

**Informe Diagnóstico
Contratación con
Entidades Privadas Sin
Ánimo de lucro y de
reconocida idoneidad -
ESAL
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

Contratación con Entidades Privadas Sin Ánimo de lucro y de reconocida idoneidad - ESAL.

Jorge Iván Bula Escobar

Director Nacional de la ESAP

Carolina Arango

Director Territorial ESAP Antioquia

Linda Iris González

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

Agosto, 2025



Tabla de Contenido

Presentación	4
1. Objetivo del informe diagnóstico	5
2. Descripción del municipio	5
3. Estado actual del municipio de acuerdo al diagnóstico de la asistencia técnica seleccionada	6
3.1 Información cuantitativa de la Entidad territorial en materia de contratación con Entidades privadas sin ánimo de lucro.	6
3.2 Información general, descripción cualitativa y precontractual de la Entidad territorial en materia de contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro.	10
4. Organigrama	11
5. Análisis del procedimiento de contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro 12	
6. Análisis y falencias encontradas	14
7. Cronograma de trabajo	18
8. Recomendaciones	20
9. Comentarios Adicionales	20
Referencias bibliográficas	21

Listado de Tablas

Tabla 1. Detalles de contratación con ESAL en Caucasia con vigencia 2024	7
Tabla 2. Cronograma de trabajo Asistencia Técnica Territorial.....	18

Listado de Figuras

Figura 1. División política administrativa del municipio de Caucasia.	6
Figura 2. Organigrama municipio de Caucasia, Antioquia.....	11



Presentación

El informe diagnóstico que se expone y desarrolla a continuación está elaborado en el marco de la asistencia técnica brindada al municipio de Caucasia, dirigida a la evaluación y fortalecimiento de la gestión procesual de contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). El objetivo principal de este informe es proporcionar un panorama general del estado actual de este proceso, determinando capacidades claves, vulnerabilidades o áreas críticas en aras de brindar optimización procesual y alternativas de desarrollo efectivo, Favoreciendo que la administración municipal desarrolle y gestione procesos de contratación pública con mayor efectividad, especificidad y credibilidad al ceñirse al marco normativo vigente.

La asistencia técnica territorial, tiene como propósito acompañar al municipio en la identificación de vacíos normativos, procedimentales y documentales relacionados con la contratación con ESAL, así como proponer acciones y lineamientos que faciliten la estandarización de prácticas y la mejora continua en esta materia. Este proceso busca optimizar la planeación, ejecución y seguimiento de los contratos, garantizando su cumplimiento conforme a la normatividad vigente y a los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva.

La prescripción y articulación de estos lineamientos están fundamentados en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, En materias orientadas al fortalecimiento institucional y jurídico, modernización de la praxis administrativa en ámbitos públicos y la transparencia en la rendición de cuentas con respecto al comportamiento contractual en la gestión pública territorial. Asimismo, se promueve una participación ciudadana idónea Así como el logro de una institucionalización procedimental que permita implementar efectiva, integra y moralmente las cuentas y recursos estatales.

El desarrollo de diagnóstico implicó implementar metodologías de investigación mixtas, es decir, amalgamar enfoques cualitativos, cuantitativos al momento de ejecutar el análisis documental. Esta implementación contempló una metodología que incluyó: revisión documental del Manual de Contratación, organigrama institucional, plan de desarrollo municipal y normativa aplicable; análisis de procedimientos actuales; entrevistas y consultas con funcionarios responsables; y recolección sistemática de datos a través de herramientas como plantillas en Excel y cuadros comparativos. Estas acciones permitieron consolidar información precisa y actualizada para el diagnóstico.

La funcionalidad técnica de este informe permitirá describir el estado actual del municipio de Caucasia en relación con el tema objeto de la asistencia técnica territorial y plantear medidas que permitan alinearse a los principios y objetivos generales de la nación. De igual forma, se proponen recomendaciones que servirán de base para la formulación de un procedimiento claro y aplicable. Su implementación permitirá al municipio fortalecer su gestión contractual, reducir riesgos jurídicos y mejorar la calidad del gasto público, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo y consolidando una administración municipal más eficiente, ordenada y estratégica, asegurando que la contratación con ESAL se realice bajo criterios de responsabilidad, eficiencia y legalidad.



1. Objetivo del informe diagnóstico

Identificar, comprender y analizar el estado actual del procedimiento de contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) en el municipio de Caucasia, en aras de determinar atributos de competitividad, áreas flaqueantes y oportunidades estratégicas de desarrollo y mejora continua, garantizando que las prácticas se ajusten a la normatividad vigente y que se fortalezcan los mecanismos institucionales para una gestión contractual eficiente, transparente y articulada entre las dependencias responsables.

2. Descripción del municipio

El municipio de Caucasia pertenece a la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, fue fundado en el año 1886 y catalogado municipio en el año 1942, tiene una superficie total de 1411 km² y una altitud media de 150 msnm, debido a su tamaño y a su relevancia económica es reconocido como el principal centro urbano y comercial de la subregión,

