

Informe diagnóstico
para la elaboración de
estudios previos -
Etapa pre contractual

Municipio de Cauca

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 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



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 Indique el estado de los documentos tipos para estudios previos	6
3.2 Indique que información se encontró en el manual de contratación vigente respecto a estudios previos	6
3.3 Información cuantitativa de la entidad territorial en materia de estudios previos realizados por la entidad	8
3.4 Información o descripción cualitativa de la entidad territorial en materia de estudios previos	11
4. Criterios para la elaboración	12
5. Equipo estructurador	13
6. Organigrama	13
7. Análisis y falencias encontradas	15
8. Resultados esperados	16
9. Cronograma de trabajo	16
Recomendaciones	18
Comentarios Adicionales	19
Referencias bibliográficas	20

Listado de Tablas

<i>Tabla 1. Elaboración de estudios previos por modalidad de contrato en el año 2024.....</i>	<i>9</i>
<i>Tabla 2. Cuantía y cantidad de contratos a través de los años.....</i>	<i>10</i>
<i>Tabla 3. Cronograma de trabajo Asistencia Técnica Territorial.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>

Listado de Figuras

<i>Figura 1. Mapa división política administrativa, municipio de Caucasia.....</i>	<i>5</i>
<i>Figura 2. Organigrama municipio de Caucasia.....</i>	<i>14</i>



Presentación

El presente documento ha sido elaborado en el marco de la estrategia de Asistencia Técnica Territorial que adelanta la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales del municipio de Caucasia en materia de Contratación Estatal. Esta estrategia se encuentra alineada con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, que promueve una gestión pública eficiente, legal y transparente, al tiempo que impulsa mecanismos de participación, rendición de cuentas y sostenibilidad territorial.

El propósito fundamental de esta asistencia técnica territorial, es brindar acompañamiento en la estructuración y formulación adecuada de los estudios previos, los cuales constituyen la base técnica y jurídica para adelantar los distintos procesos contractuales en el municipio. A través de este ejercicio, se busca entregar a la entidad una herramienta práctica que facilite una planeación estratégica y una ejecución más efectiva de la contratación estatal, en coherencia con la normatividad vigente.

Para el desarrollo del diagnóstico, se aplicó una metodología que combina enfoques cualitativos, cuantitativos y de análisis documental. El proceso incluyó comunicación con funcionarios de la Secretaría de Gobierno, revisión de documentos como el manual de contratación y otros actos administrativos relevantes, lo cual permitió comprender las prácticas actuales y las dinámicas internas del municipio en cuanto a la gestión contractual permitiendo identificar oportunidades de mejora en la implementación de los lineamientos normativos.

Adicionalmente, se utilizó una herramienta diagnóstica que permitió organizar la información recolectada, facilitando la identificación de patrones y oportunidades en los procesos de contratación. El análisis efectuado tiene como sustento el marco legal vigente y la realidad operativa del municipio, lo que proporciona un panorama detallado de la situación actual y de los ajustes que podrían fortalecer la gestión contractual en la entidad.

El uso adecuado del manual de contratación cobra especial importancia para el desarrollo de esta asistencia, dado a que constituye una guía fundamental para el cumplimiento de los principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva. Su aplicación rigurosa contribuye a reducir riesgos jurídicos, mejorar la planeación de los procesos, optimizar los recursos públicos y garantizar mayor eficiencia en la ejecución contractual.

Este informe diagnóstico servirá como insumo técnico para la elaboración del documento final de recomendaciones, el cual definirá pautas concretas para la elaboración de los estudios previos de los procesos contractuales de la entidad. Así mismo, proporcionará orientaciones claras sobre los roles de las dependencias responsables, fortaleciendo así la capacidad institucional de Caucasia para llevar a cabo una contratación estatal más ordenada, estratégica y conforme a la ley.



1. Objetivo del informe diagnóstico

Diagnosticar las prácticas actuales del municipio de Caucasia en relación con la formulación de estudios previos, con el propósito de diseñar recomendaciones que permitan optimizar la planeación de los procesos contractuales y asegurar su alineación con los principios de legalidad, transparencia, economía y responsabilidad en la contratación estatal.

