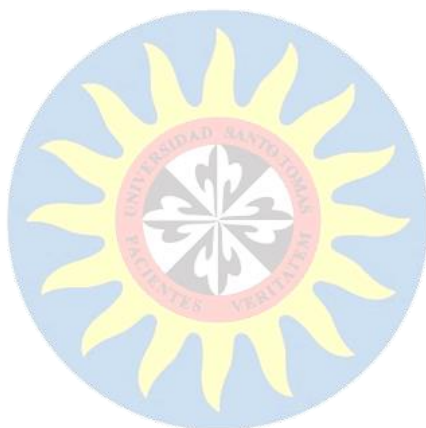


DIFICULTADES QUE SE AFRONTAN EN LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

UN ANÁLISIS DE SUS CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES

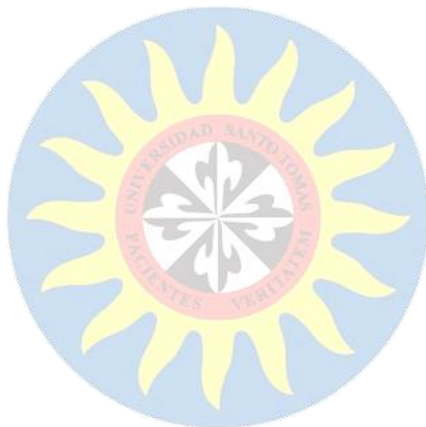


LISCETH BALVINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
TUNJA
2025**

**DIFICULTADES QUE SE AFRONTAN EN LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y
SERVICIOS**

UN ANÁLISIS DE SUS CAUSAS Y POSIBLES SOLUCIONES



LISCETH BALVINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

**TUTOR:
PhD. MARLON IVÁN MALDONADO NARVÁEZ**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
TUNJA
2025**

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	6
JUSTIFICACIÓN	8
PREGUNTA PROBLEMA.....	9
HIPÓTESIS.....	9
OBJETIVO GENERAL	10
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
CAPITULO I. DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL DESDE LA ETAPA PRECONTRACTUAL A PARTIR DE LAS COTIZACIONES	11
1. ¿Qué es una cotización?	13
2. Importancia de la cotización en el proceso de contratación.....	17
2.1. Importancia del negocio o acuerdo	17
2.1.1 Que fue el sistema de información para la vigilancia de la contratación pública – SICE	19
3. La cotización a la luz de los principios de la contratación estatal	21
3.1 Principio de Transparencia.....	22
3.2 Publicidad	25
3.3. Planeación	26
3.3.1. Economía.....	29
3.4 Responsabilidad.....	31
ANÁLISIS DE LA COTIZACIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	34
CAPITULO II. ¿PORQUE ALGUNAS EMPRESAS PRIVADAS NO PRESENTAN COTIZACIONES PARA LOS ESTUDIOS DE MERCADO?.....	35
2.1 QUE ES SECOP	36
2.2 QUE ES LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN A PROVEEDORES	38
2.3 ANÁLISIS DE LA ENCUESTA.....	39
2.4 QUE SE PUEDE CONCLUIR DE LA ENCUESTA.....	50
CAPITULO III. DEL ANÁLISIS DE LOS INCETIVOS TRIBUTARIOS	

A FIN DE ESTIMULAR LA PRESENTACIÓN DE COTIZACIONES.....	52
3.2 PUNTAJE ADICIONAL.....	54
3.2.1 Qué es el puntaje adicional.....	54
3.2.1 Propuesta de puntaje.....	55
3.3 CRITERIO DE DESEMPATE	57
3.3.1 ¿Qué es el criterio de desempate?	57
CONCLUSIONES	63
REFERENCIAS	64

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Tipo de persona	40
Figura 2. Conocimiento de la plataforma SECOP II	41
Figura 3. Respuesta a las solicitudes de información de proveedores de las Entidades Públicas a través de SECOP II	42
Figura 4. Respuesta a solicitudes de cotización a Entidades Públicas a través de otros medios	44
Figura 5. Razones por las que no responde a solicitudes de cotización o información	45
Figura 6. Formas de incentivos para motivar la presentación de cotizaciones	48

INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano, como Estado social de derecho, tiene la obligación de garantizar el cumplimiento de los fines esenciales establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política, entre los que se incluyen el bienestar general y el desarrollo económico y social de la nación. Para cumplir con estos fines, el Estado debe adquirir bienes y servicios que le permitan ejecutar programas, proyectos y políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades colectivas. Este proceso se materializa a través de la contratación estatal, regulada por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y normas complementarias, cuyo propósito es asegurar la transparencia, la eficiencia, la equidad y la igualdad de oportunidades para los oferentes.

Dentro de este marco normativo, la etapa precontractual adquiere una importancia determinante, pues constituye la base para la planeación adecuada de los procesos de contratación. Uno de los elementos centrales de esta etapa es el estudio de mercado, que permite a las entidades públicas conocer las condiciones reales del sector, definir precios justos y garantizar la correcta asignación de recursos. Sin embargo, en la práctica, muchas entidades enfrentan dificultades para obtener cotizaciones suficientes y veraces, debido a que las empresas privadas no siempre responden a las solicitudes realizadas a través de plataformas oficiales como SECOP II. Esta falta de participación limita la calidad de la información disponible, afectando la transparencia, la objetividad y la eficiencia de los procesos contractuales.

El problema se evidencia cuando un número insuficiente de cotizaciones genera desviaciones entre los valores estimados y los precios reales del mercado, debilitando la planeación contractual y aumentando el riesgo de discrecionalidad, sobrecostos o corrupción. Por ello, comprender las causas por las cuales las empresas privadas no presentan cotizaciones resulta fundamental para fortalecer la gestión pública y fomentar una participación empresarial más activa y responsable.

La presente monografía tiene como propósito analizar estas causas y proponer mecanismos que incentiven la participación de los oferentes, garantizando procesos de contratación más transparentes, competitivos y ajustados a la realidad económica. Para ello, el Capítulo I aborda los principios de la contratación estatal desde la etapa precontractual, enfatizando la relevancia de las cotizaciones para la planeación y estructuración de los procesos. El Capítulo II examina los factores que limitan la respuesta de las empresas privadas, considerando aspectos administrativos, económicos y tecnológicos. Finalmente, el Capítulo III analiza incentivos tributarios y estrategias adicionales que podrían implementarse para

estimular la participación empresarial en los estudios de mercado, fortaleciendo la eficiencia y la transparencia en la contratación estatal.

De esta manera, el estudio busca ofrecer un análisis integral y propuestas concretas que contribuyan al fortalecimiento de la gestión contractual pública, asegurando que los recursos del Estado se utilicen de manera responsable, eficiente y orientada al interés general, consolidando la confianza ciudadana y el cumplimiento de los fines del Estado colombiano.

JUSTIFICACIÓN

El Estado colombiano, en cumplimiento de los fines esenciales establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política, requiere de la adquisición constante de bienes y servicios que le permitan desarrollar sus funciones y garantizar el bienestar general de la población. En este sentido, se configura como uno de los principales consumidores dentro de la economía nacional, contribuyendo de manera significativa al desarrollo económico del país a través de sus procesos de contratación pública.

En virtud de lo anterior, y con el propósito de materializar los principios propios de un Estado social de derecho, se han establecido normas, procedimientos y mecanismos claros que regulan la adquisición de bienes y servicios. Entre estas disposiciones destacan la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, así como diversos decretos reglamentarios y manuales de contratación elaborados por las entidades estatales. Dichas normas buscan garantizar el acceso equitativo y transparente a los procesos contractuales, promoviendo la eficiencia, la calidad y la economía en la gestión de los recursos públicos.

Dentro de este marco normativo, el principio de planeación cumple un papel esencial, ya que constituye el punto de partida para determinar las necesidades reales de las entidades públicas. Este principio implica la elaboración de estudios previos, diseños, análisis de costos y la construcción de pliegos de condiciones que, entre otros aspectos, deben incluir un estudio del sector o estudio de mercado. Dicho estudio permite conocer las condiciones reales de la oferta y la demanda, así como establecer precios de referencia ajustados a la realidad del mercado.

No obstante, a pesar del robusto marco jurídico que regula la contratación estatal, uno de los aspectos que con mayor frecuencia presenta dificultades es precisamente la etapa de planeación, particularmente en lo relacionado con los estudios de mercado. En la práctica, las entidades suelen enfrentar la falta de cotizaciones suficientes y pertinentes, lo que limita la posibilidad de realizar un análisis real y objetivo de las condiciones del sector. Esta situación no solo afecta la eficiencia de la contratación, sino que también puede generar riesgos asociados a la falta de transparencia o a la toma de decisiones desinformadas.

Por lo anterior, resulta pertinente analizar la siguiente pregunta: ¿Cómo afecta la falta de cotizaciones requeridas para los estudios de mercado en materia de contratación estatal? Este interrogante orienta el desarrollo de la presente monografía, la cual busca aportar a la comprensión y mejora de los procesos de planeación en la contratación pública, fortaleciendo así la transparencia, la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos del Estado.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Cómo afecta la falta de cotizaciones requeridas para los estudios de mercado en materia de contratación estatal?

HIPÓTESIS

Dentro del desarrollo de las actividades relacionadas con los procesos de contratación de bienes y servicios, las entidades estatales evidencian que uno de los problemas que con mayor frecuencia se presenta es la falta de cotizaciones pertinentes. Al realizar la solicitud de cotizaciones a través de la plataforma SECOP II, se observa que son pocas las empresas privadas que responden, aun cuando en muchos casos manifiestan su interés en participar. Esta situación genera que, con el fin de agilizar los procesos de contratación, las entidades procedan a solicitar cotizaciones por medios alternos, ya sea a través del correo electrónico o mediante comunicación verbal. Sin embargo, los valores obtenidos por estas vías no siempre se ajustan a las condiciones reales de los mercados competitivos.

Por otro lado, es importante señalar que, para desarrollar un adecuado estudio de mercado, no solo resultan fundamentales los análisis del sector mercantil, sino también la obtención de precios justos y competitivos que permitan realizar un diagnóstico real de las condiciones del mercado. Solo así es posible estructurar procesos de contratación objetivos, veraces y transparentes, que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos.

Debe recordarse que en los procesos de contratación el precio constituye un elemento esencial para seleccionar la oferta más favorable. No obstante, surge el interrogante: ¿cómo determinar dicha oferta si no se cuenta con cotizaciones suficientes y confiables? Al formular un proceso de contratación, la normativa exige cumplir con ciertas condiciones mínimas de participación, como la capacidad jurídica, la viabilidad técnica y la solvencia financiera, de las cuales se deriva el precio propuesto. Este, desde el punto de vista jurídico, no debe superar los precios máximos analizados en los estudios de sector, pues estos valores son los que orientan y delimitan la contratación, a partir del análisis de las cotizaciones obtenidas.

Se evidencia, entonces, la importancia que reviste la obtención de cotizaciones adecuadas para el desarrollo justo y transparente de los procesos administrativos, en tanto constituyen la base para una planeación contractual sólida y una gestión pública eficiente.

OBJETIVO GENERAL

Analizar las causas por las cuales las empresas privadas no presentan cotizaciones de acuerdo con los requerimientos establecidos por las entidades estatales a través de la plataforma SECOP II, con el propósito de proponer mecanismos que incentiven su participación y promuevan la presentación de cotizaciones veraces y oportunas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Examinar la importancia de las cotizaciones dentro del análisis de los estudios de mercado en el marco de los procesos de contratación estatal.
- Identificar las principales causas que limitan o desmotivan la presentación de cotizaciones por parte de las empresas privadas.
- Proponer mecanismos que fomenten la participación empresarial y promuevan la presentación de cotizaciones ajustadas a la realidad del mercado, que sirvan como base sólida para la elaboración de los estudios de mercado.

CAPITULO I. DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL DESDE LA ETAPA PRECONTRACTUAL A PARTIR DE LAS COTIZACIONES

Con el fin de cumplir con la meta pedagógica establecida en la justificación, se hace necesario iniciar por definir una serie de términos que dan la medida de lo que se está explicitando.

En este orden de ideas, su estructura sería la siguiente:

1. ¿Qué es una cotización?
2. Importancia de la cotización en el proceso de contratación.
3. La cotización a la luz de los principios de la contratación estatal.
 - 3.1 Transparencia.
 - 3.2 Publicidad.
 - 3.3 Objetividad.
 - 3.4 Planeación.
 - 3.4.1. Economía.
 - 3.5 Responsabilidad.
4. Fines de la contratación a la luz de la teleología de la Carta Magna.
5. Regulación de la cotización en Colombia.
6. Propósitos del mercadeo.
7. Búsqueda de alternativas y estímulos comerciales para la contratación.
8. Holística de la contratación estatal.
9. Proceso y consolidación de la contratación.
10. Modelo de la contratación.

Cabe resaltar que, dentro de la contratación estatal, resulta fundamental aplicar los principios constitucionales y aquellos consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en la Ley 80 de 1993. Tal como se expone en los motivos que dieron origen a dicha norma, su propósito no solo es establecer reglas claras para que las entidades del Estado puedan adquirir los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines, sino también consagrar un conjunto de principios orientadores que guían todo el proceso contractual y aseguran su correcta ejecución.

En este sentido, para abordar la contratación estatal desde su etapa de planeación, es indispensable revisar y analizar estos principios a la luz del eje central de este trabajo: la importancia de las cotizaciones dentro del proceso de planeación, las cuales permiten identificar adecuadamente el mercado y establecer el presupuesto oficial de una futura contratación.

Por lo anterior, comprender la etapa precontractual de planeación requiere conocer algunos conceptos fundamentales, entre ellos, qué se entiende por cotización, cuál es su relevancia dentro del proceso de contratación estatal y cómo su adecuada aplicación refleja el cumplimiento de los principios que rigen la gestión contractual pública.

1. ¿QUÉ ES UNA COTIZACIÓN?

Para el desarrollo del presente capítulo, es importante identificar el concepto de cotización desde su definición más general, tal como la que presenta la Real Academia Española, de la misma manera, hasta el concepto y comprensión para las teorías del contrato como para los procesos de contratación estatal, como elementos importantes dentro de los principios de la misma contratación.

Para la Real Academia Española el verbo cotizar es definido desde varios ámbitos de acuerdo con las situaciones; para el caso que nos ocupa, el contexto que se usa es el contexto comercial, donde se define que una cotización es *“un monto aproximado del costo real de un artículo u objeto”*¹. Ahora bien, de la misma manera cotizar en infinitivo es *“una acción previa para comprar”*²; de la misma manera puede decirse que cotizar es *“establecer o estimar un precio o valor real de un bien”*³.

El término cotizar proviene del latín *quotus*. No obstante, cabe resaltar que este término puede interpretarse según el contexto en que se utilice; Aunque lo que se evidencia, en primera instancia, es que cualquiera que sea la situación en que se emplee, la misma lleva implícita una suerte de análisis económico respecto de los efectos patrimoniales que pueden resultar a partir de la celebración de un negocio jurídico determinado.

Una definición más técnica desde el ámbito económico establece que *“la cotización es el hecho de ponderar el costo de una transacción, establecer un precio, estimarlo o pagar una cuota. Determina el valor real de un bien, de un servicio o de un activo financiero”*⁴, definición dada de manera extensa. A partir de lo anotado, es válido afirmar que, para un comerciante, persona natural o jurídica, se entiende que una cotización es, un documento informativo que una empresa o institución utiliza para entablar una negociación⁵.