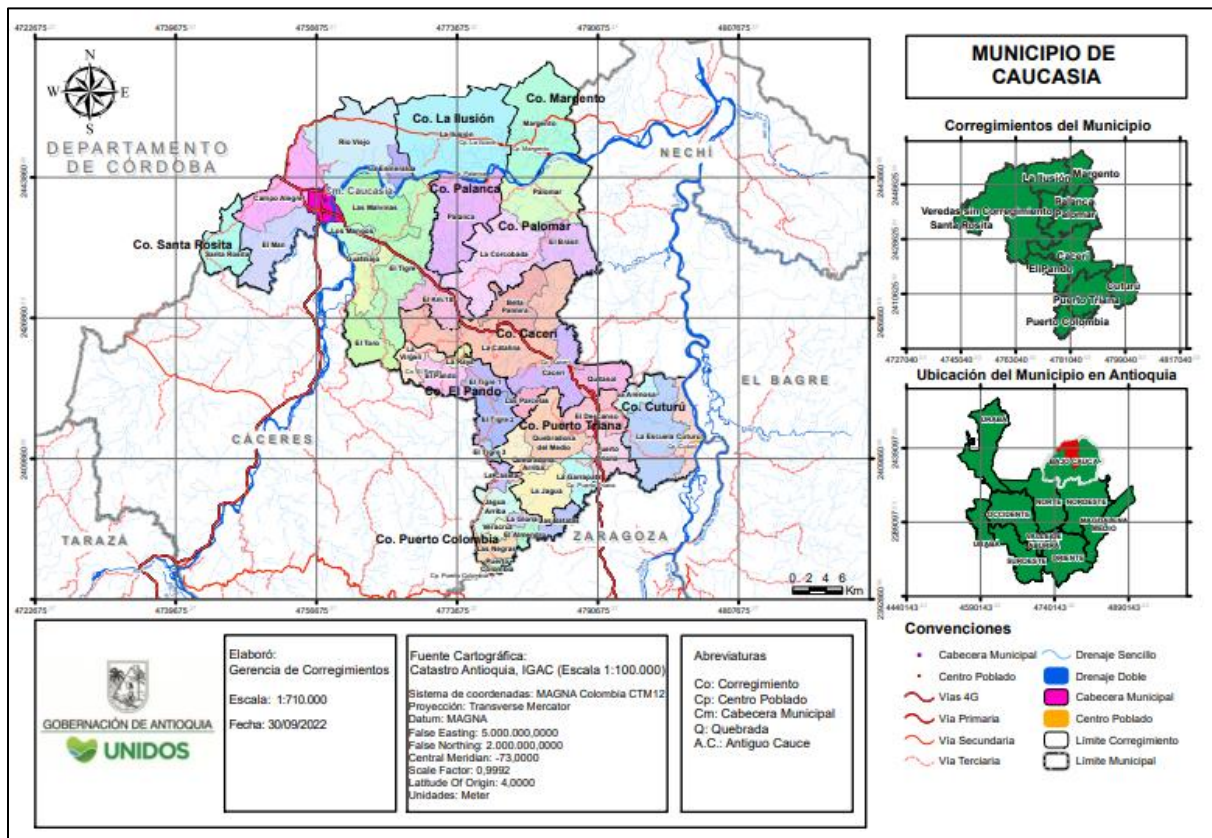
Caucasia está ubicado aproximadamente a 285 km de la Ciudad de Medellín, limita hacia el norte con el Municipio de Zaragoza, al sur con el departamento de Córdoba, al Oriente con los municipios de Nechí y El Bagre y hacia el Occidente con el municipio de Cáceres. Cuenta con diez (10) Corregimientos que son: Cacerí, Cuturú, El Pando, La Ilusión, Margento, Palanca, Palomar, Puerto Colombia, Puerto Triana y Santa Rosita, los cuales agrupan veintiséis (26) veredas en total, adicional, su casco urbano está organizado territorialmente en cincuenta y dos (52) barrios.

La economía del municipio de Caucasia es principalmente la ganadería, con respecto a la subregión es el mayor productor de ganado, se reconoce también, por la tala de árboles para producción de madera, actividades como la pesca, la agricultura en el caso de la yuca que es el principal cultivo, el arroz, el plátano, el maíz y por último la patilla, junto con actividades de minería también son propias del territorio, llegando a lograr la mayor producción de oro en Colombia.

Según lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, el municipio de Caucasia está clasificado en categoría quinta, en su calidad de entidad territorial del orden municipal, se encuentra regida por el marco jurídico establecido en la Constitución Política de Colombia, así como por las disposiciones contenidas en la Ley 136 de 1994, que organiza el funcionamiento de los municipios, y la Ley 1551 de 2012, que fortalece la autonomía y gestión municipal. A estas normas se suman diversos decretos reglamentarios y normas sectoriales que orientan el accionar administrativo y contractual de la entidad.

Figura 1.

División política administrativa del municipio de Caucasia.



Fuente: imagen tomada de (IGAC, 2022).

3. Estado actual del municipio de acuerdo al diagnóstico de la asistencia técnica seleccionada

A partir del análisis efectuado al municipio de Caucasia utilizando la herramienta diagnóstica, se presenta a continuación un resumen de la información recolectada sobre el proceso de estructuración de los estudios previos, este ejercicio se fundamenta en datos cuantitativos correspondientes al año 2024.

3.1 Información cuantitativa de la Entidad territorial en materia de contratación con Entidades privadas sin ánimo de lucro.

La contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro (ESAL) en Colombia es un régimen especial que exige conocimiento puntual de la Constitución, tal como lo dice en su artículo 355, en el Decreto 92 de 2017 y en las guías técnicas que ha emitido la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente para su aplicación.

Importancia de la capacitación para la contratación con ESAL

La contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro (ESAL), regulada principalmente por el Decreto 092 de 2017, requiere un conocimiento técnico y jurídico especializado. Este tipo de procesos implica el cumplimiento de requisitos específicos, como la verificación de la idoneidad

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



del contratista, la correcta justificación de la modalidad, la elaboración de estudios previos robustos y la implementación de mecanismos de seguimiento y control.

La capacitación periódica del personal encargado de la planeación, gestión contractual, supervisión y control interno resulta esencial para:

- ✓ Garantizar la correcta interpretación y aplicación de la normativa especial.
- ✓ Estandarizar criterios y procedimientos en todas las etapas del proceso.
- ✓ Reducir riesgos jurídicos, financieros y administrativos.
- ✓ Mejorar la transparencia y la eficiencia en la ejecución de recursos públicos.

