

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ANÁLISIS DEL SECTOR – Definición

De acuerdo con las normas citadas, el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del proceso de contratación, las condiciones del bien o servicio y las ventajas que representa para la Administración contratar el bien o servicio con el contratista. En este último punto, el análisis del sector permite sustentar la decisión de realizar un proceso de contratación desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.

Dicho análisis facilita tanto el conocimiento del sector, desde una perspectiva multidisciplinaria, como de los proveedores disponibles en el mercado para satisfacer la necesidad de la entidad contratante. Así mismo, el análisis del sector implica un *estudio de la oferta*, lo que permitirá identificar qué proveedores existen en el mercado y cómo intervienen en la cadena de producción, comercialización y distribución de los bienes, obras o servicios. De igual manera, podrá estudiar la demanda para determinar las entidades estatales y los particulares cómo adquieren esos bienes, obras o servicios para extraer las mejores prácticas e información para el proceso de contratación y así estructurar de mejor manera el tipo contractual a utilizar y las condiciones y características que se podrán pactar para cumplir el objeto del contrato y para la realización de las prestaciones derivadas de las obligaciones que serán pactadas, tanto para la entidad contratante como para el contratista que proveerá el bien, obra o servicio.

ESTUDIOS DE MERCADO – Finalidad– Guía de elaboración de estudios del sector

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente dispone de la "Guía de Elaboración del Estudio del Sector", instrumento que sirve de apoyo para entender el mercado del bien, obra o servicio que la Entidad Estatal pretende adquirir y diseñar el proceso de contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo. Esta Guía es un insumo para realizar el estudio del sector relativo al Proceso de Contratación, ya que establece pautas sobre los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta. Sin embargo, constituye un instrumento de orientación, por lo que –al carecer de fuerza vinculante– su aplicación no exime a las entidades de acatar las normas vigentes. De este modo, la Guía contiene recomendaciones generales que no deben aplicar de manera mecánica, pues la profundidad del estudio del sector depende de la complejidad y particularidades de cada proceso de contratación.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

SOLICITUD DE COTIZACIONES – Alcance

En este marco, la Guía propone como uno de los mecanismos a los que pueden recurrir las entidades para elaborar el estudio del sector el requerir a los potenciales proveedores para que provean la información necesaria para determinar el valor del bien o servicio. Tal como lo advierte la Guía, el objetivo de este tipo de solicitudes es que la entidad cuente con *el mayor volumen de información posible* que resulte efectivo para lograr lo anterior, pues entre más completo sea este análisis más preciso y confiable será el resultado del estudio del sector. A esto se refiere el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024 cuando aboga por la realización de estudios públicos y abiertos que permitan un “análisis comparativo de los precios de referencia para alcanzar valores de mercado favorables y mayor eficiencia en el gasto”.

En contraste, si la entidad utiliza el mecanismo de solicitud de cotizaciones requiriendo a un grupo reducido o particular de proveedores sin que exista una justificación técnica o económica para ello, el análisis será insuficiente y no le permitirá entender la dinámica real de los precios del mercado, afectando de manera negativa su estimación el valor de los bienes o servicios a contratar. En este sentido, si el estudio de mercado no está basado en un proceso riguroso y fundamentado en la identificación y recopilación de información de los potenciales proveedores, puede tratarse de un análisis cerrado o direccionado, al cual se refiere el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024.

De esta manera, no existe una contradicción entre lo dispuesto en la Guía y el referido artículo. Ambos buscan que la entidad recopile información suficiente y de calidad que le permita conocer la realidad del mercado del bien o servicio que va adquirir, para lo cual es indispensable que adopte mecanismos para identificar de manera suficiente a los potenciales proveedores y requerirles información. En este sentido, lo reprochable es que la entidad no realice un proceso amplio de consulta con el mercado, sino que se limite a solicitar información a un número limitado o particular de proveedores sin que exista una justificación para ello, pues en este caso, el análisis no será representativo y afectará la calidad y fiabilidad del estudio del sector en perjuicio de la eficiencia del gasto público.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

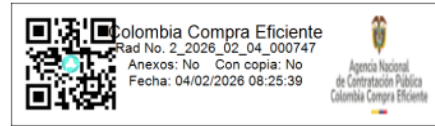
Bogotá D.C.