Para las empresas el documento cotización no genera forma de registro contable, pues con este se busca establecer el precio justo a un bien o a un servicio, que se pretende comprar u ofrecer y del cual se espera que aproxime el monto real de una transacción para llevarse a cabo. Con la cotización se busca determinar el valor real

¹ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (s.f.). Cotización. [En línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es/cotizaci%C3%B3n>

² Ibíd.

³ Ibíd.

⁴ ECONOMIPEDIA. (s.f.). Cotización en las empresas. [En línea]. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/cotizacion-en-las-empresas.html>

⁵ Ibíd.

de un bien o servicio; para conocer cuánto cuesta un producto, un servicio o un bien, que se traduce como referente del presupuesto y que va a permitir establecer de manera precisa los gastos de una transacción comercial.

En un presupuesto detallado, en el que se desglosan todos los aspectos del bien o servicio que se ofrece, la cotización tiene un significado predictivo, y va a permitir saber de qué manera distribuir los gastos y tomar las mejores decisiones. Es así que la cotización se constituye en un elemento propio de la formulación del consentimiento válido, y por lo tanto en un requisito determinante para obligarse. Igualmente, una cotización puede considerarse un documento contable en el que se detalla el precio del bien o servicio que se presta, es decir, con él se conoce cuando un cliente pide a cierta empresa que le indique el valor de un pedido de mercancía⁶.

Esta importancia se da a nivel administrativo, debido a que una cotización permite la generación de informes que comparan los productos cotizados con los facturados tal como se resalta en las páginas de contabilidad y muestran la importancia de los ajustes. Con ello se puede identificar el comportamiento y tendencias del mercado, incluyendo aspectos asociados a la competencia. Si bien se determina como uno de los tipos de los documentos contables, no quiere decir que una cotización sea un ingreso, es decir no es un registro contable, ya que cuando un cliente solicita una cotización, éste está en el derecho de aceptar, modificar o rechazar, en ningún momento está obligado a pagar⁷.

Como se indica es un documento al que las empresas le dan importancia en el sentido en que genera una expectativa para el empresario, pues de ser aceptada la cotización por el cliente este llevara a una adquisición, que en el campo económico es sinónimo de ingreso.

También constituye una herramienta administrativa, ya que cuando las cotizaciones se realizan por escrito, permiten llevar una contabilidad ordenada y elaborar informes financieros precisos. Esto contribuye a garantizar la transparencia en las actividades empresariales y en el control de los gastos mensuales y anuales. Además, facilita la posibilidad de contar con varios proveedores, fortaleciendo así valores institucionales como la ética dentro del departamento de compras, tal como lo señala Facturama.blog⁸. Lo anterior se considera un mecanismo de control

⁶ SIIGO. (2025) ¿Qué es una cotización? [En línea]. Disponible en: <https://www.siigo.com/blog/contador/que-es-una-cotizacion/>

⁷ Ibid.

⁸ FACTURAMA BLOG. (2025). Cotización. [En línea]. Disponible en: <https://facturama.mx/blog/que-significa/cotizaciones-prefacturas-cotizacion/>

interno, que permite evaluar los distintos factores que pueden influir en la determinación del precio final.

Cabe resaltar que la cotización se compone de la descripción de producto, bien o servicio, el precio por unidad y el precio por la cantidad de elementos requeridos por el cliente, fecha de expedición, logo de la empresa. Ciudad, nombre a quien se dirige la cotización y anotaciones adicionales que considere relevantes para el valor del bien o servicio.

Ahora bien, otro concepto de cotización se puede aterrizar desde la perspectiva del código de comercio el cual no define como tal lo que es una cotización, pero nos acerca al concepto como oferta o propuesta establecida en el capítulo III artículo 845 en el que indica que “La oferta o propuesta, esto es, el proyecto de negocio jurídico que una persona formule a otra, deberá contener los elementos esenciales del negocio y ser comunicada al destinatario. Se entenderá que la propuesta ha sido comunicada cuando se utilice cualquier medio adecuado para hacerla conocer del destinatario”⁹.

De esta definición para el tema que nos ocupa se puede extraer que desde la esfera comercial se considera un proyecto de negocio jurídico, es decir, que la oferta o propuesta de por sí ya genera para quien la emite una expectativa comercial o ganancial. Así como la obligación de mantener los términos de la misma, durante el tiempo previsto en la oferta.

Desde otra esfera, el concepto de cotización no ha sido muy amplio en materia de contratación estatal, no obstante desde las guías que ha emitido Colombia Compra Eficiente, más exactamente en la guía de elaboración de estudios de sector - GEES¹⁰, en el numeral 1.3.4 acápite de estudio de mercado propone para llevar a cabo estos entre los mecanismos el de revisión de precios por solicitud de cotizaciones en la cual se dice: solicitar a potenciales proveedores de los bienes o servicios aquella información para determinar el valor del bien o servicio; por lo que esta misma Guía sugiere incluir la información relevante para la ejecución contractual, para estructurar una correcta cotización, que igualmente sea ajustada a la necesidad que la Entidad pretenda satisfacer, la cual debe incluir aquellas condiciones técnicas, plazo del contrato y toda la información relevante que permita al potencial proveedor proponer un precio real y ajustado a la realidad.

⁹ GERENCIE.COM. (2024). Qué es una oferta comercial. [En línea]. Disponible en: <https://www.gerencie.com/que-se-entiende-por-oferta-o-propuesta-en-derecho-comercial.html>

¹⁰ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2022). Guía de elaboración de estudios de SECTOR – GEES Versión 02 del 24 de junio de 2022. [En línea]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/2022-Guia-para-la-elaboracion-de-Estudios-de-Sector-CCE-EICP-GI-18.pdf>

Visto lo anterior, cabe resaltar que la cotización, desde la perspectiva empresarial, posee una relevancia significativa. Como se evidencia en el desarrollo del concepto, este documento constituye la base para el inicio de un negocio, la adquisición de un bien o servicio, e incluso para el control interno de las organizaciones. Desde esta óptica, la cotización adquiere importancia en los ámbitos económico, financiero y administrativo, ya que para las empresas representa una oportunidad de mercado y una posibilidad de crecimiento dentro del marco de las actividades lícitas reconocidas por el ordenamiento jurídico colombiano.

De esta manera, puede identificarse una de las posibles causas por las cuales algunas empresas no presentan cotizaciones ante las entidades estatales: muchas no perciben en dichos procesos una oportunidad real de desarrollar su actividad comercial, lo que se traduce en la ausencia de una expectativa clara de rentabilidad o ganancia.

2. IMPORTANCIA DE LA COTIZACIÓN EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN

Para comprender la importancia de la cotización, es necesario abordarla desde el ámbito comercial, ya que, como se mencionó en el acápite anterior, este documento constituye el punto de partida de cualquier negocio o transacción mercantil. En este contexto, el negocio comercial puede entenderse, de manera general, como aquel en el que dos o más partes, con intereses propios o comunes, buscan llegar a un acuerdo o consenso que genere beneficios recíprocos para todos los involucrados.

2.1. IMPORTANCIA DEL NEGOCIO O ACUERDO

Por lo anterior, cabe resaltar que la cotización constituye el primer paso para iniciar un negocio o acuerdo que puede posteriormente formalizarse mediante un contrato. A través de este proceso se busca garantizar un ingreso seguro y beneficios recíprocos para las partes involucradas. En este sentido, dentro del ámbito civil y comercial, la solicitud de una cotización representa una oportunidad de negocio que puede traducirse en ganancias y crecimiento para el empresario.

Ahora bien, como resultado de dicha negociación, se da paso a la formalización del contrato, entendido en términos generales como un acuerdo de voluntades mediante el cual las partes establecen obligaciones recíprocas de dar, hacer o abstenerse de hacer, con el fin de regular una relación de carácter patrimonial. Este concepto se desarrollará con mayor profundidad a la luz de la normativa aplicable.

Con respecto a este concepto lo desarrollaremos desde la definición legal, prevista en el Código Civil Colombiano que establece en el artículo 1495 que indica “*Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas*”¹¹.

Así mismo, el Código de Comercio define contrato en el artículo 864, que reza: “*El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta*”¹².

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1873). Ley 84 de 1873. Código Civil Colombiano.

¹² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1941). Decreto 410 de 1971. Código de Comercio. [En línea]. Disponible en: <https://www.camarabaq.org.co/wp-content/uploads/2021/03/CodigodeComercio-2.pdf>

Al establecer el concepto de contrato, es evidente que para su suscripción debe existir una planeación previa en la cual se manifieste la voluntad de las partes. Dicha planeación incluye una fase inicial donde se determina la necesidad que se pretende satisfacer, las condiciones bajo las cuales se cumplirá y las obligaciones que asumirá cada parte.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1052 y siguientes del Código Civil Colombiano, se establecen los requisitos para obligarse, la presunción de capacidad, la representación y sus efectos. En este sentido, el contrato constituye una de las principales fuentes de obligaciones y, a su vez, el elemento determinante del éxito del negocio jurídico. Cabe recordar que el contrato también es el instrumento final de los procesos de contratación estatal, mediante el cual se materializa el cumplimiento de los fines del Estado y se garantiza la adecuada prestación de los servicios públicos.

Ahora bien, en cuanto a la fase precontractual en la contratación estatal, resulta esencial tener en cuenta que los recursos públicos deben emplearse de forma eficiente y eficaz, orientados al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, tal como lo consagra el artículo 1 de la Constitución Política de 1991.

En virtud de lo anterior, los recursos públicos están destinados al funcionamiento del Estado y a la satisfacción de los derechos ciudadanos, garantizando la prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de los fines constitucionales. Por ello, la contratación de bienes y servicios se configura como el mecanismo idóneo para la materialización de dicho mandato constitucional.

En esta etapa inicial, donde se identifican las necesidades y los recursos requeridos para satisfacerlas, se prepara el terreno para el desarrollo del negocio jurídico, contemplando las posibles situaciones que puedan surgir durante la ejecución contractual. Estas consideraciones deben ser percibidas y evaluadas por los ofertantes y las entidades públicas, en aras de prevenir contingencias y garantizar la transparencia del proceso.

La normativa vigente en materia de contratación estatal establece que las entidades deben elaborar estudios previos, los cuales incluyen la descripción detallada de la necesidad, las especificaciones técnicas, permisos y autorizaciones, recursos disponibles, diseños y demás aspectos técnicos pertinentes. Asimismo, deben realizarse estudios de mercado basados en análisis de precios históricos, condiciones de comercialización, bases de datos especializadas y cotizaciones actualizadas, con el fin de determinar precios justos y razonables.

En relación con esto, el doctor Rico Puerta, en el capítulo sobre las reformas al Estatuto de Contratación Estatal, destaca que desde la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 se ha buscado fortalecer la etapa de planeación, promoviendo un análisis más riguroso de la fase precontractual reflejada en los estudios previos. El autor señala que la falta de rigurosidad en estos estudios constituye una falta gravísima, dado que son el eje que orienta el proceso negocial; de allí la relevancia del estudio de mercado dentro de la planeación.

En lo que respecta al tema objeto de este trabajo, es importante resaltar el impacto del estudio de mercado, pues, según la Guía para la elaboración de estudios de sector, este permite a las entidades comprender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial del proceso de contratación, determinando el costo estimado para suplir una necesidad, ya sea de bienes o servicios.

Finalmente, debe considerarse que, al tratarse de recursos públicos, estos deben ser administrados responsablemente por los servidores públicos, quienes representan a las entidades encargadas de ejecutar los fines del Estado. De lo contrario, cualquier uso indebido de dichos recursos podría generar responsabilidad disciplinaria, fiscal o penal, conforme a la ley.

El criterio antes señalado se evidencia en la manera como se describe en la página oficial de Colombia Compra Eficiente, en la cual se define al Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II: como la plataforma a través de la cual las Entidades Públicas tienen la obligación de publicar toda aquella documentación relacionada con el proceso de contratación, desde la etapa de planeación hasta la liquidación; igualmente permite tanto a la Entidad con al sector privado la asertiva comunicación, en forma abierta y reglada sobre el proceso de contratación¹³.

2.1.1 Que fue el sistema de información para la vigilancia de la contratación pública – SICE. Igualmente al verificar el desarrollo de la contratación estatal desde la entrada en vigencia de la ley 80 de 1993, hacia el año 2000 aproximadamente, a través de la Contraloría General de la República nace el primer sistema electrónico de contratación denominado Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal - SICE que era básicamente un sistema de información que integraba todos los datos relevantes del proceso de contratación estatal, permitiendo su auto regulación, control institucional y publicidad de las operaciones;

¹³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (s.f.). ¿Qué es SECOP II? [En línea]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secopi#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20SECOP%20I%3F,sobre%20los%20Procesos%20de%20Contrataci%C3%B3n>.

es así como lo concebía el para entonces Vicecontralor General de la República José Feliz Lafaurie Rivera.

Este sistema SICE nace como una propuesta para reducir la corrupción en los procesos de contratación de la época; entre ellos el tema de las cotizaciones¹⁴ escrita por el entonces Contralor General de la República el doctor Carlos Ossa Escobar quien manifestaba su preocupación en cuanto a los sobre costos en los procesos de contratación y la falta de la observancia de los principios de la contratación, ejemplo que trae a colación como el de la contratación directa en el cual la norma consagra la solicitud de tres cotizaciones las cuales al final las Entidades las solicitaban a quien a dedo ya era seleccionado.

Visto lo anterior dentro de dicho sistema se implementó un sistema de registro de precios. Se trataba de una base de datos donde los interesados en contratar con el Estado debían registrarse no solo en el SICE si no también registrar el precio base de referencia; que se consideran el correspondiente para ofertar bienes, servicios y obras públicas al Estado.

Estos precios de referencia tendrían vigencia de un año. No obstante, estos precios podían ser registrados y actualizados cuantas veces el proveedor quisiera; una forma como la llamada central de precios reflejaba las fluctuaciones en el mercado y así poder arrojar un precio de referencia a las entidades, esto con el fin de facilitar el proceso de cotización, el cual resultaba y hoy resulta engorroso para la Entidad. Sin embargo, este sistema hacia el año 2012 colapso, pues quedo corto para el nivel de información que se recogía en el mismo, y entre ellos sobre el tema que nos interesa para este caso sobre el registro de precios en el cual se evidencio que los proveedores inflaban los precios, generando desde el mismo estudio de mercado sobre costos en la contratación, es así que tampoco fue la solución al problema planteado por la norma.

¹⁴ LAFaurie RIVERA, J. F. (2002). SICE: Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal: respuesta institucional contra la corrupción (4ª ed.). Bogotá: Universidad del Rosario. [En línea]. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/7bf74375-a20f-472e-b78c-4960852b9ddf/content>

3. LA COTIZACIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Se debe recordar que los principios constituyen guías indispensables para el desarrollo de cualquier actividad, tanto en el ámbito público como en el privado. Estos orientan el camino que debe seguirse en la ejecución de las funciones de la administración pública y en las actuaciones de los particulares. En el caso de la contratación estatal, por formar parte de las funciones administrativas, resulta fundamental la observancia de los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política. Dicho artículo establece de manera expresa los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales, junto con los previstos en la Ley 80 de 1993, deben cumplirse estrictamente en todos los niveles de la administración pública, tanto en los procesos de desconcentración como en los de delegación.

No obstante, para el desarrollo del presente trabajo, los principios serán abordados desde la perspectiva de lo público y su aplicación en el cumplimiento de los fines del Estado a través de la contratación.

En este contexto, es pertinente resaltar la relevancia otorgada a los principios dentro del Estatuto Contractual, el cual, según se desprende de su exposición de motivos y de los aportes doctrinales y jurisprudenciales, se considera una norma de principios que orienta integralmente la actuación administrativa en materia de contratación estatal¹⁵.