Identificación de brechas o limitaciones en las aptitudes del personal

De acuerdo con la información suministrada por los funcionarios del municipio, en los últimos dos años no se ha brindado capacitación específica para la contratación con ESAL. Esta ausencia de formación es un problema raíz que genera deficiencias metodológicas e impacta negativamente en la aplicación de la normativa especial, en aspectos como:

- ✓ Selección inadecuada de la figura contractual o uso incorrecto de la modalidad.
- ✓ Deficiencias en la evaluación de la idoneidad de las ESAL.
- ✓ Vacíos en la verificación de requisitos habilitantes como registro vigente, antecedentes sancionatorios, capacidad financiera y operativa.
- ✓ Debilidades en la supervisión técnica, jurídica y financiera de los convenios o contratos.

Estas situaciones incrementan el riesgo jurídico y pueden derivar en observaciones por parte de los entes de control fiscal y disciplinario, a su vez, comprometen la efectividad de las políticas públicas que se pretendían ejecutar mediante estos convenios. Sin formación actualizada, el municipio puede enfrentar dificultades para aplicar de manera rigurosa los procedimientos exigidos, lo que impacta directamente la efectividad de los proyectos desarrollados con ESAL.

Dado que la contratación con ESAL cuenta con un marco normativo detallado y guías técnicas expedidas por Colombia Compra Eficiente, es prioritario que Caucasia establezca un programa de capacitación anual dirigido a las áreas de contratación, planeación y control interno. De esta manera, se fortalecerá la capacidad institucional para planificar, ejecutar y supervisar correctamente este tipo de procesos, asegurando el cumplimiento de los principios de transparencia, eficacia y responsabilidad administrativa.

Número de contratos realizados con ESAL

De conformidad con lo preestablecido en la Constitución Política de Colombia dentro de los Artículos 209 y 355 y en el Decreto 092 de 2017, se constata que durante la vigencia del año fiscal evaluado de 2024 en el municipio de Caucasia se celebró un (1) único contrato con una Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL), suscrito y formalizado a la Fundación Proteger alineándose al régimen especial de contratación prescrito en el Decreto 092 de 2017.

Tabla 1.

Detalles de contratación con ESAL en Caucasia con vigencia 2024



Detalles de contratación con ESAL en Caucaasia con vigencia 2024	
Componente	Especificidad
Nombre ESAL	Fundación Proteger
NIT de la ESAL	900242855
Entidad estatal contratante	Alcaldía de Caucaasia
NIT de la entidad estatal	890906445
Numero de contrato	002 de 2024
Modalidad seleccionada	Decreto 092 de 2017
Objeto contractual	Prestación de servicios para la implementacion del programa de alimentacion escolar pae-; para los niños; niñas y adolescentes de la matricula oficial del municipio de caucasia - antioquia; para la vigencia 2024-2
Monto total del contrato	\$5.461.203.023 COP
Duración de contrato	4 meses (04/07/2024 – 29/10/2024)
Código UNSPSC	85151600 – Asuntos nutricionales
Enlace SECOP II	https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.6303228&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true

Marco normativo del contrato

- ✓ Decreto 092 de 2017
- ✓ Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia.
- ✓ Ley 2046 de 2020 y Decreto 248 de 2021.

Análisis de situación contractual de Caucaasia para el año 2024

Este escenario permite contemplar las siguientes proporciones técnicas:

- I. **Impacto social positivo:** Este contrato se cimenta en cubrir y soportar un servicio social completamente esencial y de alto impacto, esto se debe a que los PAE, los cuales figuran en el Art. 44 de la Constitución – Derechos fundamentales de los niños, son de carácter prioritario de orden de interés superior. En ese orden de ideas, si se llegase a dar el caso de que se decremente la inversión estatal en PAE se comprometería directamente la seguridad alimentaria y escolar, y consecuentemente, el cumplimiento de dicho artículo.
- II. **Existe cumplimiento normativo:** Caucaasia cumple con la normativa vigente para concretizar actividades prioritarias de interés públicos (Ley 489 de 1998 y Decreto 092 de 2017), contando con idoneidad demostrada. Es importante resaltar que, una tendencia bajista a decremental la implementación de este tipo de contratos, significaría una baja propensión a ejecutar herramientas intercolaborativas entre sectores privados y públicos, lo que a su vez, afectaría de manera importante el alcance y cobertura de programas sociales de interés superior.

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



- III. **Montos y erogaciones:** Este es un monto significativo que esta focalizado acertadamente en la población escolar de Cauca.

Riesgos y puntos de atención

Asimismo, existen riesgos que podrían tender a presentarse en un rango de tiempo extendido si se sigue implementado esta misma frecuencia a largo plazo:

- Tener un grado de dependencia alto a una ESAL para cubrir necesidades prioritarias, limita la competitividad territorial de Cauca, expone a este municipio a vulnerabilidades operativas y a ambigüedades culturales innecesarias y reduce la capacidad interna de negociación, esto representaría un ratio alto de incumplimiento con respecto a la inversión estatal efectuada.
- No se debe de centralizar la contratación a un solo proveedor porque esto limita a la entidad territorial en materia de aptitudes técnicas y capacidad de innovación incremental interna.
- Si solo prioriza y se destina un monto erogacional alto a una sola variable social se reduce la probabilidad de impacto positivo de proyectos sociales cuyo propósito son el deporte, inclusión social y sostenibilidad medioambiental.
- Si el escenario actual sigue con esta tendencia se podría gestar una posible afección a las Metas de Desarrollo Territorial (PDM), es decir, si no se distribuyen de manera coherente el gasto público de Cauca, y solo se celebra un contrato con una ESAL en todo un periodo fiscal con un monto alto, esto se puede interpretar de manera inductiva como una desarticulación de las políticas públicas orientadas a garantizar una transversalidad presupuestal uniforme del gasto.
- En un periodo de tiempo prolongado, si se limitan a realizar alianzas estratégicas con una sola ESAL la capacidad interna de Cauca queda estancada, esto se debe a que si se tiene un grado de dependencia alto a un actor interesado, no se pueden mejorar recursos, logísticos, técnicos, financieros y humanos soslayando la especialización y diversificación del territorio.