Señor

Luis Carlos Amado Guzmán

abogado.luisc1@outlook.com

Ibagué, Tolima



Concepto C-038 de 2026

Temas: ANÁLISIS DEL SECTOR – Definición / ESTUDIOS DE MERCADO – Finalidad– Guía de elaboración de estudios del sector / SOLICITUD DE COTIZACIONES – Alcance

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_01_13_000266

Estimado señor Luis Carlos:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 13 de enero de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"El literal C del artículo 2.1.4.3.2.1. "Prevención de corrupción en la contratación pública", del Decreto 1600 de 2024, en uno de sus apartes señala:

*"[...] En esa medida, y con el fin de mitigar sobre costos, **en la definición de presupuestos a partir de cotizaciones no se podrán realizar consultas cerradas ni direccionadas a grupos reducidos de empresas...**" (Negritas propias)*

*Por su parte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -, en la "Guía para la elaboración de estudios del sector" (2025), dentro de los mecanismos para establecer el presupuesto oficial y comprender la dinámica de los precios, propone la de **revisión de precios por solicitud de cotizaciones**.*

En virtud de lo anterior, al considerar una posible discrepancia entre el carácter prohibitivo de realizar consultas cerradas (cotizaciones) y el mecanismo presentado por la honorable Agencia de Contratación, surgen

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los siguientes interrogantes que espero dentro de los términos legales sea resuelto por el órgano rector, así:

- a). Para la Agencia de Contratación Pública ¿A qué se refiere el Decreto 1600 de 2024 cuando prohíbe realizar consultas cerradas o direccionadas a grupos reducidos de empresas?*
- b). Si una empresa pública mediante correo electrónico o cualquier otra forma de comunicación solicita cotización a una empresa del sector en particular ¿debe entenderse como una consulta cerrada y direccionada?*
- c). Si la entidad pública realiza la solicitud de información a través de SECOPII y no recibe respuesta alguna ¿es posible realizar la solicitud de cotización a través de correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación?*
- d). Si la respuesta anterior es afirmativa ¿Cuál es la etapa en la que, se deben publicar las solicitudes de cotización realizadas por un medio distinto al SECOPII?*
- e). Para Colombia Compra Eficiente, ¿Cuál es la finalidad de prohibir que se realicen consultas cerradas o direccionadas a grupos reducidos de empresas?*
- f). Las cotizaciones solicitadas por la entidad pública a empresas del sector y territorio ¿obedecen a consultas cerradas o direccionadas?"*

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1600 de 2024 ¿cuál es el alcance de la solicitud de cotizaciones que realicen las entidades como parte del estudio del sector?

2. Respuesta:

El artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024 objetivo de la norma es enfatizar la importancia de que la entidad implemente un procedimiento para determinar el precio basado en estudios públicos y abiertos que permitan alcanzar valores de mercado favorables. Este supuesto es concordante con lo establecido en la "Guía de Elaboración de Estudios del Sector" expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública, pues este documento recomienda a las entidades diseñar e implementar escenarios y procedimientos de consulta de información que sean abiertos e incluyentes con el mercado, en los cuales defina de manera clara cuándo, por qué medio, a quienes y qué información solicitará. Para esto, resalta la necesidad de identificar de manera previa y lo más completa posible a los proveedores que existen en el mercado del bien o servicio que va a adquirir, considerando a quienes han participado previamente en procesos de contratación similares.