Es entonces que se concibe a los principios como mandatos de optimización tal como lo señala Alexy¹⁶, los cuales cumplen con la función interpretativa, creadora e integradora del derecho y puntualmente para la contratación estatal son los que trazan el camino del proceso contractual desde la etapa precontractual, contractual y post contractual, así mismo dotan a la administración pública para el actuar de la misma, sin transgredir los preceptos constitucionales.

En virtud de lo anterior procederemos a desarrollar los principios más relevantes de la contratación de la luz de la etapa precontractual para establecer la importancia de la cotización y como está infiere en cada uno de estos.

¹⁵ RESTREPO TAMAYO, John Fernando y BETANCUR HINCAPIE, Guillermo León. (2020). Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano. *Ius et Praxis* [En línea]. 2020, vol.26, n.2 [citado 2025-10-13], pp.104-124. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122020000200104&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0012. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000200104>.

¹⁶ RICO PUERTA, L. A. (2021). Teoría general y práctica de la contratación estatal (12ª ed.). Bogotá: Editorial Leyer.

3.1 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

La transparencia puede tener múltiples definiciones. La más común es la cualidad de un objeto que permite ver con nitidez a través de él o cuando deja pasar la luz. Para los servidores públicos, la definición de transparencia también hace referencia a una cualidad¹⁷.

Por lo que es considerado esencial en la actuación del poder público, en el cual es fundamental para el Estado realizar en forma pública sus actuaciones, con el fin de dar a conocer a la ciudadanía las mismas y de esta forma, también dotar de las herramientas necesarias para ejercer el control y participar en dichas actuaciones, como también se puede ver como instrumento de comunicación tanto, entre poderes como con el pueblo.

Dentro de lo que se establece como transparencia se resalta como la percepción de la población y de la opinión pública de que los actos y decisiones de los funcionarios públicos y principalmente de las autoridades políticas o públicas, se han efectuado tras un exhaustivo análisis de las posibilidades y oportunidades existentes en el entorno¹⁸.

Ahora bien, dentro de nuestro ordenamiento jurídico este principio toma relevancia desde la Constitución Política cuando se concibe el modelo de Estado Social de El Derecho otorga especial relevancia al actuar de los ciudadanos en el control de las actividades del Estado, promoviendo su participación activa en los distintos ámbitos estatales. De esta manera, se busca disminuir la corrupción y fortalecer la transparencia, la información y la participación ciudadana en los procesos contractuales, garantizando así que las actuaciones administrativas respondan a los principios constitucionales y a los fines del Estado social de derecho. En relación con este último aspecto, la participación de los particulares en la gestión pública adquiere especial importancia dentro del proceso contractual, pues, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los fines de la contratación estatal consisten en asegurar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como en garantizar la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con el Estado en la consecución de dichos fines.

¹⁷ FUNCIÓN PÚBLICA. (s.f.). ¿Qué es transparencia?. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/cursos/curso-integridad/recurso/media/cont2/cont2.html>

¹⁸ PERTUZÉ FARÍÑA, Cristián. (2003). Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia. En: Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública [en línea]. Disponible en: https://www.ucentral.cl/ucentral/site/docs/20131228/20131228221743/articulo2_revista_1_2003.pdf

En consecuencia, el Estado cumple con sus objetivos mediante la contratación de bienes y servicios, generalmente con particulares, a través del contrato estatal, instrumento jurídico que exige el cumplimiento de una serie de procedimientos previos, entre los cuales se encuentra la obtención de cotizaciones. La cotización, como se ha explicado, adquiere gran relevancia por cuanto permite determinar el costo estimado de un bien o servicio, cálculo que se realiza con base en los precios del mercado. Esto le permite al Estado, por un lado, verificar si su presupuesto puede cubrir la necesidad planteada y si existe respaldo presupuestal suficiente para contratar; y por otro, establecer condiciones de precio justas que eviten tanto un detrimento patrimonial como un desequilibrio económico para el futuro contratista. De esta manera, la cotización se convierte no solo en una herramienta de planeación, sino también en un mecanismo que refleja el equilibrio entre la sostenibilidad financiera del Estado y los intereses legítimos de los oferentes.

A partir de este análisis, resulta evidente que la cotización constituye un deber del Estado y, al mismo tiempo, uno de los principales mecanismos de participación ciudadana dentro del proceso contractual. En efecto, por medio de ella, los particulares tienen la posibilidad de presentar precios ajustados a la realidad económica del país, contribuyendo al fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública; mientras que, paralelamente, adquieren conocimiento de las condiciones mínimas que harán parte del futuro contrato, lo que les permite actuar con mayor claridad y confianza en los procesos de selección.

En relación con el principio de transparencia frente a las cotizaciones, es importante señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, numeral 2, dentro de los procesos contractuales los interesados deben tener la oportunidad de conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten. Para ello, la norma establece que deben existir etapas que garanticen el conocimiento público de las actuaciones y brinden la posibilidad de formular observaciones. En este sentido, la etapa precontractual cobra especial relevancia, ya que, al momento de publicar un proceso de contratación en la plataforma SECOP II —aplicativo oficial para los procesos contractuales—, los entes de control han indicado la obligación de publicar, además de los estudios previos y los pliegos de condiciones, las cotizaciones recibidas a través de los medios legalmente establecidos. De esta forma, el principio de transparencia se materializa mediante una comunicación clara y efectiva entre los actores del proceso contractual y la ciudadanía en general, quienes pueden conocer y controvertir las cotizaciones que sirven de base para determinar los precios de mercado.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 establece el contenido de los estudios previos, señalando en su numeral 4 que estos deben incluir el valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el

valor contractual se determine por precios unitarios, la entidad estatal debe especificar la metodología empleada para calcularlos y sustentar sus estimaciones presupuestales. Este numeral evidencia la importancia de determinar correctamente el valor del contrato, el cual se fundamenta, entre otros aspectos, en las cotizaciones obtenidas. Así, en aplicación del principio de transparencia, se da a conocer no solo el procedimiento de cálculo de dicho valor, sino también las razones que sustentan el monto final del contrato, permitiendo el control ciudadano y el ejercicio del derecho a la información.

El ideal, por tanto, es que estos precios se calculen con base en cotizaciones recibidas a través de la plataforma SECOP II, mediante la modalidad de solicitud de información a proveedores, mecanismo público que permite el acceso, conocimiento y eventual controversia por parte de cualquier ciudadano. De igual forma, el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en su literal c), refuerza este principio al establecer que deben definirse con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto contractual. En consecuencia, desde la solicitud de cotización deben incluirse todos los aspectos relacionados con los bienes y servicios, tales como calidad, condiciones de entrega, impuestos y contribuciones departamentales. De esta manera, quien presente su cotización podrá calcular con exactitud el costo del bien o servicio, las condiciones en que se contrataría y los factores que inciden en el precio, garantizando así la transparencia, la igualdad de oportunidades y la eficiencia del proceso contractual.

Finalmente, y para concluir este principio aplica desde la etapa previa del contrato, aportando un pilar para que el futuro contrato se lleve a buen término. Es así que el Consejo de Estado ha indicado que sobre este principio se edifica la igualdad, la objetividad, la neutralidad, dando claridad a las reglas de la selección del contratista; garantizando el derecho de contradicción¹⁹, así como de observar aquellas reglas que se disponen en los pliegos de condiciones o su equivalente, dentro de este principio se enmarca la publicidad de la actuación contractual.

A su vez la Corte Constitucional Señalo que el principio de transparencia busca garantizar la imparcialidad en la selección del contratista, lo que exige que la escogencia del contratista deba efectuarse a través de la licitación²⁰; como consecuencia el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 señala a la licitación como el mecanismo para la selección de los contratistas²¹.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. (2011). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 17.767 de 2011. M.P.: Olga Mélida Valle de la Hoz. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603>

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. (2002) Sentencia C-508 de 2002. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6264>

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. (2022). Sentencia SU-214 de 2022. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su214-22.htm>

3.2 PUBLICIDAD

La publicidad es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209). Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público²².

Dentro del análisis del principio de publicidad, encontramos su definición normativa en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la cual, en su artículo 3, numeral 9, establece que en virtud de este principio las autoridades deben dar a conocer al público y a los interesados, de manera sistemática y permanente, sin necesidad de petición previa, sus actos, contratos y resoluciones. Esto debe realizarse mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el uso de tecnologías que permitan la difusión masiva de dicha información, conforme a lo dispuesto en el Código. Además, cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, este no podrá exceder en ningún caso el valor real de la misma.

Ahora bien, desde la perspectiva de la contratación estatal, el principio de publicidad consagrado en la Ley 80 de 1993 se articula con el principio de transparencia, ya que ambos persiguen un mismo fin: garantizar la divulgación y visibilidad de las actuaciones administrativas dentro de la actividad contractual.

En este sentido, desarrollar el principio de publicidad en la contratación estatal implica actuar de forma clara, abierta e imparcial, permitiendo que los procesos contractuales sean accesibles en igualdad de condiciones para todos los interesados, asegurando así la selección objetiva y fortaleciendo la confianza ciudadana en la gestión pública²³.

Frente al tema central de este trabajo, resulta fundamental resaltar la importancia de la cotización dentro de la etapa precontractual, ya que al presentarse mediante

²² CORTE CONSTITUCIONAL. (2012). Sentencia C-711 de 2012. M.P.: Mauricio González Cuervo. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81314>

²³ DUQUE BOTERO, Juan David. (2021, enero 24). Los principios de transparencia y publicidad como herramientas de lucha contra la corrupción en la contratación del Estado. En: Revista Digital de Derecho Administrativo, n.º 24. DOI: 10.18601/21452946.n24.04. [En línea]. Disponible en: <https://revistas.uexnado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6654/9646#citations>

la plataforma **SECOP II**, se integra desde el inicio a la estructuración del estudio de mercado y adquiere un carácter público, transparente y verificable. Esta característica permite que la ciudadanía participe activamente en el control previo de la contratación, al poder revisar y controvertir las cotizaciones cuando se identifiquen precios notoriamente superiores o inferiores a los del mercado real. De este modo, se refuerza la transparencia en los procesos contractuales, se fomenta la igualdad de condiciones entre los oferentes y se garantiza una selección objetiva del contratista, en coherencia con los principios que orientan la función administrativa.

3.3. PLANEACIÓN

Para abordar el principio de **planeación**, es fundamental señalar que diversos autores coinciden en considerarlo un elemento esencial para el cumplimiento de los fines del Estado y la adecuada estructuración de los negocios jurídicos estatales. Este principio constituye el eje central del ejercicio de la función administrativa, aun cuando no se encuentre expresamente definido en la legislación contractual, su aplicación resulta indispensable para garantizar la eficiencia, coherencia y transparencia en la gestión pública.²⁴

No obstante, el principio de planeación, entendido en términos generales, se refiere al establecimiento de una estrategia orientada a alcanzar una serie de objetivos previamente definidos. En este sentido, el resultado del proceso de planeación se materializa en un plan que guía el accionar de la entidad y permite utilizar los recursos de manera eficiente y racional. Así, al vincular este concepto con el ámbito de la contratación estatal, se refuerza la idea de que una planeación adecuada no solo asegura el cumplimiento de los fines del Estado, sino que también previene improvisaciones, optimiza la gestión administrativa y contribuye a la transparencia en la ejecución de los procesos contractuales.²⁵

A partir de lo anterior, es pertinente resaltar la estrecha relación entre la cotización y el deber de planeación que tienen las Entidades Públicas, ya que este principio constituye un elemento esencial en la correcta gestión contractual. Tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, la planeación es parte fundamental del principio de economía, en tanto busca garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y responsable. En consecuencia, todo proceso de contratación debe contar con estudios, diseños, y análisis financieros y jurídicos previamente definidos, así

²⁴ SILVA-TENORIO, J. F. (2019). Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia

²⁵ CONCEPTO: (S.F.). Planeación en administración. [En línea]. Disponible en: <https://concepto.de/planeacion-en-administracion/#ixzz8TkHo9QPW>

como con un presupuesto debidamente sustentado, que asegure la viabilidad y el cumplimiento adecuado del proyecto desde su fase inicial.²⁶.

De la misma manera debe tenerse en cuenta que la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con la contratación estatal²⁷; es así que cuando se habla de establecer el presupuesto y conocer el mercado se busca a través de la solicitud de cotización a empresas que conocen el mercado y que se espera que los valores allí reflejados sean claros y se ajusten a la realidad del mercado; pues es evidente que cuando las cotizaciones no son reales ya el proceso contractual nace con falencias que se verán reflejados en sobrecostos, imposibilidad de cumplir el objeto contractual y porque no decirlo en falencias en cumplir con los fines del Estado.

En virtud de lo anterior y como ya se dijo la planeación, aunque no se consagra como un principio, si va ligada directamente al principio de economía con el cual se busca que los recursos no solo administrativos si no del erario sean eficientes y el contrato estatal sea eficaz, porque se considera que desde el principio para elaborar un correcto estudio de mercado la cotización cobre relevancia en el mismo.

Aquí sería bueno un párrafo sobre cómo nace la importancia de la planeación. Que no es precisamente un tema jurídico, sino más bien de corte económico, pero determinante de cara al cumplimiento de las obligaciones jurídicas del Estado Social de Derecho.

Ahora bien, desde el alcance de la administración, este principio, se encuentra desarrollado a través del articulado de la Constitución Política, de igual manera en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como en sus decretos reglamentarios. En las notas en cita se establece que un proceso contractual debe ir acompañado de un presupuesto, estudios técnicos, económicos, financieros y jurídicos, también del análisis de riesgos y las condiciones en las que se ejecutara el futuro contrato²⁸.

En virtud de lo anterior se identifica que este principio tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales. Así las cosas, implica que el

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. (2012) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 21489. Del 2012. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. [En línea]. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

²⁷ SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2009). Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública. En Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 42-43

²⁸ Ver artículos 4, 5 numerales 6, 7, 12, 13 y 14 del artículo 25; numeral 3 del artículo 26; numerales 1 y 2 del artículo 30; artículos 4, 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007; artículo 4 de la Ley 1508 de 2012; artículos 2.2.1.1.1.6.1 a 2.2.1.1.1.6.3 y Subsección 1 de la Sección 2 del Decreto 1082 de 2015.

negocio jurídico contractual deberá estar debidamente diseñado y pensado conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, dirigido al aseguramiento de la eficacia de la actividad contractual estatal, a la efectiva satisfacción del interés general, y a la protección del patrimonio público, aspectos que subyacen involucrados en todo contrato estatal, cuyo trasunto está en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y en la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. De ahí que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la ausencia de dicho principio ataca directamente la esencia misma del interés público, generando consecuencias nefastas no solo para el logro del objeto contractual, sino también para el interés general y para el patrimonio público²⁹.

De igual manera, Jaime Orlando Santofimio Gamboa³⁰ destaca que el principio de planeación, aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado, mantiene una relación directa e inmediata con los principios de interés general y legalidad. El autor advierte que la ausencia de una adecuada planeación vulnera el interés general y puede generar graves consecuencias, entre ellas el incumplimiento de los fines del Estado y la afectación del patrimonio público. En este sentido, la planeación adquiere una fuerza vinculante dentro de todo el proceso contractual estatal, convirtiéndose en un elemento indispensable para garantizar la eficiencia, la transparencia y la correcta gestión de los recursos públicos.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-300 de 2012, determina la importancia del principio de la planeación en el contrato de concesión bajos los presupuestos siguientes: (i) el deber de la entidad en realizar estudios previos adecuados, es decir todas aquellos estudios de factibilidad, ingeniería y demás que identifiquen de manea clara el objeto contractual, obligaciones riegos, precio; así como la estructura financiera y Lafuente de los recursos, pues este principio va directamente relacionado con los de economía, eficacia, eficiencia del Estado y la libre concurrencia³¹.