La contratación efectuada con la ESAL Fundación Proteger en el año 2024 es de una amplia magnitud presupuestal y solo es enfocada exclusivamente al rubro PAE, aunque están garantizando un cumplimiento legal inherente a su cargo y la ejecución de este tipo de programas siempre son de interés superior, se recomienda evaluar de manera más objetiva y programada próximas alianzas estratégicas poniendo como prioridad también la diversificación de fondos y extensiones de coberturas sociales y ecológicas.

Se invita a mitigar el riesgo presente a tener una alta dependencia institucional y proteger y cristalizar lo contemplado en el Art. 355 de la Constitución Política, en aras de fomentar un fortalecimiento al tejido social de Cauca con pluralidad.

La contratación con ESAL es una herramienta útil para desarrollar programas y actividades de Puede generar mayor participación de actores sociales en la ejecución de políticas públicas.

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

Recomendaciones

- ✓ Implementar un plan de diversificación de alianzas con ESAL.
- ✓ Evitar caer en la enfermedad holandesa de depender de un solo y único actor interesado.
- ✓ Se deben garantizar la sostenibilidad de programas como el PAE, sin prescindir de los demás rubros.
- ✓ Establecer indicadores que permitan medir los resultados que genera el monto invertido en la comunidad.
- ✓ Publicar informes de avance y de ejecución presupuestal con periodicidad trimestral para fortalecer la rendición de cuentas.

3.2 Información general, descripción cualitativa y precontractual de la Entidad territorial en materia de contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro.

La revisión cualitativa de la información obtenida en cuanto a la contratación con entidades sin ánimo de lucro (ESAL) en el municipio de Cauca, revela avances en algunos aspectos y debilidades importantes en otros, que influyen directamente en la gestión pública.

Ausencia de mención de ESAL en el Manual de Contratación

Inicialmente, se identificó que el manual de contratación no contempla de manera específica la contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), esta ausencia constituye una debilidad técnica y procedimental, dado que el manual es el instrumento rector de la contratación pública y que conforme a lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 092 de 2017, debe incluir directrices claras para todas las modalidades y tipologías contractuales que la entidad pueda emplear. La falta de lineamientos formales puede derivar en interpretaciones subjetivas, riesgos de incumplimiento normativo y posibles observaciones por parte de los entes de control.

El hecho de que el manual interno de contratación no contemple procesos con ESAL expone una debilidad estructural: no existe orientación formal para esta modalidad contractual especial. Ello dificulta la estandarización de criterios jurídicos y técnicos, y puede provocar inseguridad en la toma de decisiones contractuales. En contraste, Colombia Compra Eficiente exige que los manuales y guías internas incluyan este régimen especial, pues la contratación con ESAL está contemplada en el Decreto 092 de 2017 y debe alinearse con el Plan de Desarrollo municipal y el artículo 355 de la Constitución.

Buenas prácticas ya implementadas: verificación y garantías

La entidad verifica que las ESAL extranjeras desarrollen proyectos en territorio nacional y cumplan con los requisitos legales de representación e inscripción, tal como exige el Decreto 092. Además, solicita pólizas para estos contratos, lo cual es una herramienta adecuada de mitigación de riesgo. Estos mecanismos fortalecen la legalidad y el control institucional, reduciendo contingencias debido a representación jurídica deficiente o incumplimientos de obligaciones contractuales.

Uso de procesos competitivos y figuras contractuales apropiadas

La entidad celebra contratos de colaboración o convenios de asociación con ESAL dentro de procesos competitivos o de selección objetiva. De acuerdo al Decreto 092, el régimen especial

solo admite contratación directa si la ESAL aporta al menos el 30 % del valor del convenio; de lo contrario, se requiere un proceso competitivo debidamente justificado. Además, planear y justificar la decisión de contratar con una ESAL contribuye a evidenciar la racionalidad y alineación con el PPA y Plan de Desarrollo, evitando arbitrariedad.

Verificación de idoneidad y estructura organizacional

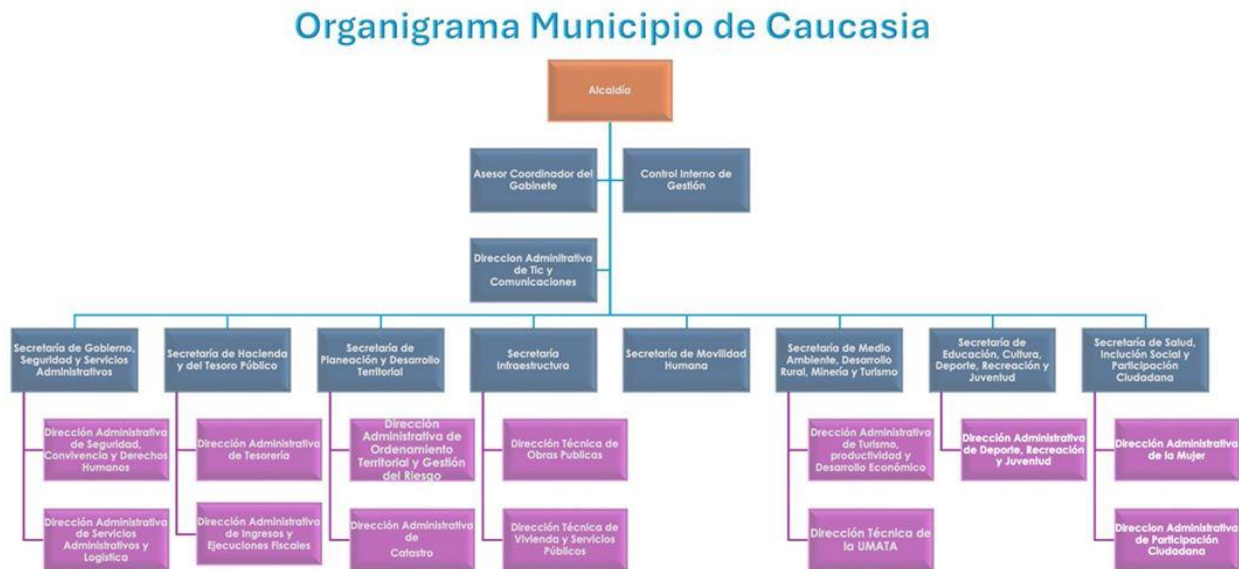
La entidad sí revisa la idoneidad de la ESAL y solicita información sobre su estructura organizacional, asegurando que cuente con capacidad administrativa y técnica acorde a la actividad a desarrollar (personal, experiencia, estados financieros), tal como exige la guía de contratación con ESAL. Esta práctica fortalece la selección y reduce riesgos de incumplimiento o ejecución inadecuada.