En este marco, la Guía propone como uno de los mecanismos a los que pueden recurrir las entidades para elaborar el estudio del sector el requerir a los potenciales proveedores para que provean la información necesaria para determinar el valor del bien o servicio. Tal como lo advierte la Guía, el objetivo de este tipo de solicitudes es que la entidad cuente con *el mayor volumen de información posible* que resulte efectivo para lograr lo anterior, pues entre más completo sea este análisis más preciso y confiable será el resultado del estudio del sector. A esto se refiere el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024 cuando aboga por la realización de estudios públicos y abiertos que permitan un "análisis comparativo de los precios de referencia para alcanzar valores de mercado favorables y mayor eficiencia en el gasto".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En contraste, si la entidad utiliza el mecanismo de solicitud de cotizaciones requiriendo a un grupo reducido o particular de proveedores sin que exista una justificación técnica o económica para ello, el análisis será insuficiente y no le permitirá entender la dinámica real de los precios del mercado, afectando de manera negativa su estimación el valor de los bienes o servicios a contratar. En este sentido, si el estudio de mercado no está basado en un proceso riguroso y fundamentado en la identificación y recopilación de información de los potenciales proveedores, puede tratarse de un análisis cerrado o direccionado, al cual se refiere el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024.

De esta manera, no existe una contradicción entre lo dispuesto en la Guía y el referido artículo. Ambos buscan que la entidad recopile información suficiente y de calidad que le permita conocer la realidad del mercado del bien o servicio que va adquirir, para lo cual es indispensable que adopte mecanismos para identificar de manera suficiente a los potenciales proveedores y requerirles información. En este sentido, lo reprochable es que la entidad no realice un proceso amplio de consulta con el mercado, sino que se limite a solicitar información a un número limitado o particular de proveedores sin que exista una justificación para ello, pues en este caso, el análisis no será representativo y afectará la calidad y fiabilidad del estudio del sector en perjuicio de la eficiencia del gasto público.

Por lo anterior, la Guía enfatiza que es necesario que la entidad evalúe cuidadosamente si aplicó un proceso riguroso y bien fundamentado en la recopilación de información de los proveedores, verificando la pertinencia y calidad de las estrategias utilizadas. Para esto, recomienda preguntar: ¿dispuso de una base de datos de posibles proveedores o antiguos contratistas que pudieran prestar el servicio o el bien requerido por la entidad?, ¿envió correos electrónicos a un número significativo de posibles oferentes para ampliar la recopilación de información?, o ¿realizó sondeos de mercado utilizando la funcionalidad de "Solicitud de Información a Proveedores" de la plataforma SECOP II?, funcionalidad a través de la cual puede enviar solicitudes de información a todos los proveedores registrados en el SECOP II con los códigos de Naciones Unidas de su Proceso de Contratación.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por otra parte, con respecto a los mecanismos que pueden implementar para realizar dichas consultas, es importante aclarar que el marco jurídico no impone a las Entidades Estatales la obligación de utilizar un canal, herramienta o mecanismo específico. En este sentido, pueden acudir a distintos medios, como enviar correos electrónicos a los potenciales proveedores identificados, utilizar canales oficiales de comunicación, o realizar sondeos de mercado utilizando la funcionalidad de "Solicitud de Información a Proveedores" de la plataforma SECOP II. En efecto, las Entidades Estatales son autónomas para establecer en su Manual de Contratación la metodología para elaborar el Estudio del Sector y en especial la forma en que deberán desarrollar los estudios de mercado, siempre y cuando acaten lo que frente a este aspecto señala la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y el Decreto 1600 de 2024, estableciendo siempre argumentos financieros que permitirán escoger el mejor precio de conformidad con los criterios establecidos.

Finalmente, es importante resaltar que una interpretación sistemática de los preceptos del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con el principio de publicidad, indica que las Entidades Estatales tienen la obligación de publicar todos los documentos que expidan con ocasión del Proceso de Contratación. Es decir, todos los documentos expedidos por la entidad durante las etapas precontractual, de ejecución y post-contractuales deberán publicarse en SECOP dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, para cumplir el deber de publicidad regulado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015. Esta obligación incluye el estudio del sector que realice la entidad, el cual deberá indicar las herramientas que fueron utilizadas por la entidad para el análisis de la oferta, así como la metodología escogida para determinar el presupuesto, junto con su justificación. De esta manera, la entidad deberá dejar constancia de los mecanismos que implementó para conocer la oferta en los documentos del proceso que publique en el SECOP, lo cual incluye las razones que justifiquen en determinado caso la solicitud de cotizaciones con el fin de conocer el mercado del bien o servicio que pretende adquirir.