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,

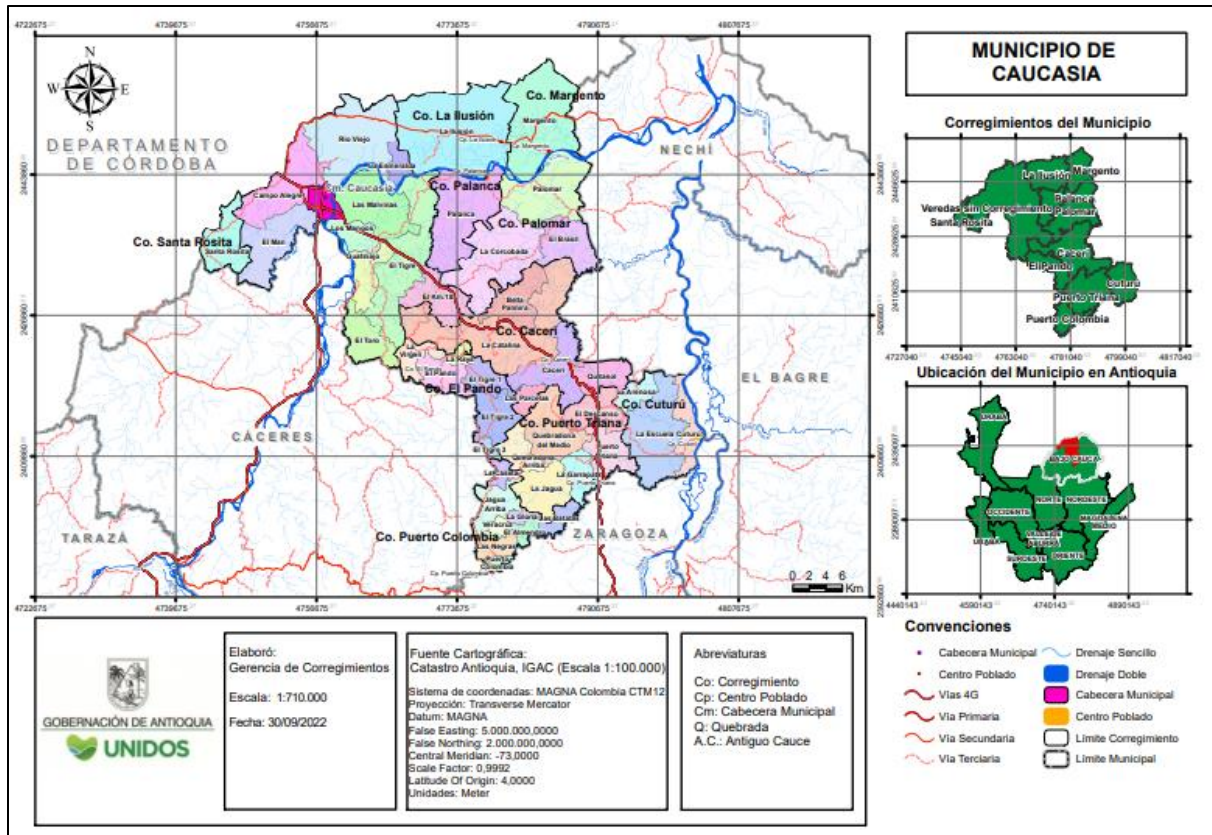
Caucasia está ubicado aproximadamente a 285 km de la Ciudad de Medellín, limita hacia el norte con el Municipio de Zaragoza, al sur con el departamento de Córdoba, al Oriente con los municipios de Nechí y El Bagre y hacia el Occidente con el municipio de Cáceres. Cuenta con diez (10) Corregimientos que 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 Indique el estado de los documentos tipos para estudios previos

¿Qué son los documentos tipo en la contratación estatal?

Los documentos tipo son modelos estandarizados definidos por el Gobierno Nacional, a través de Colombia Compra Eficiente y la Agencia Nacional de Contratación Pública, que contienen los pliegos, condiciones, requisitos y criterios que deben aplicar de forma obligatoria las entidades estatales en determinados procesos de contratación pública. Su uso es especialmente exigido en licitaciones públicas vinculadas a sectores estratégicos como infraestructura de transporte, tecnología y salud, entre otros.

