

Bogotá D.C., 09/05/2019 Hora 17:24:51s

N° Radicado: 2201913000003116

Señor  
**Ciudadano**  
Ciudad

**Radicación:** Respuesta a consulta # 4201912000002040

**Temas:** Estudios del sector, pliego de condiciones

**Tipo de asunto consultado:** Solicitud de varias cotizaciones para la estructuración del Proceso de Contratación. Posibilidad de adjudicar el contrato estatal a varios oferentes.

Estimado señor,

Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 22 de marzo de 2019 en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011.

■ **PRIMER PROBLEMA PLANTEADO**

*“¿Es posible solicitar cotización a varios proveedores de los mismos productos?” (...) “¿es posible solicitar cotización de un producto, en varias presentaciones, ejemplo: lapiceros, mínimo tres clases, para poder elegir por precio, calidad y marca?” (...) “¿es posible solicitar cotizaciones a precio unitario de cada producto, de acuerdo sea la presentación, un empaque de 6 unidades, esta sería la unidad?” (...) “¿por qué solicitar a precios unitarios, los productos, para que la entidad, decida cuanto de cada producto y deja de ser camisa de fuerza, para el comprador?”*

■ **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE:**

Las Entidades Estatales son autónomas y responsables de la estructuración de sus Procesos de Contratación, así como determinar la forma en la que realizan sus estudios del sector. No obstante, las Entidades Estatales están obligadas a analizar el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación y para ello, deberán identificar: i) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; ii) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y iii) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad.

Así mismo, las Entidades Estatales pueden utilizar todas las fuentes y referencias que resulten útiles y pertinentes, siempre que provengan de una fuente confiable y que permitan obtener el mayor valor por dinero. La profundidad del estudio del sector depende de la complejidad del Proceso de Contratación, y se recomienda que se utilicen varias fuentes de información.

En consecuencia, es viable que la Entidad Estatal solicite cotizaciones de varios proveedores, en varias presentaciones, por unidades o cantidades, si con ello identifica que podrá dar cumplimiento al principio de planeación y estructurar en debida forma su Proceso de Contratación.



■ **LA RESPUESTA SE SUSTENTA EN LOS SIGUIENTES ARGUMENTOS:**

1. El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, establece que la Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.
2. La Entidad Estatal debe revisar los aspectos generales del mercado del bien, obra o servicio que sean relevantes en el Proceso de Contratación, como lo es, el factor económico y el factor técnico de los bienes objeto a contratar.
3. La Entidad Estatal debe identificar los proveedores en el mercado del bien, obra o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero.
4. De igual forma, la Entidad Estatal deberá conocer la forma, clases y características en que se produce, se distribuye y se entregan los bienes, con el fin de determinar la forma que generaría un mayor valor por dinero.
5. Colombia Compra eficiente a través de la “Guía para la Elaboración de Estudios de Sector” recomienda que la Entidad Estatal diseñe e implemente escenarios y procedimientos de solicitud de información a los potenciales oferentes. Esta recomendación se orienta a que la Entidad Estatal defina qué información, cuándo, por qué medio y a quién la solicitará. Esta definición debe incluir el procedimiento para hacerlo como formatos de solicitud de cotización o de información que permitan una participación uniforme del mayor número posible de interesados.
6. Para más información, consultar la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector en el siguiente link:  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_elaboracion\\_estudios.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_elaboracion_estudios.pdf)

■ **REFERENCIA NORMATIVA**

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.6.1.

Colombia Compra Eficiente, Guía para la elaboración de Estudios del Sector.  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce\\_guia\\_estudio\\_sector\\_web.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf)

■ **SEGUNDO PROBLEMA PLANTEADO**

*“¿Es posible comprarles a varios proveedores en el mismo contrato, se estaría definiendo, precios, calidad y marca, por parte del comprador y no por parte del proveedor, como sucede actualmente?”*

■ **COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE:**



Las Entidades Estatales son autónomas y responsables de la estructuración de sus Procesos de Contratación y, por lo tanto, la adjudicación del contrato estatal debe ceñirse a lo estipulado en el pliego de condiciones, donde se definen los requisitos que debe cumplir la oferta respecto a las características esenciales de los bienes y servicios que buscan satisfacer las necesidades de las Entidades Estatales. En todo caso, los proponentes deben estar en la capacidad de completar las ofertas de acuerdo con lo establecido por la Entidad Estatal en los pliegos de condiciones.

En este sentido, dado que en la etapa precontractual es donde se definen las características de los ítems a adquirir, el contrato estatal deberá ajustarse a lo contemplado en esta etapa y, por ende, este no podrá incluir ni modificar los requisitos previstos en el pliego de condiciones.

Además de lo anterior, los Procesos de Contratación adelantados en virtud de la normativa del Sistema de Compra Pública se adjudican por regla general con un único proponente, que será aquel que presente la oferta más favorable, salvo en los Acuerdos Marco de Precios y otros instrumentos de agregación de demanda realizados por Colombia Compra Eficiente, donde a través de un mismo negocio jurídico se le adjudica a varios proveedores; y posteriormente, por medio de una operación secundaria, las Entidades Estatales podrán adquirir bienes y servicios en la Tienda Virtual del Estado Colombiano con varios proveedores, pero generando por cada uno de ellos una orden de compra diferente. Sin embargo, no es viable, dentro de una misma orden de compra o solicitud de cotización comprar el mismo producto o servicio con distintos proveedores, sino sólo con aquel proveedor que ofrece el menor precio.