El principio de planeación está indisolublemente ligado a la proyección económica, financiera y presupuestal. En este sentido, toda entidad estatal debe contar de manera previa con las apropiaciones presupuestales correspondientes,

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 51489 de 2015. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [En línea]. Disponible en: <https://matallanaabogadosconsultores.com/sentencia-51489-2015-consejo-de-estado-cp-jaime-orlando-santofimio-accion-contractual/>

³⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, El contrato de concesión de servicios: coherencia con los postulados del estado social y democrático de derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos. Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, 2010, p.412.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL. (2012). Sentencia C-300 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48320>

determinando si el pago de las obligaciones derivadas del contrato será asumido dentro de la respectiva vigencia fiscal o, por el contrario, si será necesario tramitar la autorización de compromisos con cargo a vigencias futuras, conforme a lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y demás normas concordantes³².

En consecuencia, este principio constituye el pilar fundamental del contrato estatal, ya que a través de la planeación se definen las reglas que orientarán su ejecución: cuánto costará, en qué términos se desarrollará y si los recursos disponibles son suficientes para adquirir el bien o servicio requerido. En otras palabras, la planeación busca otorgar solidez y coherencia tanto al proceso contractual como al futuro contrato.

Asimismo, dentro de la etapa preparatoria del proceso contractual, la cotización cobra especial relevancia. La jurisprudencia y la doctrina coinciden en que una planeación adecuada exige, entre otros aspectos, la determinación precisa del precio del bien o servicio que el Estado pretende adquirir. Sin embargo, para que ello sea posible, la administración debe realizar un estudio de mercado que, por lo general, se construye a partir de la solicitud de cotizaciones a proveedores o conocedores del sector, con el fin de calcular los costos reales de los bienes o servicios.

Por tanto, cuando no se cuenta con cotizaciones suficientes o estas no cumplen con los mínimos requisitos ni reflejan las condiciones del mercado, el proceso de contratación se ve comprometido desde su origen. En tales casos, se vulnera el principio de planeación, afectando la transparencia, la eficiencia y la correcta utilización de los recursos públicos.

3.3.1. Economía. Para contextualizar este principio dentro del ordenamiento jurídico contractual, resulta pertinente citar a Paul Samuelson y William Nordhaus, quienes definen la economía como “el estudio de cómo la sociedad administra sus recursos escasos”. Según Samuelson, los recursos económicos son limitados, mientras que las necesidades y los deseos humanos son ilimitados; en consecuencia, la economía se ocupa de analizar cómo se toman las decisiones sobre qué producir, cómo producir y para quién producir, considerando la permanente escasez de recursos.³³

³² BETANCUR, GUILLERMO (2015): Aspectos Generales de la Contratación Estatal, en: Hoyos García, J. F., La Contratación Estatal. Una visión desde el Derecho Privado hacia lo público (Medellín, Diké)

³³ FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y CIENCIAS SOCIALES. (s.f.). Qué es la economía y cuáles son sus principales áreas de especialización. [En línea]. Disponible en: <https://facs.ort.edu.uy/blog/que-es-la-economia-y-cuales-son-sus-principales-areas-de-especializacion>

En tal sentido, la economía incide en todos los aspectos de nuestra vida, desde las decisiones que tomamos como individuos hasta el funcionamiento de las empresas, las organizaciones y los gobiernos. El estudio de la economía nos permite entender cómo se toman estas decisiones y cómo se relacionan con el bienestar de la sociedad.

Ahora respecto de ese principio, se le dio especial relevancia en el estatuto contractual, el cual lo consagró en el artículo 25 que al analizar los presupuestos de este principio es claro que el legislador buscaba hacer que el proceso contractual fuera más eficaz y eficiente, además de establecer y desarrollar varias reglas para el desarrollo del proceso contractual optimizando recursos y tiempo es así que el Consejo de Estado ha indicado que el principio de economía pretende que la actividad contractual "no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades; además de exigir a la administración cumplir con cada etapa y cada procedimiento dispuesto para llevar a cabo el proceso contractual; etapas que vienen desde la etapa precontractual"³⁴.

Para hablar de la etapa precontractual, sobre la cual se centra este trabajo, es importante resaltar que, para dar apertura a cualquier proceso de contratación, la Entidad debe contar no solo con los estudios y diseños requeridos, sino también con el respaldo presupuestal necesario que garantice la satisfacción de la necesidad institucional.

Debe señalarse que, a lo largo del proceso de investigación, tanto desde el ámbito legal, doctrinal como jurisprudencial, no se hace una referencia expresa al análisis de precios derivado directamente de las cotizaciones; sin embargo, sí se aborda el tema en la Guía para la elaboración de estudios del sector de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, específicamente en el acápite 1.3.4. Estudio de mercado, donde se hace referencia a la Revisión de precios por solicitud de cotizaciones³⁵.

Como se ha mencionado, cuando se alude al principio de economía, este suele entenderse como la optimización de los recursos. No obstante, su desarrollo normativo y práctico se orienta principalmente a la eficiencia de los procesos, los procedimientos, los respaldos presupuestales y otros aspectos de carácter formal. Sin embargo, la verdadera eficacia de los recursos también implica una valoración económica, que en muchas ocasiones no recibe la misma atención en la etapa precontractual. En este sentido, se hace necesario reflexionar sobre la importancia

³⁴ CONSEJO DE ESTADO, Op. cit., p. 24.

³⁵ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para la elaboración de estudios del sector. Versión 2, 15 de agosto de 2025. [En línea]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/Guia-para-la-elaboracion-de-estudios-del-sector-Original-Firmado.pdf>

de promover cotizaciones reales y ajustadas al mercado competitivo, garantizando así una planeación sólida y coherente con la realidad financiera.

En síntesis, el principio de economía no ha sido desarrollado plenamente desde una perspectiva económica en términos de valor, lo que deja sin suficientes herramientas no solo a las Entidades públicas, sino también a los proveedores, contratistas y oferentes que participan en el proceso contractual.

3.4 RESPONSABILIDAD

Para comprender este principio, resulta pertinente acudir a la definición de la *Real Academia Española*, la cual indica que es “*Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal*”³⁶. De igual forma, se refiere a la responsabilidad como “*Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado*”³⁷. En este sentido, la responsabilidad puede entenderse como la obligación que tiene toda persona de responder por sus actos y por las consecuencias derivadas de estos.

En concordancia con lo anterior, es importante destacar que en la *Carta Política* se reconoce la responsabilidad tanto de los habitantes como del Estado, particularmente frente al *daño antijurídico imputable al Estado* derivado de la acción u omisión de las autoridades públicas.

Asimismo, la *responsabilidad* se desarrolla en el artículo 6 de la *Constitución Política de 1991*, el cual, según *Roque Enrique Conrado*, constituye la esencia de todos los principios³⁸ de la contratación estatal. Este autor resalta que todas las actuaciones de los servidores públicos deben regirse por los mandatos constitucionales y legales, de manera que no pueden improvisar ni actuar a su libre albedrío, tal como lo señala el doctor Conrado.

En el mismo sentido, la *Corte Constitucional*, en sentencia de 1993³⁹, subrayó la importancia de incluir el principio de responsabilidad del funcionario público en la *Carta Política*, al considerarlo una pieza fundamental para la seguridad jurídica y el orden social dentro del *Estado Social de Derecho*.

³⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA – RAE. (s.f.) «Responsabilidad». Diccionario de la lengua española [en línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es/responsabilidad>

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ ROQUE, Luis Conrado. Los principios en la contratación estatal. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2012, p. 57.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL (1993). Sentencia C-337 de agosto de 1993. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. [En línea]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-337-93.htm>

De igual manera, el artículo 123 de la *Constitución Política* establece de forma clara que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad. Desde la perspectiva del principio de responsabilidad, esto implica que deben cumplir con las normas y, en caso de no hacerlo, se convierten en sujetos de sanción disciplinaria.

Por otra parte, en el ámbito de la *contratación estatal*, se impone al servidor público la obligación de ejercer una rigurosa vigilancia sobre el proceso contractual, especialmente desde su etapa precontractual, lo cual incluye la evaluación objetiva de las propuestas⁴⁰, y es precisamente en esta etapa inicial donde debe prestarse especial atención, ya que un error en la planeación puede afectar el resto del proceso y la ejecución del contrato. Tales fallas pueden generar incumplimientos y responsabilidades tanto para el servidor público como para el contratista. Cabe recordar que este último también asume responsabilidades en la fase contractual, según lo dispuesto en el *Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*, específicamente en sus numerales 6, 7 y 8.

En este sentido, la *sentencia No. 21489 de 2012*, con ponencia de la consejera *Ruth Stella Correa Palacio*, precisó que los contratistas, asesores, consultores e interventores pueden responder penal y civilmente por sus actuaciones contractuales o precontractuales. En particular, los contratistas serán responsables cuando presenten propuestas con condiciones económicas o técnicas artificialmente bajas, con el propósito de obtener la adjudicación del contrato⁴¹.

De acuerdo con lo anterior, en el desarrollo de la contratación estatal —como medio para cumplir los fines del Estado— el principio de responsabilidad adquiere gran relevancia, especialmente en el *artículo 26 del Estatuto Contractual*, que contiene ocho numerales que orientan su aplicación

En primer lugar, este artículo establece la responsabilidad del servidor público en la vigilancia de la ejecución contractual y en el cumplimiento de los fines estatales, así como en la protección de los derechos de los participantes en la actividad contractual.

En segundo lugar, en concordancia con la Constitución Política, también regula la responsabilidad derivada de las acciones u omisiones antijurídicas del servidor

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia 17767 de 2011; Consejera Ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 21489 de 2012; Consejera Ponente; RUTH STELLA CORREA PALACIO

público, imponiendo el deber de indemnizar los daños mediante la acción de repetición. Además, atribuye responsabilidad a los contratistas por la formulación de precios artificialmente bajos, por ocultar inhabilidades o incompatibilidades y por la calidad del bien o servicio contratado.

Finalmente, el principio de responsabilidad se erige como uno de los pilares esenciales del ejercicio de la función pública y de la contratación estatal, al garantizar que tanto los servidores públicos como los contratistas respondan por sus actuaciones dentro del marco de la legalidad, la transparencia y la ética. Este principio no solo busca prevenir la arbitrariedad y los actos contrarios al interés general, sino también fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. En consecuencia, la responsabilidad, entendida como deber jurídico y moral, constituye un elemento indispensable para la consolidación del Estado Social de Derecho y para el cumplimiento efectivo de los fines públicos.

ANÁLISIS DE LA COTIZACIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La cotización en los procesos de adquisición de bienes y servicios adquiere una relevancia fundamental dentro de la etapa precontractual, ya que constituye el punto de partida para una adecuada planeación. En esta fase, la Entidad Estatal determina, de manera clara y objetiva, cuánto puede llegar a costar un bien o servicio, y con base en ello, define el presupuesto oficial del proceso de contratación

Con el fin de desarrollar esta idea, es pertinente iniciar con el análisis del principio de planeación, entendido desde la perspectiva del principio de economía. En este sentido, al momento de planear, la Entidad debe identificar con precisión su necesidad, establecer la forma en que la va a satisfacer, definir el presupuesto disponible para cubrirla y determinar los diseños, planos, autorizaciones y estudios requeridos para llevar a cabo el proceso contractual.

En el caso que aquí se estudia, el análisis se centrará en el aspecto económico, es decir, en determinar *cuánto cuesta, quién lo ofrece* y con qué recursos presupuestales se cuenta para atender la necesidad pública, que en última instancia busca dar cumplimiento a los fines del Estado. De acuerdo con lo dispuesto en el *Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”*, se establecen los requisitos mínimos que deben contener los estudios previos. En el numeral 4 de dicha norma se dispone que estos estudios deben incluir el valor estimado del contrato y su justificación; y, cuando el valor se determina por precios unitarios, debe incorporarse la metodología utilizada para su cálculo y los soportes correspondientes⁴².

En virtud de lo anterior, en este capítulo se analizará, en primer lugar, el requisito del valor estimado, entendido como la determinación del costo que representa para la Entidad Pública la adquisición de un bien o servicio, a la luz de los principios que orientan la contratación estatal y la función pública.

⁴² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Numeral 4 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 ‘Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional’”, [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

CAPITULO II. ¿PORQUE ALGUNAS EMPRESAS PRIVADAS NO PRESENTAN COTIZACIONES PARA LOS ESTUDIOS DE MERCADO?

Identificar las posibles causas por las cuales las empresas privadas no presentan cotizaciones resulta fundamental para comprender una de las principales dificultades que enfrentan las entidades públicas en la etapa *de planeación de los* procesos de contratación. Como se ha mencionado, las cotizaciones son un elemento esencial para la correcta elaboración de los estudios de mercado, tal como se establece en la *Sección 2, Estructura y documentos del proceso de contratación; Sub-sección 1, Planeación, Artículo 2.2.1.1.2.1.1., Estudios y documentos previos*, donde se detalla la información que debe contener cada estudio previo.

Con el propósito de identificar las causas por las cuales algunas empresas no responden a las solicitudes de cotización, ya sea a través de la plataforma SECOP II o por correo electrónico, se aplicó una encuesta dirigida a personas que contratan o han contratado con el Estado, especialmente con el Ejército Nacional y el SENA en la región de Boyacá. Esta encuesta se realizó mediante el aplicativo Google Forms.

El objetivo de esta actividad fue conocer las razones por las cuales las empresas privadas no presentan cotizaciones ni responden a las solicitudes de información en la plataforma SECOP II. Para ello, se encuestó a un grupo de personas y empresas con experiencia en contratación estatal, particularmente con las entidades mencionadas en procesos de contratación de bienes y servicios. De esta manera, se buscó identificar los factores que dificultan la obtención de cotizaciones, aspecto que representa un verdadero reto para la elaboración de los estudios previos en la fase de planeación del proceso de contratación.

Es importante resaltar que, tal como lo define la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en la Guía de Elaboración de Estudios de Sector - GEES, el estudio de mercado permite comprender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial del proceso de contratación⁴³, comprendiendo el análisis de los precios del mercado para los bienes y/o servicios que se requiere adquirir.

Antes de presentar los resultados de la encuesta, y para mayor claridad, es preciso conocer algunos puntos clave sobre la plataforma SECOP II, teniendo en cuenta que parte de la encuesta aborda las razones por las cuales no se cotiza a través de esta herramienta.

⁴³ COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Op. cit., p. 15.

Debe destacarse que la aplicación de una encuesta a un grupo determinado de personas permite obtener datos reales, sin recurrir a suposiciones sobre las causas o posibles soluciones, y brinda herramientas que permiten contextualizar el tema y desarrollar propuestas concretas para mejorar el proceso investigativo.

Por tanto, antes de analizar las respuestas obtenidas, resulta pertinente presentar una breve descripción de la plataforma SECOP II, con el fin de comprender el contexto en el cual se desarrolló la encuesta.

2.1 QUE ES SECOP

Mediante el Decreto 4170 de 2011, por el cual se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se estableció como objetivo principal desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los participantes en los procesos de compras y contratación pública, con el propósito de lograr mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado⁴⁴. Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007, artículo 3, en el cual se señala que los actos derivados de las actividades tanto precontractuales como contractuales pueden llevarse a cabo por medios electrónicos, de acuerdo con la Ley 527 de 1999 *“Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”*. Esta normativa, desde su artículo 1, abrió la posibilidad de aplicar todo tipo de información mediante mensajes de datos, definiendo y reglamentando su acceso y uso, así como el comercio electrónico y las firmas digitales. De esta manera, se sentaron las bases para la contratación pública electrónica, lo que posteriormente condujo a la creación de la plataforma SECOP.