3. Razones de la respuesta:

- i) La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar actividades de planeación en la etapa precontractual, para que los procesos de contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. En relación con el valor del futuro contrato, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 dispone sobre el principio de economía:

“[...]

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

Lo anterior permitirá a la Entidad Estatal identificar, desde el punto de vista técnico y financiero, el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, los requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables que puedan afectar el procedimiento de selección, celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos que su deficiencia o ausencia, “genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierto de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia de la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales”¹.

¹ DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En congruencia con el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone el contenido mínimo de los estudios y documentos previos:

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

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

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.” (Énfasis por fuera de texto)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Adicionalmente, el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 dispone que:

“La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”.

Tal es la importancia de los estudios y documentos previos que su deficiencia o ausencia, “genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierto de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia de la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales”².

De acuerdo con las normas citadas, el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del proceso de contratación, las condiciones del bien o servicio y las ventajas que representa para la Administración contratar el bien o servicio con el contratista. En este último punto, el análisis del sector permite sustentar la decisión de realizar un proceso de contratación desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.

Dicho análisis facilita tanto el conocimiento del sector, desde una perspectiva multidisciplinaria, como de los proveedores disponibles en el mercado para satisfacer la necesidad de la entidad contratante. Así mismo, el análisis del sector implica un *estudio de la oferta*, lo que permitirá identificar qué proveedores existen en el mercado y cómo intervienen en la cadena de producción, comercialización y distribución de los bienes, obras o servicios. De igual manera, podrá estudiar la demanda para determinar las entidades estatales y los particulares cómo adquieren esos bienes, obras o servicios para extraer las mejores prácticas e información para el proceso de contratación y así estructurar de mejor manera el tipo contractual a utilizar y las condiciones y características que se podrán pactar para cumplir el objeto del contrato y para la realización de las prestaciones derivadas de las obligaciones que serán

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pactadas, tanto para la entidad contratante como para el contratista que proveerá el bien, obra o servicio.

Si bien la normativa en materia de contratación estatal establece la obligatoriedad de realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, no determinan un procedimiento específico para efectuar dicho análisis. Por ello, las entidades son autónomas para estructurarlo, para lo cual deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y realizar un análisis integral de planeación que sirva de sustento a la decisión de realizar un proceso de contratación.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente dispone de la "Guía de Elaboración del Estudio del Sector", instrumento que sirve de apoyo para entender el mercado del bien, obra o servicio que la Entidad Estatal pretende adquirir y diseñar el proceso de contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo³. Esta Guía es un insumo para realizar el estudio del sector relativo al Proceso de Contratación, ya que establece pautas sobre los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta. Sin embargo, constituye un instrumento de orientación, por lo que –al carecer de fuerza vinculante– su aplicación no exime a las entidades de acatar las normas vigentes. De este modo, la Guía contiene recomendaciones generales que no deben aplicar de manera mecánica, pues la profundidad del estudio del sector depende de la complejidad y particularidades de cada proceso de contratación.

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

³ La Versión 02 de esta Guía fue adoptada el 24 de junio de 2022. Disponible en https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18_ges_v.2_2.pdf

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así mismo, la Guía indica que, como parte de la estructura del estudio del sector, es necesario realizar un análisis del comportamiento del gasto histórico, el estudio de la oferta y el estudio del mercado. En el marco del *comportamiento del gasto histórico*, recomienda que la entidad analice el comportamiento de sus adquisiciones anteriores del bien, obra o servicio teniendo en cuenta distintas variables como la modalidad de selección, el objeto del contrato, el presupuesto, entre otros. También es importante que analice la forma en la cual otras entidades o particulares han adquirido bienes y servicios iguales o comparables mediante plataformas de información como datos abiertos o las herramientas de visualización desarrolladas por esta Agencia en el marco del modelo de abastecimiento estratégico⁴.

