificar riesgos potenciales y definir acciones preventivas.
- ✓ Optimizar la ejecución contractual en términos de eficiencia y oportunidad.
- ✓ Evitar observaciones por parte de los entes de control y auditorías.

Cuando los estudios previos están bien estructurados, favorecen la transparencia y trazabilidad del proceso, permiten que la contratación estatal se desarrolle con base en evidencia verificable. Además, facilitan la labor de supervisión y seguimiento.

En consecuencia, la formulación de estudios previos es una práctica fundamental para asegurar una contratación estatal eficiente, responsable y alineada con los principios constitucionales y legales, tales como la legalidad, economía, planeación, responsabilidad y publicidad, que rigen la función pública.

5. Plan Anual de Adquisiciones

El Plan Anual de Adquisiciones (PAA) es una herramienta fundamental dentro de la planeación contractual de las entidades públicas, debido a que permite organizar, programar y anticipar las adquisiciones, obras o servicios que se requieren para el cumplimiento de los objetivos institucionales durante una vigencia fiscal. En este sentido, el Plan Anual de Adquisiciones contribuye a una gestión eficiente de los recursos públicos, alineando los procesos contractuales con las metas del Plan de Desarrollo y el presupuesto disponible de la Entidad.

Uno de los aspectos más relevantes dentro de la formulación del Plan Anual de Adquisiciones, es la definición clara y detallada del bien, servicio u obra que se pretende contratar. Esta definición tiene implicaciones técnicas, jurídicas, financieras y estratégicas para el éxito del proceso contractual.

De acuerdo con lo dispuesto por Colombia Compra Eficiente, el Plan Anual de Adquisiciones debe formularse en articulación con el área financiera, las secretarías o dependencias solicitantes y la oficina encargada de la gestión contractual, permitiendo así una planeación participativa e interdisciplinaria. Cuando el objeto a contratar no está claramente definido en el Plan Anual de Adquisiciones, se incrementa el riesgo de reprocesos, modificaciones presupuestales imprevistas, dificultades en la ejecución y hallazgos por parte de los órganos de control.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

En el caso de Caucasia, el fortalecimiento del Plan Anual de Adquisiciones es una oportunidad para consolidar una contratación más ordenada, programada y ajustada a las reales necesidades del municipio. Para ello, se recomienda que cada dependencia formule de manera anticipada y clara los objetos contractuales requeridos, incorporando en el Plan Anual de Adquisiciones todos los elementos técnicos necesarios, de esta manera se podrá mejorar la calidad de los estudios previos y asegurar coherencia entre la planeación y la ejecución contractual.

En resumen, la definición adecuada del bien o servicio que se pretende contratar a través del PAA es clave para garantizar una contratación eficiente, alineada con los principios de planeación, legalidad y responsabilidad, y constituye un pilar fundamental para el éxito de cualquier política pública implementada por el municipio.

Luego de revisado el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) del municipio de Caucasia, se identifican elementos relevantes y algunas oportunidades de mejora en la Entidad.

- ✓ Presenta información organizada, con datos esenciales como: descripción del objeto, modalidad de selección, valor estimado, duración, fuente de los recursos y responsable del proceso. Esto evidencia una intención de planificación contractual y cumplimiento de los lineamientos de Colombia Compra Eficiente.
- ✓ Se identifican fechas estimadas de inicio y presentación de ofertas, lo cual sugiere una programación anticipada.
- ✓ Todos los procesos cuentan con su respectivo valor estimado y vigencia, permitiendo tener un control sobre la ejecución presupuestal proyectada.

Aspectos por mejorar y recomendaciones para el fortalecimiento del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) en el municipio de Caucasia:

Algunas descripciones de los contratos son generales y no permiten identificar con precisión el alcance del bien o servicio a contratar. Se recomienda incluir una redacción más específica del objeto contractual, de forma que anticipe el contenido mínimo de los estudios previos, facilitando la trazabilidad con los expedientes contractuales.

Poco enfoque en MiPymes y criterios diferenciales, dado que todos los procesos están marcados como “no susceptibles de limitarse a MiPymes”. Se sugiere, revisar si algunos procesos, pueden favorecer la contratación con MiPymes o empresas del territorio, especialmente de mínima cuantía o de servicios locales, teniendo en cuenta, las políticas de contratación pública con valor agregado.

6. Área encargada

De acuerdo con el análisis del Manual de Contratación del municipio de Caucasia, así como con el diagnóstico realizado, el proceso de elaboración de los estudios previos está definido y distribuido entre las diferentes dependencias de la administración municipal.

El procedimiento establece que:

- ✓ Cada dependencia solicitante es responsable de iniciar el proceso de contratación, identificando la necesidad y estructurando el estudio previo. Para lo cual, existe un enlace por secretaría (generalmente un profesional o abogado) que asume la elaboración del



estudio previo y de los demás documentos precontractuales requeridos (análisis del sector, estudio de mercado, análisis de riesgos, entre otros).

- ✓ Una vez elaborado, el estudio previo es enviado a la Oficina Asesora de Gestión Contractual, dependencia encargada de revisar el contenido técnico y jurídico del documento, verificar que cumpla con los requisitos establecidos en la normatividad vigente (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015) y garantizar que se ajuste a los lineamientos del manual de contratación institucional.
- ✓ Posteriormente, la Oficina de Gestión Contractual presenta los documentos al Comité Asesor de Contratación (CAMC), el cual evalúa, emite recomendaciones y da viabilidad al proceso.