En un comienzo, SECOP I funcionó como una plataforma de carácter informativo, tal como lo dispuso el Decreto 3485 de 2011 *“Por el cual se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones”*. Dicho decreto estableció dos fases para su implementación, como lo explica el artículo 2, y en su artículo 5 definió el objeto de la primera fase: habilitar los procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía para el trámite, notificación y publicación de los actos a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP Transaccional, etapa 1. En este sentido, desde su parte considerativa, el Decreto 3485 precisó que el SECOP operaba inicialmente en una fase informativa, mediante la publicación de la información contractual.

⁴⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Artículo 2°. Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Decreto 4170 de 2011. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

Cabe recordar que, previamente, mediante el Decreto 2178 de 2006, se había creado el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades públicas, el cual reemplazó al Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), operado por la Contraloría General de la República.⁴⁵

Ahora bien, Con la entrada en funcionamiento de la plataforma SECOP II, correspondiente a la fase 2, se buscó dar uniformidad a la información oficial de la contratación realizada con recursos públicos, tal como se indica en las consideraciones del Decreto 3485 de 2011. Asimismo, la creación de esta nueva fase tuvo como finalidad promover la interacción entre los actores contractuales, los entes de control y la ciudadanía en general⁴⁶.

En consecuencia, SECOP II se consolidó como una plataforma transaccional entre el Estado —es decir, todas las entidades públicas— y los proveedores. A través de ella, las entidades pueden crear, evaluar y adjudicar los procesos de contratación, mientras que los proveedores tienen la posibilidad de acceder a las oportunidades disponibles, presentar observaciones y realizar ofertas en línea. Con ello se busca no solo garantizar la eficiencia y transparencia en la contratación pública, sino también establecer reglas claras que promuevan la igualdad de condiciones y la selección objetiva de los contratistas, en beneficio del interés estatal, tal como lo define la Agencia Nacional de Contratación Pública.

Actualmente, la plataforma vigente es SECOP II, correspondiente a la segunda fase de implementación del sistema electrónico para la contratación estatal. En esta, las entidades públicas crean sus procesos de contratación conforme a las modalidades y parámetros normativos previamente establecidos. De igual manera, se incluyen otras modalidades de adquisición, como los instrumentos de agregación de demanda denominados Acuerdos Marco de Precios, y la compra directa a través de grandes almacenes.

Por último, dentro de las modalidades reglamentadas por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, se encuentra la solicitud de información a proveedores, uno de los instrumentos centrales sobre los cuales recae el análisis del presente trabajo.

⁴⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Artículo 1 del Decreto 2178 de 2009 “Por medio del cual se crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública”. Derogado por el artículo 25 del Decreto 3485 de 2011 “Por el cual se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones”. [En línea]. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República, 2009. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=20808

⁴⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Artículo 1 del Decreto 3485 de 2011 “Por el cual se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones”. [En línea]. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República, 2011. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44034>

2.2 QUE ES LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN A PROVEEDORES

Como ya se indicó, entre los diversos mecanismos establecidos en la plataforma SECOP II se encuentra el tipo de proceso denominado solicitud de información a proveedores. Este no constituye un proceso de selección de contratista, sino un mecanismo mediante el cual se solicita información con el propósito de identificar o comprender la dinámica de los precios y, en consecuencia, establecer el presupuesto oficial. Se trata, por tanto, de una fase correspondiente a la etapa de planeación que forma parte del estudio previo.

De este modo, la Entidad Estatal, a través de dicho mecanismo, realiza formalmente la solicitud de información por medio de la plataforma SECOP II a los distintos proveedores. El objetivo es recopilar datos, conformar listas de posibles oferentes y analizar los precios del mercado de los bienes y servicios requeridos, tal como lo explica la Guía de elaboración de estudios de sector.

No obstante, al consultar la *Guía rápida para hacer solicitudes de información a proveedores a través del SECOP II*⁴⁷, disponible en la misma plataforma, se evidencia desde la introducción que “aprenderá cómo usar el SECOP II para hacer sus cotizaciones en línea (insumo para elaborar sus estudios o análisis del sector)”. A partir de esta afirmación, es posible derivar dos conclusiones principales.

La primera es que, como se ha venido planteando en este capítulo, la solicitud de información a proveedores tiene como finalidad solicitar cotizaciones. Entre sus características se establece, por ejemplo, la existencia de un cronograma que fija plazos tanto para que los posibles proveedores realicen aclaraciones sobre los bienes o servicios a cotizar, como para la presentación de las respectivas propuestas económicas.

La segunda conclusión radica en que la Guía rápida para hacer solicitudes de información a proveedores a través del SECOP II está dirigida a las Entidades Públicas que emplean la plataforma en calidad de compradores.

Por otra parte, al analizar las funcionalidades de este módulo de SECOP II, se observa que las cotizaciones emitidas por los proveedores interesados son

⁴⁷COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. *Guía rápida para hacer solicitudes de información a Proveedores a través del SECOP II*. [En línea]. Disponible en: https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170813_guia_solicitudinformacionproveedores.pdf

publicadas directamente en la cuenta SECOP de la entidad, lo que garantiza la publicidad y transparencia de esta fase de planeación. Asimismo, al crear la solicitud, el sistema genera automáticamente una lista de posibles proveedores que ofrecen los bienes o servicios asociados a los códigos de Naciones Unidas vinculados al proceso. Esto constituye un insumo relevante para el estudio de sector, pues permite identificar el número potencial de oferentes y, al mismo tiempo, conocer nuevos proveedores que podrían participar en futuras contrataciones.

Cabe resaltar que, entre las herramientas disponibles para la elaboración de los estudios de sector, se incluyen mecanismos que facilitan la realización del estudio de mercado, entre ellos la revisión de precios mediante cotizaciones. Este insumo resulta esencial dentro de la etapa de planeación, ya que permite estimar el costo del bien o servicio y, con base en ello, determinar el presupuesto oficial.

En consecuencia, las Entidades Públicas utilizan esta funcionalidad debido a que el módulo de Solicitud de información a proveedores en SECOP II ofrece un medio eficiente y transparente para la recolección de cotizaciones. Al igual que el resto de la plataforma, este mecanismo asegura la publicidad de los procesos contractuales desde su fase inicial de planeación.

Finalmente, realizadas estas precisiones conceptuales y funcionales, se procede al análisis de la encuesta, con el fin de valorar la aplicación práctica de este mecanismo dentro de la gestión contractual pública.

2.3 ANÁLISIS DE LA ENCUESTA

Se construyó una encuesta compuesta por ocho preguntas, aplicada mediante la plataforma Google Forms. Las tres primeras preguntas correspondieron a datos básicos como nombre, razón social y tipo de persona. Este instrumento, en total, fue respondido por 46 participantes, obteniéndose los siguientes resultados:

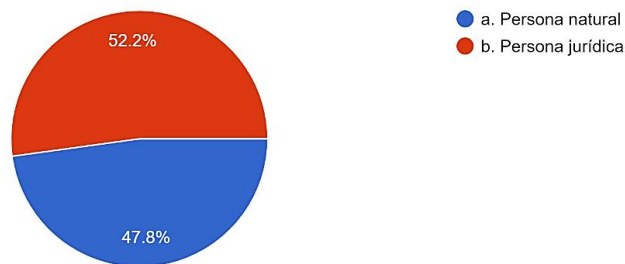
Las preguntas 1 y 2 solicitaron información general (nombre y razón social); por tanto, no serán objeto de análisis en este apartado, dado que no resultan relevantes para el propósito del estudio. Sin embargo, se resalta la importancia de contar con dichos datos, pues permiten verificar la autenticidad de los encuestados y la fiabilidad de la información suministrada.

En consecuencia, el análisis que se presenta a continuación se centra en los datos que aportan elementos de valor frente al problema de investigación, iniciando con la pregunta número tres:

PREGUNTA No. 3: TIPO DE PERSONA

Figura 1. Tipo de persona

3. Tipo de persona
46 respuestas



Fuente: Autor

Como se observa en la gráfica anterior, el 52,2 % de las personas que respondieron la encuesta corresponde a personas jurídicas, mientras que el 47,8 % son personas naturales. Es importante resaltar que los participantes en la encuesta han contratado o actualmente contratan con el Estado, especialmente con entidades como el Ministerio de Defensa y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

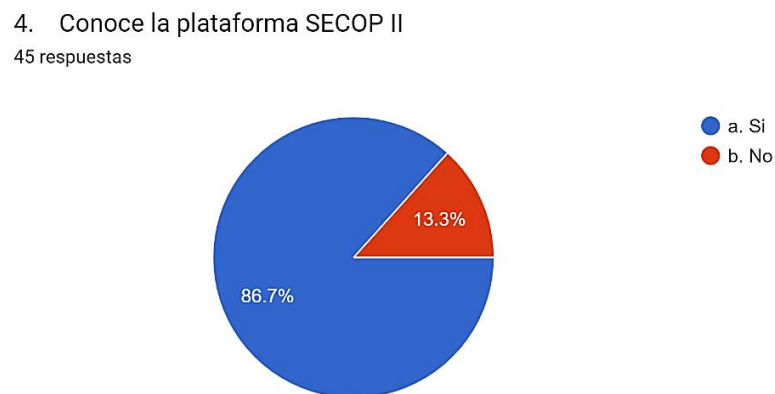
De lo anterior se infiere que la encuesta fue respondida por un número ligeramente mayor de personas jurídicas que de personas naturales, lo que sugiere que en los procesos de contratación pública existe una mayor participación de las primeras. Esto resulta coherente si se considera que la constitución formal de empresas tiene una incidencia significativa al momento de acceder a dichos procesos, dado que las personas jurídicas cuentan con mayores ventajas en términos de capacidad operativa, respaldo financiero y cumplimiento de requisitos legales. Además, la creación de empresas cumple un papel fundamental como motor de las economías emergentes y del desarrollo social, en la medida en que su formalización contribuye al fortalecimiento de la economía nacional.

Por otra parte, al revisar las estadísticas publicadas en el sitio web del Registro Único Empresarial y Social (RUES) (<https://www.rues.org.co/RM>), se evidencia que existen más de 1 millón de personas jurídicas inscritas en el registro mercantil. No obstante, dichas cifras contrastan con los resultados de la encuesta, ya que el mismo portal reporta más de 1,5 millones de personas naturales registradas, lo que indica que, en términos generales, hay un número mayor de personas naturales inscritas que jurídicas.

Visto lo anterior se puede concluir que, aunque en el país predomina el registro de personas naturales, la tendencia en los procesos de contratación pública — particularmente en las entidades del orden nacional, como el Ministerio de Defensa y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA— muestra una participación más activa de las personas jurídicas. Esto refuerza la importancia de la formalización empresarial como estrategia para acceder de manera efectiva y competitiva al mercado estatal.

PREGUNTA No. 4 CONOCE LA PLATAFORMA SECOP II

Figura 2. Conocimiento de la plataforma SECOP II



Fuente: Autor

En relación con la pregunta número 4, referida al conocimiento de la plataforma SECOP II, el 86,7 % de los encuestados manifestó conocerla, mientras que el 13,3 % indicó no tener un conocimiento pleno de la misma, aunque ha tenido algún tipo de contacto o interacción. Este contacto puede haberse dado en calidad de contratistas o mediante la presentación de ofertas a través de la plataforma, tal como se evidencia en la gráfica correspondiente.

Por otra parte, se puede observar que la mayoría de quienes respondieron la encuesta ha interactuado directamente con la plataforma, lo que permite inferir dos posibles razones por las cuales algunos usuarios no responden a las solicitudes de información a proveedores.

En primer lugar, aunque conocen la plataforma, no dominan su manejo integral. Es decir, saben de su existencia y reconocen que constituye el principal medio a través del cual se gestionan los procesos de contratación estatal en sus distintos niveles, pero su uso se limita a funciones básicas. En muchos casos, su experiencia se

circunscribe al rol de contratistas, participando únicamente en el módulo de presentación de ofertas, consulta de procesos, formulación de observaciones y demás actuaciones relacionadas con la actividad contractual.

Por consiguiente, el conocimiento que poseen sobre la plataforma resulta restringido, dejando de lado otros módulos que ofrece el SECOP II, como el de Solicitud de información a proveedores, correspondiente a la etapa precontractual y de planeación. En algunos casos, aunque reconocen la existencia de dicho módulo, desconocen su finalidad o el procedimiento para responder a las solicitudes emitidas por las entidades públicas.

En segundo lugar, se identifican participantes que afirman conocer la plataforma, pero sin haber utilizado ninguno de sus módulos, limitándose a saber que existe, sin mostrar interés en aprender su funcionamiento.

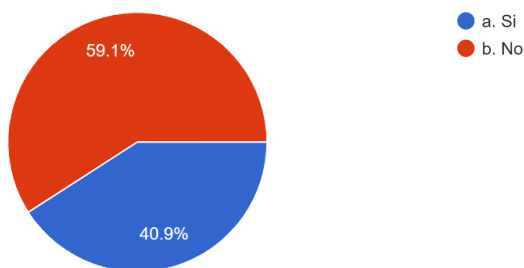
De esta manera, la siguiente pregunta del instrumento de recolección de información se orienta específicamente a determinar si los encuestados han respondido solicitudes de información a proveedores mediante la plataforma SECOP II, con el fin de profundizar en las causas de dicha falta de participación.

PREGUNTA No. 5: EN CASO AFIRMATIVO, ¿USTED HA RESPONDIDO A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN DE PROVEEDORES QUE PRESENTAN LA ENTIDADES PÚBLICAS A TRAVÉS DE LA PLATAFORMA SECOP II?

Figura 3. Respuesta a las solicitudes de información de proveedores de las Entidades Públicas a través de SECOP II

5. En caso afirmativo, ¿usted ha respondido a las solicitudes de información de proveedores que presentan la Entidades Públicas a través de la plataforma SECOP II?

44 respuestas



Fuente: Autor

De acuerdo con los resultados obtenidos, se evidencia que más de la mitad de los encuestados manifestó no responder a este tipo de solicitudes, tal como se muestra en la gráfica correspondiente.

En este punto, al abordar directamente el objetivo central de la encuesta, la formulación de la pregunta permitió identificar que el mecanismo de solicitud de información a proveedores no obtiene la respuesta esperada dentro de la plataforma ni por parte de las entidades públicas que la utilizan. Esta situación hace necesario analizar las posibles causas de dicha falta de respuesta.

Una de las principales razones podría encontrarse en la misma denominación del módulo, cuyo nombre puede prestarse a interpretaciones diversas. Es posible que muchas empresas no respondan a estas solicitudes debido al desconocimiento de la función real del módulo o porque la expresión solicitud de información a proveedores no les resulta clara ni genera interés dentro de sus actividades contractuales.

Asimismo, al examinar el término, se observa que no guarda una asociación directa con la acción de cotizar, lo que puede inducir a confusión. La expresión “solicitud de información” puede entenderse de múltiples formas —por ejemplo, como un requerimiento de datos generales o administrativos— y no necesariamente como una invitación a presentar cotizaciones. Sin embargo, el propósito de este mecanismo dentro del SECOP II es precisamente recopilar cotizaciones como insumo esencial para la elaboración de los estudios de mercado en la fase de planeación contractual.