La finalidad de estos documentos es:



- ✓ Fomentar la transparencia en los procesos contractuales.
- ✓ Asegurar la selección objetiva de los contratistas.
- ✓ Reducir la discrecionalidad y las inconsistencias entre diferentes procesos.
- ✓ Mitigar riesgos de corrupción, al limitar la manipulación de condiciones o requisitos.
- ✓ Agilizar la contratación pública, gracias a la existencia de pliegos y parámetros previamente definidos.

El marco normativo que regula el uso de los documentos tipo incluye:

- ✓ Ley 1882 de 2018 (art. 4): Establece su uso obligatorio, iniciando con contratos de obra pública en infraestructura de transporte.
- ✓ Decreto 342 de 2019: Reglamenta su implementación y define su alcance obligatorio.
- ✓ Resoluciones adicionales emitidas por Colombia Compra Eficiente, ajustadas a cada sector o modalidad contractual.

¿En qué casos son obligatorios?

Las entidades estatales deben utilizar documentos tipo de manera obligatoria cuando se trate de:

- ✓ Contratos de obra pública e interventoría en infraestructura de transporte (como la construcción de carreteras, puentes u obras similares).
- ✓ Otros sectores específicos, definidos por el Gobierno Nacional mediante resoluciones oficiales.
- ✓ Por ejemplo, si una entidad estatal planea adelantar una licitación pública para la construcción de una vía, está en la obligación de utilizar el documento tipo correspondiente para obras públicas, el cual está disponible en el portal de Colombia Compra Eficiente.

3.2 Indique que información se encontró en el manual de contratación vigente respecto a estudios previos

El Manual de Contratación vigente del municipio de Cauca, adoptado mediante Decreto No. 21 del 31 de enero del año 2022, es un instrumento normativo que regula los procedimientos y establece los lineamientos aplicables a los procesos de contratación de la entidad, conforme con los principios consagrados en la Constitución, la Ley 80 de 1993, el Decreto 1082 de 2015 y los lineamientos de Colombia Compra Eficiente.

En este documento se reconoce a los estudios previos como un requisito obligatorio en la etapa precontractual, los cuales deben elaborarse con antelación a cualquier procedimiento de selección. Se enfatiza en que la elaboración de dichos estudios previos, está a cargo y es responsabilidad de la dependencia o secretaría solicitante, la cual previamente debe identificar la necesidad existente para formular los estudios previos, de manera clara, técnica y conforme al marco legal.

El manual orienta sobre los elementos mínimos que deben integrar el documento de estudios previos, los cuales son:

- ✓ La descripción de la necesidad a satisfacer.
- ✓ El objeto del contrato con sus especificaciones técnicas.

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



- ✓ La modalidad de selección y su justificación jurídica.
- ✓ El valor estimado del contrato y su método de cálculo.
- ✓ El análisis del sector.
- ✓ La estimación y asignación de riesgos.
- ✓ Los criterios de evaluación.
- ✓ Las garantías exigidas.
- ✓ La indicación sobre si el proceso se encuentra cobijado por algún acuerdo comercial.
- ✓ La verificación de inclusión en el Plan Anual de Adquisiciones.

Además, establece orientaciones diferenciadas para la modalidad de mínima cuantía y la contratación a través de la Tienda Virtual del Estado.

El manual vigente de la entidad, representa un instrumento jurídico, técnico y administrativo bien estructurado y conforme con el marco normativo vigente en materia de contratación estatal. Su contenido evidencia una organización clara de los procesos contractuales, desde la etapa precontractual hasta la liquidación, garantizando así la aplicación efectiva de los principios de legalidad, planeación, economía, responsabilidad y transparencia.

En lo que respecta a la estructuración de los estudios previos, el manual contiene directrices detalladas y coherentes, en relación con los parámetros establecidos en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015, además, se precisa que estos componentes deben elaborarse conforme a lo establecido en las guías técnicas emitidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente incluyendo el uso de herramientas como el manual de riesgos, la guía de estudios del sector y el clasificador de bienes y servicios. Esta alineación normativa garantiza que el municipio oriente su gestión contractual bajo criterios de estandarización, eficiencia y control.