Por su parte, según la Guía, el *estudio de la oferta* tiene como objetivo identificar las opciones de suministro para las categorías de compra definidas, y los posibles proveedores que pueden suministrar los bienes, obras o servicios que requiere para satisfacer su necesidad. En esta actividad, las entidades estatales deben realizar un estudio de la oferta, que responda, entre otras, las siguientes preguntas: i) “¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?” –teniendo en cuenta elementos como la producción, la distribución, transporte etc.– y ii) “¿A quién se va a comprar?”. En relación con la primera pregunta, la Guía señala que “para la Entidad Estatal es importante conocer, entre otras, el proceso de producción, distribución y entrega de los bienes o servicios que pretende adquirir, así como los costos asociados a tales procesos, cuáles son las formas de distribución y entrega de los bienes o suministros del servicio, y demás criterios que apliquen”.

Para estos efectos, recomienda a la entidad diseñar e implementar escenarios y procedimientos de consulta de información abiertos e incluyentes con el mercado, en los cuales defina qué información, cuándo, por qué medio y a quienes se solicitará. La Guía indica que “la Entidad Estatal debe identificar los proveedores en el mercado del bien o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero”. Para la identificación de los proveedores, propone

⁴ De conformidad con lo indicado en la Guía, el MAE hace parte de la Política de Compras y Contratación Pública, enmarcada dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG, y se articula con las demás buenas prácticas y herramientas usadas en los procesos de compra y contratación estatal que han sido desarrolladas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, con el fin de generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

analizar el listado de aquellos que participaron en los procesos de contratación iguales o similares que haya realizado la entidad y los que hayan realizado otras entidades con objetos comparables.

Respecto al *estudio del mercado*, el numeral 1.3.4 de la Guía explica que “el estudio de mercado permite comprender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial de la contratación. Este comprende la realización de un análisis de los diferentes precios de los bienes o servicios a contratar que se registran en el mercado, los cuales pueden consultarse a través de mecanismos como la solicitud de cotizaciones, la consulta de bases de datos especializadas y el análisis de precios históricos [...]”. Con base en lo anterior, propone a las Entidades Estatales los siguientes mecanismos para su elaboración:

“1. Revisión de precios por solicitud de cotizaciones: requerir a los potenciales proveedores de los bienes o servicios para que remitan la información necesaria para determinar, entre otros aspectos, el valor del servicio o del bien correspondiente. Para estos efectos, se sugiere incluir en la comunicación toda aquella información pertinente del contrato a ejecutar que permita a los potenciales proveedores estructurar una cotización integral y ajustada a las necesidades de la Entidad, como por ejemplo, especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar, plazo del contrato, así como toda aquella información relevante que incida en el precio del bien o servicio.

2. Al recibir las cotizaciones, debe verificarse la ocurrencia de circunstancias que eventualmente pueden distorsionar los precios del mercado, como ofertas especiales de almacenes de cadena, fenómenos de escasez o abundancia del producto, entre otros aspectos.

3. Revisión de bases de datos especializadas: se adelanta cuando por las condiciones del mercado del bien o servicio a contratar se requiera, y el responsable deberá dejar constancia de las consultas realizadas y de los precios que soportan su estudio. Las bases de datos consultadas deben ser especializadas y representativas en el mercado del bien o servicio a contratar.

