



## DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE RECURSOS NATURALES Y ASEO

### INFORME FINAL

**Requerimiento Ciudadano No.432-2020  
VU.100046982020 de septiembre 16 de 2020**

*(...) verificar todo lo ocurrido en la invitación pública de mínima cuantía número 4182.010.32.1.118-2020 expedida por Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales (...)*”

**Santiago de Cali, marzo 16 de 2021**

“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”



**MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA**  
Contralora General de Santiago de Cali

**JEFFERSON ANDRÉS NÚÑEZ ALBÁN**  
Subcontralor

**MARÍA VICTORIA MONTERO GONZÁLEZ**  
Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo

**EQUIPO AUDITOR:**

**SANDRA YANETH ZAPATA MORA**  
Profesional Universitario



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

Centro Administrativo Municipal – CAM Piso 7 PBX:6442000 Santiago de Cali [www.contraloriacali.gov.co](http://www.contraloriacali.gov.co)

## CONTENIDO

1. 4
2. 6
3. 14



## 1. ANTECEDENTES

La Contraloría General de Santiago de Cali dio trámite al Requerimiento Ciudadano radicado como No. 432-2020 -VU.100046982020 de septiembre 16 de 2020, suscrito por el Grupo AVM Departamento de Licitaciones y que trata de:

*(...) verificar todo lo ocurrido en la invitación pública de mínima cuantía número 4182.010.32.1.118-2020 expedida por Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos Municipales y cuyo objeto es “ REALIZAR INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURÍDICA Y AMBIENTAL A LA INSTALACIÓN DE SISTEMAS PARA MONITOREO DE VARIABLES DE CALIDAD DE AGUA CRUDA Y TRATADA, CAUDALES DE ENTRADA Y SALIDA, Y, NIVELES DE TANQUES, EN LAS PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE LA SOLEDAD, CARBONERO Y LA SIRENA.” De la cual adjunto los archivos presentados en la plataforma secop2 llamados “COL REQ 1468654....” Como ustedes podrán analizar, para la presentación de las propuestas para esta invitación, no se requiere acreditar contratos que avalen la experiencia, no se requieren presentar profesionales con perfiles establecidos previamente, no se requiere competir por valor (este ya estaba establecido) , en resumen lo único que se requería era presentarla en primer lugar como método de desempate y luego de ganarla si podía presentar los profesionales . como es evidente esto va contra los principios fundamentales de la contratación pública. No obstante, lo anterior el proponente “ganador” está en causal de rechazo de su propuesta como se envió al sistema secop 2 la observación al informe de selección y además se envió al funcionario responsable del proceso por medio de correo electrónico el cual adjunto en el archivo llamado “observación al informe de Selección” sin que hasta el momento se pronuncien, corrijan, adenden o den por terminada anormalmente la invitación en mención. Es mi triste que se presenten casos como este, ya que además de ir en contra de los principios de la contratación pública como lo es principio de transparencia, de competencia, de planeación, también denota un direccionamiento y un accionar poco transparente de la invitación pública. (...)*

Es necesario precisar al petente, que nuestra responsabilidad es ejercer el control fiscal en forma posterior y selectiva a las entidades que manejan fondos y recursos del municipio de Santiago de Cali, esto en el sentido que no es posible la intervención del órgano de control en fases previas del proceso de contratación hasta tanto medie un acto administrativo que legalice la gestión pública; actuar con anticipación, podría incurrir en coadministrar o ser juez y parte en un asunto que le corresponde vigilar posteriormente.

No obstante lo anterior, en el marco de la vigilancia fiscal, se inició el conocimiento del tema con la información remitida por la Oficina de Control Fiscal Participativo, una vez efectuado el análisis de la documentación aportada y las pruebas



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

recaudadas, se estableció que el proceso de selección objeto de denuncia se encuentra en la etapa de ejecución.

Por consiguiente, y atendiendo el objeto del requerimiento se procedió conforme a lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, que señala: *“La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales.*

*Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”,* a revisar la etapa previa de la contratación.



## 2. ANÁLISIS

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales -UAESPM, realizó en el SECOP II Invitación Pública a todas las personas naturales, jurídicas o plurales interesadas en participar en el proceso de CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA No. 4182.010.32.1.118-2020, cuyo objeto fue: *“Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a la instalación de sistemas para monitoreo de variables de calidad de agua cruda y tratada, caudales de entrada y salida, y, niveles de tanques, en las plantas de tratamiento de agua potable la Soledad, Carbonero y La Sirena”*, con un presupuesto estimado de SETENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE. (\$74.671.500), incluidos IVA, con plazo de ejecución de tres (3) meses, contado a partir de la firma del acta de inicio de la consultoría.