Es importante destacar, que el procedimiento para la elaboración y revisión de los estudios previos está claramente definido, asignando responsabilidades específicas a los abogados o profesionales de cada secretaría, y articulando el proceso con el Comité Asesor Municipal de Contratación (CAMC), instancia que revisa, emite observaciones y da su visto bueno antes de continuar con el trámite contractual. Este proceso, contribuye a fortalecer los mecanismos de control interno y asegurar que la documentación precontractual cumpla con los requisitos exigidos por la ley.

El análisis realizado al manual de contratación de la entidad, permite evidenciar que el municipio cuenta con una estructura normativa y operativa sólida en lo relacionado a los estudios previos, ofreciendo instrucciones claras, procesos definidos y criterios técnicos actualizados. Su adecuada implementación representa una herramienta estratégica para consolidar una contratación estatal más eficiente, planificada y transparente.

3.3 Información cuantitativa de la entidad territorial en materia de estudios previos realizados por la entidad

El municipio de Caucasia realiza sus procesos contractuales mediante el uso de plataformas oficiales como el SECOP II (Sistema Electrónico para la Contratación Pública) y la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC), de conformidad con los lineamientos establecidos por Colombia Compra Eficiente y la Ley 1150 de 2007. Estas herramientas permiten dar cumplimiento a los principios de transparencia, publicidad, acceso a la información, participación ciudadana y trazabilidad en la gestión contractual de la entidad territorial.

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



Para efectos de este diagnóstico, se tomó como referencia la vigencia 2024, teniendo en cuenta los registros disponibles en plataformas de consulta como SECOP II. Para este periodo se identificó la elaboración de 732 estudios previos por parte la entidad, clasificados conforme a las modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007.

Tabla 1.

Elaboración de estudios previos por modalidad de contrato en el año 2024.

Modalidad de contratación	Cantidad de estudios previos
Contratación Directa	679
Mínima Cuantía	22
Selección abreviada	20
Régimen especial	4
Concurso de méritos	4
Licitación	3
TOTAL	732

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la página web de Datos Abiertos (2025).

Teniendo en cuenta la información anterior, del total de los 732 estudios previos elaborados por la entidad durante la vigencia 2024, se evidencia una clara tendencia hacia el uso de la modalidad de Contratación Directa, con 679 procesos, lo que representa aproximadamente el 92,8 % del total de contratos celebrados en ese periodo. Esta modalidad se utiliza generalmente para contratación por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, urgencia manifiesta, entre otros casos permitidos por la ley.

En segundo lugar, se encuentra la modalidad de Mínima Cuantía, con un total de 22 procesos que equivalen al 3,0 %, seguida de la Selección Abreviada con 20 procesos que representa el 2,7 %, que, por lo general, suele aplicarse para procesos de menor cuantía o compras de bienes y servicios de características técnicas uniformes. Por su parte, el Concurso de Méritos y la Licitación Pública, modalidades que exigen mayor complejidad técnica y de procedimientos, fueron utilizadas en 4 y 3 ocasiones respectivamente, lo que en conjunto representa menos del 1 % del total. Finalmente, se registran 4 procesos bajo régimen especial, aplicable a actividades como ciencia, tecnología, cultura o cooperación internacional.

Este comportamiento refleja una inclinación institucional por modalidades con menos procedimientos a realizar, situación que es comprensible en entidades territoriales que requieren atender diversas necesidades operativas y de apoyo a la gestión. Sin embargo, esta tendencia puede revelar ciertos retos en términos de planeación e implementación de estrategias contractuales.

Aunque el uso predominante de la contratación directa está permitido, es pertinente que la entidad asegure que esta modalidad no sustituye otras formas de selección que garantizan una mayor pluralidad de oferentes y mayor competitividad.

En este sentido, es fundamental fortalecer la capacidad institucional para estructurar estudios previos con mayor nivel de análisis, que permitan implementar modalidades como el concurso de méritos y la licitación pública, especialmente en sectores estratégicos como obras públicas, tecnología, consultoría o contratación de servicios especializados, donde la selección objetiva y la libre concurrencia son de especial relevancia.

Tabla 2.

Cuantía y cantidad de contratos a través de los años.