Este procedimiento establecido por el municipio de Caucasia permite una distribución ordenada de funciones, fortalece la responsabilidad de cada dependencia en la planeación contractual y promueve la revisión técnica y jurídica previa a la ejecución del proceso. Sin embargo, como se mencionó en el diagnóstico, es recomendable reforzar la capacitación a los enlaces y mejorar los canales de articulación entre áreas para optimizar los tiempos y la calidad de los estudios previos.

7. Elementos para la elaboración de estudios previos

7.1 Descripción de la necesidad de la entidad:

En el marco de la contratación estatal, la identificación y descripción adecuada de la necesidad es un componente primordial de los estudios previos, debido a que es el punto de partida que justifica la contratación del Estado. Según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015, toda actuación contractual debe obedecer a una necesidad real, identificable y alineada con los fines misionales de la entidad.

En el caso del municipio de Caucasia, la necesidad debe ser estructurada con base en los siguientes elementos:

- ✓ Identificación del problema o situación a resolver

La dependencia solicitante debe describir de manera clara y objetiva qué situación afecta el cumplimiento de sus funciones o impide alcanzar metas del Plan de Desarrollo. Puede referirse a deficiencias en infraestructura, carencia de bienes, ausencia de servicios especializados, entre otros, esta descripción debe estar soportada con información que pueda ser verificada como pueden ser: informes técnicos, actas, estadísticas, solicitudes ciudadanas, etc.

- ✓ Justificación de la necesidad y su pertinencia

Se debe argumentar por qué es necesario contratar, dejando evidencia de que no se cuenta con otras alternativas que puedan resolver la necesidad, con los recursos o capacidades ya existentes. Debe explicarse, además, cómo dicha contratación contribuye al cumplimiento de objetivos institucionales y de la política pública local.

- ✓ Proyección de la solución requerida

La entidad debe especificar detalladamente qué requiere contratar para satisfacer la necesidad: es decir, qué tipo de bien, servicio u obra, con qué características técnicas, en qué cantidad, con qué cobertura territorial, y bajo qué condiciones de calidad y tiempo. Esto permite que el objeto contractual responda realmente a la necesidad detectada.

- ✓ Destino del bien o servicio a contratar

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

Es necesario indicar cuál será el uso, área beneficiada o función que se apoyará con la contratación, permitiendo planear la asignación de responsabilidades en la etapa de ejecución y seguimiento.

La descripción de la necesidad debe estar alineada con la normativa vigente en materia de planeación contractual, incluyendo:

- ✓ Ley 80 de 1993, artículos 1 y 25 (fines y planeación del contrato).
- ✓ Ley 1150 de 2007, artículo 5 (criterios de selección objetiva).
- ✓ Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.5.1 (contenido de los estudios previos).
- ✓ Lineamientos de Colombia Compra Eficiente sobre planeación y contratación con valor agregado.

En ese sentido, la estructuración adecuada de la necesidad garantiza la legalidad del proceso contractual y permite a la administración municipal actuar con eficiencia, transparencia y responsabilidad. En Cauca, el Manual de Contratación establece que esta descripción es realizada directamente por cada dependencia solicitante, la cual debe incorporar los elementos mencionados en los estudios previos, asegurando así que el contrato responda a una necesidad real, diagnosticada y técnicamente justificada.

El Manual de Contratación del municipio de Cauca, establece los componentes que deben contener los estudios previos, así como los actores encargados de su formulación, revisión y aprobación. Este instrumento se convierte en un referente técnico y normativo que contribuye a garantizar una contratación eficiente, legal y alineada con los fines del Estado.

Es necesario tener en cuenta, que reforzar la correcta elaboración de los estudios previos fortalece la gestión precontractual y permite consolidar una cultura organizacional basada en la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad institucional, principios fundamentales para una administración pública al servicio de la ciudadanía.

7.2 Objeto a contratar con sus especificaciones, autorizaciones, permisos, licencias y documentos técnicos

La definición precisa del objeto a contratar es uno de los componentes fundamentales del estudio previo, el cual permite establecer de manera clara qué requiere la entidad, bajo qué condiciones debe ser entregado o ejecutado y cuáles son los criterios técnicos y jurídicos que lo sustentan.

Esta etapa se encuentra regulada en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.5.1, así como en los lineamientos emitidos por Colombia Compra Eficiente, donde se reitera que el objeto debe ser específico, medible, verificable y alineado con la necesidad previamente identificada, además en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del mencionado Decreto 1082 de 2015, se establece que los estudios previos deben incluir “el objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto”. (Decreto 1082 de 2015).

La correcta formulación del objeto contractual implica tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ Redacción: debe describirse de manera clara, sin ambigüedades ni términos genéricos, incluyendo la naturaleza del bien, servicio u obra a contratar, así como las características del suministro, el alcance del contrato en términos de cobertura, tiempos y resultados esperados. Evitando dar lugar a interpretaciones que puedan afectar el principio de



transparencia y selección objetiva, e incluso derivar en conflictos durante la ejecución contractual.