Para ello adelantó el procedimiento previsto en el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con los artículos 2.2.1.2.1.5.1 y s.s. del Decreto Reglamentario No. 1082 de 2015 y de conformidad con los Decretos Municipales No. 411.0.20.0516 del 28 septiembre de 2016 *“Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias”* Decreto No. 4112.0.10.20.0115 del 28 de febrero de 2019, por el cual se otorga facultades a los Secretarios de Despacho, directores de Departamentos Administrativos y jefes de las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, para adelantar todos los actos relacionados con los procesos contractuales.

El artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, adicionó el artículo 2o de la Ley 1150 de 2007 con el siguiente numeral: *“La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:*

- a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;*
- b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;*
- c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;*
- d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal”.*



Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.5.1. del Decreto 1085 de 2015, establece “los Estudios previos para la contratación de mínima cuantía deben contener lo siguiente: 1. La descripción sucinta de la necesidad que pretende satisfacer con la contratación. 2. La descripción del objeto a contratar identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios. 3. Las condiciones técnicas exigidas. 4. El valor estimado del contrato y su justificación. 5. El plazo de ejecución del contrato. 6. El certificado de disponibilidad presupuestal que respalda la contratación”.

El artículo 2.2.1.2.1.5.2. ibídem, señala el Procedimiento para la contratación de mínima cuantía, independientemente de su objeto: “1. La Entidad Estatal debe señalar en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía la información a la que se refieren los numerales 2, 3 y 4 del artículo anterior, y la forma como el interesado debe acreditar su capacidad jurídica y la experiencia mínima, si se exige esta última, y el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas. 2. La Entidad Estatal puede exigir una capacidad financiera mínima cuando no hace el pago contra entrega a satisfacción de los bienes, obras o servicios. Si la Entidad Estatal exige capacidad financiera debe indicar cómo hará la verificación correspondiente. 3. La invitación se hará por un término no inferior a un (1) día hábil. Si los interesados formulan observaciones o comentarios a la invitación, estos serán contestados por la Entidad Estatal antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas. 4. La Entidad Estatal debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación. Si esta no cumple con las condiciones de la invitación, la Entidad Estatal debe verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio, y así sucesivamente. 5. La Entidad Estatal debe publicar el informe de evaluación durante un (1) día hábil. 6. La Entidad Estatal debe aceptar la oferta de menor precio, siempre que cumpla con las condiciones establecidas en la invitación a participar en procesos de mínima cuantía. En la aceptación de la oferta, la Entidad Estatal debe informar al contratista el nombre del supervisor del contrato. 7. En caso de empate, la Entidad Estatal aceptará la oferta que haya sido presentada primero en el tiempo. 8. La oferta y su aceptación constituyen el contrato”.

De las normas transcritas se puede colegir que el precio es el factor de selección del proponente. Es decir, se debe adjudicar al oferente que cumpla con todas las condiciones exigidas en los estudios previos e invitación, y que ofrezca el menor valor.

Los Estudios Previos (E.P) de fecha 31 de agosto de 2020, contienen los requisitos del artículo 2.2.1.2.1.5.1. del Decreto 1085 de 2015 e indican que el proceso cuenta con:

- Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 3600008261 expedido en 25-06-2020 con fecha de vencimiento 31-12-2020 por \$74.671.500.
- Tipo de Contratación: Consultoría.



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

- Necesidad: Dando cumplimiento a lo determinado en los artículos 2.2.1.1.2.1.1., 2.2.1.2.1.2.1 y 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, se realizan los estudios y documentos previos que debe contener el contrato.
- La UAESPM inscribió en el Banco de Proyectos para la vigencia 2020, el proyecto: Optimización del servicio de acueducto en la zona rural de Cali, ficha BP 26002360: *“Realizar interventoría a las obras de construcción de PTAP y redes en la zona rural de Cali”*.
- Se hace necesario la inversión para realizar la Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Jurídica y Ambiental al contrato que tiene por objeto: *“ejecutar a precios fijos sin formula de reajuste la instalación de sistemas para monitoreo de variables de calidad de agua cruda y tratada, caudales de entrada y salida, y niveles de tanques, en las plantas de tratamiento de agua potable La Soledad, Carbonero y La Sirena”*
- Punto 7. De los Estudios Previos: 7. Clasificación UNSPSC: *“Los posibles proponentes a participar en el presente proceso de mínima cuantía, deberán estar clasificados en alguno de los códigos que se describen a continuación: (...)”*.
- Punto 9. De los Estudios Previos. 9. Estudio del Sector: El análisis del sector se encuentra adjunto al presente estudio previo y forma parte integral.
- Punto 10.4 Valor estimado del contrato. El valor estimado para la contratación es la suma de \$74.671.500, incluidos IVA si aplica, todos los costos, las deducciones y retenciones. El presupuesto asignado comprende los costos directos e indirectos, impuestos, tasas, contribuciones legales de carácter nacional y/o municipal que pueda generarse en la celebración y ejecución del contrato, impuestos y demás tributos que se causen por el hecho de su celebración, ejecución y liquidación.
- Punto 11 de los Estudios Previos. Fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección. Por la naturaleza y cuantía, conforme presupuesto oficial del proceso, es Selección de Mínima Cuantía, artículo 2.2.1.2.1.5.1 y 2.2.1.2.1.5.2 del Decreto 1082 y Decreto 0586 del 01 de octubre de 2019 por el cual se adopta el Manual de Contratación. Numeral 2 Artículo 2 Ley 1150 de 2007 y el Artículo 274 de la Ley 145 de 2011, artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 numeral 5: *“transparencia en contratación de mínima cuantía”*. La contratación cuyo valor no exceda el 10% de la menor cuantía de la entidad independiente de su objeto (...).
- La UAESPM determina el procedimiento de selección de mínima cuantía como modalidad de selección del contratista que ejecutará el objeto del presente proceso de contratación, tomando como justificación los siguientes aspectos: Presupuesto del municipio de Cali, vigencia 2020, Acuerdo 0465 de 2019, TRES BILLONES QUINIENTOS SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIÚN MIL