Año	Cantidad de contratos	Cuantía de contratos
2018	586	\$ 27.519.771.141
2019	622	\$ 79.594.535.397
2020	488	\$ 19.583.717.254
2021	417	\$ 24.516.396.014
2022	543	\$ 31.508.303.382
2023	336	\$ 31.647.883.794
2024	732	\$ 46.717.014.350

Fuente: elaboración propia con datos tomados del portal anticorrupción de Colombia (2025).

El comportamiento de la contratación pública en el municipio de Caucasia durante los últimos siete años refleja variaciones significativas tanto en el número de contratos celebrados como en el valor total de los mismos, lo que evidencia una dinámica institucional cambiante puede ser por factores de distinto tipo como fiscal, operativo y de gestión administrativa.

En cuanto a la cantidad de contratos, se observa un crecimiento notable en la vigencia 2024, con un total de 732 contratos, la cifra más alta del periodo analizado, lo que sugiere un alto volumen de gestión contractual, seguido de los años 2019 y 2018 donde se presentaron cifras elevadas, con 622 y 586 contratos respectivamente, por el contrario, el menor número de contratos se registró en la vigencia 2023, con un total de 336 contratos, evidenciando una caída posiblemente relacionada con factores de cambio administrativo o restricciones presupuestales. Entre el año 2020 y 2021 se observa una reducción en la actividad contractual, probablemente relacionada con el impacto de la pandemia del COVID-19 y las restricciones fiscales de ese periodo.

Con relación a la cuantía, el año 2019 fue el de mayor inversión contractual, superando los \$79.500 millones de pesos, cifra que duplica el promedio general de los demás años. Este comportamiento podría estar asociado a grandes proyectos de infraestructura, educación o inversión social ejecutados ese año. En contraste, los años 2020 y 2021 presentan las cuantías



más bajas, con \$19.583 millones de pesos y \$24.516 millones de pesos respectivamente, lo cual coincide con la reducción en el número de contratos. Para el año 2023, a pesar de que el número de contratos fue el más bajo, se registra una cuantía de \$31.647 millones de pesos, lo que sugiere una priorización de procesos de mayor valor individual. Finalmente para el año 2024, se evidencia una reactivación contractual importante, dado que se celebraron 732 contratos por un valor total de \$46.717 millones de pesos, lo que implica un incremento del 118 % en la cantidad de contratos respecto al año anterior, y un aumento del 47 % en la cuantía contratada, consolidando una recuperación de la capacidad de ejecución presupuestal del municipio.

Este comportamiento sugiere que la gestión contractual del municipio ha respondido a distintas oportunidades administrativas, presupuestales y externas (como la pandemia), que han influido directamente en la ejecución de recursos y en la planificación de los procesos contractuales.

La recuperación en la vigencia 2024, tanto en número como en cuantía, muestra un esfuerzo institucional por activar la inversión pública local, se recomienda que la entidad realice un análisis de la estructura de los contratos de mayor valor, con el fin de identificar tendencias en cuanto a los objetos contratados (como obras, bienes o servicios) y evaluar cómo se distribuyen dichos recursos dentro de las distintas categorías contractuales, con el fin de fortalecer la planeación anual, el seguimiento a la ejecución presupuestal y los mecanismos de control interno para garantizar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

3.4 Información o descripción cualitativa de la entidad territorial en materia de estudios previos

La evaluación cualitativa sobre la gestión contractual del municipio de Cauca, relacionado específicamente con la elaboración de estudios previos, se realizó a partir del uso de una herramienta diagnóstica que permitió analizar aspectos técnicos y operativos existentes en los procesos contractuales ejecutados por la entidad. Para esto, se revisaron expedientes contractuales y se analizaron documentos institucionales clave como el Manual de Contratación vigente, lo cual facilitó la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en el diseño de los estudios previos.