- ✓ Definición: incluir las especificaciones y condiciones técnicas mínimas requeridas, las cuales se recomienda estén formuladas por personal de la dependencia solicitante, sustentadas en normas o guías técnicas oficiales, que garanticen condiciones de calidad, funcionalidad y pertinencia.
- ✓ Autorizaciones, permisos y licencias: en los casos en que la naturaleza del objeto lo requiera, se deberá contar con las licencias ambientales, para obras con afectación ecosistémica, permisos sanitarios o de funcionamiento, en servicios de salud o alimentos, certificaciones específicas como RETIE o RETILAP en instalaciones eléctricas, Registro INVIMA, ICA, entre otros, para productos regulados. Realizando la oportuna identificación de estos requisitos se garantiza que se exijan en el proceso de selección y se verifiquen antes de la ejecución contractual.
- ✓ Documentos técnicos de soporte: teniendo en cuenta el tipo de contratación, se deben tener estudios de ingeniería o arquitectura, planos, diagramas o diseños, informes técnicos de diagnóstico o evaluación previa, tablas de análisis de mercado que permitan hacer la comparación, así como documentos de planeación institucional como el Plan Anual de Adquisiciones o el Plan Operativo Anual de Inversiones, que sustenten el objeto, dado que estos permitirán demostrar la coherencia entre la necesidad, el objeto y la solución propuesta fortaleciendo el control de legalidad del proceso.

La definición del objeto contractual conlleva a:

- ✓ Identificar la necesidad que se busca atender, asegurando un propósito alineado con los fines de la entidad.
- ✓ Evitar errores en la formulación de los estudios previos, los pliegos de condiciones o los documentos contractuales.
- ✓ Establecer los requisitos técnicos y condiciones de ejecución.
- ✓ Realizar la programación presupuestal y financiera al valor estimado del contrato.
- ✓ Seleccionar correctamente la modalidad de contratación
- ✓ Facilitar la evaluación objetiva de las ofertas
- ✓ Cumplir con los principios de la contratación estatal, consagrados en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015.

Las ventajas de una correcta definición del objeto:

- ✓ Reduce errores técnicos o incumplimientos.
- ✓ Optimiza la calidad de las ofertas recibidas
- ✓ Facilita la selección del contratista
- ✓ Minimiza riesgos de ejecución, financieros o jurídicos.
- ✓ Fortalece el seguimiento y la supervisión del contrato
- ✓ Facilita el control fiscal y la auditoría

7.3 Modalidad de selección del contratista y su justificación con sus fundamentos jurídicos:

En el marco de la contratación estatal, la modalidad de selección del contratista debe ser definida con base en criterios jurídicos, técnicos y financieros, así mismo, estar debidamente justificada



en los estudios previos, lo que es fundamental para asegurar que el proceso contractual cumpla con los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia como son los de legalidad, selección objetiva, economía, eficacia y transparencia y a su vez, desarrollados en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se reconocen las siguientes modalidades de selección de contratistas:

- ✓ Licitación pública
- ✓ Selección abreviada
- ✓ Concurso de méritos
- ✓ Contratación directa
- ✓ Mínima cuantía
- ✓ Régimen especial (aplicable según el tipo de entidad o tipo de contrato)

Cada modalidad cuenta con criterios específicos para su aplicación, reglamentados en el Decreto 1082 de 2015.

- ✓ La mínima cuantía aplica cuando el valor del contrato no supera los topes definidos anualmente por el Gobierno Nacional. (Colombia Compra Eficiente).
- ✓ La contratación directa se justifica en casos expresamente autorizados por la ley, como contratos interadministrativos, urgencia manifiesta o prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. (Colombia Compra Eficiente).
- ✓ La licitación pública es la regla general, y se utiliza cuando no aplica ninguna causal de modalidad especial y el monto supera el de menor cuantía. (Colombia Compra Eficiente).
- ✓ Selección abreviada: cuando el objeto tiene características técnicas uniformes y de uso común. Se puede usar subasta inversa o compra por catálogo cuando corresponda.
- ✓ Concurso de méritos: se aplica principalmente a servicios de consultoría o especializados donde predomina la experiencia o capacidad técnica del oferente. (Colombia Compra Eficiente).

Según el Manual de Contratación del municipio de Caucasia, la selección de la modalidad es responsabilidad de la dependencia solicitante con acompañamiento de la Oficina de Gestión Contractual, quien valida la legalidad del proceso.

La modalidad se define teniendo en cuenta:

- ✓ El valor del contrato, con base en el cálculo del valor estimado y los límites definidos por el Decreto 1082 de 2015.
- ✓ El objeto del contrato y su complejidad técnica o jurídica.
- ✓ La naturaleza del proveedor (si es una entidad pública, natural o jurídica).
- ✓ La existencia de causales específicas para contratación directa u otras modalidades.

Esta selección debe estar justificada en el estudio previo, mediante un análisis técnico y jurídico que incluya las normas aplicables y que evidencie pertinencia de la modalidad escogida frente a la necesidad identificada.

La justificación técnica y jurídica de la modalidad se debe basarse en los siguientes aspectos:

- ✓ Estar alineada con los principios de la contratación estatal, como la transparencia, la economía y la selección objetiva, mostrando que la modalidad escogida facilita la eficiencia administrativa.
- ✓ Describir detalladamente el objeto del contrato y el valor estimado, verificando que el monto se encuentre dentro de los rangos establecidos por la normatividad vigente. (Colombia Compra Eficiente).
- ✓ Citar la norma que respalda la modalidad seleccionada, sea por tratarse de una contratación directa contemplada en la Ley 1150 de 2007, o por cumplir con criterios para una selección abreviada, conforme al Decreto 1082 de 2015.
- ✓ En el caso de que puedan aplicar dos o más modalidades se recomienda un breve análisis que permita comparar y escoger la más adecuada. (Colombia Compra Eficiente).