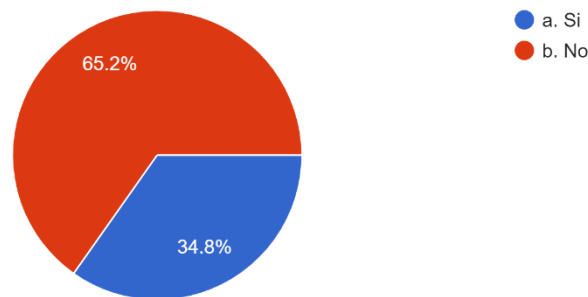
En consecuencia, la falta de claridad conceptual sobre el alcance y finalidad del módulo podría explicar en gran medida la baja participación de los proveedores en la atención de estas solicitudes, lo que refleja la necesidad de fortalecer los procesos de difusión y capacitación respecto al uso adecuado de esta herramienta dentro del sistema de contratación pública.

PREGUNTA No. 6: ¿USTED HA RESPONDIDO A LAS SOLICITUDES DE COTIZACIÓN QUE SOLICITAN LAS ENTIDADES PÚBLICAS POR OTROS MEDIOS (CORREO ELECTRÓNICO, PÁGINA WEB)?

Figura 4. Respuesta a solicitudes de cotización a Entidades Públicas a través de otros medios

6. ¿Usted ha respondido a las solicitudes de cotización que solicitan las Entidades Públicas por otros medios (correo electrónico, página Web)?

46 respuestas



Fuente: Autor

Ahora bien, en relación con la solicitud de cotizaciones y considerando que la plataforma SECOP II, en su fase precontractual, no resulta del todo relevante para las empresas del sector privado, las Entidades Públicas se ven en la necesidad de recurrir a otros mecanismos para obtener dicha información. Entre estos medios alternativos se encuentran el correo electrónico y las publicaciones en páginas web institucionales.

No obstante, tal como se evidencia en la gráfica correspondiente, la respuesta a las solicitudes de cotización enviadas por estos canales tampoco arroja resultados favorables. En efecto, solo el 34.8 % de los encuestados manifestó responder a dichas solicitudes, mientras que el 65.2 % indicó no hacerlo. Esto refleja que, para la mayoría de las empresas, atender las solicitudes de cotización remitidas por medios distintos a la plataforma SECOP II no reviste mayor importancia, lo que permite concluir que existe un bajo interés en participar en este tipo de requerimientos para la provisión de bienes y servicios.

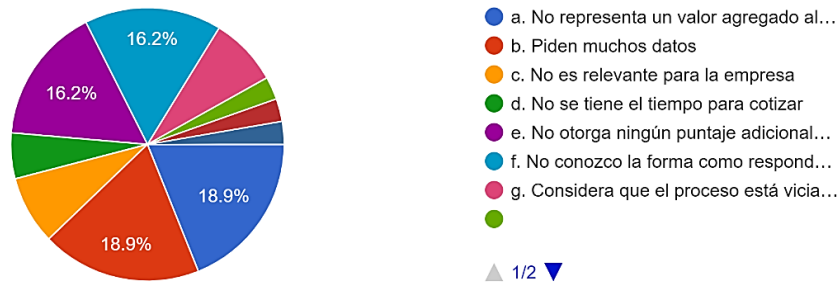
Asimismo, puede inferirse que las empresas no perciben un valor agregado en responder a las solicitudes de cotización enviadas por las Entidades Públicas, lo cual podría estar asociado a factores como la falta de incentivos, la complejidad de los procesos o la escasa probabilidad de resultar seleccionadas. Algunas de estas posibles razones se profundizan en el análisis de la siguiente pregunta.

PREGUNTA No. 7: EN CASO DE NO RESPONDER A LAS SOLICITUDES DE COTIZACIÓN O LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN A PROVEEDORES INDIQUE POR CUÁL DE LAS SIGUIENTES RAZONES NO RESPONDE

Figura 5. Razones por las que no responde a solicitudes de cotización o información

7. En caso de no responder a las solicitudes de cotización o la solicitud de información a proveedores indique por cuál de las siguientes razones no responde:

37 respuestas



7. En caso de no responder a las solicitudes de cotización o la solicitud de información a proveedores indique por cuál de las siguientes razones no responde:

37 respuestas



Fuente: Autor

Aunando las respuestas de las dos preguntas anteriores, se indagó a los encuestados sobre las causas por las cuales no responden a las solicitudes de cotización. Para ello, se propusieron siete posibles opciones y una octava, correspondiente a “otra razón”, en caso de no estar de acuerdo con las opciones planteadas.

Las alternativas fueron las siguientes:

- a. No representa un valor agregado al momento de presentar oferta en el proceso contractual.
- b. Piden muchos datos.
- c. No es relevante para la empresa.
- d. No se tiene el tiempo para cotizar.
- e. No otorga ningún puntaje adicional al momento de competir en un proceso de contratación.
- f. No conozco la forma como responder a las solicitudes.
- g. Considera que el proceso está viciado.

Del análisis de los resultados se evidencia que las causas son diversas y no se concentran en un único factor. Por ejemplo, las opciones *“No representa un valor agregado al momento de presentar oferta en el proceso contractual”* y *“Piden muchos datos”* obtuvieron un 18.9 %, mientras que *“No otorga ningún puntaje adicional al momento de competir en un proceso de contratación”* y *“No conozco la forma como responder a las solicitudes”* alcanzaron un 16.2 %.

Estos resultados permiten concluir que las empresas no presentan cotizaciones principalmente porque no perciben un valor agregado al hacerlo. Es decir, no identifican beneficios concretos en participar en esta fase, sino que lo consideran un desgaste de recursos físicos, humanos y de tiempo. Esta percepción se relaciona con la queja de que *“piden muchos datos”*, ya que, al no encontrar ventajas, los proveedores ven la respuesta a las solicitudes como un trámite complejo y poco útil.

En este sentido, es necesario revisar los datos básicos requeridos en las solicitudes de información a proveedores en la plataforma SECOP II, pues para poder responderlas se requiere que el proveedor esté inscrito y habilitado para acceder al módulo correspondiente. No obstante, al verificar la página de SECOP II, se observa que en el módulo de proveedores no existe un manual o guía sobre cómo responder a las solicitudes de información. Esto refuerza una de las causas identificadas en la encuesta: *“No conozco la forma como responder a las solicitudes”*, respuesta que obtuvo un 16.2 %, reflejando una limitación importante de conocimiento y orientación en el uso de la plataforma.

Por otro lado, desde la perspectiva de la empresa privada, el objetivo principal de su participación en procesos de contratación es obtener rentabilidad. En consecuencia, la presentación de cotizaciones para Entidades Estatales no les genera beneficios económicos directos, por lo que no se percibe como una actividad prioritaria ni relevante dentro de la fase precontractual o de planeación.

Aunque con menor frecuencia, otras causas reportadas incluyen la falta de tiempo, la irrelevancia del proceso y la percepción de que este “está viciado”. Es importante destacar, además, el argumento expresado por uno de los encuestados, quien manifestó: *“En algunas oportunidades se ha ayudado con la cotización para estudios de mercado y, una vez se abre la convocatoria o proceso, los factores de escogencia son el precio. Pasa en procesos por subasta y mínimas cuantías, en donde los porcentajes de descuento son altísimos y, al momento de suministrar y/o ejecutar el contrato, no se tienen en cuenta fichas y/o características técnicas de los bienes por parte de los supervisores, al ser de desconocimiento total cómo se evalúan o revisa el cumplimiento de características y especificaciones técnicas.”*

Este testimonio permite observar una percepción recurrente entre los proveedores: la falta de igualdad de condiciones al momento de competir. Algunos oferentes cuentan con mayor capacidad económica para ofrecer descuentos significativos, mientras que otros no, lo que genera una sensación de desventaja en el proceso de selección.

Asimismo, se perciben deficiencias en la etapa de ejecución contractual. Algunos encuestados consideran que la supervisión no se ejerce de manera adecuada, ya que no se exige el cumplimiento de las fichas técnicas ni se verifican las especificaciones del bien o servicio contratado.

De lo anterior se desprende que, desde la óptica del oferente, las Entidades Estatales presentan fallas tanto en la supervisión como en el conocimiento del proceso contractual por parte de los funcionarios encargados. A ello se suma la percepción de que la ejecución contractual está viciada desde su planeación, dado que, aunque en esta se exigen fichas técnicas detalladas, en la práctica no se hace seguimiento a su cumplimiento. Esto genera la idea de que elaborar una cotización ajustada a las necesidades de la Entidad es una pérdida de tiempo.

En consecuencia, desde la perspectiva del sector privado, la presentación de cotizaciones se percibe como un formalismo carente de impacto real. Se considera que, al final del proceso, el bien o servicio adjudicado no corresponde al inicialmente cotizado, lo que debilita la confianza en el sistema.

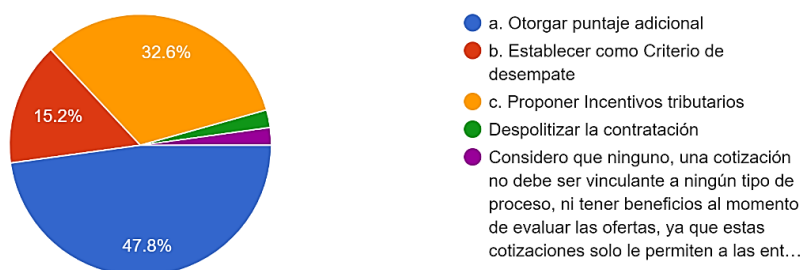
Finalmente, y a partir de lo expuesto, en la siguiente pregunta se propusieron posibles incentivos para determinar si la implementación de mecanismos de estímulo podría motivar a las empresas privadas a participar de manera más activa en la presentación de cotizaciones, tal como se analizará en las respuestas de la Pregunta No. 8.

PREGUNTA No. 8: CUAL SERÍA UNA FORMA DE INCENTIVO PARA PRESENTAR COTIZACIONES:

Figura 6. Formas de incentivos para motivar la presentación de cotizaciones

8. Cual sería una forma de incentivo para presentar cotizaciones:

46 respuestas



Fuente: Autor

Una vez identificadas las posibles causas por las cuales algunas empresas privadas no presentan cotizaciones o no responden a las solicitudes de información a través de la plataforma SECOP II, dentro del mismo cuestionario se propusieron diversas alternativas para incentivar su participación. Los encuestados respondieron en los siguientes términos:

Entre las opciones planteadas, se destaca que el incentivo de otorgar puntaje adicional obtuvo un 47.8 %, siendo este el más atractivo para los participantes en los procesos de contratación. Esto indica que las empresas valoran que el hecho de cotizar o responder solicitudes de información se refleje positivamente en la evaluación de las ofertas. Este criterio, al igual que los demás mecanismos propuestos, será desarrollado con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Por otra parte, otra de las respuestas con mayor aceptación fue la propuesta de establecer incentivos tributarios, los cuales podrían representar un alivio económico para las empresas. Estos incentivos podrían materializarse en beneficios como tarifas diferenciales en el IVA, reducciones en la declaración de renta o en el impuesto al consumo (impoconsumo), medidas que estimularían la participación del sector privado en la fase precontractual de los procesos de contratación estatal.

Asimismo, una propuesta que llamó la atención de los encuestados fue la de utilizar la respuesta a las solicitudes de información o cotización como criterio de

desempate. Esta idea se relaciona con lo establecido en el marco normativo de la Ley 2069 de 2020, que busca impulsar el emprendimiento en Colombia, y su Decreto Reglamentario 1860 de 2021, el cual modificó y adicionó el Decreto 1082 de 2015, estableciendo doce criterios de desempate orientados a fomentar el emprendimiento desde diferentes ámbitos sociales y culturales.

Entre otras respuestas relevantes incluidas por los encuestados, se destacan dos observaciones que vale la pena analizar. La primera hace referencia a la necesidad de “despolitizar la contratación”, mientras que la segunda corresponde a una apreciación más general:

“Considero que ninguno, una cotización no debe ser vinculante a ningún tipo de proceso, ni tener beneficios al momento de evaluar las ofertas, ya que estas cotizaciones solo le permiten a las entidades hacer un sondeo de mercado. Se debería mejor establecer o estandarizar formatos para la cotización y dejar en resumen lo que se requiere cotizar, para que las empresas no entren en tiempos adicionales en su elaboración. Es decir, facilitarles el trabajo.”

En cuanto a la primera propuesta, despolitizar la contratación implica, según su significado, eliminar la influencia de intereses políticos en los procesos. Este es un aspecto en el que se ha venido trabajando desde la promulgación de la Ley 80 de 1993, la cual fijó reglas claras para la contratación estatal. Posteriormente, con la implementación de la plataforma SECOP II, se ha logrado fortalecer la transparencia y la pluralidad de oferentes, permitiendo la participación de empresas provenientes de distintas regiones del país.

Por otra parte, se reitera que una de las razones por las cuales las empresas no presentan cotizaciones es la percepción de que las entidades solicitan demasiada información, lo que representa una pérdida de tiempo. Algunos encuestados consideran que estas solicitudes no siempre conducen a verdaderos estudios de mercado ni garantizan transparencia, ya que, en ocasiones, las cotizaciones son elaboradas por personas que no conocen en profundidad los bienes o servicios requeridos, afectando la calidad de la información recolectada.

En conclusión, los resultados de esta pregunta evidencian que los empresarios valoran los incentivos que generen beneficios tangibles, ya sean de tipo competitivo —como el puntaje adicional o los criterios de desempate— o económicos, como los incentivos tributarios. No obstante, también se plantea la necesidad de fortalecer la confianza del sector privado en los procesos de contratación pública, promoviendo mayor claridad, simplicidad y transparencia en las etapas previas a la contratación.

En el siguiente capítulo se abordarán en detalle las propuestas de incentivos identificadas, así como los mecanismos más idóneos para promover que las empresas privadas presenten cotizaciones a través de la plataforma SECOP II, consolidando esta herramienta como el medio más eficaz para la gestión de la fase precontractual y garantizando que las cotizaciones reflejen de manera más precisa la realidad del mercado.

2.4 QUE SE PUEDE CONCLUIR DE LA ENCUESTA

Del análisis de los resultados obtenidos en la encuesta, se concluye que las empresas privadas no otorgan a la cotización la misma relevancia que las entidades públicas, las cuales la consideran un insumo esencial en la planeación contractual y en la elaboración de los estudios de mercado. Para el sector privado, este proceso se percibe como un trámite sin beneficios concretos, que demanda tiempo y recursos sin representar una oportunidad real de negocio.

Esta diferencia de percepción refleja una brecha entre los fines institucionales del Estado y los intereses empresariales. Mientras las entidades públicas deben cumplir con el principio de planeación previsto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, las empresas privadas tienden a restarle importancia al proceso al no existir incentivos o reconocimientos que motiven su participación.

Los resultados evidencian que uno de los principales factores que limita la presentación de cotizaciones es precisamente la falta de incentivos. Entre las propuestas más valoradas se encuentran el otorgamiento de puntaje adicional (47,8 %), los beneficios tributarios y la inclusión de la respuesta a las solicitudes como criterio de desempate, en concordancia con la Ley 2069 de 2020 y su Decreto Reglamentario 1860 de 2021.

Asimismo, se identificaron obstáculos como la excesiva burocracia, la falta de claridad en los formatos y la desconfianza en la transparencia de los procesos. Algunos encuestados señalaron que las solicitudes de cotización no siempre se utilizan para realizar verdaderos estudios de mercado, lo que coincide con la hipótesis de esta investigación: la baja participación empresarial afecta la calidad de la información y, por tanto, la eficiencia y transparencia de la contratación estatal.

En concordancia con la pregunta problema, la escasez de cotizaciones válidas limita la capacidad de las entidades para proyectar presupuestos acordes con la realidad del mercado, afectando los principios de economía y eficiencia. Por ello, es

fundamental fortalecer la articulación entre el sector público y privado, simplificar los procesos en SECOP II y generar estrategias de capacitación y reconocimiento que promuevan una participación más activa.