4. Organigrama

El municipio de Caucasia cuenta con una estructura organizacional compuesta por ocho secretarías principales, cada una con sus respectivas direcciones técnicas o administrativas, lo cual permite una distribución funcional de sus actividades. Entre estas se destacan: la Secretaría de Gobierno, Hacienda, Planeación, Infraestructura, Salud, Movilidad, Medio Ambiente y Educación. De estas se derivan las direcciones o dependencias que trabajan articuladamente, el alcalde municipal es quien lidera la administración local con el apoyo de instancias como el Asesor Coordinador del Gabinete, la Dirección de TIC y el Control Interno de Gestión.

Figura 2.

Organigrama municipio de Caucasia, Antioquia



Fuente: obtenido de la página web del municipio de Caucasia (2025).



En cuanto a la gestión contractual, el área responsable de adelantar los procesos de contratación dentro del municipio es la Oficina de Gestión Contractual, la cual no aparece de forma explícita en el organigrama, pero según el Manual de Contratación, cumple un rol transversal de acompañamiento técnico, revisión y validación de los documentos precontractuales y hace parte de la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Servicios Administrativos. Esta oficina es la encargada de garantizar el cumplimiento de los lineamientos normativos aplicables, verificar la calidad jurídica de los estudios previos, coordinar la publicación de los procesos en las plataformas de contratación estatal como SECOP II y TVEC, y presentar los documentos precontractuales al Comité Asesor Municipal de Contratación (CAMC) para su estudio y aprobación.

La Oficina de Gestión Contractual, por tanto, cumple funciones clave dentro del ciclo contractual, como la verificación del cumplimiento de requisitos legales y técnicos y la gestión operativa de los procedimientos de selección, asegurando que estos se desarrollen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, economía, responsabilidad y transparencia establecidos en el marco normativo de la contratación pública en Colombia.

Dado que el municipio de Caucasia presenta una estructura organizacional relativamente compacta, con un número limitado de secretarías, es común que una sola de ellas, agrupe funciones y competencias que tal vez en otras entidades territoriales, estarían distribuidas en varias secretarías independientes. Por ejemplo, la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Servicios Administrativos integra procesos relacionados con derechos humanos, logística, seguridad y servicios generales; mientras que otras, como la Secretaría de Medio Ambiente, abarcan funciones de desarrollo rural, turismo, productividad y desarrollo económico, que normalmente se gestionarían por separado.

Esta situación, aunque responde a una realidad administrativa ajustada al municipio, puede generar confusión en la asignación de responsabilidades, duplicidad de funciones o procesos operativos, especialmente en áreas como la contratación estatal, donde la precisión en la definición de roles y procedimientos es fundamental para garantizar la trazabilidad y la transparencia.

Por lo anterior, se sugiere a la entidad establecer procesos definidos y estandarizados para el desarrollo de actividades contractuales, especialmente en lo relacionado a la elaboración de estudios previos, con el fin de evitar imprecisiones sobre qué dependencia lidera cada etapa del proceso. Lo anterior, puede lograrse mediante protocolos internos o manuales de procedimiento, que aseguren que, además de la multifuncionalidad de las secretarías, exista una estructura clara y eficiente para la ejecución contractual. De esta forma, se promoverá una gestión más ordenada, coherente con la normatividad vigente y alineada con los principios de economía, eficacia y responsabilidad que rigen la contratación estatal.

5. Análisis del procedimiento de contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro

En el análisis realizado al municipio de Caucasia se evidenció que la entidad no cuenta con un procedimiento formalmente establecido para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro. No obstante, a partir de la revisión documental, la normativa vigente y la información suministrada por los funcionarios, fue posible identificar ciertos pasos y prácticas que la administración viene aplicando de manera recurrente al momento de adelantar este tipo de procesos.

El proceso de contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro (ESAL) en Caucasia se desarrolla siguiendo las etapas previstas por la normativa vigente, en especial lo contemplado



en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 092 de 2017. La ruta inicia con la verificación de que la necesidad se encuentre incluida en el Plan Anual de Adquisiciones, garantizando la planeación y coherencia con el marco presupuestal. Posteriormente, se efectúa el control de legalidad de los estudios y documentos previos, y se procede a la publicación de la invitación en la plataforma SECOP, lo que asegura la publicidad y transparencia del proceso.

En cuanto a los participantes, intervienen principalmente el área de contratación, el comité evaluador (aunque se identificó que no siempre se elabora el memorando de designación de este), y los oferentes, quienes presentan sus propuestas y pueden formular observaciones a las evaluaciones preliminares. El comité evaluador realiza tanto la evaluación preliminar como la final por cada componente, publicando los resultados en el SECOP, y consolidando el informe definitivo.

El proceso incluye la expedición de la resolución de adjudicación, la realización de la adjudicación en el SECOP, la elaboración de las estructuras de costos, y la preparación de las minutas del convenio o contrato. Adicionalmente, se expide y remite el registro presupuestal, se exige a la ESAL la presentación de pólizas y se establecen comunicaciones con el contratista para formalizar la firma del contrato.