Este ejercicio de justificación fortalece la planeación precontractual, permite la trazabilidad del proceso y garantiza la legalidad del proceso contractual frente a eventuales observaciones de control interno o externo.

7.4 Valor estimado del contrato y la justificación del mismo

En el marco de la contratación, el valor estimado del contrato es un elemento fundamental de los estudios previos, este permite determinar la modalidad de selección aplicable, establecer las condiciones presupuestales del proceso y garantizar la correcta asignación de los recursos públicos.

Según lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015, el presupuesto debe resultar de un análisis técnico, económico y financiero que justifique la cuantía del contrato, con base en fuentes verificables y en las condiciones del mercado. Dependiendo de la modalidad de contratación, dicho valor debe estar soportado de la siguiente manera:

- ✓ **Mínima Cuantía:** se soporta en cotizaciones previas obtenidas por la entidad a través de canales formales, como correo electrónico, proveedores registrados o plataformas digitales, puede también obtenerse del histórico de contratos similares realizados por la entidad, teniendo en cuenta que la cuantía no debe superar el tope establecido.
- ✓ **Contratación Directa:** el valor se calcula de acuerdo a los honorarios establecidos por entidades oficiales, con base en tarifas de referencia o valores promedio del sector. Para el caso específico de contratos interadministrativos, se puede utilizar el presupuesto definido por la entidad pública oferente, incluyendo el análisis de costos y la justificación del valor con base en experiencia, complejidad y duración del contrato.
- ✓ **Selección Abreviada:** debe incorporar estudios de mercado, comparativos de precios, o referencias técnicas de fuentes especializadas, soportando documentalmente la



razonabilidad del valor proyectado, teniendo en cuenta ítems, cantidades y condiciones técnicas.

- ✓ Licitación Pública: se requiere estudio técnico y financiero completo, que contenga análisis de precios unitarios, costos, utilidad, imprevistos, entre otros. Se deben incluir fuentes formales de mercado o presupuestos detallados, con el fin de que el valor sirva de base para definir el presupuesto oficial y realizar la posterior publicación del proceso.
- ✓ Concurso de Méritos: el valor se establece según el alcance técnico del contrato, especialmente en estudios, diseños o interventorías, se debe anexar análisis de las actividades a ejecutar, tiempos de desarrollo y perfiles requeridos, lo cual determina la tarifa aplicable.

Dicho lo anterior y teniendo en cuenta que según el Decreto 1082 de 2015, el valor estimado debe ser soportado con documentos que respalden la razonabilidad de los costos, se detalla a continuación, los posibles soportes del valor estimado de acuerdo a la modalidad:

Tabla 1.

Soportes del valor de contrato según la modalidad

Modalidad de Selección	Soportes Requeridos para Justificar el Valor Estimado
Licitación pública	- Estudios de mercado amplios y formales (mínimo tres cotizaciones). - Análisis técnico del objeto. - Comparación con otros procesos similares en SECOP II.
Selección abreviada	- Cotizaciones actualizadas del mercado. - Datos del catálogo de bienes y servicios de Colombia Compra Eficiente (cuando aplica).
Concurso de méritos	- Evaluación de propuestas similares. - Tarifas del sector técnico o profesional correspondiente. - Referencias de contratos anteriores.
Contratación directa	- Cotizaciones o soportes válidos de proveedores. - Documentación técnica que respalde precios (manuales de tarifas, precios oficiales, estudios propios).
Mínima cuantía	- Cotización directa de al menos un proveedor. - Verificación del valor contra el umbral vigente. - Puede usar bases como el SECOP II.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página web Colombia compra eficiente.

Todo el soporte documental debe anexarse a los estudios previos y reflejarse igualmente en el Plan Anual de Adquisiciones (PAA). En caso de que existan proyecciones de incremento, ajustes de inflación o variaciones, deberán justificarse claramente en el documento y registrarse de forma coherente en el rubro presupuestal, además, que el valor del contrato debe estar actualizado al año fiscal vigente, considerando la disponibilidad presupuestal y respetando los principios de planeación, economía y responsabilidad con el fin de garantizar la planeación financiera real.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

Calcular incorrectamente el valor puede dar como resultado procesos desiertos o hallazgos por parte de los órganos de control, es por eso que la elaboración debe ser trazable y estar fundamentada en criterios técnicos y financieros sólidos.

En conclusión, el valor estimado del contrato debe corresponder a precios reales de mercado, estar justificado y contar con el respaldo de documentos que sustenten la decisión de la entidad. En el caso de Cauca, tal como lo establece su manual de contratación, esta tarea recae inicialmente sobre la dependencia solicitante, con acompañamiento de la Oficina de Gestión Contractual, la cual se encarga de revisar y validar la coherencia entre el valor estimado, el objeto contractual y la modalidad seleccionada.