En síntesis, la encuesta permitió identificar tanto las causas del desinterés empresarial como las posibles soluciones. Entre estas destacan la creación de incentivos, la reducción de la carga administrativa y un mayor acompañamiento institucional. Estas medidas favorecerían estudios de mercado más completos y una contratación pública más equitativa, eficiente y transparente.

CAPITULO III. DEL ANÁLISIS DE LOS INCETIVOS TRIBUTARIOS A FIN DE ESTIMULAR LA PRESENTACIÓN DE COTIZACIONES

En el presente capítulo se desarrollan las posibles estrategias e incentivos orientados a estimular la participación de las empresas privadas en la presentación de cotizaciones, procurando que estas sean veraces, ajustadas a las condiciones reales del mercado y coherentes con las necesidades de las entidades públicas. Es importante recordar que el propósito esencial de los procesos de contratación estatal es la materialización de los fines del Estado, la optimización de los recursos públicos y la correcta ejecución de las etapas contractuales, desde la planeación hasta la liquidación.

En este contexto, y con base en los resultados obtenidos en la encuesta analizada en el capítulo anterior, se abordarán las propuestas que obtuvieron los mayores niveles de aceptación por parte de los encuestados, identificando aquellas que representan alternativas viables para fortalecer la fase precontractual y fomentar la participación del sector privado.

Entre las opciones más destacadas se encuentra la asignación de puntaje adicional a las empresas que respondan oportunamente las solicitudes de información o presenten cotizaciones a través de la plataforma SECOP II. Para el desarrollo de esta propuesta, se examinará primero el marco normativo que regula la materia, con el fin de determinar su viabilidad jurídica y su posible implementación dentro del sistema de contratación pública.

3.1 INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Dentro de las propuestas de incentivos identificadas en la encuesta analizada en el capítulo anterior, se considerará la viabilidad de establecer incentivos tributarios como mecanismo para estimular la presentación de cotizaciones por parte de las empresas privadas.

En primer lugar, es necesario revisar la definición de tributo o impuesto, entendido como el pago obligatorio que los ciudadanos realizan al Estado con el propósito de financiar servicios públicos, implementar políticas económicas y sostener las actividades estatales⁴⁸, sin que exista una contraprestación directa.

⁴⁸ ROLDÁN, Paula Nicole. *Impuesto: qué es, tipos y para qué sirve*. Economipedia. [En línea]. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/impuesto.html>

Cabe recordar que los tributos se clasifican en tres tipos: impuestos, tasas y contribuciones especiales, cada uno con finalidades y fundamentos jurídicos distintos.

En el caso colombiano, los impuestos tienen carácter obligatorio y se generan sobre los ingresos, la adquisición de bienes o la prestación de servicios. Entre los principales se encuentran el Impuesto sobre la Renta y Complementarios, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto al Consumo, al Patrimonio y el de Timbre Nacional. Además, existen gravámenes de carácter territorial, como el impuesto predial, el de vehículos y el de industria y comercio. Estos tributos de orden nacional están regulados por el Estatuto Tributario, y su administración recae en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), principal ente recaudador del país.

Una vez contextualizado el concepto de tributo, resulta pertinente analizar la propuesta que mayor interés generó entre los encuestados: la implementación de incentivos tributarios. Dicha alternativa debe evaluarse desde una perspectiva económica, teniendo en cuenta que los impuestos constituyen la principal fuente de financiación del Estado y, por tanto, de ellos dependen la ejecución de las políticas públicas y el cumplimiento de los fines esenciales establecidos en la Constitución Política.

Por consiguiente, la adopción de un incentivo tributario requiere un análisis cuidadoso, de modo que su implementación no comprometa la estabilidad fiscal ni afecte los ingresos públicos. Adicionalmente, este tipo de medidas solo podría materializarse mediante una iniciativa del Poder Legislativo, ya que, conforme al artículo 338 de la Constitución Política, la potestad de establecer o modificar tributos corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República⁴⁹.

No obstante, resulta oportuno reflexionar sobre la relación costo–beneficio que podría representar un incentivo tributario frente a la calidad de las cotizaciones que las entidades públicas requieren para formular estudios de mercado sólidos en la etapa precontractual. Un adecuado estudio de mercado, sustentado en cotizaciones veraces, genera mayor seguridad presupuestal, transparencia en la planeación y correcta ejecución contractual, contribuyendo directamente al cumplimiento de los fines estatales.

⁴⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 338*. [En línea]. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-338>

En otras palabras, incentivar a la empresa privada —aunque sea de forma mínima— podría traducirse en una mayor disposición a participar en los procesos de solicitud de cotizaciones, generando a su vez información más realista sobre los precios y condiciones del mercado. Esto no solo permitiría a las entidades públicas optimizar sus recursos y ampliar la cobertura de sus programas, sino también fortalecer la confianza y la interacción entre el sector público y el privado.

De esta manera, cuando una entidad cuenta con cotizaciones ajustadas a la realidad del mercado, puede elaborar un estudio de mercado más preciso, definir valores de referencia coherentes y establecer condiciones económicas y técnicas claras para la adquisición de bienes y servicios. En consecuencia, ello le proporciona herramientas efectivas para exigir calidad, garantizar la eficiencia del gasto público y promover la transparencia en la contratación estatal.

3.2 PUNTAJE ADICIONAL

Para evaluar la viabilidad de esta propuesta, lo primero que se abordará es el significado de puntaje adicional para los proponentes y la forma en que este concepto se aplica dentro de los procesos de contratación. Es fundamental comprender cómo el otorgamiento de un puntaje extra puede influir en la motivación de las empresas privadas para presentar cotizaciones, incentivando su participación y asegurando que las ofertas reflejen adecuadamente las condiciones del mercado.

3.2.1 Qué es el puntaje adicional. Para entender a qué se refiere puntaje por definición según la RAE es el “Conjunto de puntos obtenidos en algún tipo de prueba”⁵⁰; es decir son esos puntos se obtienen en alguna competencia y/o presentación.

En el contexto de la contratación estatal, el puntaje adicional se traduce en los puntos extra que se asignan a los oferentes cuando cumplen con determinadas condiciones que representan una mejor oferta para la Entidad. Estos puntos se aplican en algunos procesos de contratación, como la selección abreviada de menor cuantía, la licitación pública y el concurso de méritos.

En relación con los factores de ponderación, el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la

⁵⁰ <https://dle.rae.es/puntaje>

gestión pública”⁵¹, que modificó el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, estableció la evaluación de las propuestas mediante la ponderación de precio – calidad. Esto significa que las ofertas deben representar para las Entidades un mejor costo-beneficio, y que dichos factores deben estar claramente definidos en el pliego de condiciones.

Es importante resaltar que este puntaje se otorga en condiciones específicas, tales como requisitos adicionales o condiciones especiales relacionadas con aspectos técnicos, cumplimiento de responsabilidad social y ambiental, beneficios a grupos de especial protección gubernamental, acuerdos de gobierno, generación de empleo, desarrollo regional y cumplimiento de objetivos sociales.

Asimismo, es fundamental que el puntaje adicional esté claramente definido en los pliegos de condiciones, especificando las situaciones en las que se otorgará o no, de manera que se respeten principios de transparencia, economía y selección objetiva, entre otros.

Por lo anterior, y como se ha indicado a lo largo del desarrollo de este trabajo, el objetivo de otorgar puntaje adicional es incentivar la presentación de cotizaciones a través de la plataforma SECOP II, asegurando que estas sean ajustadas a la realidad del mercado y respondan a las necesidades de las Entidades Estatales.

3.2.1 Propuesta de puntaje. Dentro de la propuesta de puntaje adicional, tal como se ha desarrollado previamente, se plantea la siguiente:

- Propuesta de criterio de puntaje para los oferentes que han respondido a las solicitudes de información en la plataforma SECOP II (0,25%).

Esta propuesta consiste en otorgar un porcentaje de puntaje, siguiendo la línea normativa que regula los puntajes adicionales, los cuales se encuentran contemplados en la Ley 2069 de 2020, “*Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*”, y reglamentada por el Decreto 1860 de 2021. A continuación, se realizará un breve análisis sobre cómo se han establecido dichos puntajes.

Cabe recordar que el objetivo de estas normas es incentivar la participación de los proponentes, promoviendo la presentación de ofertas más ajustadas a la realidad del mercado y la eficiencia en los procesos de contratación.

⁵¹ ROSO, Bertha Cecilia. *Contratación estatal: Manual teórico – práctico*. 5.ª ed. Bogotá: Ediciones de la U, 2024. ISBN 978-958-792-659-0.

En este sentido, las entidades otorgarán un puntaje adicional de hasta el cero punto veinticinco por ciento (0,25%) del valor total de los puntos establecidos en los pliegos de condiciones o documentos equivalentes, a los proponentes que acrediten alguno de los supuestos establecidos en la normativa. En tal virtud, el puntaje se asignará únicamente a quienes acrediten alguna de las siguientes condiciones:

Tabla 1. Propuesta como criterio de puntaje para los oferentes que han respondido a las solicitudes de información en la plataforma SECOP II

CRITERIO	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PUNTAJE
Cuando la empresa respondió entre 10 y 20 solicitudes de información en la plataforma SECOP II en los últimos SEIS (06) MESES anteriores a la fecha de cierre del proceso de selección; y al menos la mitad de las respuestas fueron calificadas como favorables para los estudios de mercado	Esta circunstancia se acreditará mediante certificación descargada de la plataforma SECOP II y en la cual se evidencie que al oferente se calificó como aprobada la solicitud por parte de cualquiera de las entidades adscritas a la plataforma de compras públicas.	cero punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor total de los puntos establecidos en los pliegos de condiciones

CRITERIO	MEDIO DE VERIFICACIÓN	PUNTAJE
Cuando la empresa respondió entre 21 y 31 solicitudes de información en la plataforma SECOP II en el último AÑO anterior a la fecha de cierre del proceso de selección; y al menos la mitad de las respuestas fueron calificadas como favorables para los estudios de mercado	Esta circunstancia se acreditará mediante certificación descargada de la plataforma SECOP II y en la cual se evidencie que al oferente se calificó como aprobada la solicitud por parte de cualquiera de las entidades adscritas a la plataforma de compras públicas.	cero punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor total de los puntos establecidos en los pliegos de condiciones

CONCEPTO REQUISITOS HABILITANTES	VERIFICACIÓN
VERIFICACIÓN ASPECTOS JURÍDICOS	CUMPLE/ NO CUMPLE
VERIFICACIÓN ASPECTOS TÉCNICOS	CUMPLE/ NO CUMPLE
VERIFICACIÓN ASPECTOS FINANCIEROS	CUMPLE/ NO CUMPLE
FACTOR ECONÓMICO	60 PUNTOS
FACTOR DE CALIDAD	40 PUNTOS

APOYO A LA INDUSTRIA NACIONAL	10%
EMPRESARIOS Y EMPRESAS DE MUJERES	0,25%
MIPYME	0,25%
RESPUESTA DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN A PROVEEDORES APROBADA POR LA ENTIDADES	0.25%
CALIFICACIÓN	100 PUNTOS + el % de apoyo a industria Nacional + % empresarios y empresas de mujeres + % mipymes + % respuesta de solicitud de información a proveedores aprobada por la Entidades

Fuente: Autor

3.3 CRITERIO DE DESEMPATE

3.3.1 ¿Qué es el criterio de desempate? Son aquellos mecanismos mediante los cuales se busca seleccionar una oferta cuando, dentro de un proceso de contratación, se presenta un empate. El objetivo de estos criterios es garantizar que la Entidad pueda identificar y escoger la propuesta más favorable, para lo cual la norma ha dispuesto una serie de factores que deben verificarse de manera objetiva.

Cabe recordar que estos factores de desempate son definidos por la norma y no se establecen de manera subjetiva por parte de la Entidad. En este sentido, el concepto de Colombia Compra Eficiente señala que, en casos de empate, los criterios limitan el alcance de la selección objetiva en la contratación estatal. Esto se debe a que la relevancia de la selección objetiva radica en que dichos factores están definidos por el ordenamiento jurídico y no obedecen a criterios subjetivos.

De acuerdo con el Artículo 35 de la Ley 2069 de 2020, “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”, se indican de manera clara estos factores y la forma en que deben acreditarse, asegurando así transparencia y equidad en la selección de la oferta más conveniente para la Entidad⁵².

La jurisprudencia comparte la idea de que los criterios de desempate deben estar establecidos de antemano y constituyen un límite a la discrecionalidad administrativa en los procedimientos de selección⁵³; es decir que estos factores

⁵² COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto No. C-730 de 2022 [en línea]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-730-de-2022/>

⁵³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 29 de octubre de 2015. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Expediente: 31918. [En línea] Disponible en: <https://www.consejodeestado.gov.co>

están claramente definidos en la norma; es también importante resaltar que estos factores como los definidos en la Ley 2069 de 2002 “Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia” buscan establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento, para favorecer el crecimiento y la sostenibilidad de las empresas que hacen parte del concepto de Mipyme⁵⁴.

A continuación, se presenta un repaso detallado de los factores de desempate que la normativa vigente establece, con el fin de comprender cómo estos criterios regulan la selección de ofertas en casos de empate y garantizan la transparencia, equidad y fomento del emprendimiento dentro de los procesos de contratación pública⁵⁵:

- i. Preferir la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros;
- ii. Preferir la propuesta de la mujer cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar o de la persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente; o, la de un proponente plural constituido por mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o personas jurídicas en las cuales participe o participen mayoritariamente;
- iii. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite en las condiciones establecidas en la ley que por lo menos el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad a la que se refiere la 24 de la Ley 361 de 1997
- iv. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite la vinculación en mayor proporción de personas mayores que no sean beneficiarios de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido en la Ley
- v. la propuesta presentada por el oferente que acredite que por lo menos el diez por ciento (10%) de su nómina pertenece a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palanquera, Rrom o gitana
- vi. Preferir la propuesta de personas naturales en proceso de reintegración o reincorporación.
- vii. Preferir la oferta presentada por un proponente plural siempre que se cumplan las condiciones
 - Esté conformado por al menos una madre cabeza de familia y/o una persona en proceso de reincorporación o reintegración
 - Persona jurídica en la cual participe o participen mayoritariamente madres cabeza de familia y/o personas en proceso de

⁵⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Texto del Proyecto de Ley 122 de 2020 Cámara. Exposición de motivos. [En línea]. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/1957-proyecto-de-ley-161-de-2020>

⁵⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 2069 de 2020; Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia. [En línea] Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966>

- reincorporación o reintegración
- El integrante del proponente plural de que trata el anterior numeral debe aportar mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta
- viii. Preferir la oferta presentada por una Mipyme, lo cual se verificará en los términos del artículo 2.2.1.2.4.2.4 del Decreto 1860 de 2021, en concordancia con el párrafo del artículo 2.2.1.13.2.4 del Decreto 1074 de 2015.
- ix. Preferir la oferta presentada por el proponente plural constituido en su totalidad por micro y/o pequeñas empresas, cooperativas o asociaciones mutuales
- x. Preferir al oferente persona natural o jurídica que acredite, de acuerdo con sus Estados financieros o información contable con corte al 31 de diciembre del año anterior, que por lo menos el veinticinco por ciento (25 %) del total de sus pagos fueron realizados a Mipyme, cooperativas o asociaciones mutuales por concepto de proveeduría del oferente, efectuados durante el año anterior
- xi. Preferir las empresas reconocidas y establecidas como Sociedad de Beneficio e Interés Colectivo o Sociedad BIC, del segmento Mipymes
- xii. Utilizar un método aleatorio para seleccionar el oferente, método que deberá haber sido previsto previamente en los Documentos del Proceso

Una vez presentados los factores de desempate, se puede deducir que estos han sido establecidos principalmente en favor de las empresas, tal como se ha señalado, con el fin de propiciar el emprendimiento, el crecimiento empresarial y la expansión económica en el país. Sin embargo, estos factores no generan un beneficio directo para las Entidades, pese a la relevancia que estas tienen dentro del proceso de contratación.