Los criterios considerados incluyen la idoneidad de la ESAL, el cumplimiento de requisitos técnicos y jurídicos, la pertinencia de la propuesta frente a la necesidad identificada y la viabilidad financiera, conforme a los lineamientos normativos aplicables. Los documentos requeridos para este proceso comprenden el estudio previo, análisis del sector, pliegos de la convocatoria, actas de observaciones, informes preliminar y definitivo, resolución de adjudicación y minuta del convenio de asociación.

En términos de modalidad, el procedimiento se enmarca principalmente en la contratación directa regulada por el Decreto 092 de 2017, aplicable cuando se contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro que cuenten con reconocida idoneidad y experiencia para ejecutar actividades de interés público. No obstante, se mantiene un componente competitivo mediante la publicación en SECOP y la apertura a observaciones, lo que fortalece la transparencia y la trazabilidad del proceso.

En términos generales, la contratación con ESAL en el municipio de Cauca, se realiza bajo un enfoque de proceso competitivo y selección objetiva, cumpliendo con los principios rectores de transparencia, igualdad y pluralidad de oferentes establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Se emplean figuras como contratos de colaboración o convenios de asociación, que permiten aunar esfuerzos entre la entidad territorial y las ESAL para la ejecución de programas y proyectos de interés público, potenciando el impacto social y optimizando el uso de los recursos.

Otro elemento favorable es que la entidad planifica y justifica la decisión de contratar con una ESAL, revisando previamente que no exista una norma especial o régimen de contratación específico que aplique al caso concreto, así como verificando la idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro. Esta verificación incluye requerir que se acredite la estructura organizacional en coherencia con el programa o actividad prevista en el Plan de Desarrollo Municipal, lo cual garantiza que la ESAL cuenta con los medios humanos, técnicos y logísticos para cumplir el contrato.

En materia de garantías, la entidad solicita pólizas para este tipo de contratos, lo cual constituye una buena práctica de aseguramiento que mitiga riesgos financieros, de calidad y de



cumplimiento. Este aspecto es fundamental para proteger los recursos públicos y garantizar que los objetivos contractuales se cumplan en los plazos, condiciones y calidades previstas.

Referente a la contratación con ESAL extranjeras, la administración municipal sí realiza verificaciones claves en estos casos, comprobando que las mismas desarrollen proyectos en el territorio nacional y que cumplan con los requisitos legales de representación en Colombia, tal como lo ordena el Decreto 092 de 2017. Este procedimiento es un aspecto positivo, dado que asegura que la entidad contratada esté alineada con las prioridades y necesidades locales y que a su vez, tenga la capacidad jurídica y operativa para ejecutar el objeto contractual.

En conclusión, aunque la entidad cuenta con prácticas preventivas y de control que aportan transparencia y eficiencia a los procesos con ESAL, es necesario reforzar la regulación interna incorporando lineamientos claros en el manual de contratación y un procedimiento específico para llevar a cabo dicha contratación en el municipio.

6. Análisis y falencias encontradas

Procedimiento de contratación con ESAL

En la revisión realizada al municipio de Cauca, se evidenció que aunque la entidad territorial adelanta procesos de contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), no cuenta con un procedimiento interno formalmente documentado que estandarice la verificación de requisitos legales, técnicos y financieros de estas organizaciones.

En la práctica, las verificaciones se realizan de forma parcial y en algunos casos dependen de la experiencia o criterio del funcionario asignado, lo que puede generar inconsistencias y vacíos en la trazabilidad de la información, situación que puede representar un riesgo importante, debido a que las ESAL, para poder contratar con entidades del Estado, deben cumplir con requisitos específicos establecidos principalmente en el Decreto 092 de 2017, como lo son:

- ✓ Acreditar su condición de sin ánimo de lucro.
- ✓ Demostrar experiencia e idoneidad en el objeto contractual.
- ✓ Garantizar coherencia entre sus fines estatutarios y el contrato.
- ✓ Cumplir con obligaciones tributarias y de seguridad social.

La ausencia de un protocolo uniforme puede derivar en procesos más vulnerables frente a observaciones de los organismos de control y a posibles reclamaciones de terceros.

Implicaciones negativas:

- ✓ Riesgo de contratar con entidades no idóneas.
- ✓ Pérdida de transparencia y objetividad en la selección.
- ✓ Mayor exposición a hallazgos fiscales o disciplinarios.
- ✓ Dificultades para justificar la selección ante auditorías.

Recomendaciones

- ✓ Se sugiere actualizar el Manual de Contratación del municipio, incorporando un procedimiento específico para la contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), que contemple las etapas, responsables, formatos y requisitos normativos aplicables. Esta inclusión permitirá estandarizar el proceso, garantizar el cumplimiento de la ley y brindar mayor seguridad jurídica y transparencia en las actuaciones contractuales.

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



- ✓ Diseñar e implementar un protocolo formal de verificación que describa paso a paso el procedimiento para validar que la ESAL cumpla con todos los requisitos normativos, desde la verificación de su naturaleza jurídica hasta el análisis de su capacidad técnica y financiera.
- ✓ Crear una lista de chequeo obligatoria que incluya ítems como: certificado de existencia y representación legal, RUT actualizado, estados financieros, estatutos, actas recientes de asamblea, acreditación de experiencia y certificaciones de contratos previos.
- ✓ Incluir en el plan de capacitación institucional módulos específicos sobre verificación documental y uso de plataformas como el RUES, SECOP II, y bases de datos de sanciones e inhabilidades.
- ✓ Integrar herramientas digitales internamente, donde se carguen todos los documentos verificados y que permita a la oficina de contratación tener un histórico actualizado de ESAL que han contratado con la entidad.
- ✓ Adoptar lineamientos y modelos sugeridos por Colombia Compra Eficiente, como guías y formatos para contratación con ESAL.

Aspectos positivos si se implementa un procedimiento estandarizado

- ✓ Mayor seguridad jurídica y transparencia.
- ✓ Homogeneidad en los procesos, independientemente del funcionario responsable.
- ✓ Reducción del riesgo de contratar con ESAL que no cumplen requisitos.
- ✓ Facilita la trazabilidad y acceso a la información por entes de control y ciudadanía.