Ahora bien, es posible que, al momento de estructurar un Proceso de Contratación la Entidad Estatal de acuerdo con la necesidad del servicio, bien u obra, determine que se deba realizar por segmentos y por esta razón adjudicarse por lotes, siendo cada lote adjudicado a diferentes proveedores y generando con cada uno de ellos un contrato diferente.

■ **LA RESPUESTA SE SUSTENTA EN LOS SIGUIENTES ARGUMENTOS:**

1. La Entidad Estatal contratante es la responsable de la estructuración de sus Procesos de Contratación, para lo cual debe definir (i) su necesidad; (ii) la forma como satisface su necesidad –objeto contractual y alcance del objeto contractual-; y (iii) el tipo de contratista que es apto para satisfacer la necesidad a través de la ejecución del objeto.
2. El artículo 25 de la Ley 80 de 1993 atribuye a las Entidades Estatales al momento de estructurar sus procesos de selección, el deber de elaborar pliegos de condiciones y/o invitación según sea el caso, bajo circunstancias que garanticen reglas objetivas, claras y completas, con la finalidad de realizar la escogencia objetiva del contratista.
3. De acuerdo con lo anterior, el pliego de condiciones en un Proceso de Contratación es ley para las partes y, por tanto, la Entidad Estatal como el oferente están obligados a respetar las reglas establecidas en los mismos. Los ofrecimientos deben ser estructurados con base en los requerimientos allí contenidos.
4. El principio de selección objetiva hace referencia a que la selección de



los colaboradores de la administración responda a criterios objetivos, en concordancia con los principios que rigen la función administrativa.

5. La Ley 1150 de 2007, artículo 8, dispone que la selección de un contratista es objetiva cuando se haga al ofrecimiento más favorable a la Entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y en general cualquier tipo de motivación de índole subjetivo.
6. El establecimiento de condiciones técnicas no puede implicar la exigencia de marcas particulares dentro de un Proceso de Contratación, pues de lo contrario se vulneraría el principio de transparencia, selección objetiva y el derecho a la competencia al impedir que los proponentes que fabrican o comercializan productos de otras marcas, puedan concurrir a presentar sus ofertas al Proceso de Contratación.
7. En relación con la oferta, la Entidad Estatal tiene libertad para determinar la forma como debe realizarse el ofrecimiento con el fin de obtener mayor valor por dinero en la Compra Pública, siempre que no se desconozcan las prohibiciones expresas que establece la normativa al respecto de cómo deben realizarse los ofrecimientos.
8. La Tienda Virtual del Estado Colombiano permite que las Entidades Estatales compren y adquieran bienes, obras y servicios a través de los instrumentos de agregación de demanda con los proveedores que se encuentran dentro de la plataforma. No obstante, no es viable comprar el mismo producto o servicio con distintos proveedores, sino sólo con aquel proveedor que ofrece un menor precio.
9. De conformidad con la Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios, estos están estructurados por una Operación Principal y una Operación Secundaria. La Operación Principal involucra: i). la identificación de los bienes y servicios de características uniformes y de común utilización que pueden ser objeto de un Acuerdo Marco de Precios; ii). el estudio del mercado correspondiente, teniendo en cuenta la oferta nacional e internacional, así como la demanda de tales bienes y servicios por parte de las entidades públicas, y que el interés de estas sean objeto de un Acuerdo Marco de Precios. Igualmente, en esta operación Colombia Compra Eficiente adelanta un Proceso de Contratación el cual se hace a través de la modalidad de licitación pública, celebra el Acuerdo Marco de Precios con los proveedores seleccionados; y en este acuerdo se encuentran las condiciones para la adquisición del bien o servicio, según las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Acuerdo Marco y adquieren el bien o servicio; y las condiciones para el pago del bien o servicio por parte de las Entidades Compradoras.
10. Por su parte, la Operación Secundaria es la transacción realizada por la Entidad Pública compradora, que inicia con la identificación de una necesidad y la decisión de efectuar un gasto para satisfacerla,



realizando una solicitud de cotización, donde los proveedores envían su oferta y aquella que tenga el menor precio será con la que se generará la orden de compra, para que la Entidad Estatal pueda comprar, recibir y pagar los bienes y servicios en los términos y condiciones del acuerdo.

11. Ahora bien, los lotes son la segmentación del objeto contractual y la Entidad Estatal puede hacer uso de estos cuando lo considere necesario para obtener mayor eficacia, eficiencia y economía, es decir, mayor valor por dinero en los Procesos de Contratación. Sin embargo, deberá indicarse en los pliegos de condiciones.
12. En conclusión, el contrato estatal se define en virtud de lo previsto en el pliego de condiciones y, por lo tanto, en la etapa de contratación no deberían definirse las características de los bienes o servicios objeto a contratar.