7.5 Criterios para seleccionar la oferta más favorable

En la contratación estatal, uno de los principios fundamentales es el de selección objetiva, consagrado en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, el cual requiere que la adjudicación de los contratos sea realizada con base en criterios definidos previamente que permitan identificar de forma imparcial y técnica cuál es la oferta más favorable para la entidad, en términos de calidad, economía y cumplimiento.

Consideraciones comunes para seleccionar la oferta más favorable

Independiente de la modalidad de selección, existen reglas generales a tener en cuenta en todo proceso de contratación:

- ✓ Los criterios seleccionados deben ser medibles y verificables, lo cual implica que puedan evaluarse de forma técnica o cuantitativa, permitiendo una comparación objetiva entre las ofertas. Igualmente, es importante asegurar un equilibrio entre la calidad y el precio, buscando siempre la mejor relación costo-beneficio de acuerdo con la naturaleza del objeto.
- ✓ El proceso de selección debe promover la pluralidad de oferentes, evitando requisitos que limiten la competencia. Así mismo, la evaluación de las ofertas debe centrarse en el cumplimiento de los requisitos habilitantes, como la capacidad jurídica, financiera, organizacional y la experiencia acreditada por el proponente.
- ✓ El análisis adelantado por la entidad debe quedar debidamente soportado en los estudios previos y en el acta de evaluación, con el fin de garantizar la transparencia y trazabilidad, lo cual fortalece la legalidad del proceso.

Estos criterios deben establecerse en los estudios previos y en los documentos del proceso, de acuerdo con la modalidad y el objeto del contrato. Algunos de los criterios y condiciones más comunes son los siguientes:

En procesos de Contratación Directa o Mínima Cuantía:

- ✓ Cumplimiento de requisitos habilitantes (RUT, antecedentes, no tener inhabilidades).
- ✓ Experiencia y perfil profesional (cuando se trata de personas naturales o prestación de servicios).
- ✓ Valor propuesto frente al presupuesto estimado.
- ✓ Disponibilidad inmediata y condiciones de ejecución.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

www.esap.edu.co

Para procesos de Licitación Pública, Selección Abreviada o Concurso de Méritos:

- ✓ Precio ofertado o valor total de la propuesta.
- ✓ Experiencia específica del proponente, tanto en años como en contratos similares.
- ✓ Capacidad técnica y operativa, relacionada con equipos, infraestructura o personal.
- ✓ Propuesta técnica o metodológica, especialmente en contratos de consultoría o interventoría.
- ✓ Cumplimiento en contratos anteriores, como valor agregado.

Tabla 2.

Criterios diferenciales por modalidad de selección

Modalidad de selección	Criterios comunes de evaluación
Licitación pública	- Propuesta económica (precio ofertado, descuentos). - Experiencia específica y general. - Capacidad financiera y organizacional. - Propuesta técnica (metodología, plan de trabajo, recursos). Calidad del bien u obra. - Cumplimiento de especificaciones técnicas exigidas.
Selección abreviada	- Precio más bajo (en casos como subasta inversa). - Calidad técnica del bien o servicio. - Tiempos de entrega.- Garantías ofrecidas. - En algunos casos, mínimos requisitos habilitantes si así lo permite el objeto.
Concurso de méritos	- Propuesta técnica y metodológica (ponderación alta). - Experiencia del equipo de trabajo. - Trayectoria académica o profesional. - Pertinencia de la solución técnica propuesta. - Precio (menor ponderación).
Contratación directa	- Aunque no se realiza evaluación comparativa entre oferentes, deben verificarse condiciones de idoneidad, experiencia y justificación del precio. - En algunos casos, como convenios interadministrativos, se verifica cumplimiento del objeto misional.
Mínima cuantía	- Se puede adjudicar por precio más bajo entre cotizaciones. - Evaluar cumplimiento mínimo de requisitos técnicos y jurídicos. - Asegurar que la oferta esté alineada con los estudios previos y cumpla con las especificaciones requeridas.

Fuente: *elaboración propia con datos obtenidos de la página web Colombia compra eficiente.*

Recomendaciones para la estructuración de criterios

- ✓ Incluir en el pliego de condiciones o documento equivalente una matriz de evaluación clara, con puntajes y criterios definidos.
- ✓ Asegurar que los criterios sean pertinentes al objeto contractual, evitando requisitos excesivos o irrelevantes.
- ✓ Utilizar criterios cualitativos y cuantitativos de forma equilibrada.

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024



- ✓ Incorporar factores diferenciales si aplica (como criterios de sostenibilidad, innovación, inclusión de poblaciones vulnerables, etc.).
- ✓ Los criterios deben estar alineados con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

La adecuada implementación de criterios de evaluación permite identificar al contratista que presenta la oferta más conveniente, optimizando los recursos del municipio y asegurando el cumplimiento de los fines estatales. Dado esto, se recomienda al municipio de Caucasia continuar fortaleciendo sus criterios de selección, ajustándolos a la naturaleza de cada contrato y evitando prácticas que puedan derivar en subjetividad, riesgos jurídicos o hallazgos por parte de los entes de control.

7.6 Análisis de riesgo y la forma de mitigarlo

El análisis de riesgos en los estudios previos permite identificar, valorar y anticipar los eventos que pueden afectar el cumplimiento del objeto contractual. Este proceso, regulado en el artículo 2.2.1.1.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015 y como parte del principio de planeación responsable, debe desarrollarse en todos los procesos de contratación estatal independiente de su modalidad o cuantía.