CUATROCIENTOS SETENTA PESOS M/CTE. (\$3.572.336.421.470), por lo que la menor cuantía, se establece en 1000 SMMLV, conforme al literal b) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estableciendo la menor cuantía hasta OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL PESOS M/CTE. (\$877.803.000) y el 10% de la menor cuantía se establece en OCHENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE. (\$87.780.300). La selección de mínima cuantía es especial para cualquier objeto y que la selección de mínima cuantía permite obtener una mayor economía en el trámite del proceso de contratación.

El punto No. 13. REQUISITOS HABILITANTES Y SU JUSTIFICACIÓN, señala: *“Los requisitos habilitantes son aquellos que no son objeto de ponderación, **pero son de obligatorio cumplimiento** por los participantes. El resultado del estudio de verificación de su cumplimiento será la declaración de CUMPLE O NO CUMPLE para participar, dependiendo del cumplimiento u omisión de ellos, sin perjuicio de que se constituya la causal de rechazo”.*

- El punto 13.1 Capacidad Jurídica - de los Estudios Previos, señala: *“En el caso de los proponentes plurales, sus integrantes deberán acreditar la capacidad jurídica para el caso que le corresponda según su naturaleza, ya sea como persona natural o persona jurídica.*

*El medio de verificación de la capacidad Jurídica será el siguiente:*

1. *Persona Natural que ejerza actividad liberal: en este caso se requiere que aporte con su oferta Copia de Cédula de ciudadanía, **Acta de Grado o Diploma, Matricula Profesional, Certificado de vigencia y antecedentes profesionales expedido por la entidad competente y que se encuentre vigente**” (subrayado fuera de texto)*
2. (...).”

El punto No. 13.1.3 de los Estudios Previos señala los Documentos de Conformación de Consorcio O Unión Temporal, indicando *“En el evento que dos o más personas presenten sus ofertas bajo la figura del consorcio o unión temporal (artículo 7 Ley 80 de 1993), **cada una deberá cumplir con los requisitos básicos y legales, como si fuera a participar individualmente** excepto en relación con los aspectos que específicamente se detallan en los documentos del proceso. La vigencia del consorcio o unión temporal no podrá ser inferior al término del contrato y un (1) año más (...).”*

El punto 15 de los Estudios Previos, habla de: **15. Criterios de evaluación y su justificación.** (página 47 de 54). Y dice: la evaluación económica se efectuará al



proponente con el **MENOR PRECIO TOTAL DE LA OFERTA**, verificándole también el cumplimiento de los requisitos habilitantes, si este proponente no cumple con las **condiciones de la invitación**, la Entidad Estatal deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio y así sucesivamente, lo anterior de conformidad con el **Artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 numeral 4**. La propuesta económica deberá indicar el valor total de la propuesta de acuerdo con las cantidades solicitadas, incluidos todos los impuestos, tasas y contribuciones legales. La omisión total o de cualquiera de los ítems, impedirá tener en cuenta su oferta para la adjudicación del contrato, de conformidad con la Ley 80 de 1993. Para la presentación de su ofrecimiento económico el Proponente deberá diligenciar el complemento de la oferta económica el cual se adjunta al proceso en formato editable. (I) La oferta económica se entiende como un todo y la conforma el diligenciamiento del cuestionario en el SECOP II y un documento anexo denominado COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. (II) El valor total contenido en el complemento de la oferta económica, no deberá sobrepasar el valor total del presupuesto oficial **y no podrá sobrepasar los valores establecidos de manera individual** (Subrayado fuera de texto). (III) La oferta económica deberá presentar la totalidad de los conceptos de costos y del factor multiplicador establecidos en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. (IV) El proponente debe diligenciar el valor de la oferta en la lista de precios del SECOP II, en caso de que el valor diligenciado sea cero (0), se entenderá que el proponente no ofertó el valor y en tal sentido la oferta será RECHAZADA. (V) Los precios unitarios y el valor total de cada ítem deberán ser redondeados sin decimales. (VI) El valor ofertado contenido en el cuestionario en la lista de precios de SECOP II, debe ser el mismo de la sumatoria de todos los ítems contenidos en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA, en el caso de que los valores sean diferentes, se procederá a RECHAZAR la oferta. (VII) El proponente debe diligenciar la totalidad de las casillas destinadas a consignar en cada uno de los ítems en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. (VIII) El proponente no deberá modificar los conceptos de los costos del COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA, en caso de que se presenten cambios con relación a lo solicitado por la entidad en el formato dispuesto para esto, la propuesta será RECHAZADA. (IX) El proponente deberá presentar su oferta económica según los siguientes cuadros de los costos asociados al objeto del presente proceso. Hay un par de notas, que dicen: **NOTA 1:** Para la elaboración de la propuesta económica el oferente deberá tener en cuenta e incluir todos los recursos y requisitos contenidos en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. En caso contrario la propuesta será rechazada. **NOTA 2:** El oferente deberá tener en cuenta, para la preparación de su propuesta, los costos en que pueda incurrir en el periodo de liquidación del contrato.