Desde el punto de vista legal, los estudios previos están respaldados por el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que establece su obligatoriedad dentro de la fase de planeación contractual, buscando garantizar la eficiencia en la ejecución de los contratos. Asimismo, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 definen los contenidos mínimos que deben incorporarse, tales como: la descripción del objeto, el análisis de mercado, la justificación de la modalidad de selección, la estimación del valor, los riesgos del contrato, entre otros. En coherencia con esta normativa, el Manual de Contratación de Cauca incorpora estos lineamientos y resalta el papel estratégico de los estudios previos como herramientas técnicas, jurídicas y financieras fundamentales para la toma de decisiones contractuales. El documento enfatiza que estos deben elaborarse bajo criterios de transparencia, planificación y articulación con los objetivos institucionales, en especial con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual de Adquisiciones (PAA).

Durante la realización del diagnóstico, se evidenció que en el Manual de Contratación del municipio, se cuenta con un procedimiento definido para la elaboración de los estudios previos, lo cual representa una fortaleza institucional. Este procedimiento establece que la dependencia que identifica la necesidad es la responsable de elaborar dichos estudios, asignando a un funcionario o profesional para su formulación técnica. Posteriormente, el estudio es revisado por el Comité Asesor Municipal de Contratación (CAMC), que verifica el cumplimiento normativo y



puede solicitar ajustes antes de autorizar el proceso. Esta ruta de validación contribuye a fortalecer los controles internos y a garantizar la legalidad del proceso.

No obstante, se observó que la relación directa entre el contenido de los estudios previos y el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) no siempre es evidente, lo cual podría afectar la trazabilidad de la planeación contractual y dificultar el seguimiento de la ejecución presupuestal. En cuanto a la inclusión de criterios de sostenibilidad, enfoque diferencial o alineación con políticas públicas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no se evidenciaron elementos dentro de los estudios previos que reflejen la aplicación de estos enfoques transversales. Esta situación representa una oportunidad para avanzar hacia una contratación pública más estratégica e inclusiva, que incorpore valor público desde la etapa de planeación. Se recomienda a la entidad promover la capacitación técnica del personal en metodologías de análisis del sector, evaluación de riesgos y definición de criterios de selección con enfoque diferencial.

4. Criterios para la elaboración

El Manual de Contratación del municipio de Cauca establece criterios fundamentales que deben tenerse en cuenta en la elaboración de los estudios previos, los cuales corresponden a los lineamientos normativos del Decreto 1082 de 2015 y las guías emitidas por Colombia Compra Eficiente. Estos criterios buscan garantizar que la contratación estatal esté soportada en procesos de planeación técnica, jurídica y presupuestal, permitiendo que la toma de decisiones basada en información estructurada y verificable.

De acuerdo con lo señalado en el manual, los estudios previos deben contener los siguientes ítems o componentes mínimos:

Descripción de la necesidad: se debe justificar de forma clara el requerimiento de la entidad, explicando el contexto y la finalidad del contrato.

Objeto del contrato: debe formularse en términos precisos y técnicos, con sus respectivas especificaciones o condiciones de cumplimiento.

Análisis del sector: incluye el estudio del mercado relevante, proveedores disponibles, tendencias de precios y condiciones de competencia.

Justificación de la modalidad de selección: se debe sustentar legal y técnicamente la elección de la modalidad contractual, conforme a la Ley 1150 de 2007.

Valor estimado del contrato: con base en estudios de mercado, cotizaciones o análisis histórico de precios, debe calcularse el presupuesto requerido.

Análisis de riesgos: se deben identificar los riesgos previsibles del contrato y definir las medidas de mitigación y asignación de los mismos.

Criterios de selección: se especifican las condiciones habilitantes, factores de ponderación y criterios para la evaluación de ofertas.

Garantías exigidas: conforme a la naturaleza del contrato, se definen los tipos de garantía, sus montos y vigencias.



Existencia presupuestal: debe verificarse la inclusión del proceso en el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) y contar con CDP y registro presupuestal.

Aplicabilidad de acuerdos comerciales: se debe indicar si el contrato se encuentra cobijado por alguno de los tratados comerciales vigentes.

Estos elementos permiten que los estudios previos sirvan como base integral para la estructuración del proceso contractual, fomentando la toma de decisiones informada, el uso eficiente de los recursos públicos y el cumplimiento de los principios de planeación, economía, transparencia y responsabilidad.

En conclusión, el municipio de Caucasia ha adoptado los criterios para la elaboración de los estudios previos, promoviendo la trazabilidad del proceso desde el Plan Anual de Adquisiciones hasta la ejecución contractual.