Realizar dicho análisis, implica una estimación de los riesgos, es decir, anticipar tanto los factores internos como externos que podrían generar retrasos, incumplimientos o impactos negativos en la ejecución del contrato. Los riesgos pueden ser de tipo técnico, financiero, jurídico, logístico, ambiental o social, dependiendo del objeto contractual y del entorno de ejecución.

En la práctica, el estudio debe contemplar:

- ✓ La identificación de los riesgos más relevantes según el tipo de contrato.
- ✓ La probabilidad de ocurrencia y su posible impacto en el proceso o en la ejecución contractual.
- ✓ La asignación de responsabilidades: es decir, si el riesgo será asumido por la entidad, el contratista o será compartido.
- ✓ La definición de medidas de mitigación, como cláusulas contractuales, supervisión especializada, ajustes en el cronograma, garantías específicas o mecanismos de seguimiento.

Disponer de este análisis en los estudios previos permite tomar decisiones, adoptar medidas preventivas y reducir la posibilidad de incumplimientos, fortaleciendo a su vez, la trazabilidad del proceso y facilitando la intervención oportuna en caso de materialización de un riesgo.

En el municipio de Caucasia, se recomienda institucionalizar este proceso mediante la inclusión obligatoria de matrices de riesgo en los estudios previos, con participación del equipo estructurador, la oficina jurídica y la supervisión técnica, garantizando así una gestión contractual más preventiva, eficiente y ajustada al marco normativo.

Tabla 3.

Tipos de riesgos más frecuentes

Tipo de riesgo	Descripción
Técnico	Cambios en especificaciones, fallas en diseños o en la calidad del servicio
Financiero	Variaciones en el costo de insumos, incumplimiento de pagos
Jurídico	Conflictos en la interpretación del contrato, vacíos normativos
Administrativo	Demoras en trámites, falta de supervisión o interventoría
Ambiental y social	Afectaciones al entorno, conflictos con comunidades
De cumplimiento	Incumplimientos por parte del contratista en tiempos, calidad o entregables

Fuente: *elaboración propia con datos obtenidos de la página web Colombia compra eficiente.*

Criterios para la asignación de riesgos

La asignación de los riesgos debe basarse en:

- ✓ La capacidad de control y gestión de cada parte.
- ✓ La eficiencia económica: quien pueda mitigarlo a menor costo.
- ✓ La naturaleza del riesgo y el impacto en el objeto contractual.
- ✓ El principio de equilibrio económico del contrato.
- ✓ La asignación debe formalizarse en los pliegos y contratos, a través de cláusulas específicas (cláusula de riesgos previsibles e imprevisibles).

Guías y herramientas orientadoras

Para fortalecer el análisis de riesgos, se recomienda usar:

- ✓ Formato de matriz de riesgos (Colombia Compra Eficiente).
- ✓ Metodología de análisis de impacto y probabilidad.
- ✓ Guía para la gestión del riesgo contractual (Colombia Compra Eficiente).
- ✓ Buenas prácticas del PMBOK – Gestión de proyectos adaptadas al sector público.
- ✓ Consultar antecedentes de procesos contractuales similares en el SECOP.

Se recomienda que este proceso se realice mediante la inclusión obligatoria de matrices de riesgo en los estudios previos, con participación del equipo estructurador, la oficina jurídica y la supervisión técnica, garantizando así una gestión contractual más preventiva, eficiente y ajustada al marco normativo.

7.7 Exigencia de garantías

Generalmente, la dependencia solicitante del proceso contractual, en coordinación con el área jurídica o la dependencia que ejerza dichas funciones, es responsable de definir las garantías requeridas, las cuales deben establecerse conforme a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, además deben incluirse de forma clara en los estudios previos y en los documentos del proceso, para esto, durante la elaboración de dichos estudios previos, se debe determinar si se requiere garantías, su tipo, monto y vigencia, con base en el objeto, valor y riesgos asociados al contrato.

Según lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015, las principales garantías exigibles en los procesos contractuales son:

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

Garantía de seriedad de la oferta

- ✓ Asegura que el proponente mantenga su propuesta hasta la adjudicación.
- ✓ Se hace efectiva si el oferente adjudicatario no firma el contrato o no presenta las demás garantías.

Garantía de cumplimiento

- ✓ Respalda el cumplimiento general de las obligaciones contractuales.
- ✓ Es obligatoria para la mayoría de los contratos y debe mantenerse vigente hasta su liquidación.

Garantía de calidad del bien o servicio

- ✓ Aplica cuando se trata de obras o bienes que deben garantizar ciertas condiciones técnicas o funcionales durante un período posterior a su entrega.

Garantía de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales

- ✓ Obligatoria en contratos que impliquen la ejecución de actividades con personal vinculado directamente.

Garantía de estabilidad de la obra

- ✓ Exigida principalmente en contratos de obra pública, para asegurar que se mantenga en condiciones óptimas durante un tiempo posterior a la entrega.

Valor contractual y exigencia de garantías

De acuerdo con el artículo 2.2.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015, las entidades pueden definir criterios de proporcionalidad para exigir garantías según el monto del contrato.