En el punto 15.2 de los Estudios Previos, 15.2 Reglas para aplicar en caso de empate, dice: cuando se presente empate entre varios oferentes, se dirimirá adjudicándole a la oferta que se hubiere presentado primero hasta el momento del cierre de la invitación, siempre que cumpla los requisitos habilitantes, lo cual se verificará mediante la plataforma SECOP II.

**Los Estudios del Sector**, es un documento que permite el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de adquisición desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis del riesgo.

Los Estudios de Precios de Mercado, es el análisis que permite estimar el costo que tendrá la futura contratación. Permite conocer las políticas de precios y de esta forma determinar la forma en que se comportará la demanda. Este estudio es importante puesto que se hace un análisis del precio del mercado, los descuentos por compra en volumen o pronto pago, las promociones, comisiones, los ajustes de acuerdo con la demanda entre otras.

Los Estudios del Sector, habla en el punto **6.3.1 Modalidad de Contratación**, y señala que, dentro de la muestra analizada, anteriormente en los cuales se encontró información de procesos bajo la modalidad de concurso de mérito y mínima cuantía, siguiendo el procedimiento establecido en el Art. 2.2.1.2.1.3.1. y 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015. Pero teniendo en cuenta el valor del proceso que estamos llevando, quedamos frente a un proceso de mínima. El punto 6.3.2 **Justificación del Valor del Presupuesto Oficial**, dice que la entidad estableció el valor de la presente contratación mediante un análisis de precios históricos de contrataciones similares adelantadas por la UAESPM, precios que fueron afectados por el 3,8% correspondiente al IPC 2019, se resalta que los precios la entidad estimó un factor distancia, debido a la localización de las zonas a intervenir. Adicional se usa el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo, en el caso de los salarios y prestaciones sociales, si el contratista no debe asumir tal costo por la modalidad de contratación del personal del que dispone para la ejecución del contrato, se debe disminuir el porcentaje correspondiente a este concepto a través de una modificación al contrato o en el acta de liquidación del mismo. El factor multiplicador es una forma de determinar el valor de los costos del contrato, incluidos los costos indirectos y la utilidad del consultor, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo.

**El punto 6.3.5 Criterio de Selección**, dice: el **precio es el factor de selección** del proponente. La entidad debe adjudicar el proceso de contratación al oferente que cumpla con todas las condiciones exigidas por la entidad en los documentos



del proceso: (Estudios Previos e Invitación a Participar), y **que ofrezca el menor valor**. No hay lugar a puntajes para evaluar las ofertas sobre las características del objeto a contratar, su calidad o condiciones. La entidad debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación. Si esta no cumple con las condiciones de la invitación, la entidad debe verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio, y así sucesivamente.

Identifica el Estudio del Sector unos costos directos de personal indicando, en el documento valores. Y como Otros Costos Directos: transporte, comunicaciones, edición de informes, indicando finalmente que el presupuesto asignado comprende los costos directos e indirectos.

La INVITACIÓN PÚBLICA, en el punto 7. EVALUACIÓN DE LA OFERTA: “La evaluación económica se efectuará al proponente con el MENOR PRECIO TOTAL DE LA OFERTA, verificándole también el cumplimiento de los requisitos habilitantes, si este proponente no cumple con las condiciones de la invitación, la Entidad Estatal deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio y así sucesivamente, lo anterior de conformidad con el Artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 numeral 4. (...)

