



Bogotá D.C., 24 de febrero de 2023.

Señora

**Angie Arias**

[aparias@saludcapital.gov.co](mailto:aparias@saludcapital.gov.co)

Bogotá D.C.



Colombia Compra Eficiente  
Rad No. RS20230224001707  
Anexos: No Con copia: No  
Fecha: 24/02/2023 16:38:08



Colombia Compra Eficiente

**Asunto:** Respuesta a peticiones acumuladas Nos. P20230113000219 y P20230113000221.

Estimada señora Arias:

En ejercicio de la competencia otorgada por el artículo 11 numeral 8° y el numeral 5° del artículo 3° del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde sus peticiones acumuladas recibidas el 13 de enero de 2023, en las que solicita lo siguiente:

«Aclaración de lineamientos de la guía de elaboración para el estudio del sector [...]. Ya que en la guía no se establece una CANTIDAD MINIMA de cotizaciones para la elaboración del estudio de mercado solicitamos se nos esclarezca cual es la cantidad mínima de cotizaciones para generar el análisis. [sic]»

De manera preliminar, es pertinente mencionar que, de acuerdo con los artículos antes mencionados del Decreto Ley 4170 de 2011, esta Agencia resuelve consultas sobre asuntos de su competencia, esto es sobre la aplicación de normas de carácter general de la contratación estatal y compras públicas. En ese sentido, interpretar normas ajenas al sistema de contratación pública desborda las atribuciones de Colombia Compra Eficiente. Así mismo, la competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes del sistema de compras y contratación pública<sup>1</sup>.

En ese orden, respecto a su solicitud, resulta a bien indicar que la planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que

<sup>1</sup> La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5° de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8° del artículo 11 *ibidem* señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general.»



DEPARTAMENTO  
NACIONAL DE PLANEACIÓN

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)



pretende satisfacer la entidad estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultado el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior, con el fin de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para así beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades públicas.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP, contiene disposiciones que exigen a las entidades estatales el deber de realizar actividades de planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en la consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

«7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

[...]

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados [...]

Lo anterior le permitirá a la entidad pública identificar desde el punto de vista técnico y financiero el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables





que puedan afectar el procedimiento de selección, celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos que su deficiencia o ausencia, «genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierta de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia de la obra y en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales»<sup>2</sup>.

En congruencia con el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional –Decreto 1082 de 2015–, dispone en su artículo 2.2.1.1.2.1.1 el contenido mínimo de los estudios previos<sup>3</sup>. De esta manera, antes de iniciar un procedimiento de selección, la entidad estatal podrá determinar con los estudios: i) la verdadera necesidad de la celebración del contrato; ii) las modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras o los servicios cuya contratación se haya determinado necesaria; iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales podría demandar la celebración y ejecución del contrato; v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago, producto de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades y; vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacer, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la celebración del contrato que se pretenda celebrar.

Por ello, el hecho de que las entidades cumplan con los elementos mínimos establecidos en la norma y aquellos adicionales que identifiquen en la etapa de planeación de los procedimientos de contratación, permite que los contratos resultantes cuenten con el sustento técnico, económico y jurídico que incidirá en una adecuada ejecución.

Si bien, la normativa en materia de contratación estatal establece la obligatoriedad de realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, no determinan un procedimiento específico para efectuar dicho análisis, por lo que las entidades son autónomas para estructurarlo. Para lo cual, deberán cumplir lo dispuesto en el artículo

<sup>2</sup> DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59.

<sup>3</sup> Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
  2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
  3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
  4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
  5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
  6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
  7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el proceso de contratación.
  8. La indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
- El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.





2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y realizar un análisis integral de planeación que sirva de sustento a la decisión de realizar un proceso de contratación.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente dispone de la «Guía de Elaboración del Estudio del Sector», recientemente actualizada, instrumento que sirve de apoyo para entender el mercado del bien, obra o servicio que la entidad estatal pretende adquirir y diseñar mediante el proceso de contratación, con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo<sup>4</sup>. Esta Guía es un insumo para realizar el estudio del sector relativo al proceso de contratación, ya que comprende pautas sobre los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta y constituye un instrumento de orientación, por lo que –al carecer de fuerza vinculante– su aplicación no exime a las entidades de acatar las normas vigentes. De este modo, la Guía contiene recomendaciones generales por lo que no debe aplicarse de manera mecánica, pues la profundidad del estudio del sector depende de la complejidad y particularidades de cada proceso de contratación.

En este instrumento se recomienda un análisis integral sobre varios aspectos del mercado –económico, técnico, regulatorio, etc.–, lo cual permitirá que la entidad delimite con precisión qué bienes y servicios existen, cuáles son las condiciones de su comercialización, cómo es la oferta y la demanda y cuáles son los factores que inciden en el valor del contrato, tales como el análisis de precios, las cargas tributarias, la tasa de cambio, las garantías, los gastos de transporte, etc.