Seguimiento y supervisión a la ejecución contractual con ESAL

En la revisión de los procesos contractuales del municipio, se identificó que el seguimiento a la ejecución de contratos celebrados con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) se realiza sin un procedimiento estandarizado. Si bien se designa un supervisor para cada contrato, no existe un manual o instructivo que detalle las actividades, formatos y periodicidad de los reportes que este debe elaborar.

Los informes de supervisión varían en extensión, contenido y detalle según el funcionario responsable, en estos se deben documentar las visitas de campo, reuniones de seguimiento y verificaciones de cumplimiento de metas, incluyendo evidencia fotográfica o documental que respalde el avance reportado.

En el caso de no realizarse de la manera adecuada, se podría debilitar la transparencia y la capacidad de respuesta de la entidad frente a observaciones de organismos de control.

Impactos negativos detectados

Falta de uniformidad en los criterios de supervisión.

Dificultad para medir el avance real del contrato.

Menor capacidad de respuesta frente a solicitudes.

Pérdida de información relevante para la evaluación futura de proveedores.



Buenas prácticas que podrían implementarse
Aplicar los lineamientos de Colombia Compra Eficiente para la supervisión de contratos.
Documentar todo el seguimiento en formatos únicos.
Incorporar herramientas tecnológicas para el registro de evidencias.

Recomendaciones

- ✓ Diseñar un Protocolo de Supervisión y Seguimiento
Incluir lineamientos sobre visitas técnicas, verificación de documentos, revisión de informes financieros y control de entregables.
- ✓ Definir periodicidad mínima para la presentación de informes (mensual, trimestral o según avance del contrato).
- ✓ Unificar formatos de seguimiento
Crear un formato único de informe de supervisión que contenga los avances físicos y financieros, las actividades realizadas y pendientes, las incidencias o dificultades presentadas y las evidencias fotográficas y documentales.
- ✓ Capacitación de supervisores
Formar a los supervisores en temas de control de ejecución, elaboración de informes, manejo de indicadores y normatividad contractual.
- ✓ Matriz de riesgos y plan de acción
Incluir en cada contrato una matriz de riesgos con medidas preventivas y correctivas que el supervisor debe monitorear durante toda la ejecución.
- ✓ Evaluación final obligatoria
Al finalizar el contrato, elaborar un informe de cierre que incluya evaluación de resultados, cumplimiento de indicadores y valoración de la ESAL, para alimentar el banco de información institucional.

Evaluación de la idoneidad y capacidad de las ESAL antes de la contratación

El análisis realizado permitió identificar que Caucasia no cuenta con una metodología estandarizada para evaluar la idoneidad y capacidad de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) previo a su contratación. Si bien se revisan algunos documentos como el certificado de existencia y representación legal y los estados financieros, es indispensable, aplicar criterios predefinidos para medir aspectos como:

- ✓ Experiencia específica en el objeto contractual.
- ✓ Resultados obtenidos en proyectos anteriores.
- ✓ Capacidad administrativa y técnica para ejecutar el contrato.
- ✓ Solidez financiera y sostenibilidad.

Esta situación se ajustaría plenamente a lo dispuesto por el Decreto 092 de 2017 y a los lineamientos de Colombia Compra Eficiente, que enfatizan la necesidad de verificar que la ESAL



cuenta con experiencia, personal y recursos suficientes para garantizar el cumplimiento del contrato.

Recomendaciones

- ✓ Definir criterios de evaluación de idoneidad y capacidad
Criterios técnicos (experiencia mínima en proyectos similares, personal especializado, certificaciones de calidad), criterios financieros (indicadores como liquidez, endeudamiento, patrimonio), criterios administrativos (estructura organizativa, existencia de manuales y procedimientos internos).
- ✓ Asignar puntajes a cada criterio
Implementar un formato de matriz de evaluación con ponderación de criterios, de manera que se pueda justificar la selección con base en un puntaje total.
- ✓ Usar referencias y evaluaciones de contratos anteriores
Consultar el historial de cumplimiento en SECOP II, informes de supervisores y referencias de entidades contratantes previas.
- ✓ Capacitar al equipo evaluador
Incluir en el plan de formación institucional un módulo sobre técnicas de evaluación objetiva y manejo de herramientas de verificación documental.
- ✓ Mantener un registro histórico de evaluaciones
Crear un banco de datos con la información y resultados de todas las ESAL evaluadas, para facilitar futuras contrataciones y control interno.

Realizando la implementación de las recomendaciones anteriores, se logrará tener mayor objetividad y transparencia en el desarrollo de los procesos, se facilitará la comparación entre los oferentes, permitirá disminuir riesgos jurídicos y contractuales, a su vez, se generará confianza entre la comunidad y los organismos de control.

Evaluación y cierre de contratos con ESAL

En el análisis de los procesos contractuales revisados, se evidenció que la etapa de cierre y evaluación de contratos celebrados con Entidades Sin Ánimo de Lucro no está plenamente institucionalizada. Si bien se emiten actas de liquidación, en varios casos estas se limitan a formalizar la terminación del contrato, es importante incluir una evaluación integral de los resultados, la calidad del servicio y el impacto generado con el fin de evitar las siguientes situaciones:

- ✓ Falta de retroalimentación objetiva sobre la calidad y pertinencia de los servicios recibidos.
- ✓ Poca trazabilidad sobre el desempeño histórico de la ESAL.
- ✓ Menor capacidad para identificar contratistas de alto rendimiento y evitar aquellos con historial de incumplimientos.

Buenas prácticas que podrían implementarse

- ✓ Establecer un sistema de evaluación estandarizado de contratistas.



- ✓ Incorporar indicadores cualitativos y cuantitativos.
- ✓ Integrar los resultados de la evaluación en una base de datos institucional de proveedores.