*Para la presentación de su ofrecimiento económico el Proponente deberá diligenciar el complemento de la oferta económica el cual se adjunta al proceso en formato editable.*

*La oferta económica deberá ser presentada cumpliendo los siguientes requisitos, **de lo contrario será rechazada:***

1. *La oferta económica se entiende como un todo y la conforma el diligenciamiento del cuestionario en el SECOP II y un documento anexo denominado COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA.*

2. *El valor total contenido en el complemento de la oferta económica, no deberá sobrepasar el valor total del presupuesto oficial **y no podrá sobrepasar los valores establecidos de manera individual.*** (Subrayado fuera de texto).

3. *La oferta económica deberá presentar la totalidad de los conceptos de costos y del factor multiplicador establecidos en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA.*

(...).”

## RESPUESTA DE LA UAESPM A OBSERVACIÓN AL INFORME DE SELECCIÓN:



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

La observación señala que “Se solicita la NO aceptación de la propuesta presentada por el proponente U.T REDES CALI teniendo en cuenta que la misma cuenta con causales de rechazo según los siguientes argumentos, justificaciones y pruebas: 1. Conforme a lo consignado en la invitación pública de este proceso y más exactamente en el archivo anexo a la misma llamado “INVITACION PUBLICA INT.PARAMETROS” En su Ítem 7 EVALUACION DE LA OFERTA, Pag 51 y 52 la cual indica lo siguiente en sus numerales 1, 2, 8, 9:

*Para la presentación de su ofrecimiento económico el Proponente deberá diligenciar el complemento de la oferta económica el cual se adjunta al proceso en formato editable. La oferta económica deberá ser presentada cumpliendo los siguientes requisitos, de lo contrario será rechazada: 1. La Oferta económica se entiende como un todo y la conforma el diligenciamiento del cuestionario en el SECOP II y un documento anexo denominado COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. 2. El valor total contenido en el complemento de la oferta económica, no deberá sobrepasar el valor total del presupuesto oficial y no podrá sobrepasar los valores establecidos de manera individual. ... (...) ... 8. El proponente no deberá modificar los conceptos de los costos del COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA, en caso de que se presenten cambios con relación a lo solicitado por la entidad en el formato dispuesto para esto, la propuesta será RECHAZADA. 9. El proponente deberá presentar su oferta económica según los siguientes cuadros de los costos asociados al objeto del presente proceso (...).”*

La UAESPM contesta: “NO SE ACEPTA su observación.

*En conclusión, la observación de manera extemporánea presentada por el proponente Grupo AVM SAS, no procede, teniendo en cuenta que la evaluación realizada al oferente UT REDES CALI 2020, se realizó de conformidad con los documentos allegados por este, cuya oferta económica cumple con los requisitos exigidos en la Invitación Pública No. 4182.010.32.1.118-2020; es importante resaltar que el proponente tiene la plena autonomía para estructurar los costos y valores unitarios, los valores discriminados en el Estudio Del Sector se refiere al cálculo estimado realizado por la Entidad, pero si aprecia el formato de complemento de oferta económica publicado en la plataforma, se dejó la libertad de que los proponentes establecieran sus otros costos directos, tal como se puede apreciar (...)*



### 3. RESULTADOS

Las condiciones del proceso contractual fueron previstas en las piezas documentales oficialmente proferidas en la etapa de planeación de la contratación: entre otros, Estudios Previos y Estudios del Sector, lineamientos que se constituyen en las guías fundamentales de orientación propiciando reglas claras para una selección objetiva del contratista.

Los Estudios Previos, describen los elementos que debe tener en cuenta el proceso contractual y lista aspectos como la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer, el certificado de disponibilidad presupuestal, el tipo de contratación, el valor de la contratación, el proyecto y su ficha BP, entre otros.

Los Estudios Previos de manera específica, en el “Punto 9”, se lo dedica a los: “Estudio del Sector” y consigna: el análisis del sector se encuentra adjunto al presente estudio previo **y forma parte integral**. (resaltado, negrilla, cursiva fuera de texto).

Los Estudios Previos de manera expresa, en el “Punto 10.4” que trata del: Valor estimado del contrato, señala: El valor estimado para la contratación es la suma de \$74.671.500, incluidos IVA si aplica, todos los costos, las deducciones y retenciones. **El presupuesto asignado comprende los costos directos e indirectos**, impuestos, tasas, contribuciones legales de carácter nacional y/o municipal que pueda generarse en la celebración y ejecución del contrato, impuestos y demás tributos que se causen por el hecho de su celebración, ejecución y liquidación. (resaltado, negrilla, cursiva fuera de texto).

Los Estudios Previos de manera expresa en el punto No. 13. Señala los REQUISITOS HABILITANTES Y SU JUSTIFICACIÓN: *“Los requisitos habilitantes son aquellos que no son objeto de ponderación, **pero son de obligatorio cumplimiento** por los participantes. El resultado del estudio de verificación de su cumplimiento será la declaración de CUMPLE O NO CUMPLE para participar, dependiendo del cumplimiento u omisión de ellos, sin perjuicio de que se constituya la causal de rechazo”*.