5. Equipo estructurador

Según lo estipulado en el Manual de Contratación del municipio de Caucasia, la estructuración de los estudios previos (EP) se realiza siguiendo un procedimiento definido que asigna responsabilidades claras a nivel de cada dependencia. La elaboración del estudio previo está a cargo de un funcionario designado en la secretaría o dependencia que identifica la necesidad del bien, servicio u obra, quien habitualmente es un abogado o profesional encargado con conocimientos técnicos y jurídicos en contratación estatal.

Esta persona, que actúa como enlace por dependencia, tiene a su cargo no solo la elaboración del estudio previo, sino también la formulación de los demás documentos precontractuales necesarios, como la solicitud del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y la matriz de riesgos.

Una vez estructurado el documento, este es revisado por el responsable de la Oficina de Gestión Contractual, quien verifica que cumpla con los requisitos normativos, técnicos y administrativos exigidos. Posteriormente, el expediente es presentado al Comité Asesor Municipal de Contratación (CAMC), que realiza el estudio del caso, formula observaciones si es necesario, y recomienda la modalidad de selección más adecuada.

Este proceso de revisión y validación permite asegurar que los estudios previos se estructuren adecuadamente tanto técnica como jurídicamente, fortaleciendo así la planeación contractual y promoviendo decisiones basadas en análisis previos, alineados con la normatividad vigente y con el Plan Anual de Adquisiciones de la entidad.

Se recomienda al municipio de Caucasia fortalecer las capacidades técnicas del equipo estructurador de los estudios previos, mediante formación continua dirigida a los profesionales designados por cada dependencia, incluyendo capacitación en análisis de riesgos, estructuración jurídica y presupuestal, elaboración de estudios de mercado y aplicación de criterios de sostenibilidad y enfoque diferencial, conforme a las guías de Colombia Compra Eficiente.

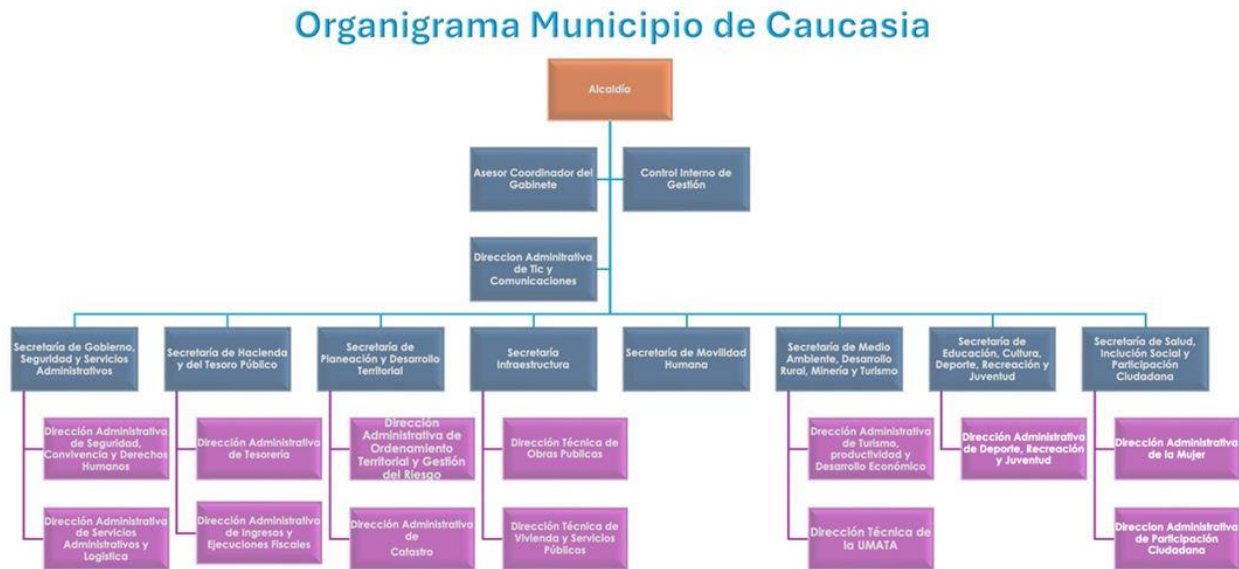
6. Organigrama

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 pre contractuales 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.