4. Revisión de precios históricos: para emplear el mecanismo se sugiere verificar la variación de los precios históricos derivados del índice de precios al consumidor en cada año, examinando si se han

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

presentado fenómenos económicos que hayan implicado fluctuaciones importantes en el comercio del bien o servicio. Las características del bien o servicio deben ser las mismas entre una contratación y otra”.
[Énfasis propio]

De forma general, e independientemente de cuál de los mecanismos anteriormente referenciados sea el utilizado para la definición del precio del bien o servicio analizado, la entidad debe tener en cuenta que podrá realizar un análisis numérico y gráfico para interpretar y visualizar mejor el comportamiento del mercado cuando disponga de una cantidad suficiente de información. La calidad del análisis y la fiabilidad de las conclusiones del estudio están directamente relacionadas con el tamaño de la muestra y la cantidad de datos analizados. *A mayor volumen de información considerada, mayor será la precisión del estudio y la confianza en los resultados obtenidos.* Así, si la Entidad adopta decisiones con el acceso a la mayor información disponible tendrá como resultado que las conclusiones del análisis sean más confiables, ya que puede calcularse una mayor cantidad de datos estadísticos que describan el comportamiento del mercado del bien a adquirir.

Como se observa, la “Guía de Elaboración de Estudios del Sector” recomienda como mecanismo para la elaboración de *estudios del mercado*, que sirvan para entender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial de la contratación, requerir a los potenciales proveedores que ha identificado a fin de que remitan la información necesaria para determinar diversos aspectos de los bienes o servicios a contratar, entre ellos su valor, especificaciones técnicas, el plazo, entre otra información relevante.

ii) En concordancia con lo expuesto, el estudio del sector parte de un análisis desde una perspectiva multidisciplinaria, que implica los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta, así como el estudio que le permite a la entidad entender el mercado del bien, obra o servicio que pretende adquirir, así como identificar los factores que inciden en el valor del contrato, tales como el análisis de precios, las cargas tributarias, la tasa de cambio, las garantías, los gastos de transporte, etc. La entidad debe incluir este análisis en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información soporte de estos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Sobre los mecanismos dispuestos para que las entidades realicen dicho análisis, el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024 estableció el siguiente límite:

Artículo 2.1.4.3.2.1. Prevención de corrupción en la contratación pública. Las entidades mencionadas en el artículo 2.1.4.3.1.2 del presente Decreto, sin perjuicio de las demás obligaciones legales y reglamentarias, deberán garantizar las siguientes acciones en el desarrollo y la gestión contractual a su cargo:

[...] c. **Fortalecer los análisis de mercado para la fijación objetiva de precios.** En la elaboración del análisis de mercado para fijar los precios, deberán realizarse estudios públicos y abiertos, que permitan un análisis comparativo de los precios de referencia para alcanzar valores de mercado favorables y mayor eficiencia en el gasto. En esa medida, y con el fin de mitigar sobrecostos, en la definición de presupuestos a partir de cotizaciones no se podrán realizar consultas cerradas ni direccionadas a grupos reducidos de empresas y se verificará la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de las empresas que coticen. En todo caso, en los documentos del proceso debe quedar constancia del proceso que permitió la determinación del precio, el mecanismo seleccionado para fijarlo y la justificación de esa elección [...]

En efecto, el objetivo de la norma es enfatizar la importancia de que la entidad implemente un procedimiento para determinar el precio basado en estudios públicos y abiertos que permitan alcanzar valores de mercado favorables. Este supuesto es concordante con lo establecido en la "Guía de Elaboración de Estudios del Sector", pues este documento recomienda a las entidades diseñar e implementar escenarios y procedimientos de consulta de información que sean abiertos e incluyentes con el mercado, en los cuales defina de manera clara cuándo, por qué medio, a quienes y qué información solicitará. Para esto, resalta la necesidad de identificar de manera previa y lo más completa posible a los proveedores que existen en el mercado del bien o servicio que va a adquirir, considerando a quienes han participado previamente en procesos de contratación similares.