En el punto 13.1 Capacidad Jurídica - de los Estudios Previos, señala: *“En el caso de los proponentes plurales, sus integrantes deberán acreditar la capacidad jurídica para el caso que le corresponda según su naturaleza, ya sea como persona natural o persona jurídica.*

*El medio de verificación de la capacidad Jurídica será el siguiente:*

3. *Persona Natural que ejerza actividad liberal: en este caso se requiere que aporte con su oferta Copia de Cédula de ciudadanía, **Acta de Grado o Diploma**,*



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

*Matricula Profesional, Certificado de vigencia y antecedentes profesionales expedido por la entidad competente y que se encuentre vigente” (subrayado y negrilla fuera de texto).*

Revisada la propuesta presentada por la firma UT REDES CALI 2020, dentro de los requisitos habilitantes aportados no se evidencia el acta de grado o diploma, exigido en el punto 13.1 de los Estudios Previos.

Los Estudios Previos, en el “Punto 15” habla de: **15. Criterios de evaluación y su justificación.** (página 47 de 54): la evaluación económica se efectuará al proponente con el **MENOR PRECIO TOTAL DE LA OFERTA**, verificándole también el cumplimiento de los requisitos habilitantes, si este proponente no cumple con las **condiciones de la invitación**, la Entidad Estatal deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio y así sucesivamente, lo anterior de conformidad con el **Artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 numeral 4.**

Los Estudios Previos, en el “Punto 15” enfatiza que: La propuesta económica deberá indicar el valor total de la propuesta de acuerdo con las cantidades solicitadas, incluidos todos los impuestos, tasas y contribuciones legales. La omisión total o de cualquiera de los ítems, impedirá tener en cuenta su oferta para la adjudicación del contrato, de conformidad con la Ley 80 de 1993.

Los Estudios Previos, en el “Punto 15” indica que: Para la presentación de su ofrecimiento económico el Proponente deberá diligenciar el complemento de la oferta económica el cual se adjunta al proceso en formato editable.

Los Estudios Previos, en el “Punto 15”, señala que: **(I)** La oferta económica se entiende como un todo y la conforma el diligenciamiento del: **(a)** cuestionario en el SECOP II y **(b)** un documento anexo denominado COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA.

Los Estudios Previos, en el “Punto 15”, indica que: **(II) El valor total contenido en el complemento de la oferta económica, no deberá sobrepasar el valor total del presupuesto oficial y no podrá sobrepasar los valores establecidos de manera individual.**

Los Estudios Previos, en el “Punto 15”, señala: **(III)** La oferta económica deberá presentar la totalidad de los conceptos de costos y del factor multiplicador establecidos en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. **(IV)** El proponente debe diligenciar el valor de la oferta en la lista de precios del SECOP II, en caso de que el valor diligenciado sea cero (0), se entenderá que el proponente no ofertó el valor y en tal sentido la oferta será RECHAZADA. **(V)** Los precios unitarios y el valor total de cada ítem deberán ser redondeados sin decimales. **(VI)** El valor ofertado contenido en el cuestionario en la lista de precios de SECOP II,



debe ser el mismo de la sumatoria de todos los ítems contenidos en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA, en el caso de que los valores sean diferentes, se procederá a RECHAZAR la oferta.

Los Estudios Previos, en el “Punto 15”, entre otros, detalla: (VII) El proponente debe diligenciar la totalidad de las casillas destinadas a consignar en cada uno de los ítems en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. (VIII) El proponente no deberá modificar los conceptos de los costos del COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA, en caso de que se presenten cambios con relación a lo solicitado por la entidad en el formato dispuesto para esto, la propuesta será RECHAZADA. (IX) El proponente deberá presentar su oferta económica según los cuadros de los costos asociados al objeto del presente proceso. Y en las notas, se dice: **NOTA 1:** Para la elaboración de la propuesta económica el oferente deberá tener en cuenta e incluir todos los recursos y requisitos contenidos en el COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA. En caso contrario la propuesta será rechazada. **NOTA 2:** El oferente deberá tener en cuenta, para la preparación de su propuesta, los costos en que pueda incurrir en el periodo de liquidación del contrato.

El otro documento, que da pautas en el proceso contractual son los Estudios del Sector, y en el **punto 6.3.5 Criterio de Selección**, dice: **el precio es el factor de selección** del proponente. La entidad debe adjudicar el proceso de contratación al oferente que cumpla con todas las condiciones exigidas por la entidad en los documentos del proceso: (Estudios Previos e Invitación a Participar), y **que ofrezca el menor valor**.

En otro aparte de los Estudios del Sector, indica que la entidad debe revisar las ofertas económicas y verificar que la de menor precio cumple con las condiciones de la invitación. Si esta no cumple con las condiciones de la invitación, la entidad debe verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio, y así sucesivamente.