- ✓ Contratación directa o mínima cuantía: por regla general, no se exige garantía, salvo cuando el objeto lo amerite (por ejemplo, suministro de equipos costosos, prestación de servicios con riesgo técnico o financiero).
- ✓ Contratos de menor, menor cuantía especial y licitación: se deben establecer los tipos de garantías requeridas en los estudios previos y pliegos de condiciones.
- ✓ Contratos de obra o interventoría: se exige, de forma obligatoria, la garantía de estabilidad y cumplimiento.

La entidad debe justificar técnicamente la necesidad de exigir una garantía, así como su valor y plazo, de acuerdo con el análisis de riesgos y las características del contrato.

Tabla 4.

Momentos en los que se deben exigir o hacer efectivas las pólizas

Etapa contractual	Tipo de garantía aplicable
a) Presentación de ofertas	Garantía de seriedad de la oferta (opcional según tipo de proceso)
b) Firma del contrato	Garantía de cumplimiento, calidad, estabilidad, y laborales (según objeto)
c) Durante la ejecución	Se hace seguimiento a la vigencia de las garantías

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

Etapa contractual	Tipo de garantía aplicable
d) Finalización del contrato	Se requiere vigencia de las garantías hasta la liquidación
e) Incumplimiento o falla	Se hace efectiva la garantía correspondiente (cumplimiento, calidad, etc.)

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página web Colombia compra eficiente.

Se recomienda incluir en los estudios previos y pliegos de condiciones la definición precisa de las garantías requeridas, su valor, vigencia, cobertura y condiciones de ejecución, así mismo, asegurarse que el supervisor del contrato tenga claridad sobre el contenido de las pólizas y sus responsabilidades frente a ellas.

7.8 Acuerdos comerciales

Los acuerdos comerciales son tratados internacionales suscritos entre Colombia y uno o varios países, con el fin de facilitar el comercio, eliminar barreras arancelarias y no arancelarias, y generar condiciones de igualdad para los oferentes de los países firmantes. Estos acuerdos, incluyen disposiciones sobre compras públicas, con el objetivo de garantizar la transparencia, competencia leal y acceso equitativo a los mercados entre los países miembros del acuerdo.

Normativa aplicable

La aplicación de acuerdos comerciales en los procesos de contratación estatal en Colombia está regulada principalmente por:

- ✓ Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación)
- ✓ Ley 1150 de 2007, artículo 2
- ✓ Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.6 y siguientes
- ✓ Decretos reglamentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- ✓ Tratados Internacionales vigentes: como el TLC con Estados Unidos, TLC con la Unión Europea, Alianza del Pacífico, entre otros.

¿Cuándo aplica un acuerdo comercial en un proceso contractual?

Un proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial cuando cumple con los siguientes criterios:

- ✓ El tipo de entidad contratante está incluida en el acuerdo (por lo general, entidades del orden nacional o territorial).
- ✓ El objeto del contrato está cubierto por el acuerdo, es decir, se trata de bienes, obras o servicios no exceptuados.
- ✓ El valor estimado del contrato supera los umbrales establecidos por cada tratado (expresados en DEG - Derechos Especiales de Giro).
- ✓ El proveedor proviene de un país signatario del acuerdo comercial.

Es de tener en cuenta, que cada acuerdo tiene sus propias listas de cobertura, umbrales y excepciones, por lo que es fundamental hacer una verificación caso a caso.

Obligaciones cuando el proceso está cobijado por un acuerdo comercial

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

Si el proceso cumple con los criterios mencionados, la entidad está obligada a:

- ✓ Aplicar principios y reglas del acuerdo comercial, como igualdad de trato a oferentes extranjeros, no discriminación y transparencia.
- ✓ Publicar el proceso en la plataforma SECOP II con indicación expresa de que se encuentra cobijado por un tratado comercial.
- ✓ No establecer condiciones que favorezcan injustificadamente a proveedores nacionales.
- ✓ Permitir la participación de oferentes extranjeros en igualdad de condiciones frente a los nacionales.

Verificación en la práctica

Durante la fase de planeación contractual, la entidad debe determinar si el proceso se encuentra cobijado por un acuerdo comercial. Esta verificación debe quedar registrada en los estudios previos, indicando:

- ✓ El tratado aplicable
- ✓ El umbral correspondiente
- ✓ Si el objeto está o no cubierto
- ✓ La decisión final sobre su aplicabilidad

Se sugiere consultar periódicamente el sitio web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de Colombia Compra Eficiente, donde se publican los umbrales actualizados y las listas de cobertura por tratado, así mismo, incluir un apartado en los estudios previos donde se indique si el proceso está o no cobijado por algún acuerdo comercial, con la respectiva justificación.

8. Diferencias en estudios previos

La elaboración de estudios previos varía dependiendo de la modalidad de selección que se utilice para adelantar el proceso contractual. Cada modalidad tiene exigencias y niveles de detalle específicos, conforme al marco legal contenido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y el Decreto 1082 de 2015, los cuales deben ser observados por la entidad contratante para garantizar la legalidad, eficiencia y transparencia del proceso.

los estudios previos son la base técnica, jurídica, financiera y administrativa que justifica la necesidad del contrato y que, de acuerdo a la profundidad del análisis realizado, dependerá del tipo de proceso contractual.

Tabla 5.