7. Análisis y falencias encontradas

El análisis realizado al proceso de estructuración de los estudios previos en el municipio de Caucaia permite destacar avances importantes en la aplicación de la normativa vigente, así como en la definición de procedimientos internos que regulan la planeación contractual. La entidad cuenta con un Manual de Contratación en el cual se describe de forma clara el procedimiento para la elaboración de los estudios previos, los responsables designados por dependencia, y la validación técnica por parte de la Oficina de Gestión Contractual y el Comité Asesor Municipal de Contratación (CAMC). Este marco ha permitido a la entidad garantizar mayor control, trazabilidad y legalidad en la fase precontractual.

Asimismo, se identificó que la entidad cuenta con personal profesional o jurídico en cada secretaría, quienes actúan como enlaces para la estructuración de los estudios previos y documentos técnicos, lo cual ha contribuido a consolidar una práctica administrativa coherente con los principios de responsabilidad, planeación y eficiencia.

Aunque el manual enuncia los elementos que deben incluirse en los estudios previos, no se anexan guías metodológicas, ejemplos prácticos o listas de verificación, situación que facilitaría la posibilidad de que los funcionarios elaboren documentos homogéneos y completos, especialmente en procesos complejos.

En los estudios previos revisados no se evidencian criterios transversales como sostenibilidad, enfoque diferencial o inclusión, lo que representa una oportunidad de mejora para incorporar valor público y políticas estratégicas dentro de la contratación. Finalmente, se identificó que, debido a la estructura del municipio, donde una sola secretaría concentra funciones de varias áreas, puede haber confusión en cuanto a la realización de los procesos contractuales. Esta situación sugiere una definición precisa de procedimientos y rutas operativas entre las dependencias.



En conclusión, si bien el municipio de Caucasia ha demostrado una implementación adecuada del proceso de estudios previos, es necesario seguir fortaleciendo la estandarización documental, la articulación institucional y la incorporación de enfoques estratégicos, a fin de consolidar una gestión contractual más integral, eficiente y alineada con las mejores prácticas del orden nacional.

8. Resultados esperados

Con la implementación de la Asistencia Técnica Territorial en el municipio de Caucasia se espera fortalecer las capacidades institucionales de las dependencias responsables de la planeación contractual, especialmente en lo relacionado con la elaboración adecuada, estructurada y normativa de los estudios previos. Esta asistencia busca brindar herramientas prácticas, metodológicas y normativas que permitan estandarizar los procedimientos, mejorar la calidad de los documentos precontractuales y garantizar que las decisiones contractuales estén debidamente sustentadas.

Entre los resultados esperados se encuentran:

- ✓ La mejora en la calidad técnica y jurídica de los estudios previos, alineados con los lineamientos de Colombia Compra Eficiente.
- ✓ La implementación o fortalecimiento de formatos y listas de verificación estandarizadas, que faciliten la formulación de los documentos contractuales.
- ✓ El fortalecimiento de los equipos estructuradores a través de recomendaciones prácticas y claridad en sus funciones.
- ✓ La articulación efectiva entre los estudios previos, el Plan Anual de Adquisiciones y el Plan de Desarrollo Municipal, promoviendo coherencia en la planeación institucional.
- ✓ El avance en la incorporación de criterios de sostenibilidad, inclusión y valor público en los procesos de contratación.

En resumen, se pretende que el municipio cuente con una ruta clara y fortalecida para la planeación contractual, que le permita cumplir con los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad contribuyendo al uso eficiente de los recursos públicos.

9. Cronograma de trabajo


La implementación de la Asistencia Técnica Territorial en el municipio de Caucasia permitió desarrollar y ejecutar todas las fases del proceso de acompañamiento institucional. Se tuvo como objetivo principal el fortalecimiento de las capacidades de la entidad en temas de contratación estatal, especialmente en lo que respecta a la estructuración de estudios previos.

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

Tabla 3.

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



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.



Comentarios Adicionales

Durante el desarrollo de la Asistencia Técnica Territorial brindada al municipio de Cauca 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.

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

- 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