Identifica el Estudio del Sector unos costos directos de personal indicando, en el documento valores, y como Otros Costos Directos: transporte, comunicaciones, edición de informes, indicando finalmente que el presupuesto asignado comprende los costos directos e indirectos.

Finalmente, la INVITACIÓN PÚBLICA, en el punto 7. EVALUACIÓN DE LA OFERTA: *“La evaluación económica se efectuará al proponente con el MENOR PRECIO TOTAL DE LA OFERTA, verificándole también el cumplimiento de los requisitos habilitantes, si este proponente no cumple con las condiciones de la invitación, la Entidad Estatal deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio y así sucesivamente, lo anterior*





de conformidad con el Artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 numeral 4. (...)

*Para la presentación de su ofrecimiento económico el Proponente deberá diligenciar el complemento de la oferta económica el cual se adjunta al proceso en formato editable.*

*La oferta económica deberá ser presentada cumpliendo los siguientes requisitos, **de lo contrario será rechazada:***

- 1. La oferta económica se entiende como un todo y la conforma el diligenciamiento del cuestionario en el SECOP II y un documento anexo denominado COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA.*
- 2. El valor total contenido en el complemento de la oferta económica, no deberá sobrepasar el valor total del presupuesto oficial **y no podrá sobrepasar los valores establecidos de manera individual.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

No se entiende la apreciación de la UAESPM en su respuesta al peticionario, de manifestar que en el proceso contractual en cuestión, los proponentes tenían libertad de establecer otros costos directos, esta condición, no está consignada ni en los Estudios Previos, ni en los Estudios del Sector, ni en la Invitación Pública y los proponentes no están llamados a resolver interpretaciones, vacíos, apreciaciones a las que se llega por conclusión y que no se explican claramente en los documentos o piezas estructurales del proceso contractual.

Por lo expuesto y analizada la situación planteada por el peticionario, se evidencia presunta vulneración al principio de transparencia y selección objetiva del contratista, lo que genera el siguiente hallazgo:

**Hallazgo Administrativa No. 1 con presunta incidencia Disciplinaria.  
Inobservancia de las reglas establecidas en los documentos del proceso de contratación para la selección del contratista.**

En la Evaluación proceso de Selección de Mínima Cuantía No. 4182.010.32.1.118-2020 adelantado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES -UAESPM, cuyo objeto es: *“Realizar interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a la instalación de sistemas para monitoreo de variables de calidad de agua cruda y tratada, caudales de entrada y salida y niveles de tanques, en las plantas de tratamiento de agua potable La Soledad, Carbonero y la Sirena”*, se evidencia que la Entidad presuntamente no cumplió con lo señalado en los documentos del proceso de contratación al seleccionar como oferta ganadora al oferente que sobrepasaba los valores establecidos de manera individual en el presupuesto oficial.



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

Vulnerando presuntamente los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, consagrados en los artículos 23 y 24 de la Ley 80 de 1993, artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, los lineamientos y Circulares<sup>1</sup> emitidas por Colombia Compra Eficiente, específicamente la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente y lo dispuesto en el Decreto No. 4112.010.20.0586 de 2019 “Por el cual se adopta el Manual de Contratación y se dictan otras disposiciones”, en el punto 9.2. y 9.3.

El Artículo 24 de la Ley 80 de 1993, frente al principio de transparencia, consagra, “en virtud de este principio “(...) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación”.

El artículo 5º de la Ley 1150 de 2007, señala frente al principio de selección objetiva lo siguiente: “Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”

(...) La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos”.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, frente al principio de transparencia señala: “El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe “edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) **la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas;** iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración” .

---

<sup>1</sup> Son obligatorios los lineamientos, manuales y guías, siempre que se adopten mediante Circular o cualquier otro acto administrativo vinculante para todas las Entidades Estatales. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Radicación N° 3001-05 del 08 de febrero de 2007, C.P. Alberto Arango Mantilla).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sub sección C, 31 de Enero de 2011, Consejera Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz; Radicación No. 25000-23-26-000-1995-0867-01(17767)



*En consecuencia, con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir. En este orden de ideas, la suscripción del contrato debe estar precedida, de acuerdo con la letra del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, de un proceso de licitación o concurso público y, excepcionalmente, de un proceso de contratación directa. (...)*. (subrayado nuestro).