Así mismo, en la Guía se indica que como parte de la estructura del estudio del sector se debe realizar un análisis del comportamiento del gasto histórico, el estudio de la oferta y el estudio del mercado. En el marco del comportamiento del gasto histórico se recomienda que la entidad analice el comportamiento de sus adquisiciones anteriores del bien, obra o servicio teniendo en cuenta distintas variables como la modalidad de selección, el objeto del contrato, el presupuesto, entre otros. También es importante que se analice la forma en la cual otras entidades o particulares han adquirido bienes y servicios iguales o comparables similares mediante plataformas de información como datos abiertos o las herramientas de visualización desarrolladas por esta Agencia en el marco del modelo de abastecimiento estratégico<sup>5</sup>.

Por su parte, según la Guía, el *estudio de la oferta* tiene como objetivo identificar las opciones de suministro para las categorías de compra definidas, y los posibles proveedores que pueden suministrar los bienes, obras o servicios que requiere para satisfacer su necesidad. En esta actividad las entidades estatales deben realizar un estudio de la oferta, que responda, entre otras, las siguientes preguntas: i) «¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?» –teniendo en cuenta elementos como la producción, la distribución,

<sup>4</sup> La Versión 02 de esta Guía fue adoptada el 24 de junio de 2022. Disponible en [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/cce-eicp-gi-18\\_gees\\_v.2\\_2.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18_gees_v.2_2.pdf)

<sup>5</sup> De conformidad con lo indicado en la Guía, el MAE hace parte de la Política de Compras y Contratación Pública, enmarcada dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG, y se articula con las demás buenas prácticas y herramientas usadas en los procesos de compra y contratación estatal que han sido desarrolladas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, con el fin de generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.





transporte etc.– y ii) «¿A quién se va a comprar?». En relación con la primera pregunta, la Guía señala que «para la Entidad Estatal es importante conocer, entre otras, el proceso de producción, distribución y entrega de los bienes o servicios que pretende adquirir, así como los costos asociados a tales procesos, cuáles son las formas de distribución y entrega de los bienes o suministros del servicio, y demás criterios que apliquen». Para estos efectos, se recomienda a la entidad diseñar e implementar escenarios y procedimientos de consulta de información abiertos e incluyentes con el mercado, en los cuales se defina qué información, cuándo, por qué medio y a quienes se solicitará. En relación con la segunda pregunta, la Guía indica que «la Entidad Estatal debe identificar los proveedores en el mercado del bien o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero». Para la identificación de los proveedores se propone analizar el listado de los proveedores que participaron en los procesos de contratación iguales o similares que haya realizado la entidad y los que hayan realizado otras entidades con objetos comparables.

Por último, el estudio del mercado permite comprender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial de la contratación, el cual comprende la realización de un análisis de los diferentes precios de los bienes o servicios a contratar que se registran en el mercado, los cuales pueden consultarse a través de mecanismos como la solicitud de cotizaciones, la consulta de bases de datos especializadas y el análisis de precios históricos. Este estudio de mercado debe responder claramente cuáles son las dinámicas de precio y, de esta manera, establecer el presupuesto oficial del proceso de contratación.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objeto bajo consulta, se tiene, respecto a la revisión de precios por solicitud de cotizaciones, la Guía recomienda requerir a los potenciales proveedores de los bienes o servicios para que remitan la información necesaria para determinar, entre otros aspectos, el valor del servicio o del bien correspondiente. Para estos efectos, se sugiere incluir en la comunicación toda aquella información pertinente del contrato a ejecutar que permita a los potenciales proveedores estructurar una cotización integral y ajustada a las necesidades de la entidad, como, por ejemplo, especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar, plazo del contrato, así como toda aquella información relevante que incida en el precio del bien o servicio. Asimismo, se indica que, al recibir las cotizaciones, debe verificarse la ocurrencia de circunstancias que eventualmente pueden distorsionar los precios del mercado, como ofertas especiales de almacenes de cadena, fenómenos de escasez o abundancia del producto, entre otros aspectos.

Al respecto, es pertinente precisar que los mecanismos señalados para realizar el estudio del mercado no están determinados por la ley o el reglamento, por lo que no existen lineamientos obligatorios para su estructuración. De esta manera, las entidades son autónomas para establecer la forma en la cual se recopilará la información que sustente el análisis del sector, así como lo referente al número de cotizaciones. Como se mencionó, la «Guía de Elaboración del Estudio del Sector» desarrolla recomendaciones y buenas prácticas que servirán a las entidades





para entender el mercado del bien, obra o servicio que pretende adquirir, pero no es un instrumento vinculante para la entidad.

En conclusión, la «Guía de Elaboración del Estudio del Sector» propone como mecanismos los siguientes: i) Revisión de precios por solicitud de cotizaciones; ii) Revisión de base de datos especializadas; y iii) Precios históricos. En este sentido, el estudio de mercado deberá responder claramente cuáles son las dinámicas de precios y, de esta manera, establecer el Presupuesto Oficial del Proceso de Contratación: sin embargo, es necesario aclarar que actualmente la normativa en materia de contratación estatal no determina un procedimiento específico para efectuar dicho estudio, por lo que las entidades son autónomas para estructurarlo.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

**Nohelia del Carmen Zawady Palacio**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Nasly Yeana Mosquera Rivas  
Analista T2-06 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Martha Alicia Romero Vargas  
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Nohelia Del Carmen Zawady Palacio  
Subdirectora de Gestión Contractual