#### ■ REFERENCIA NORMATIVA

Ley 80 de 1993, artículos 24, 25, numerales 7 y 12 y artículo 30.

Ley 1150 de 2007, artículo 8.

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.3.

Colombia Compra Eficiente, “Guía para entender los Acuerdos Marco de Precios”.  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/acuerdos\\_marco.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/acuerdos_marco.pdf)

#### ■ TERCER PROBLEMA PLANTEADO

*“¿Si una cotización por la tienda virtual es más costosa y sus precios más costosos, que una cotización por fuera de la tienda virtual, se debe definir por precio y comprar por fuera de la tienda virtual, ya que, si se compra por tienda virtual, se estaría violando la norma de contratación, que debe ser por el mejor precio y teniendo en cuenta en el producto, calidad y producto reconocido?”*

#### ■ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE RESPONDE:

La Entidad Estatal es autónoma y responsable de la estructuración de sus Procesos de Contratación, así como de determinar su necesidad y la forma en la que realiza sus estudios del sector. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en la Tienda Virtual del Estado Colombiano se encuentran aquellos bienes de características técnicas uniforme derivados de la celebración de acuerdos marco de precios, los que se pueden adquirir a través de las grandes superficies y los servicios de instrumentos de agregación de demanda.

Por lo tanto, si la Entidad Estatal es de aquellas que están obligadas a adquirir los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes, solo podrán adquirirlos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano; mientras que si es de aquellas Entidades Estatales que no están obligadas a adquirir los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios, podrá adquirirlos aplicando el procedimiento establecido en numeral 2 de la Ley 1150 de 2007 para la modalidad de selección abreviada, haciendo el respectivo análisis del sector.



En todo caso, debe tener en cuenta que los bienes y servicios que se encuentran en la Tienda Virtual del Estado Colombiano son seleccionados mediante los Acuerdos Marco de Precios que se realizan en virtud de un proceso de selección y de un estudio juicioso del sector y del mercado, que permite que las Entidades Estatales obtengan un mayor valor por dinero, garantizando el cumplimiento de los principios de la normativa del Sistema de Compra Pública y por lo tanto, en caso de que una Entidad esté obligada a adquirirlos por este medio, no se estaría contraviniendo la normativa respecto del mejor precio y calidad de los bienes y servicios.

Ahora bien, si hace referencia a aquellos bienes que se encuentran en grandes superficies o los servicios que se encuentran en los instrumentos de agregación de demanda, la Entidad Estatal podrá hacer el respectivo análisis del sector solicitando cotizaciones tanto de los proveedores que se encuentran o no en la Tienda virtual del Estado Colombiano y adquirir aquellos bienes o servicios que de acuerdo a la necesidad de la Entidad Estatal permita generar mayor valor por dinero.

■ **LA RESPUESTA SE SUSTENTA EN LOS SIGUIENTES ARGUMENTOS:**

1. La Entidad Estatal contratante es la responsable de la estructuración de sus Procesos de Contratación, para lo cual debe definir (i) su necesidad; (ii) la forma como satisface su necesidad –objeto contractual y alcance del objeto contractual-; y (iii) el tipo de contratista que es apto para satisfacer la necesidad a través de la ejecución del objeto.
2. Después de que la Entidad Estatal identifique su necesidad y los bienes, obras o servicios que la satisfacen, está en capacidad de definir el sector o mercado al cual pertenecen tales bienes, obras o servicios y hacer el análisis correspondiente.
3. La Tienda Virtual del Estado Colombiano es la plataforma a través de la cual las Entidades Estatales pueden usar los instrumentos de agregación de demanda, los Acuerdos Marco de Precios para la adquisición de Bienes de Características Técnicas Uniformes y los bienes que ofrecen las grandes superficies.
4. El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que para la adquisición o suministro de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes y de común utilización por parte de las Entidades Estatales, estas deben hacer uso de procedimientos de (i) subasta inversa o (ii) de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de Acuerdos Marco de Precios o (iii) de procedimientos de adquisición en bolsas de productos.
5. En la Tienda Virtual del Estado Colombiano se encuentran publicados los catálogos de los bienes ofrecidos por Grandes Superficies, y a través de esta plataforma las Entidades Estatales pueden llevar a cabo el procedimiento de adquisición en Grandes Superficies cuando se trata de mínima cuantía.
6. En conclusión, las Entidades Estatales deberán determinar en virtud de su naturaleza y del bien a adquirir si tienen la obligación de comprar los



bienes o servicios objeto del contrato a través de los Acuerdos Marco de Precios o, si los adquieren, en virtud de los estudios previos, con otros proveedores.

■ REFERENCIA NORMATIVA

Ley 1150 de 2007, artículo 2.

Decreto 1082, artículo 2.2.1.2.1.5.3

Colombia Compra Eficiente, Guía para la elaboración de Estudios del Sector.  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce\\_guia\\_estudio\\_sector\\_web.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf)

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

Atentamente,



**LUISA FERNANDA VANEGAS VIDAL**  
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Proyectó: Sergio Mateo Avila

Revisó: Ximena Ríos López