Frente al principio de selección objetiva e igualdad, el Consejo de Estado<sup>3</sup> indica: *“el principio de selección objetiva en virtud del cual “la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa”<sup>17</sup>. Así las cosas, “tales documentos deben contener reglas claras, objetivas e imparciales para que los interesados participen en igualdad de condiciones, así como deben contener los criterios de selección y la ponderación precisa, detallada y completa de los mismos, con sujeción a lo cual debe realizarse la evaluación comparativa de las ofertas”.*

*(...) la efectividad del principio de igualdad “depende de un trato igualitario a todos los oferentes tanto en la exigencia de los requisitos previstos en el pliego de condiciones, como en la calificación de sus ofertas y, por supuesto, en la selección de aquella que resulte más favorable para los intereses de la administración”.*

La Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”, en los lineamientos respecto a los principios de la Contratación Estatal, señala en cuanto a la transparencia:

*“El principio de transparencia en la contratación estatal comprende aspectos tales como: i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la Administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; v) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la Administración”.*

Frente al principio de selección objetiva, señala *“(...) la selección objetiva comporta: i) la obligación de fijar previamente los criterios de selección (art. 24 ord. 5º), ii) el llamado público para que, en igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia (art. 30 num. 3), y iii) la transparencia (art. 24).*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Olga Melida Valle De De La Hoz, treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)



*Este principio busca que la selección de los contratistas se realice bajo criterios claros, objetivos y que no generen desigualdad entre los proponentes. Así, criterios como “cumplir parcialmente lo pedido en los pliegos” o “cumplir más de lo pedido”, no son objetivos, claros o precisos, por lo que, transgreden los principios de selección objetiva e igualdad”.*

El Decreto No. 4112.010.20.0586 de 2019 “Por el cual se adopta el Manual de Contratación y se dictan otras disposiciones”, en el punto 9.2. establece: *“El proceso de selección es un conjunto de reglas estrictas y detalladas. La evaluación tiene como propósito seleccionar la oferta idónea para satisfacer la necesidad que dio origen al proceso. La mejor oferta es aquella que ofrece la combinación más favorable en términos de calidad, ciclo de vida, sostenibilidad, cumplimiento de Objetivos Complementarios de Política y precio, de acuerdo con las condiciones establecidas en los documentos del proceso de contratación.*

*Al momento de evaluar las ofertas se garantizará la transparencia del proceso y la evaluación objetiva. Para lograr esto, los pliegos de condiciones deben establecer de forma clara y precisa los requisitos técnicos mínimos, los requisitos habilitantes y los criterios de evaluación acorde con los requerimientos planteados para atender la necesidad. Por consiguiente, **el evaluador debe limitarse a aplicar las fórmulas de evaluación previstas en los pliegos de condiciones y no debe tomar decisiones en esta tarea**” (Subrayado Fuera de texto).*

En el punto 9.3 con respecto a la adjudicación, se indica: *“La adjudicación es el acto administrativo mediante el cual el Comprador Público adjudica el contrato a la oferta más favorable para la Entidad y que se ubica en el primer orden de elegibilidad en la evaluación (...).*

*La selección se realizará previo el cumplimiento de los requisitos en el pliego de condiciones o invitación (...).*

*El equipo evaluador debe ceñirse a los criterios de evaluación de forma objetiva”.*

Igualmente, la INVITACIÓN PÚBLICA del proceso contractual 4182.010.32.1.118-2020, en el punto 7. EVALUACIÓN DE LA OFERTA: *“La evaluación económica se efectuará al proponente con el MENOR PRECIO TOTAL DE LA OFERTA, verificándole también el cumplimiento de los requisitos habilitantes, si este proponente no cumple con las condiciones de la invitación, la Entidad Estatal deberá verificar el cumplimiento de los requisitos de la invitación de la oferta con el segundo mejor precio y así sucesivamente, lo anterior de conformidad con el Artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 numeral 4. (...)*

Para la presentación de su ofrecimiento económico el Proponente deberá diligenciar el complemento de la oferta económica el cual se adjunta al proceso en formato editable.

La oferta económica deberá ser presentada cumpliendo los siguientes requisitos, de lo contrario será rechazada:

1. La oferta económica se entiende como un todo y la conforma el diligenciamiento del cuestionario en el SECOP II y un documento anexo denominado COMPLEMENTO DE LA OFERTA ECONÓMICA.




2. El valor total contenido en el complemento de la oferta económica, no deberá sobrepasar el valor total del presupuesto oficial y no podrá sobrepasar los valores establecidos de manera individual. (...).”

La anterior situación se causó presuntamente por inobservancia de los criterios de evaluación contenidos en los documentos contractuales (Estudios del Sector, Estudios Previos e Invitación Pública) al momento de evaluar la propuesta ganadora por parte del Comité Evaluador; generando presuntamente falta de transparencia y objetividad en la selección de la oferta ganadora. Constituyendo una presunta falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en los artículos 34 numeral 1 y 48 numeral 31 la Ley 734 de 2002<sup>4</sup>.

Fin Informe final



**MARÍA VICTORIA MONTERO GONZÁLEZ**  
Directora Técnica ante Recursos Naturales y Aseo

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Sandra Yaneth Zapata Mora	Profesional Universitario	
Revisó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	
Aprobó	María Victoria Montero González	Directora Técnica	

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.

<sup>4</sup> Ley 734 de 2002 derogada a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la ley 1952 de 2019