En este contexto, una forma de generar un incentivo para que las empresas del sector privado presenten cotizaciones en la plataforma SECOP II sería implementar un mecanismo que también resultara beneficioso para las Entidades. Este mecanismo permitiría que las Entidades obtuvieran cotizaciones claras, precisas y ajustadas no solo a la realidad del mercado, sino también a las necesidades específicas de cada proceso contractual.

Al mismo tiempo, la propuesta sería ventajosa para las empresas, ya que les brindaría una oportunidad adicional de competir en igualdad de condiciones. Si bien cotizar implica una carga de trabajo, esta se transformaría en un beneficio tangible que, a su vez, favorece al Estado al generar procesos más eficientes desde el punto de vista económico y con un mayor costo-beneficio. Como se ha indicado previamente, los estudios de mercado se beneficiarían al contar con cotizaciones más realistas y ajustadas a la oferta y demanda actual.

Asimismo, es importante resaltar la relevancia de contar con cotizaciones adecuadas, que reflejen fielmente la realidad del mercado y respondan a las necesidades de la Entidad. Este aspecto es crucial dentro de los estudios previos, ya que permite a la Entidad determinar el costo real de los bienes o servicios y verificar si dicho precio satisface la necesidad planteada, evitando sobrecostos innecesarios. Por lo tanto, el objetivo del presente trabajo no solo fue identificar las causas por las cuales las empresas no responden a las solicitudes de cotización, ya analizadas en el capítulo anterior, sino también proponer soluciones que incentiven una mayor participación y respuesta efectiva de las empresas.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, los encuestados manifestaron que uno de los incentivos más relevantes sería establecer como factor de desempate a quienes respondan a estas solicitudes.

Como se ha mencionado, estos factores están reglamentados por la norma y no dependen del arbitrio de las Entidades. Además, buscan favorecer a empresas que cumplen ciertas condiciones; por ello, la propuesta de incorporar un factor de desempate busca, a diferencia de los existentes, generar un beneficio directo para las Entidades.

En consecuencia, se propone presentar un nuevo factor de desempate, que sería incorporado como el décimo segundo, desplazando al actual décimo segundo al décimo tercer lugar, con el siguiente enfoque:

Tabla 2. Criterios de desempate

CRITERIOS DE DESEMPATE	ACREDITACIÓN
12. Preferir la oferta de la empresa que acredite haber respondido mínimo 20 solicitudes de cotización, evaluadas y aprobadas por la Entidades solicitante.	Para la acreditación este requisito la empresa deberá aportar carta suscrita bajo la gravedad de juramento y link de la solicitud de información a proveedores dispuesto en el SECOP II. solo que el efecto de acreditar dicha circunstancia consistirá en beneficiarse de este criterio de desempate en lugar de obtener puntaje

Fuente: Autor

En virtud de lo anterior, es importante destacar que las Entidades deberían realizar la evaluación de estas solicitudes directamente a través de la plataforma SECOP II, otorgándole a este proceso la relevancia que requiere. Esto implicaría una modificación en la forma en que se gestiona este tipo de procesos, fortaleciendo la importancia de la información obtenida a partir de las cotizaciones.

Asimismo, es necesario aclarar que estas propuestas implicarían cambios en la normativa vigente, los cuales deberían seguir el debido trámite legislativo. No obstante, el objetivo principal es visibilizar el problema que enfrentan muchas Entidades al iniciar la planeación de sus procesos administrativos, situación que en algunos casos ralentiza la ejecución de los mismos debido a la falta de insumos suficientes (cotizaciones) para llevar a cabo un estudio de mercado adecuado.

Otro desafío al que se enfrentan las Entidades es que, en ocasiones, las cotizaciones recibidas presentan valores superiores a los precios reales del mercado. Esto puede generar sobrecostos en los procesos, ya que, aunque la cotización es un insumo fundamental, no siempre se le ha otorgado la importancia que merece para garantizar decisiones económicas eficientes y responsables.

En este contexto, la propuesta de establecer un criterio de desempate para los oferentes que hayan respondido a solicitudes de información aprobadas por las Entidades adquiere relevancia. De esta manera, se incentiva la participación de las empresas privadas en la plataforma SECOP II, lo que a su vez beneficia a las Entidades al contar con cotizaciones claras, ajustadas a la realidad del mercado y a las necesidades de la Entidad.

Este mecanismo resulta equitativo, ya que las empresas, al cumplir con la obligación de cotizar, transforman dicha carga en un beneficio que contribuye a la planificación económica y a la optimización de recursos públicos. Así, los estudios de mercado se ajustan a la realidad, los precios reflejan condiciones reales y se evitan sobrecostos innecesarios.

Finalmente, cabe recordar que estas propuestas se desarrollan a partir de los resultados de la encuesta aplicada, por lo que no constituyen un listado cerrado de incentivos. A partir de futuros estudios o análisis, podrían identificarse otros mecanismos que incentiven la participación de las empresas privadas en la

presentación de cotizaciones a través de la plataforma SECOP II, fortaleciendo la transparencia, la eficiencia y la equidad en los procesos de contratación estatal.

En conclusión, la presente monografía evidencia que la cotización en la contratación estatal no es solo un requisito formal, sino un instrumento clave para garantizar la planeación eficiente, la transparencia y la correcta asignación de los recursos públicos. Su adecuada aplicación fortalece la gestión administrativa, asegura la competencia justa entre proveedores y contribuye al cumplimiento de los principios que rigen la función pública, como economía, responsabilidad y legalidad.

Asimismo, se confirma que la ausencia de un proceso riguroso de cotización puede generar riesgos de detrimento patrimonial y afectar la consecución de los fines del Estado, mientras que su correcta implementación promueve la eficiencia de los contratos y la confianza ciudadana en las instituciones. Por ello, fortalecer la etapa precontractual y sistematizar las cotizaciones se presenta como una herramienta estratégica para la administración pública, asegurando que la gestión contractual cumpla con los estándares de transparencia, eficacia y protección del interés general.

En definitiva, las propuestas y recomendaciones aquí presentadas buscan consolidar la cotización como un eje fundamental de la gestión contractual, garantizando que las decisiones de las Entidades se basen en información confiable, actualizada y ajustada a la realidad del mercado, contribuyendo así a procesos más eficientes, responsables y transparentes.

CONCLUSIONES

La presente monografía evidencia que la cotización constituye un elemento estratégico dentro de la contratación estatal, indispensable para garantizar la planeación eficiente, la transparencia y la correcta asignación de los recursos públicos. A partir del análisis normativo, doctrinal y práctico, se confirma que la etapa precontractual no puede concebirse sin la obtención de cotizaciones veraces y suficientes, pues estas permiten establecer presupuestos ajustados a la realidad del mercado, prevenir sobrecostos y asegurar la competencia justa entre oferentes, cumpliendo así con los fines esenciales del Estado colombiano, como bienestar general y desarrollo económico y social.

Asimismo, la investigación identificó que la limitada participación de las empresas privadas en los estudios de mercado para los procesos de contratación de bienes y servicios, ya sea por razones administrativas, económicas o tecnológicas, afecta la calidad de la información disponible y, por ende, la eficiencia de los procesos contractuales. La sistematización de las solicitudes de cotización, el fortalecimiento de incentivos para los oferentes y la implementación de mecanismos de participación equitativos, como criterios de desempate o beneficios derivados de la respuesta a solicitudes de información, constituyen herramientas concretas para mejorar la transparencia, la eficiencia y la legalidad en la gestión pública.

De manera integral, se concluye que la cotización no es un mero requisito formal, sino un instrumento que articula aspectos económicos, administrativos y jurídicos, fortaleciendo la planificación contractual, la profesionalización de los procesos y la confianza ciudadana en las instituciones. Su correcta aplicación permite a las entidades públicas cumplir con los principios de economía, responsabilidad, transparencia y publicidad, minimizando riesgos de detrimento patrimonial y asegurando que los contratos estatales respondan a los fines del Estado Social de Derecho.

Por lo tanto, fomentar la participación empresarial en los estudios de mercado y garantizar la calidad de las cotizaciones constituye un eje central para la gestión pública eficiente, contribuyendo a que los recursos del Estado se utilicen de forma responsable, transparente y orientada al interés general. La consolidación de estas prácticas representa una oportunidad para fortalecer la administración pública, mejorar la eficacia de la contratación estatal y garantizar la consecución de los objetivos del Estado colombiano en beneficio de la sociedad.

REFERENCIAS

BETANCUR, G. (2015). *Aspectos generales de la contratación estatal*. En J. F. Hoyos García (Ed.), *La contratación estatal. Una visión desde el Derecho Privado hacia lo público*. Medellín: Diké.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (s.f.). *¿Qué es SECOP II?* [En línea]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secopi#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20SECOP%20I%3F,sobre%20los%20Procesos%20de%20Contrataci%C3%B3n>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2022). *Guía de elaboración de estudios de SECTOR – GEES Versión 02 del 24 de junio de 2022*. [En línea]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/2022-Guia-para-la-elaboracion-de-Estudios-de-Sector-CCE-EICP-GI-18.pdf>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2022). *Concepto No. C-730 de 2022*. [En línea]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-730-de-2022/>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (2025, agosto 15). *Guía para la elaboración de estudios del sector. Versión 2*. [En línea]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/Guia-para-la-elaboracion-de-estudios-del-sector-Original-Firmado.pdf>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. *Guía rápida para hacer solicitudes de información a Proveedores a través del SECOP II*. [En línea]. Disponible en: https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170813_guia_solicitudinformacionproveedores.pdf

CONCEPTO. (s.f.). *Planeación en administración*. [En línea]. Disponible en: <https://concepto.de/planeacion-en-administracion/#ixzz8TkHo9QPW>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (1873). *Ley 84 de 1873. Código Civil Colombiano*.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 338*. [En línea]. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-338>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2020). *Texto del Proyecto de Ley 122 de 2020 Cámara. Exposición de motivos*. [En línea]. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/1957-proyecto-de-ley-161-de-2020>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2020). *Ley 2069 de 2020; Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966>

CONSEJO DE ESTADO. (2011). *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 17767 de 2011*. Consejera Ponente: Olga Mélida Valle de la Hoz. [En línea].

CONSEJO DE ESTADO. (2012). *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 21489 de 2012*. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. [En línea]. Disponible en: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

CONSEJO DE ESTADO. (2015). *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia 51489 de 2015*. Consejera Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [En línea]. Disponible en: <https://matallanaabogadosconsultores.com/sentencia-51489-2015-consejo-de-estado-cp-jaime-orlando-santofimio-accion-contractual/>

CONSEJO DE ESTADO. (2011). *Sección Tercera. Sentencia 17.767 de 2011*. M.P.: Olga Mélida Valle de la Hoz. [En línea].

CONSEJO DE ESTADO. (2012). *Sección Tercera. Sentencia 21489 de 2012*. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. [En línea].

CONSEJO DE ESTADO. (2015). *Sección Tercera. Sentencia del 29 de octubre de 2015*. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Expediente: 31918. [En línea]. Disponible en: <https://www.consejodeestado.gov.co>

CORTE CONSTITUCIONAL. (1993). *Sentencia C-337 de agosto de 1993*. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. [En línea]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-337-93.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL. (2002). *Sentencia C-508 de 2002*. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6264>

CORTE CONSTITUCIONAL. (2012a). *Sentencia C-300 de 2012*. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48320>

CORTE CONSTITUCIONAL. (2012b). *Sentencia C-711 de 2012*. M.P.: Mauricio González Cuervo. [En línea]. Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81314>

CORTE CONSTITUCIONAL. (2022). *Sentencia SU-214 de 2022*. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najjar. [En línea]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su214-22.htm>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (s.f.). *Numeral 4 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015*. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (s.f.). *Cotización*. [En línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es/cotizaci%C3%B3n>

ECONOMIPEDIA. (s.f.). *Cotización en las empresas*. [En línea]. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/cotizacion-en-las-empresas.html>

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y CIENCIAS SOCIALES. (s.f.). *Qué es la economía y cuáles son sus principales áreas de especialización*. [En línea]. Disponible en: <https://facs.ort.edu.uy/blog/que-es-la-economia-y-cuales-son-sus-principales-areas-de-especializacion>

FACTURAMA BLOG. (2025). *Cotización*. [En línea]. Disponible en: <https://facturama.mx/blog/que-significa/cotizaciones-prefacturas-cotizacion/>

FUNCIÓN PÚBLICA. (s.f.). *¿Qué es transparencia?* [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/cursos/curso-integridad/recurso/media/cont2/cont2.html>

GERENCIE.COM. (2024). *Qué es una oferta comercial*. [En línea]. Disponible en: <https://www.gerencie.com/que-se-entiende-por-oferta-o-propuesta-en-derecho-comercial.html>

LAFABURIE RIVERA, J. F. (2002). *SICE: Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal: respuesta institucional contra la corrupción* (4ª ed.). Bogotá: Universidad del Rosario. [En línea]. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/7bf74375-a20f-472e-b78c-4960852b9ddf/content>

PERTUZÉ FARIÑA, C. (2003). *Nuevos tiempos para la gestión pública: potenciando la transparencia*. En Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública. [En línea]. Disponible en: https://www.ucentral.cl/ucentral/site/docs/20131228/20131228221743/articulo2_re vista_1_2003.pdf

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1941). *Decreto 410 de 1971. Código de Comercio*. [En línea]. Disponible en: <https://www.camarabaq.org.co/wp-content/uploads/2021/03/CodigodeComercio-2.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2009). *Artículo 1 del Decreto 2178 de 2009 “Por medio del cual se crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública”*. [En línea]. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=20808

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2011). *Artículo 1 del Decreto 3485 de 2011 “Por el cual se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones”*. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44034>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2011). *Artículo 2°. Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Decreto 4170 de 2011*. [En línea]. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA – RAE. (s.f.). *Responsabilidad*. Diccionario de la lengua española. [En línea]. Disponible en: <https://dle.rae.es/responsabilidad>

RESTREPO TAMAYO, J. F., & BETANCUR HINCAPIE, G. L. (2020). *Del principio de planeación en la contratación estatal: un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano*. *Ius et Praxis*, 26(2), 104-124. [En línea]. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122020000200104&lng=es&nrm=iso

RICO PUERTA, L. A. (2021). *Teoría general y práctica de la contratación estatal* (12ª ed.). Bogotá: Editorial Leyer.

ROLDÁN, P. N. (s.f.). *Impuesto: qué es, tipos y para qué sirve*. Economipedia. [En línea]. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/impuesto.html>

ROSO, B. C. (2024). *Contratación estatal: Manual teórico – práctico* (5ª ed.). Bogotá: Ediciones de la U.

ROQUE, L. C. (2012). *Los principios en la contratación estatal*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2009). *Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública*. En *Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 42-43.

SANTOFIMIO GAMBOA, J. O. (2010). *El contrato de concesión de servicios: coherencia con los postulados del estado social y democrático de derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos*. Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, p. 412.

SIIGO. (2025). *¿Qué es una cotización?* [En línea]. Disponible en: <https://www.siigo.com/blog/contador/que-es-una-cotizacion/>

SILVA-TENORIO, J. F. (2019). *Contratación estatal. Del principio de planeación en el sistema de compras públicas en Colombia: una visión multidisciplinaria*. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.