En este marco, la Guía propone como uno de los mecanismos a los que pueden recurrir las entidades para elaborar el estudio del sector el requerir a los potenciales proveedores para que provean la información necesaria para determinar el valor del bien o servicio. Tal como lo advierte la Guía, el objetivo

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de este tipo de herramientas es que la entidad cuente con *el mayor volumen de información posible* que resulte efectivo para lograr lo anterior, pues entre más completo sea este análisis más preciso y confiable será el resultado del estudio del sector. A esto se refiere el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024 cuando aboga por la realización de estudios públicos y abiertos que permitan un “análisis comparativo de los precios de referencia para alcanzar valores de mercado favorables y mayor eficiencia en el gasto”.

En contraste, si la entidad utiliza el mecanismo de solicitud de cotizaciones requiriendo a un grupo reducido o particular de proveedores sin que exista una justificación técnica o económica para ello, el análisis será insuficiente y no le permitirá entender la dinámica real de los precios del mercado, afectando de manera negativa su estimación el valor de los bienes o servicios a contratar. En este sentido, si el estudio de mercado no está basado en un proceso riguroso y fundamentado en la identificación y recopilación de información de los potenciales proveedores, puede tratarse de un análisis cerrado o direccionado, al cual se refiere el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024.

De esta manera, no existe una contradicción entre lo dispuesto en la Guía y el referido artículo. Ambos buscan que la entidad recopile información suficiente y de calidad que le permita conocer la realidad del mercado del bien o servicio que va adquirir, para lo cual es indispensable que adopte mecanismos para identificar de manera suficiente a los potenciales proveedores y requerirles información. En este sentido, lo reprochable es que la entidad no realice un proceso amplio de consulta con el mercado, sino que se limite a solicitar información a un número limitado o particular de proveedores sin que exista una justificación para ello, pues en este caso, el análisis no será representativo y afectará la calidad y fiabilidad del estudio del sector en perjuicio de la eficiencia del gasto público.

Por lo anterior, la Guía enfatiza que es necesario que la entidad evalúe cuidadosamente si aplicó un proceso riguroso y bien fundamentado en la recopilación de información de los proveedores, verificando la pertinencia y calidad de las estrategias utilizadas. Para esto, recomienda preguntar: ¿dispuso de una base de datos de posibles proveedores o antiguos contratistas que pudieran prestar el servicio o el bien requerido por la entidad?, ¿envió correos electrónicos a un número significativo de posibles oferentes para ampliar la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

recopilación de información?, o ¿realizó sondeos de mercado utilizando la funcionalidad de “Solicitud de Información a Proveedores” de la plataforma SECOP II?, funcionalidad a través de la cual puede enviar solicitudes de información a todos los proveedores registrados en el SECOP II con los códigos de Naciones Unidas de su Proceso de Contratación.

Por otra parte, con respecto a los mecanismos que pueden implementar para realizar dichas consultas, es importante aclarar que el marco jurídico no impone a las Entidades Estatales la obligación de utilizar un canal, herramienta o mecanismo específico. En este sentido, pueden acudir a distintos medios, como enviar correos electrónicos a los potenciales proveedores identificados, utilizar canales oficiales de comunicación, o realizar sondeos de mercado utilizando la funcionalidad de “Solicitud de Información a Proveedores” de la plataforma SECOP II.

De igual manera, existen múltiples formas para el manejo de datos y análisis estadístico. En efecto, las Entidades Estatales son autónomas para establecer en su Manual de Contratación la metodología para elaborar el Estudio del Sector y en especial la forma en que deberán desarrollar los estudios de mercado, siempre y cuando acaten lo que frente a este aspecto señala la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y el Decreto 1600 de 2024, estableciendo siempre argumentos financieros que permitirán escoger el mejor precio de conformidad con los criterios establecidos.

iii) En cualquier caso, el principio de publicidad impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actos, contratos y decisiones para que se divulguen y eventualmente se controlen. Por ello, en la contratación estatal, el literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 establece el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en adelante SECOP, como un mecanismo que “contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos”⁵.