Principales diferencias según la modalidad de selección

Modalidad de Selección	Características del Estudio Previo	Condiciones mínimas
Licitación Pública	Requiere un estudio previo completo, con análisis técnico, jurídico, financiero, ambiental y de riesgos.	Análisis detallado de necesidades, especificaciones técnicas, condiciones del mercado, matriz de riesgos, cronograma, requisitos habilitantes y criterios de evaluación.



Modalidad de Selección	Características del Estudio Previo	Condiciones mínimas
Selección Abreviada	Requiere estudios previos estructurados, aunque más ágil	Se requiere análisis de conveniencia, justificación de la modalidad, comparación de precios y condiciones contractuales.
Concurso de Méritos	Mayor énfasis en requisitos técnicos del contratista.	El estudio debe centrarse en el análisis técnico de los servicios, condiciones de experiencia, idoneidad y criterios objetivos de calificación.
Contratación Directa	Estudio previo más simple, pero debe justificar plenamente la causal de contratación directa.	Justificación de la causal, análisis de precios, verificación de requisitos del proveedor y soporte presupuestal.
Mínima Cuantía	Es el estudio más breve, pero debe ser suficiente para respaldar la contratación.	Justificación de la necesidad, comparación mínima de precios, soporte presupuestal y especificaciones básicas.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página web Colombia compra eficiente.

Condiciones mínimas comunes para todo estudio previo

Independiente de la modalidad, todo estudio previo debe contener al menos:

- ✓ Descripción clara de la necesidad.
- ✓ Objeto a contratar, con especificaciones técnicas y jurídicas.
- ✓ Valor estimado, con su respectiva justificación.
- ✓ Modalidad de selección, con la norma que la fundamenta.
- ✓ Análisis del mercado o cotizaciones según aplique.
- ✓ Criterios de selección.
- ✓ Análisis de riesgos y forma de mitigarlos.
- ✓ Revisión del Plan Anual de Adquisiciones (PAA).
- ✓ Verificación de si aplica o no algún acuerdo comercial.

Dicho lo anterior, la profundidad del análisis varía según la modalidad utilizada. En consecuencia, el municipio de Caucasia debe asegurar que sus equipos estructuradores comprendan estas diferencias y apliquen criterios de acuerdo al tipo de proceso.

Recomendaciones

- ✓ Se sugiere implementar jornadas de formación y actualización para los funcionarios encargados de elaborar los estudios previos, enfocadas en contratación estatal, análisis de riesgos, formulación de proyectos, enfoque diferencial, sostenibilidad y compras públicas estratégicas, medida que fortalecerá la calidad del equipo y mejorará la toma de decisiones.
- ✓ Se recomienda avanzar en la inclusión de enfoques de valor público como la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, el enfoque territorial y los Objetivos de Desarrollo

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

www.esap.edu.co



Sostenible (ODS) en la elaboración de los estudios previos, con el fin de alinear la contratación con las políticas públicas de impacto social y estratégico.

Estas recomendaciones buscan fortalecer el proceso de planeación, mejorar la eficiencia administrativa y contribuir a una gestión más transparente, estratégica y ajustada a los principios de la contratación estatal.

Conclusiones

Es importante resaltar que el desarrollo de la Asistencia Técnica Territorial en el municipio de Cauca permitió identificar los avances y las oportunidades de mejora en la gestión precontractual, se considera fundamental continuar promoviendo acciones de capacitación, implementación de formatos, estructuración de roles y adopción de enfoques estratégicos en la contratación, como herramientas para fortalecer la gestión contractual en el municipio

Este documento se entrega con el fin de contribuir a una adecuada elaboración de los estudios previos para los procesos contractuales que surgen en la entidad. Su implementación adecuada contribuirá a mejorar la calidad técnica y jurídica de los procesos contractuales.

Finalmente, se sugiere que el municipio mantenga actualizados sus instrumentos normativos como manuales, formatos, procedimientos, que le permita adoptar un enfoque de mejora continua.



Anexos

Anexo 1. Normatividad

- Constitución Política de Colombia (1991)
- Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación
- Ley 1150 de 2007 – Reforma a la contratación estatal
- Decreto 1082 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional
- Ley 1712 de 2014 – Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública

Anexo 2. Herramienta diagnóstica

Dirección Territorial Antioquia

Correo: ventanillaunica@esap.edu.co

Dirección: Calle 56 N° 45-34 La Candelaria, Medellín

Código postal: 050012

Línea conmutador PBX: 018000 423713

Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713

Código: EI-FO-028 / Versión: 1 / Fecha: 08/11/2024

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Cauca. (2024,2027). *PDM Hagámoslo juntos por Cauca*. Obtenido de <https://www.Caucasia-antioquia.gov.co/tema/planes>
- Decreto 021 del 31 de enero de 2022. *Por medio del cual se adoptan los manuales de contratación, supervisión e interventoría del municipio de Cauca*
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2023, 30 de noviembre). Manual de Contratación (Código CCE□GCO□MA□01, Versión 06). https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/manual_de_contratacion_compressed.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía para la elaboración de estudios y documentos previos. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_estudios_previos_2021.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía para la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_la_elaboracion_del_paa_0.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía para la escogencia de la modalidad de selección. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_modalidad_seleccion_2022.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía para la estimación, tipificación y asignación de riesgos en los procesos de contratación. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_riesgos_contratacion_2022.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: "Colombia, Potencia Mundial de la Vida". <https://www.dnp.gov.co>