Recomendaciones

- ✓ Crear un procedimiento para el cierre contractual que incluya:
Definir pasos, plazos y responsables para la liquidación y evaluación de contratos.
Incluir la verificación documental, el cierre financiero y la validación de metas e indicadores.
- ✓ Implementar un Formato Único de Evaluación de Contratistas que incluya criterios como:
Cumplimiento de objetivos y cronogramas.
Calidad técnica y administrativa del servicio.
Eficiencia en el uso de recursos.
Cumplimiento de requisitos legales y normativos.
- ✓ Retroalimentación con la ESAL
Socializar los resultados de la evaluación con la entidad contratada.
Documentar los compromisos de mejora para futuros procesos.
- ✓ Base de datos histórica de desempeño
Consolidar los resultados de cada evaluación en un registro institucional que permita consultar el desempeño de cada ESAL en procesos anteriores.
- ✓ Articulación con el SECOP II
Publicar los informes de cierre y evaluación en el SECOP II para fortalecer la transparencia y facilitar el acceso a información por parte de otras entidades.
- ✓ Capacitación y sensibilización
Formar al personal en la importancia de esta etapa y en la correcta aplicación de los instrumentos de evaluación.


7. Cronograma de trabajo

El desarrollo de la Asistencia Técnica Territorial en Cauca estuvo planeada por una participación que permitió estructurar y ejecutar de manera eficiente cada una de las etapas del proceso de acompañamiento institucional.

A través del siguiente cronograma de actividades, se definieron de forma clara los tiempos de ejecución, los responsables asignados y los objetivos específicos de cada fase.

Tabla 2.

Cronograma de trabajo Asistencia Técnica Territorial

 Escuela Superior de Administración Pública			PLAN DE TRABAJO - CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL																
			Escuela Superior de Administración Pública - Territorial Antioquia			Plazo													
Municipio		Caucasia	Abril				Mayo				Junio				Julio				
Línea temática ATT		Contratación estatal	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	
Fecha inicio: 10-03-2025			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Plazo de ejecución: 6 semanas			A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	
HITO 1			1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Responsables																			
Duración (semanas)																			
Presentación de las estrategias a Entidades Territoriales		Vanessa Rojas y Estefanía Vera	0.5																
Agendas de trabajo y compromisos para el desarrollo de la ATT.		Vanessa Rojas y Estefanía Vera	0.5																
HITO 2																			
Elaboración de herramientas de trabajo de diagnóstico (como encuestas, entrevistas, grupos focales y análisis de datos secundarios) desarrollo de actividades.		Vanessa Rojas y Estefanía Vera	1																
Documento ATT (Recopila información detallada de las necesidades de las ET, contiene: recursos disponibles y brechas que sé que se quieren cerrar, de acuerdo con metodología utilizada para la formulación.		Vanessa Rojas y Estefanía Vera	2																
HITO 3																			
Socialización en Entidad Territorial y consolidación del documento		Vanessa Rojas y Estefanía Vera	0.5																
Documento que consolida el proceso de implementación de ATT, sus resultados y conclusiones		Vanessa Rojas y Estefanía Vera	2																
Entrega al municipio																			

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



8. Recomendaciones

El diagnóstico realizado, sumado al análisis de los estudios previos, el manual de contratación vigente y la aplicación de la herramienta diagnóstica, permitió identificar las siguientes oportunidades:

- ✓ Incluir listas de verificación, guías metodológicas y ejemplos prácticos
Con el fin de orientar a los funcionarios en la correcta formulación de los estudios previos, se sugiere complementar el manual de contratación con anexos prácticos como listas de chequeo, flujogramas y ejemplos reales de estudios previos bien estructurados. Estas herramientas operativas facilitarán el cumplimiento de los criterios normativos y reducirán errores u omisiones en el proceso.
- ✓ Fortalecer la articulación con el Plan Anual de Adquisiciones (PAA)
Es importante reforzar la conexión directa entre los estudios previos y el PAA, asegurando que todo proceso contractual esté debidamente planeado, presupuestado y registrado desde el inicio del año fiscal. Esto contribuirá a una mejor trazabilidad de la gestión y una ejecución más eficiente de los recursos públicos.
- ✓ Establecer una ruta operativa clara para la validación de los estudios previos
Dado que el municipio concentra varias funciones en una misma secretaría, se recomienda definir internamente un procedimiento estandarizado que establezca con claridad el paso a paso de elaboración, revisión, validación y aprobación de los estudios previos, especificando tiempos, responsables y mecanismos de control.

9. Comentarios Adicionales

Durante el desarrollo de la Asistencia Técnica Territorial brindada al municipio de Caucaasia se evidenció una disposición institucional para el fortalecimiento de los procesos contractuales, particularmente en lo relacionado con la estructuración de estudios previos.

Uno de los aspectos más destacables es la existencia de un procedimiento interno claro para la elaboración de los estudios previos, así como la asignación de responsables por cada dependencia, lo cual representa una buena práctica organizacional. Sin embargo, esta misma estructura, al estar concentrada en pocas secretarías con múltiples competencias, requiere procesos aún más definidos y herramientas prácticas que faciliten la articulación entre las dependencias.

Referencias bibliográficas

- Colombia Compra Eficiente. (2015). *Guía para la elaboración de estudios y documentos previos*. Agencia Nacional de Contratación Pública. <https://www.colombiacompra.gov.co>
- Congreso de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993 – Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094.
- Congreso 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*. Diario Oficial No. 46.691.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Decreto 1082 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Diario Oficial No. 49.523.
- Congreso de Colombia. (2000). *Ley 617 de 2000 – Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto y se dictan otras disposiciones tendientes a fortalecer la descentralización y el saneamiento fiscal*. Diario Oficial No. 44.188.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 136 de 1994 – Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial No. 41.377.
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012 – Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial No. 48.450.
- Municipio de Caucasia. (2022). Manual de contratación municipal. Decreto No. 315 del 30 de diciembre de 2022.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. <https://www.dnp.gov.co>

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