⁵ Ley 1150 de 2007: “Artículo 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De otra parte, la Ley 1712 de 2014 –Ley estatutaria que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información y a los documentos públicos–, identifica como principios que orientan el derecho de acceso a la información pública, el de máxima publicidad, transparencia en la información y buena fe. El principio de máxima publicidad establece que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal”⁶. El principio de transparencia en la información alude al deber de los sujetos de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles, y a través de los medios y procedimientos legales.

La Ley Estatutaria citada establece, en el literal e) del artículo 9, que los sujetos obligados, que son todas las entidades públicas⁷, deben publicar la información relativa a su contratación. Esta obligación fue desarrollada por el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015⁸, el cual dispuso que la publicación de la información contractual de los sujetos obligados, que contratan con cargo a recursos públicos, debe hacerse en el SECOP.

aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, el cual:

[...]

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónico”.

⁶ Ley 1712 de 2014: “Artículo 2. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”.

⁷ Ley 1712 de 2014: “Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital”.

⁸ Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3º de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]

[...].

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública [SECOP]”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, todos los destinatarios de la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública deben garantizar la publicidad de “sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones”, y esta información también debe estar en el SECOP.

En ese contexto, las Entidades Estatales, conforme al artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, tienen la obligación de publicar en el SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]”. La expresión *Documentos del Proceso* está definida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que: “son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y *cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación*”.

Este mismo artículo define la expresión Proceso de Contratación como el “Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde”. Nótese que la norma se refiere a los documentos “expedidos por la entidad estatal” durante el proceso de contratación, excluyendo de la noción de Documentos del Proceso los expedidos por un sujeto distinto a la entidad, salvo la oferta, la cual se incluye expresamente en el referido artículo 2.2.1.1.1.3.

En ese sentido, la interpretación sistemática de los preceptos del Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con el principio de publicidad indica que las Entidades Estatales tienen la obligación de publicar todos los documentos que expidan con ocasión del Proceso de Contratación. Es decir, todos los documentos expedidos por la entidad durante las etapas precontractual, de ejecución y post-contractuales deberán publicarse en SECOP dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, para cumplir el deber de publicidad regulado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015. Esta obligación incluye el estudio del sector que realice la entidad, el cual deberá indicar las herramientas que fueron

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

utilizadas por la entidad para el análisis de la oferta y la metodología escogida para determinar el presupuesto, junto con su justificación. De esta manera deberá dejar constancia de los mecanismos que implementó para conocer la oferta en los documentos del proceso que publique en el SECOP, lo cual incluye las razones que justifiquen en determinado caso la solicitud de cotizaciones con el fin de conocer el mercado del bien o servicio a adquirir.

Finalmente debe advertirse, que el análisis para resolver problemas específicos en torno a los procesos de contratación debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponderá a los interesados de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

En ese sentido, al tratarse de un análisis que debe realizarse en un procedimiento contractual específico, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993. Artículo 25.
- Ley 1150 de 2007. Artículo 3.
- Ley 1712 de 2014. Artículos 2, 5 y 11.
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.1.1.3, 2.2.1.1.1.7.1, 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.1.6.1
- Decreto 1600 de 2024. Artículo 2.1.4.3.2.1.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Eficiente. Guía de Elaboración del Estudio del Sector
https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18.gees_v.2_2.pdf

5.Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la elaboración de análisis del sector en procesos de contratación en los conceptos 2202013000000037 del 7 de enero de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020 y C-148 de 2021, C-856 del 13 de diciembre de 2022, C-235 del 5 de julio de 2023, C-124 del 24 de julio de 2024, C-168 del 25 de julio 2024, C-258 del 12 de agosto de 2024, C-255 del 14 de agosto de 2024, C-297 del 11 de septiembre de 2024 C-101 del 5 de marzo de 2025, C-154 del 18 de marzo de 2025, C-256 del 4 de abril de 2025, C-357 del 30 de abril de 2025, C-505 del 3 de junio de 2025 y C-596 del 25 de junio de 2025, C-1738 del 31 de diciembre de 2025, entre otros, entre otros. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Elaboró: Anamaría Bonilla Prieto
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE