

Estudio Al Principio De Planeación En El Régimen Especial De Contratación De Las Empresas  
Sociales Del Estado: Práctica Social En La E.S.E. Hospital Regional De Duitama

María Paola Rincón Bonilla

Trabajo de Grado para Optar el título de Abogada

Director

Fabian Andrés Durán Rivero

Especialista en Derecho Procesal y Derecho Administrativo

Tutor

Hollman Rodrigo Briceño Mendoza

Especialista en Derecho Administrativo, Contratación Estatal y Magíster en Derecho  
Administrativo.

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y Ciencia Política

Bucaramanga

2021

## Dedicatoria

*A Dios, por guiarme en cada paso.*

*A mi madre, por tanto amor y esfuerzo para que este, nuestro sueño, fuera una realidad.*

*A mi padre, por sus consejos y apoyo en los momentos en que me encontraba perdida.*

*A mi hermano Julián Gerardo, por cada palabra de aliento.*

*A mis amigos, todos ellos, quienes fueron mi hogar y refugio durante cinco años fuera de mi casa y lejos de mi familia, gracias a ellos nunca estuve sola.*

*A Daniel, quien con su amor incondicional me ha apoyado en este largo proceso y dedicó su tiempo para guiarme con comprensión y entrega.*

### **Agradecimientos**

*A mi alma mater, la Universidad Industrial de Santander, donde tuve la oportunidad de aprender, reír, llorar, caerme y levantarme, por apoyar mi proceso de formación ofreciendo una educación con los mejores estándares de calidad.*

*A mi director de proyecto de grado, Doctor Fabian Durán, por tanta paciencia y dedicación.*  
*A la E.S.E Hospital Regional de Duitama, entidad que por veinticuatro años ha sido mi casa, y con la que me encuentro profundamente agradecida porque le brindó a mi madre las condiciones necesarias para profesionalizar a sus dos hijos, y hoy por medio de la realización de esta práctica social me da la oportunidad de verme graduada como abogada.*

*A mis compañeros de la oficina de contratación, por recibirme con brazos abiertos, brindarme todos sus conocimientos, creer en mí y mis capacidades para lograr la consecución de este trabajo con el que se busca el mejoramiento del proceso por el que tanto nos hemos esforzado.*

## Contenido

Introducción.....	12
1. Objetivos.....	16
1.1 Objetivo general.....	16
1.2 Objetivos específicos.....	16
2. Método.....	18
2.1 Conocimiento y contextualización .....	18
2.2 Diagnóstico.....	18
2.3 Planteamiento de Soluciones.....	19
2.4 Estudio y Viabilidad de la Cartilla .....	19
2.5 Elaboración de la Cartilla.....	20
2.6 Socialización de la Cartilla .....	20
3. Información de la empresa .....	21
3.1 Empresa Social del Estado Hospital Regional de Duitama .....	21
3.2 Misión .....	22
3.3 Visión .....	22
3.4 Valores Corporativos .....	22
3.5 Organigrama .....	23
4. Marco referencial .....	24

4.1 Marco de antecedentes jurídicos .....	24
4.2 Marco Teórico .....	29
4.3 Marco Conceptual .....	43
5. Primer informe de Práctica Social .....	49
5.1 E.S.E Hospital Regional de Duitama ¿Quiénes somos? .....	49
5.1.1 Proceso de Gestión de Bienes y Servicios .....	52
5.1.1.1 Subproceso de Contratación .....	52
5.1.1.1.1 Acuerdo No. 07 de 2020 o Estatuto de Contratación .....	52
5.1.1.1.1.1 Planeación .....	54
5.1.1.1.1.2 Selección .....	55
5.1.1.1.1.3 Fase de Contratación .....	55
5.1.1.1.1.4 Ejecución .....	55
5.1.1.1.1.5 Liquidación y obligaciones posteriores .....	56
5.1.1.1.2 Resolución 194 de 2020 o Manual de Contratación .....	56
5.1.1.1.2.1 Responsabilidad en la planeación contractual .....	57
5.1.1.1.3 Operación de la oficina de contratación .....	58
5.1.1.1.3.1 Asesor jurídico externo .....	59
5.1.1.1.3.2 Asesor jurídico contratación .....	60
5.1.1.1.3.3 Profesional administrativo especializado .....	61
5.1.1.1.3.4 Practicante universitario de contratación .....	62
5.1.1.1.3.5 Auxiliar Administrativo .....	63
6.1.1.1.4 Proceso de contratación .....	63

6. Segundo informe de Práctica Social .....	67
6.1 Diagnostico .....	67
6.1.1 ¿Cuáles falencias, y por qué se presentan en etapa de planeación? .....	68
6.1.2 ¿Cuál es el elemento determinante y necesario para llevar a cabo una planeación adecuada en todo proceso contractual? .....	71
6.1.3 ¿Cuáles son las actividades necesarias para llevar a cabo un contrato? .....	72
6.2 Planteamiento de soluciones .....	74
7. Tercer informe de Práctica Social .....	78
7.1 Riesgo Previsible .....	78
7.2 Equilibrio económico de las partes en un proceso contractual .....	81
7.3 Tipificación, asignación, estimación y forma de mitigación de riesgos previsible .....	83
7.4 Viabilidad de la cartilla .....	84
8. Cuarto informe de Práctica Social .....	86
8.1 Riesgos previsible a todos los contratos en general .....	86
8.2 Riesgos previsible para prestación de servicios y apoyo a la gestión .....	88
8.3 Riesgos previsible de contratos de suministro .....	89
8.4 Riesgos previsible de contratos de compraventa .....	90
8.5 Riesgo previsible de contratos de arrendamiento .....	90
8.6 Criterios para determinar la estimación del riesgo .....	91
Conclusiones .....	92
Recomendaciones .....	95
Referencias Bibliográficas .....	96

### Lista de tablas

	Pág
Tabla 1. Esquema organizacional de la etapa de Planeación .....	57
Tabla 2. Riesgos previsibles para todos los contratos en general .....	86
Tabla 3. Riesgos previsibles de contratos de Prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión. ....	88
Tabla 4. Riesgos previsibles de contratos de suministro. ....	89
Tabla 5. Riesgos previsibles de contratos de compraventa. ....	90
Tabla 6. Riesgos previsibles de contratos de Arrendamiento. ....	91
Tabla 7. Criterios para determinar la estimación del riesgo. ....	91
Tabla 8. Tabla de análisis de proyección contractual 2021. ....	93

### Lista de figuras

	Pág
Figura 1. Estructura organizacional del Hospital. ....	51
Figura 2. Mapa de la fase de planeación. ....	76
Figura 3. Tabulación de análisis de proyección contractual 2021. ....	92

### Lista de Apéndices

	Pág
Apéndice A	Organigrama de la E.S.E. Hospital Regional de Duitama. .... 99
Apéndice B	Cartilla de Tipificación, Asignación, Estimación y forma de mitigación de riesgos previsibles para la E.S.E Hospital Regional de Duitama. .... 100

## Resumen

**Título:** Estudio al principio de planeación en el régimen especial de contratación de las empresas sociales del Estado: Práctica Social en la E.S.E Hospital Regional De Duitama\*

**Autora:** María Paola Rincón Bonilla\*\*

**Descripción:** En el presente trabajo de grado se realizó un análisis del régimen especial de contratación aplicable a Empresas Sociales del Estado. Se conoció y entendió el proceso contractual de la E.S.E Hospital Regional de Duitama y se identificaron todas aquellas falencias que se presentan en el mismo. A partir de allí se propusieron soluciones y recomendaciones útiles para optimizar el proceso.

Se identificaron una serie de desaciertos y errores que no se han corregido en la fase precontractual. La importancia de estos es tal, que su inobservancia puede acarrear sanciones para los intervinientes en el proceso. Por ello, se consideró necesario plantear la elaboración de una cartilla de tipificación, asignación, estimación y forma de mitigación de riesgos previsibles para los diferentes tipos de contratos que celebra el Hospital Regional de Duitama.

Tener la oportunidad de seguir la Cartilla le permite a la entidad y, sobre todo, a los líderes de los procesos – quienes son los encargados de realizar todos los estudios previos necesarios para celebrar un contrato – adelantarse a la ocurrencia de hechos generadores de daño para la entidad, con ocasión de la celebración de un contrato.

**Palabras Clave:** Contratación pública, planeación, riesgos previsibles, daño, tipificación, asignación, estimación, mitigación.

---

\* Trabajo de grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Fabian Andrés Duran Rivero, Especialista en Derecho Procesal y Derecho Administrativo

## Summary

**Title:** Study to the principle of planning in the special public contracts' regulation of the State's social enterprises: Community service at the E.S.E. Hospital Regional De Duitama\*

**Author:** Maria Paola Rincón Bonilla\*\*

**Description:** It is analysed in this paper the public contracts regulation for State's social enterprises. It was acknowledged and understood the contractual process of the E.S.E. Hospital Regional de Duitama and it was identified all the flaws presented in it. From there, it is presented a proposal of recommendations considered useful in order to optimize the process.

It was identified a series of mistakes and errors that have not been corrected in the pre-contractual stage. Those missteps are so relevant that committing them can bring as a consequence sanctions to everyone who intervene in the process. For that reason, it was considered necessary to create a booklet to typify, assign, estimate and mitigate the foreseeable risk to the different types of contracts signed by the Hospital Regional de Duitama

Having the opportunity to follow the booklet, permits the hospital and, overall, to the leader of the process – who are the ones in charge of making the prior studies needed to sign a contract – prevent a harmful event to occur in the hospital, as a consequence of a contract.

**Key words:** public contracts, planning, foreseeable risks, harm, typifying, assign, estimate, mitigate.

---

\* Degree work

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Fabian Andrés Duran Rivero, Especialista en Derecho Procesal y Derecho Administrativo

## Introducción

La Ley 100 de 1993 – con todas sus modificaciones y adiciones – determinó que, en materia contractual, las Empresas Sociales del Estado (E.S.E) y otras entidades de naturaleza pública se rigen por el derecho privado, es decir que en sus actuaciones se aplican las disposiciones y normas propias de los contratos civiles y mercantiles. Las E.S.E., al momento de contratar, tienen la posibilidad de celebrar todos los negocios jurídicos – ya sean nominados o innominados – del régimen civil, de tal forma que se adecúen y, por supuesto, no contraríen las normas legales vigentes.

El derecho público, por su parte, regula las actuaciones entre las empresas del Estado y los particulares. Por medio de la Ley 80 de 1993 se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que establece las reglas y principios aplicables a la contratación de todas aquellas entidades de derecho público que, en virtud de su naturaleza, celebran determinados tipos de negocios jurídicos, buscando materializar los fines constitucionales del Estado. Así, tenemos que el artículo 40 de dicha normatividad aclara que: “Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza (...)”.

Con todo, para entender adecuadamente su régimen de contratación, es necesario mencionar todos aquellos elementos característicos del Derecho Administrativo, que pueden aplicarse en virtud de la naturaleza de los recursos utilizados, así como la misión de dichas empresas. En ese

sentido, las E.S.E. pueden incluir en la contratación elementos propios del Estatuto Contractual, como lo son: las cláusulas excepcionales – que pueden ser incorporadas de manera discrecional – , el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y la aplicación de los principios de la función administrativa, del control fiscal y de la contratación pública (todos estos, tratarán de desarrollarse a lo largo de la práctica).

Ahora bien, la resolución 5185 de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y de Protección social establece lineamientos para que las Empresas Sociales del Estado adopten su propio estatuto y su manual de contratación para orientar su actividad contractual. Por esta razón, se tendrán en cuenta el Acuerdo No. 07 del 25 de agosto de 2020 (por medio del cual se adopta el Estatuto de Contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama) y la Resolución No. 194 del 14 de septiembre de 2020 (por medio de la cual se adopta el manual de contratación de la misma entidad), para así evaluar la actividad contractual que se lleve a cabo en la entidad.

En ese orden de ideas, se precisa que el presente trabajo de grado versará sobre la realización de una práctica social en la E.S.E Hospital Regional de Duitama (El Hospital). Se desarrollará según el Acuerdo Superior No. 004 del 12 de febrero de 2007 de la Universidad Industrial de Santander (UIS), que la describe como aquella que “permite al estudiante ponerse en contacto con las necesidades de entes territoriales o comunidades en el país y diseñar o aplicar alternativas de solución de problemas que hacen parte de su campo profesional, en proyectos que tienen como finalidad aportar al mejoramiento de la calidad de vida de grupos poblacionales. (...)”.

El propósito es brindar apoyo jurídico al Hospital, con el fin de identificar problemas en la aplicación del régimen especial de contratación vigente, que deben seguir las Empresas Sociales

del Estado (E.S.E). En concreto, se analizará el principio de planeación, con el propósito de elaborar una cartilla que oriente el proceso de asignación y tipificación de los riesgos previsibles, así como la forma de mitigación de estos.

El objeto central de la práctica social es identificar todas aquellas posibles fallas que se estén presentando en materia de contratación en la E.S.E Hospital Regional de Duitama, haciendo un especial énfasis en la fase precontractual y en la planeación. Para esto, se entenderá la planeación como una etapa y un principio de desarrollo jurisprudencial y doctrinal, que es sumamente importante en la celebración de contratos, puesto que una buena planificación le otorga a la entidad la posibilidad de identificar todas aquellas carencias que se deben satisfacer<sup>1</sup>. Adicionalmente, esta etapa permite hacer un ejercicio organizacional de las metas propuestas, que facilite la reducción de los riesgos que se pueden generar en la actividad contractual.

Para empezar, se determinará en qué consisten los estudios previos y porqué son parte esencial de la etapa precontractual. Se describirá la forma en que se desarrollan los mismos y los pasos que se siguen actualmente en la institución para llevarlos a cabo en cada contrato. Se detallará, también, la manera en que se inicia la etapa precontractual y el proceso mediante el cual se decide llevar a cabo un contrato dentro del Hospital.

Se considera necesario profundizar en el tema que comprende la fase precontractual y las fallas que se presentan en la planeación de los contratos. Esta etapa, de acuerdo con el Manual de Contratación del Hospital, debe ser desarrollada por el líder del área donde surge la necesidad,

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (24 de abril de 2013). Sentencia N° 68001-23-15-000-1998-01743-01 (27315). [M.P Jaime Orlando Santofimio.]

con apoyo del jefe de la oficina jurídica (contratación) quien, a su vez, es el encargado de hacer un estudio previo para identificar la necesidad, oportunidad, conveniencia, especificaciones técnicas, valor y disponibilidad presupuestal del objeto contractual.

Orientar el objeto de la propuesta sobre la importancia de la planeación en el ejercicio contractual de la E.S.E Hospital Regional de Duitama encuentra su fundamento en que la eficiencia en la planeación, además de organizar, permite brindar seguridad jurídica a las partes. Todo, sin olvidar que, dado que los recursos son de naturaleza pública, su utilización debe darse con justificación y eficiencia. En el mismo sentido, entendemos que optimizar el proceso contractual asegura la continuidad de la prestación de los servicios de salud ya que estos son ofrecidos en el área asistencial permanentemente (las 24 horas del día).

Hechos los planteamientos anteriores, se entiende la necesidad de desarrollar el presente trabajo de grado, cuyo componente práctico no es otro que el de identificar y hallar soluciones útiles a todas aquellas falencias que puedan evidenciarse en el ejercicio y aplicación del régimen especial de contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama. Se intentará, a través del componente teórico, hacer un análisis académico-metodológico de la normatividad vigente y dar respuesta a los problemas que se lleguen a encontrar en la ejecución de las funciones otorgadas como practicante de la entidad.

## **1. Objetivos**

### **1.1 Objetivo general**

Plantear soluciones jurídicas duraderas a todas aquellas falencias que se logren evidenciar en el desarrollo de la práctica social en la E.S.E Hospital Regional de Duitama, haciendo un especial énfasis en la etapa precontractual. Esto se concretará con la elaboración de una cartilla guía que busque la eficiente celebración de contratos, a la vez que ayude a orientar y planificar todo el proceso contractual, distinguiendo todos aquellos factores de riesgo que pueda enfrentar la entidad.

### **1.2 Objetivos específicos**

- Identificar la naturaleza, normatividad y necesidades del régimen especial de contratación de las E.S.E., con base en la ley, la doctrina y la jurisprudencia, para dirimir las dudas que surjan en su aplicación.
- Analizar el estatuto y el manual de contratación de la E.S.E. Hospital Regional de Duitama, para así identificar aquellas falencias que se puedan estar presentando en todas las etapas del proceso de contratación.

- Determinar las posibles fallas que se presentan en la etapa de planeación, que le impiden a la entidad realizar un análisis organizacional que prevenga errores y riesgos en la ejecución del contrato.
- Proponer soluciones prácticas y permanentes a todos aquellos errores en la aplicación del manual y al estatuto de contratación de la E.S.E. Hospital Regional de Duitama.

## **2. Método**

El proyecto se realizó, siguiendo las siguientes etapas:

### **2.1 Conocimiento y Contextualización:**

En este primer momento se busca familiarizarse con la entidad, adquirir conocimientos y adaptarse a su funcionamiento, para, posteriormente, estudiar todo el componente teórico que debe ser tenido en cuenta, para servir de apoyo jurídico en el subproceso de contratación de la E.S.E.

En este sentido, se analizará el estatuto y el manual de contratación que orientan actualmente la contratación de la entidad, se analizará su naturaleza, se observará cómo se está aplicando y cual es el desarrollo de los procesos.

Por medio de esta contextualización, se podrá analizar en la cotidianidad y en la práctica cuáles son las fallas que se están presentando en materia de contratación en la entidad.

### **2.2 Diagnóstico**

Con base en la información y conocimientos obtenidos en la etapa de conocimiento y contextualización se construirá un diagnóstico, por medio del cual se describan las principales fallas que se están presentando en materia contractual, tanto teórica como en la práctica.

Asimismo, se señalarán las posibles inconsistencias en lo dicho por el estatuto y el manual frente a la materialización del proceso. También se identificarán las consecuencias de los errores que se puedan estar presentando.

### **2.3 Planteamiento De Soluciones**

En esta etapa se pretende proponer soluciones que sean útiles y duraderas, que permitan resolver las problemáticas que se hayan identificado en la etapa de diagnóstico. Dicho planteamiento comprenderá un análisis teórico de la importancia de realizar el proceso adecuadamente y expondrá los lineamientos prácticos para su materialización.

También se explicará cuál es la importancia de seguir correctamente la guía y la necesidad de reorganizar los procesos prontamente, para evitar que se causen daños que impliquen responsabilidad del Hospital.

### **2.4 Estudio y Viabilidad de la Cartilla.**

Se planea la elaboración de una cartilla guía de administración, estimación y forma de mitigación de los riesgos previsible que se puedan presentar en la actividad contractual. Para ello, se pretende realizar un estudio del compendio normativo y doctrinal en materia de riesgo previsible, su trascendencia y, a su vez, se proyectará el alcance que pueda llegar a tener esta guía que se pretende realizar.

### **2.5 Elaboración De La Cartilla**

Por medio de los resultados obtenidos en el punto anterior, se elaborará la cartilla teniendo como base los manuales que ha establecido para tal fin Colombia Compra Eficiente y el Departamento Nacional de Planeación.

### **2.6 Socialización de la Cartilla.**

La Socialización de la cartilla guía se hará con las personas que están encargadas de la elaboración de los estudios previos en la fase de planeación, es decir, se le expondrá a los líderes de los procesos y subprocesos de la entidad, así como con los profesionales y técnicos administrativos de la oficina de contratación.

### **3. Información de la empresa**

Se procederá a describir la empresa según la información planteada en el sitio web oficial <https://hrd.gov.co/>

#### **3.1 Empresa Social del Estado Hospital Regional de Duitama**

La Empresa Social del Estado Hospital Regional de Duitama es una institución prestadora de servicios de salud de segundo nivel de atención de carácter departamental con sede en el Municipio de Duitama (Boyacá), que tiene dos sedes anexas en el Municipio de Santa Rosa de Viterbo y Sativa Sur.

El Hospital tiene su comienzo en un legado del Presbítero Manuel María Prada, a través de su testamento otorgado el 02 de septiembre de 1914 y protocolizado en la notaria 04 de Bogotá dando nacimiento al hospital de caridad de la comunidad San Vicente de Paúl. Adquiere personería jurídica del Ministerio de Gobierno por Resolución 146 de agosto de 1937 y se transformó en Empresa Social del Estado mediante Decreto 001525 del 27 de diciembre de 1995, constituyéndose así en la primera Empresa social del Estado del Departamento de Boyacá. Posteriormente mediante Acuerdo 002 del 23 de mayo de 1996 se adoptó el estatuto general del Hospital.

La ESE Hospital Regional de Duitama actúa como centro de referencia de la provincia del Duitama y su área de influencia. Históricamente ha comprendido los municipios de Duitama

(como capital de la provincia), Paipa, Belén, Busbanzá, Cerinza, Corrales, Floresta, Santa Rosa de Viterbo, Tutazá, Socha, Paz del Rio, Socotá, Jericó y Tasco, Beteitiva, Chita, Pisba y Paya, Soata, Sativa Norte, Sativa Sur, Susacón, Tipacoque, Covarachía, Boavita, La Uvita, San mateo, Cocuy, Guicán, Guacamayas, Panqueba, Chiscas, el Espino, Cubara, Tuta, Sotaquirá y en menor proporción los municipios de Sogamoso, Tibasosa, Nobsa y Aquitania de donde provienen los usuarios de manera espontánea o remitidos de los hospitales de menor complejidad.

### **3.2 Misión**

Prestar servicios de salud humanizados, con calidad, seguridad, alta tecnología, buscando satisfacer a los usuarios y sus familias, siendo amigables con el medio ambiente.

### **3.3 Visión**

Para el 2030, el Hospital aspira a ser reconocido por la prestación de servicios humanizados y responsables con el medio ambiente como una institución innovadora, con portafolio de servicios ampliados y de mayor complejidad, con una sólida estructura administrativa y financiera, con altos estándares de calidad y seguridad.

### **3.4 Valores corporativos**

Son cualidades personales requeridas para el cumplimiento de los principios y el logro de los objetivos institucionales. Mediante resolución 121 de 2019, la ESE Hospital Regional de Duitama adoptó su código de integridad, dentro del cual se adoptan los siguientes valores:

- Honestidad
- Respeto
- Compromiso
- Diligencia
- Justicia
- Humanización

### **3.5 Organigrama**

Ver en Apéndice.

## 4. Marco referencial

### 4.1 Marco de antecedentes jurídicos

El marco normativo para la elaboración del componente teórico de la práctica social en la E.S.E Hospital Regional de Duitama será el precisado a continuación:

Constitución Política de Colombia de 1991: En la carta política de 1991 se encuentran contenidos los lineamientos generales que deben regir la función pública y la relación entre particulares con la administración, en ese entendido, el artículo 83 precisa: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

Posteriormente, el artículo 90, de la misma normatividad establece la responsabilidad del Estado bajo el siguiente parámetro: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

De la misma manera, la Constitución, establece los principios de la función administrativa en su artículo 209, los cuales deben ser tenidos en cuenta en los contratos celebrados por las Empresas

Sociales del Estado por mandato de la ley 1150 del 2007, la cual establece que, a pesar de la excepcionalidad del régimen de contratación aplicable a los contratos celebrados por las E.S.E., las mismas deben observar y aplicar los principios de la función administrativa y de control fiscal de los artículos 209 y 267 de la carta política respectivamente. Dicen estos preceptos:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. (...)”

Código Civil Colombiano y Código de Comercio: Aun cuando no son materia de estudio, se hace necesario referirse a estas dos normatividades, en virtud de que las E.S.E., en el ejercicio de su

actividad contractual, pueden celebrar todos aquellos contratos nominados e innominados contenidos en la legislación civil y comercial.

Lo anterior se encuentra establecido en el artículo 6 de la ley 100 de 1993 la cual versa sobre el régimen contractual de las Empresas Sociales del Estado que reza: “En materia contractual se regirá por el Derecho Privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública.”

Ley 100 de 1993: “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. La ley 100 de 1993 es de suma importancia dado que es por medio de dicha normatividad que se da creación a las Empresas Sociales del Estado, y en el mismo sentido establece el régimen contractual que se debe aplicar a las mismas:

“Artículo 195. Régimen Jurídico. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico: (...)”

6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública. (...)”

Ley 80 de 1993: “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. A pesar de que es claro el hecho de que el Régimen de contratación de las E.S.E. es excepcional, hay ciertas disposiciones aplicables a los contratos estatales, que se encuentran contenidas en el estatuto contractual y que también son aplicables a los contratos celebrados por las E.S.E.

Ley 1150 de 2007: “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.” Su importancia especialmente radica en las disposiciones contenidas en su artículo 13 sobre régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como la inclusión de los principios de la función pública y del control fiscal:

“Artículo 13. Principios Generales De La Actividad Contractual Para Entidades No Sometidas Al Estatuto General De Contratación De La Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1438 del 2011: “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 76. Eficiencia Y Transparencia En Contratación, Adquisiciones Y Compras De Las Empresas Sociales Del Estado. Con el propósito de promover la eficiencia y transparencia en la contratación las Empresas Sociales del Estado podrán asociarse entre sí, constituir cooperativas o utilizar sistemas de compras electrónicas o cualquier otro mecanismo que beneficie a las entidades con economías de escala, calidad, oportunidad y

eficiencia, respetando los principios de la actuación administrativa y la contratación pública. Para lo anterior la Junta Directiva deberá adoptar un estatuto de contratación de acuerdo con los lineamientos que defina el Ministerio de la Protección Social.

Igualmente, las Empresas Sociales del Estado podrán contratar de manera conjunta sistemas de información, sistema de control interno, de interventorías, gestión de calidad y auditorías, de recurso humano y demás funciones administrativas, para el desarrollo de actividades especializadas, de tipo operativo y de apoyo que puedan cubrir las necesidades de la empresa, de forma tal que la gestión resulte más eficiente, con calidad e implique menor costo.

Estas instituciones podrán utilizar mecanismos de subasta inversa para lograr mayor eficiencia en sus adquisiciones.”

Resolución 5185 del 2013: Expedida por el Ministerio de Salud y de Protección Social “Por medio de la cual se fijan los lineamientos para que las Empresas Sociales del Estado adopten el estatuto de contratación que regirá su actividad contractual.” La importancia de esta norma radica en que es por medio de ella que se da vía libre a las E.S.E., para que, en ejercicio de su actividad contractual, expidan lo respectivos estatutos y manuales que los orientarán, materializando así el mandato contenido en el artículo 76 de la ley 1438 del 2011.

Decreto 1082 del 2015: Expedido por el Departamento Nacional de Planeación "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional". Se trata de un decreto compilatorio de la normativa existente en materia de planeación, que busca la implementación, coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos

de inversión, como forma de materializar el principio de planeación que debe regir las actuaciones del Estado.

Acuerdo No. 07 del 25 de agosto de 2020: “Por medio del cual se adopta el Estatuto de Contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama”. A través de este se pretende dar cumplimiento a lo que establece el artículo 17 de la Resolución 5185 de 2013 que plantea, entre otras cosas, que las E.S.E. adopten el manual de contratación que describa los procedimientos internos de la institución en materia contractual.

Resolución No. 194 del 14 de septiembre de 2020: “Por medio de la cual se adopta el manual de Contratación e Interventoría de la E.S.E Hospital Regional de Duitama”. Con la expedición del Manual de contratación, se pretendió establecer las disposiciones que son aplicables a todos los procesos contractuales que determina el Estatuto Contractual, en todas las fases del proceso.

#### **4.2 Marco teórico**

Con la finalidad de dar solución a las necesidades identificadas en la institución, se hace menester desarrollar el siguiente marco teórico, cuya finalidad no es otra que la de contextualizar la importancia de la figura de la planeación, entendida esta como principio, etapa y, además, como elemento central del presente proyecto investigativo. Lo anterior, con el fin construir una guía de administración, tipificación y estimación de riesgos previsibles que se pueden generar en los contratos celebrados por la E.S.E Hospital Regional de Duitama.

En concordancia con lo que se plantea en la Ley 100 de 1993, la ley 1150 del 2007 y posteriormente la resolución 5185 de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y de Protección Social, hay una serie de regímenes exceptuados de la aplicación del Estatuto Contractual. En virtud de esto, a este tipo de contratos se deben aplicar, por regla general, las disposiciones contenidas en las normas civiles y mercantiles. Sin embargo, deben incorporar los principios constitucionales y legales de la función pública, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 1474 del 2011 y podrán aplicar discrecionalmente las cláusulas excepcionales o exorbitantes.

Al respecto, el artículo 13 del Estatuto Contractual precisa:

“De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales: Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley (...)” en concordancia y sin perder el mismo hilo conductor, se puede poner en evidencia la intención del legislador en la exposición de motivos de dicha normatividad al aclarar: “(...) El proyecto de ley busca recuperar la trascendencia de la autonomía de la voluntad como principal fuente creativa y regulador de las relaciones sociales. Por eso, las relaciones entre el organismo estatal y el contratista deberán fundarse en el acuerdo de sus voluntades, del que emanarán las principales obligaciones y efectos del acto jurídico. Por esa razón se reconoce en los artículos 13 y 34 del proyecto la plena aplicabilidad de las disposiciones comerciales y civiles en materia contractual”.

En particular esta remisión obedece al reconocimiento del principio de la normatividad de los actos jurídicos, corolario indefectible del postulado de la autonomía de la voluntad, según el cual las manifestaciones de voluntad de los contratantes se transforman en ineludibles normas jurídicas, las que incluyen el sello de obligatoriedad de sus propios actos. (...)” (subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, se debe traer a colación la naturaleza excepcional del régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado. Dicha característica ya fue resuelta por la Resolución 5185 en la que se resalta que este criterio excepcional se debe a la función pública y social que tienen estas entidades, cuya finalidad es la prestación integral de los servicios de salud. En esta medida cita el artículo 5 del Decreto-ley 019 del 2012: “(...) las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, y optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. (...)”.

Se puede vislumbrar cuál fue la finalidad del legislador al otorgarle esta categoría de excepcional al régimen de contratación de estas entidades. Ello se debe a los fines esenciales de las E.S.E para materializar el cumplimiento efectivo, continuo e integral de la prestación de los servicios de salud. Debido a esto, en el artículo 4 de la Resolución 5185 de 2013, se incorporan los principios del régimen de contratación de las E.S.E. entre los que se encuentran la eficacia, economía y celeridad.

Sin embargo, y pese a la finalidad legislativa, no hay que desconocer la preocupación sobre la destinación que se hace de los recursos que, en últimas, son del erario y cuyo objeto será el de cumplir con los fines mismos de Estado. En este sentido, se evidenció la necesidad de ejercer

control y vigilancia por parte de la Administración Pública sobre los negocios celebrados por algunas entidades, en virtud de la libertad que otorga el derecho privado a las partes al momento de suscribir un contrato.

En consecuencia, el numeral 6 del artículo 195 de la ley 100 de 1993 establece que las E.S.E. se deben someter al régimen contractual propio del derecho privado, pero podrán, *discrecionalmente*, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración. Esto le otorga la facultad a la entidad para que, en ejercicio de la potestad que se le atribuye a la administración pública, incorpore en los contratos disposiciones que propenden la protección de los intereses mismos del Estado, con el fin de proteger el interés general.

La incorporación de las cláusulas excepcionales o exorbitantes es la materialización de la potestad que se le atribuye a la administración pública, para que en el desarrollo de un contrato (como parte contratante) la entidad pueda incorporar las disposiciones contenidas en los artículos 14 a 19 de la Ley 80 de 1.993 que le permitan ejercer control sobre aquellos elementos que puedan afectar la transparente y efectiva ejecución de un contrato y que en consecuencia se vea en riesgo el interés general.

Al respecto, Fandiño Gallo (2014) precisa que la existencia de las cláusulas excepcionales o exorbitantes se justifica como un poder extraordinario en favor del Estado, dado que está actuando en nombre de la comunidad y del interés general, mientras que el contratista está encaminado a obtener un fin lucrativo que se ve reflejado en un incremento patrimonial.

Frente al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el artículo 13 de la ley 1150 del 2007 establece: “Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.” (subrayado fuera del texto original).

Así las cosas se puede entender que por mandato expreso de la ley 1150 del 2007, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que se incorpora en los artículos 8, 9 y 10 del Estatuto Contractual de la Administración y normativizado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe también ser incorporado en el régimen excepcional de contratación de las E.S.E; sobre su importancia, la misma se cimienta en materializar los principios de imparcialidad, moralidad, igualdad de oferentes, y prevalencia del interés general.

En este sentido, acerca de la importancia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el Consejo de Estado como máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa, precisó, mediante el concepto No. 1097 de abril de 1998, que: “En el ámbito contractual, las inhabilidades e incompatibilidades son circunstancias que imposibilitan para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales. También impiden la participación en el proceso de selección y el ejercicio de los derechos surgidos del mismo,

cuando la inhabilidad o incompatibilidad sobreviene para un proponente dentro de una licitación o concurso”. Para Atehortúa Ríos (1995) “las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades ocuparon muy especialmente la atención del Constituyente de 1991, uno de cuyos objetivos fue el de lograr sanear la administración pública y erradicar una serie de vicios que no sólo habían clientelizado a los partidos políticos, sino que, además, generaron una notoria incidencia en la administración, afectando la eficiencia y eficacia de esta”.

La transgresión del régimen de inhabilidades trae para las partes consecuencias de índole penal y disciplinarias. Al respecto, el artículo 408<sup>2</sup> de la ley 599 del 2000 (Código penal) tipifica este delito que vulnera el bien jurídico de la Administración Pública como violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades. De la misma manera, en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria, la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único consagra que esta conducta se configura como falta disciplinaria al tenor de lo dispuesto en su artículo 23<sup>3</sup>; la ley 1952 de 2019 o Código General Disciplinario (a pesar de que aún no ha entrado en vigencia) precisa en su artículo 26 que será falta disciplinaria: “(...)la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades (...)”.

---

<sup>2</sup> ley 599 del 2000. Artículo 408. Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades. El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilidades o incompatibilidades, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.

<sup>3</sup> ley 734 del 2002. Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades (...)

Ahora, en diferente sentido – pero no menos importante – nos encontramos con el mandato contenido en el ya citado artículo 13 de la Ley 1150 del 2007 así como en el artículo 4 de la Resolución 5185 de 2013, que establece:

“Artículo 13. Principios Generales De La Actividad Contractual Para Entidades No Sometidas Al Estatuto General De Contratación De La Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Sobre la importancia de la aplicación de los principios de la función administrativa y la gestión fiscal contenidos en los artículos 209 y 267, respectivamente, de la Constitución Política de 1991, los mismos encuentran su fundamento en la protección del interés general dada la naturaleza esencial de los fines de las E.S.E y el servicio público fundamental que se presta a través de estas. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-713 de 2009 con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, manifestó: “Para la jurisprudencia constitucional la actividad contractual en el Estado social de derecho es una modalidad de gestión pública, regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política como parámetros

específicos del cumplimiento de la función administrativa y “en general, constituyen núcleo axiológico inherente a la filosofía del Estado social de Derecho”.

En este sentido, esta misma corporación, por medio de múltiples providencias, ha sido enfática en manifestar que la aplicación de los principios constitucionales es de vital importancia, dado que estos le dan a la administración (en este caso), a todos quienes participan de un proceso, y al operador jurídico una hoja de ruta, que implica el deber ser específico por medio del cual se enmarca el grado de discrecionalidad jurídico que se aplica en materia de contratación.

En el caso particular, según lo establecido por medio del Acuerdo No. 07 del 25 de agosto de 2020, en materia de contratación, la E.S.E Hospital Regional de Duitama, de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 4 de la Resolución 5185 de 2013 debe aplicar los principios de la función administrativa que se encuentran, entre otros, en los artículos 209 de la Constitución. Estos principios se encuentran descritos en el artículo 23 y siguientes de la ley 80 de 1993, la ley 489 de 1998, el artículo 3 de la ley 1438 de 2011, las cuales enumeran y definen cada uno de los principios que guiarán la actuación contractual en cada una de sus etapas, los cuales son: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía, celeridad y **planeación**.

Sin dejar de lado la importancia de la aplicación de cada uno de los principios en cada una de las fases contractuales, se hace menester aclarar que ese no es el objeto de estudio del presente trabajo de grado. Lo planteado hasta ahora solo busca contextualizar al lector acerca del régimen excepcional de contratación que debe ser aplicado por las E.S.E., así como los criterios tenidos

en cuenta por el legislador al darle este carácter de especial a los negocios jurídicos celebrados por las Empresas Sociales del Estado.

Ahora, y en relación necesidades planteadas en la institución y contenidas en acápite anteriores, se hace necesario definir el término “planeación” y con ello hacer algunos planteamientos al respecto sobre su naturaleza, importancia, alcances, las principales problemáticas que se presentan, y el riesgo antijurídico en que se puede incurrir en una entidad por la indebida aplicación de este principio contractual.

A pesar de que el concepto de planeación es de construcción doctrinaria y jurisprudencial, dado que no se encuentra contenido dentro de los principios definidos en el Estatuto Contractual ni en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia, el mismo se extrae de los preceptos contenidos tanto en la Ley 80 de 1993 como en el Decreto 01 de 1984, según los cuales, “para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.” En este entendido, su importancia es tal, que su construcción y desarrollo ha permeado el día a día de la contratación pública.

La resolución 5185 de 2013 permite a estas entidades regular su actividad contractual por medio de la expedición de Manuales y Estatutos de Contratación. En ese entendido, el numeral 1.5.14 del Estatuto de contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama (Acuerdo No. 7 del 25 de agosto de 2020) precisa el principio de planeación de la siguiente manera: “La Empresa Social del Estado debe hacer durante la etapa de planeación el análisis de la perspectiva legal,

comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgo del objeto a contratar dejando constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.” A pesar de ello, el documento no define el principio de la planeación ni concretiza su importancia como elemento fundamental de la fase precontractual, razón por la cual desarrollaremos este concepto a continuación.

Así las cosas, Aponte (2014) define la planeación como “(...) la acción técnica y legal para contratar, entendiendo la planeación del negocio jurídico y agotamiento del proceso de selección, como elementos del trámite para llegar a la contratación, y también es la acción de administrar el cumplimiento de obras públicas que se puedan costear, realizar, mantener y cuyo costo/beneficio implique soluciones a problemas (...)”. En ese entendido, no solo se debe concebir a la planeación como aquella preparación jurídica, sino también como la oportunidad para estudiar todos aquellos componentes financieros, técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, fácticos, jurídicos y, en general, todos elementos que puedan influir o incidir en la correcta suscripción de un contrato sea cual sea su naturaleza.

El principio de planeación materializa aquel precepto fundamental de la contratación pública que afirma que ningún aspecto del proceso contractual (en cualquiera de sus etapas) puede ser dejado a la improvisación, por lo que dicho principio, busca la clarificación de determinados factores que en la etapa de ejecución y vigencia del contrato puedan generarle a la entidad incurrir en algún tipo de riesgo antijurídico que perjudique la correcta y normal ejecución del objeto contractual.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado precisó sobre la importancia del principio de planeación en Sentencia 2012- 00012 de diciembre 10 de 2015 y manifestó que su ausencia e

inobservancia: “(...) ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales. (...)”.

Por lo tanto, el Consejo de Estado explica que la finalidad de la celebración de contratos por la administración pública no es otra que la de satisfacer las necesidades que surjan y, con ello, dar prevalencia al interés general, cumplir con los fines esenciales del Estado y, solventar servicios públicos esenciales. Así las cosas, y materializando el principio de legalidad, el contratante debe cumplir con algunos requisitos que fueron impuestos por el legislador, que exige a la administración el cumplimiento de estos para la celebración de contratos, ello con el fin de optimizar, racionalizar y organizar los recursos cuya naturaleza, en últimas es pública. Entonces, para cumplir el principio de planeación, la E.S.E. debe tener en cuenta el mecanismo de selección más idóneo del contratista y en ese sentido observar parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, jurídicos, de mercado, la elaboración de pliegos (para el mecanismo de selección de convocatoria pública), y términos de referencia; todos indispensables para la correcta suscripción y ejecución del negocio jurídico.

Ahora bien, planteada la importancia del principio y etapa de planeación, se hace menester precisar cuál es el riesgo antijurídico, entendiéndose a este último concepto como aquellos eventos (previsibles o imprevisibles) que pueden afectar la debida y normal ejecución de un

contrato y en los que puede incurrir la entidad contratante al momento de celebrar un negocio jurídico sin la debida observancia del principio de planeación.

Sobre el concepto de riesgo, el diccionario de la Real Academia Española lo define en su noción más simple como una “Contingencia o proximidad de un daño.” Aunque puntual, este concepto no abarca plenamente lo que, tanto la doctrina, como la legislación y la jurisprudencia colombiana ha precisado como riesgo. Tratándose de contratación pública intentaremos de desarrollar el concepto a continuación.

En la contratación pública, el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015 establece que todos aquellos eventos que pueden generar efectos adversos y de opuesta magnitud en el logro de todos los objetivos propuestos en el proceso de contratación o en la ejecución de un contrato son conocidos como RIESGOS.

Sobre el principio de planeación y su relación con el riesgo, esta radica en el hecho de que es en la fase precontractual que la entidad tiene la posibilidad prever todos aquellos eventos o situaciones reales, que en caso de que se presenten puedan perjudicar la correcta suscripción, ejecución y liquidación de un contrato y que, además, generen circunstancias que produzcan una alteración en las condiciones iniciales del mismo. Así las cosas, lo planteado guarda estrecha relación con el principio de oportunidad entendido como “el momento en que ha de celebrarse el negocio jurídico”. Allí, se debe observar y asegurar tanto como sea posible que todos aquellos factores técnicos, presupuestales, jurídicos, económicos, temporales, etc. permitan cumplir y que se ejecute como se espera el objeto contractual y asegurar la eficaz y eficiente prestación del servicio público o la necesidad que se pretende satisfacer con prevalencia del interés general.

Al respecto, el tratadista colombiano Iván Darío Gómez Lee precisa sobre el riesgo en materia de Contratación que es obligación de la administración observar todos aquellos deberes y principios generales y particulares de la administración y de la contratación pública que rigen la función administrativa. Indica que su importancia es tal, que su inobservancia puede generar a la entidad en todos aquellos procedimientos precontractuales, contractuales y postcontractuales riesgos generadores de responsabilidad civil, fiscal, penal o disciplinaria y que además alteren el normal giro de los negocios.

Sobre el riesgo en la fase precontractual, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a través del documento 3714 precisó, que la entidad pública que desea iniciar un proceso contractual está obligada a incluir en sus documentos previos (estudio previo, estudio de mercado, justificación, pliegos de condiciones, etc.) la asignación, estimación, tipificación y forma de mitigación de todos aquellos riesgos previsibles que se pueden presentar en cualquier etapa contractual, en cuyo caso, (dependiendo del mecanismo de selección) el contratista también tiene el deber de haber observado y analizado la misma atendiendo al principio de colaboración que tiene para con la administración.

La asignación de lo que será entendido como riesgos previsibles en la fase precontractual, le permite a la E.S.E la posibilidad establecer la responsabilidad de cada una de las partes involucradas en el proceso contractual, así como de exigir las garantías necesarias como forma de protección, y de mitigación de los perjuicios que se pueden generar por la ocurrencia de determinado hecho que genere alteración en las condiciones contractuales y que perjudique el interés general.

En ese orden de ideas, y con la finalidad de cerrar este acápite, lo que busca el desarrollo de este trabajo de grado no es otra cosa que la de desarrollar para la E.S.E Hospital Regional de Duitama una cartilla o guía de administración, estimación, tipificación y forma de mitigación de riesgos previsibles, dado que, si bien la entidad cuenta con una matriz de riesgos, la misma fue construida tomando como base la establecida por Colombia Compra Eficiente, y no cimentándose en las necesidades que tiene la E.S.E como entidad que presta servicios de salud de diferentes niveles de complejidad, y cuyo proceso de contratación es excepcional atendiendo precisamente a que el mencionado proceso debe responder a exigencias de celeridad y eficacia debido a la función social que tiene la entidad.

Además, se debe tener en cuenta, que la realización de la cartilla o guía que se pretende elaborar durante el desarrollo de la práctica social se hará en virtud del cumplimiento del mandato legal contenido en mandato legal contenido en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, y en el artículo 4. de la Ley 1150 de 2007; y del Decreto 1082 de 2015 que plantea:

“Artículo 2.2.1.1.1.6.3. Evaluación del Riesgo. La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.”

Así, Colombia Compra Eficiente planteó, por medio del Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación (2017), que “un manejo adecuado del Riesgo permite a las Entidades Estatales: (i) proporcionar un mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones relacionadas con el Proceso de Contratación; (ii)

mejorar la planeación de contingencias del Proceso de Contratación; (iii) incrementar el grado de confianza entre las partes del Proceso de Contratación; y (iv) reducir la posibilidad de litigios; entre otros.”

Con la realización del presente proyecto, se pretende salvaguardar a la E.S.E de incurrir en la ejecución de algún hecho antijurídico que genere efectos adversos en la correcta y normal ejecución de un contrato.

### **4.3 Marco conceptual**

Con la finalidad de contextualizar al lector; y para la realización de la práctica social en la E.S.E Hospital Regional de Duitama serán tenidos como base los siguientes conceptos:

Empresas Sociales Del Estado: El artículo 194 de la ley 100 de 1993 las define como “(...) una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo”

Régimen Contractual Excepcional: Acerca de la excepcionalidad del régimen contractual de las Empresas Sociales del Estado, la ley 1150 del 2007 plantea que dicha expresión hace referencia a los regímenes contractuales que están excluidos de la aplicación de la ley 80 de 1993 (Estatuto Contractual de la Administración). Así mismo, la Resolución 5185 del 2013 establece que, atendiendo a principios como celeridad y transparencia para la efectiva y eficaz prestación de

servicios de salud las E.S.E aplicarán “El régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado es el régimen privado, conforme al numeral 6 del artículo 194 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, teniendo en cuenta el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, todas las Empresas Sociales del Estado deben aplicar los principios de la función administrativa y la sostenibilidad fiscal, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y sujetarse a los lineamientos fijados en la presente resolución.”

Contrato Estatal: El régimen contractual Ley 80 de 1993 define este concepto como “(...) todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las Entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo se definen en esta ley.” Sobre el objeto de la contratación pública, el mismo compendio normativo establece que el mismo no es otro que el de contribuir a la administración pública a materializar los fines del Estado

Cláusulas Excepcionales: La ley 80 de 1993 las define como aquellas que son excepcionales al régimen común, la doctrina así mismo haciendo una aproximación conceptual, las ha definido como “una de las potestades a través de las cuales la Administración pública ejerce el control que le es atribuible como consecuencia del ejercicio del poder público”. Las cláusulas excepcionales, buscan otorgarle a la administración facultades extraordinarias, en virtud que la misma como entidad contratante está administrando recursos del erario, y actuando en nombre de la comunidad y con la finalidad de proteger el interés general. Dado que el estudio de las cláusulas excepcionales no es el objeto central del presente trabajo de grado, las mismas solo serán precisadas a continuación:

- Caducidad.
- Interpretación unilateral del contrato.
- Modificación unilateral.
- Terminación unilateral.
- Reversión.
- Sometimiento a leyes nacionales.
- Multas
- Liquidación unilateral.

Régimen De Inhabilidades e Incompatibilidades: Sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la ley 80 de 1993, la ley 1150 del 2007 y la resolución 5185 del 2013 fueron precisas al mencionar que el mismo debe ser incorporado por las E.S.E en el ejercicio de su actividad contractual.

La Corte Constitucional, en sentencias C-380/97 con ponencia del magistrado Hernando Herrera Vergara y C-200/01 cuyo magistrado ponente fue Eduardo Montealegre Lynett y C-1261/01 de Jaime Araujo Rentería, define las inhabilidades como “restricciones fijadas por el constituyente o el legislador para limitar el derecho de acceso al ejercicio de cargos o funciones públicas. También han sido definidas por esta Corporación como aquellos requisitos negativos para acceder a la función pública, los cuales buscan rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia en el servicio público, de tal suerte que las decisiones públicas sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo Cfr. Corte Constitucional”.

Por su parte, las incompatibilidades han sido definidas reiterativamente por la jurisprudencia como “la imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades”.

Principios que Rigen la Contratación Pública: Los principios de la función pública se encuentran contenidos en los artículos 219 y 267 de la Constitución Política de Colombia. Respecto a los principios aplicables en materia de contratación, se hace necesario remitirse a los artículos 23 y s.s de la ley 80 de 1993, en concordancia, el Consejo de Estado como máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa ha referido que el alcance de los mismos obedece a que “(...) los principios son los valores de la sociedad transformados por el derecho en criterios o parámetros de conducta fundamentales que instruyen y rigen las relaciones jurídicas en el Estado, pues a la vez que inspiran las reglas de conducta, también se proyectan en el ordenamiento jurídico para irradiar e impregnar esos axiomas, patrones, modelos o arquetipos de comportamiento ético, cultural o social a las situaciones generales e individuales (...)”.

Sobre la importancia de los principios en la actuación contractual en la E.S.E Hospital Regional de Duitama, la misma entidad, por medio del Acuerdo No. 07 del 25 de agosto del 2020, ha precisado que, en atención a lo establecido por medio de la Resolución 5185 del 2013 expedida por el ministerio de Salud y Protección Social, en su ejercicio contractual la E.S.E., debe aplicar los siguientes principios:

- |                   |                    |
|-------------------|--------------------|
| ➤ Debido proceso. | ➤ Moralidad.       |
| ➤ Igualdad.       | ➤ Participación.   |
| ➤ Imparcialidad.  | ➤ Responsabilidad. |
| ➤ Buena fe.       | ➤ Transparencia.   |

- Publicidad.
- Coordinación.
- Eficacia.
- Economía.
- Celeridad.
- Planeación.

Planeación: La planeación en materia contractual, puede ser entendida como principio, y como fase en la etapa precontractual, sobre su definición Colombia Compra Eficiente la delimita como “aquel estudio juicioso que deben adelantar las entidades Estatales en la fase precontractual, para identificar sus necesidades y las actividades relacionadas con el conocimiento de los mercados a los que se puede acudir para satisfacerlas.”

La jurisprudencia de la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-300 del año 2012 ha precisado sobre la importancia del principio de planeación, indicando que es una “(...) exigencia que recae sobre la entidad pública de asegurar la veraz y amplia realización de estudios técnicos previos adecuados, de tal manera que resulte posible, fiable y público que la entidad defina con total certeza el objeto y naturaleza del contrato, las obligaciones que se generan, la distribución de riesgos y el precio. De tal manera que se les asegure a todos los asociados interesados en tomar parte del proceso contractual saber sus alcances, límites y posibilidades de financiación y de perfeccionamiento del contrato propuesto”.

Por último, pero no menos importante, encontramos la referencia que sobre la misma hace el Estatuto Contractual de la E.S.E Hospital Regional de Duitama, al demarcarlo como “...el análisis de la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgo del objeto a contratar dejando constancia de este análisis en los documentos del proceso.”

Riesgo: Por su parte, el decreto 1510 del 2013 define al riesgo como “un evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un contrato.” Así mismo, Colombia Compra Eficiente, en el Manual para la identificación de la cobertura de riesgo en los procesos de contratación (2013) cita al tratadista internacional Dimitri. N. en su publicación *Handook of Procurement* cuando define al riesgo como “los eventos que pueden afectar la realización de la ejecución contractual y cuya ocurrencia no pueden ser predicha de manera exacta por las partes involucradas en el Proceso de Contratación”.

➤ **Riesgo previsible**: El documento CONPES 3714 del año 2011 delimita esta tipología de riesgo como “aquellas circunstancias que de presentarse durante el desarrollo y ejecución del contrato, tienen la potencialidad de alterar el equilibrio financiero del mismo, siempre que sean identificables y cuantificables en condiciones normales”. En el mismo sentido, el tratadista colombiano Iván Darío Gómez Lee precisa sobre el riesgo previsible que, “la previsibilidad es un adjetivo que indica que algo puede ser previsto, por lo cual se debe indicar que la proximidad del daño debe haber podido ser imaginada con antelación a su ocurrencia.”

## **5. Primer Informe De Desarrollo De Práctica Social En La E.S.E Hospital Regional De Duitama**

En un primer momento, se planteó una etapa de familiarización y adaptación en la entidad con la finalidad de adquirir los conocimientos necesarios y, así, poder identificar las falencias que se presenten en todas las etapas del proceso de contratación en la E.S.E Hospital Regional de Duitama. Para ello, será necesario, inicialmente, identificar la naturaleza de la institución en la que se va a desarrollar la práctica social, pues es el punto de partida obligatorio.

### **5.1 Empresa Social Del Estado Hospital Regional De Duitama ¿Quiénes somos?**

El Plan de Desarrollo Institucional 2020-2024 “Cuidar tu salud, nuestra prioridad” establece que la E.S.E Hospital Regional de Duitama es una entidad de carácter público, descentralizada, de carácter Departamental que presta servicios de salud dentro del segundo (II) nivel de complejidad en su Sede principal en el municipio de Duitama y primero (I) en sus sedes anexas de Santa Rosa de Viterbo y Sativasur. Fue creada por medio del Decreto Ordenanza 1525 del veintisiete (27) de diciembre del año de 1995, constituyéndose, así como la primera Empresa Social del Estado del departamento de Boyacá, prestando servicios asistenciales en

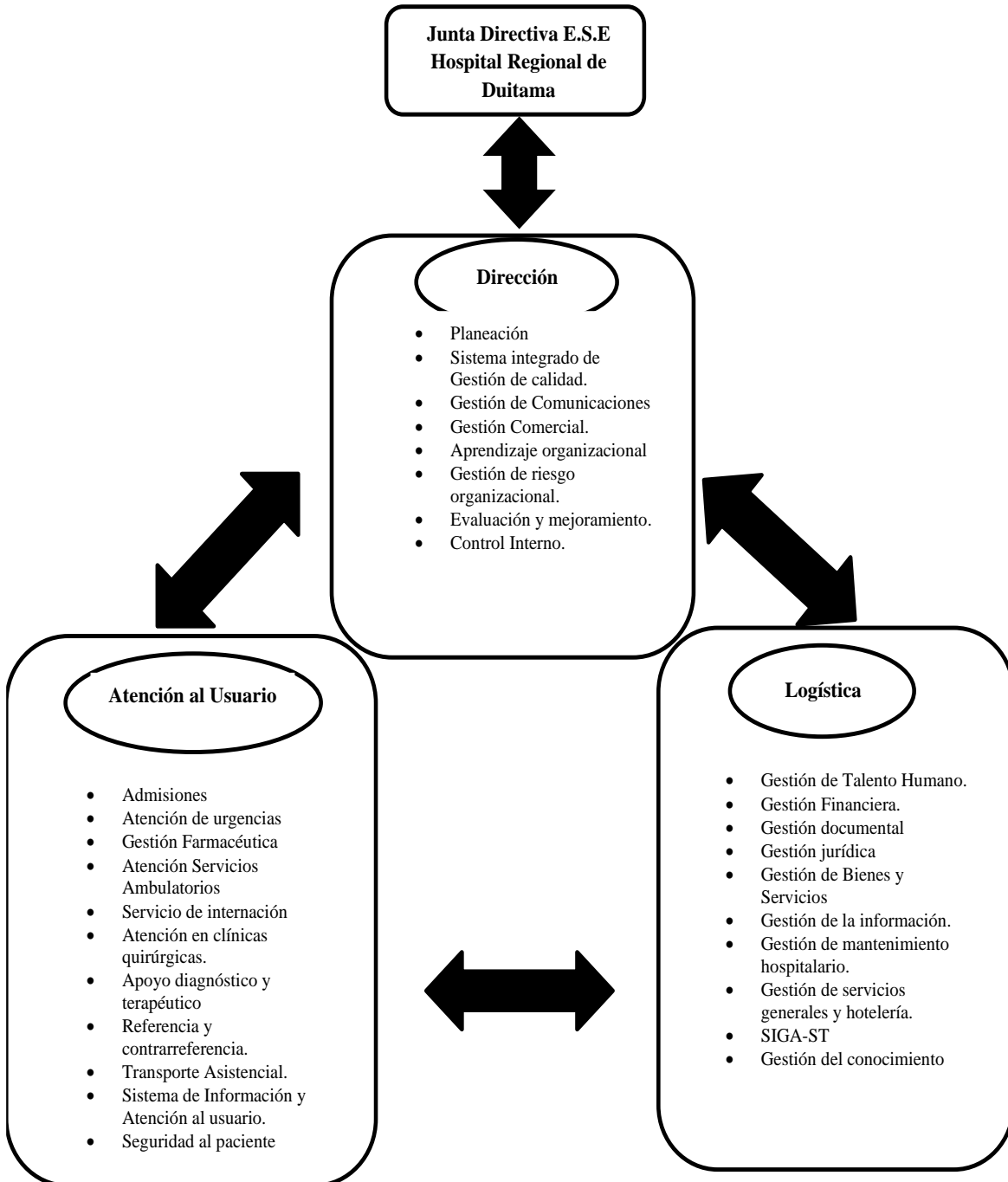
salud y atendiendo a usuarios provenientes de aproximadamente treinta y cinco (35) municipios del departamento.

La Secretaría de Salud Departamental clasifica a la institución dentro de la Subred siete (7), clasificada como de Mediana Complejidad Integral que ofrece, aproximadamente, treinta y siete (37) servicios en áreas como: consulta externa, salas de cirugía, apoyo diagnóstico, complementación terapéutica, urgencias e internación.

Para poder asegurar la correcta y efectiva prestación de los servicios, el Hospital cuenta con una estructura organizacional que incluye las siguientes tres áreas: i) de dirección; ii) de atención al usuario y iii) logística. Así la entidad admite como estructura organizacional básica la reflejada en el siguiente esquema:

**Figura 1.**

*Estructura organizacional del Hospital*



### ***5.1.1 Proceso De Gestión De Bienes Y Servicios***

Con base en esto es posible ubicar al subproceso de contratación dentro del área logística. Específicamente, este se encuentra contenido en el proceso de Gestión jurídica y de bienes y servicios, porque es la oficina de contratación la que se encarga de facilitar la adquisición todos aquellos insumos, bienes o servicios que se requieran en la institución, así como de realizar el acompañamiento jurídico necesario y pertinente de los procesos necesarios para suplir las necesidades del Hospital, cuya finalidad es la de asegurar la continuidad de la prestación de los servicios.

**5.1.1.1 Subproceso De Contratación.** Como se señaló a lo largo de la propuesta, el régimen de contratación de las Empresas Sociales del Estado es excepcional, según lo estipulan normas como la ley 80 de 1993, ley 100 de 1993 y la ley 1150 de 2007, entre otras. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2013, cuando el Ministerio de Salud y de la Protección social expidió la resolución 5185, así se fijaron los lineamientos para que dichas entidades adoptaran los estatutos y manuales de contratación que deben regir su actividad contractual.

**5.1.1.1.1 Acuerdo No. 07 del 2020 o Estatuto De Contratación.** En ese entendido, se tiene que el estatuto vigente en el Hospital de Duitama es el que fue establecido por medio del Acuerdo No. 07 del veinticinco (25) de agosto de 2020, aprobado y adoptado por la junta

directiva de la institución. Por medio de este estatuto se plantea que la institución debe consolidar una adecuada gestión administrativa en virtud de la connotación social que tiene en la región, dando prevalencia a criterios tales como oportunidad, inmediatez y calidad en beneficio de los usuarios que se acercan a la institución para recibir servicios de salud.

Así las cosas, el estatuto establece que la importancia de la actividad contractual es tal que la misma es *“una herramienta administrativa que permite la adquisición de bienes y servicios de manera ágil y efectiva y con posibilidades de negociación que conduzcan a un mayor y mejor alcance de los recursos estatales.”* Es por eso que no se puede desconocer la importancia de aquellas funciones o servicios que legal y constitucionalmente fueron otorgadas a las Empresas Sociales del Estado. Su intención es adoptar políticas que, sin olvidar la naturaleza pública tanto de los recursos como de la misma institución, le permitan a la entidad competir en las condiciones del comercio actual, sin dejar de lado los principios propios que son exigibles a todas aquellas instituciones del Estado; su objetivo es permitir la prestación de servicios de salud de manera efectiva, ágil, oportuna, continua y humana.

Como ya se mencionó, por medio del Acuerdo No. 07, se determina el régimen contractual que orienta los procesos de la entidad. Se tiene que el régimen aplicable a la contratación celebrada por las E.S.E corresponde al del Derecho privado, sin que esto signifique la no aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, de las cláusulas excepcionales, así como los principios de la función pública y la contratación estatal. En este orden de ideas, se determina que el Hospital puede celebrar todos los contratos nominados e innominados contenidos en las normas civiles y comerciales que requiera la entidad para asegurar la continuidad de la prestación de los servicios.

De este Estatuto proviene, además, la conformación del comité de contratación y cada una de sus funciones. Este último, plantea que sus integrantes y el gerente hacen parte de la actividad contractual, de la misma forma que aquellos que actúen como supervisores, interventores y, en casos en que por la complejidad se requiera, los asesores externos que presten sus servicios al hospital. Del mismo modo, harán parte del comité los contratistas y los líderes de los procesos en específico, quienes participan activamente en la etapa de planeación.

Ahora, el Acuerdo también dispone que las etapas del proceso de contratación son: A. planeación, B. selección, C. contratación, D. ejecución y E. modificaciones, liquidaciones y obligaciones posteriores.

**5.1.1.1.1 Planeación.** El estatuto de contratación lo desarrolla como “*el pilar esencial en la actividad contractual.*” En virtud que por medio de etapa se identifica la necesidad que la entidad requiere satisfacer, así como la oportunidad para ejecutar el contrato que se pretende celebrar. Aquí también se realiza una estimación del presupuesto que se requiere destinar, con la finalidad de verificar si la entidad cuenta con los recursos para ello. La planeación se ve sustentada en una serie de documentos tales como: estudio previo definido por el Artículo 8 del Decreto 2170 como “*aquellos encaminados a establecer la conveniencia y oportunidad de la contratación, determinar las especificaciones técnicas y el valor del bien o servicio, y analizar los riesgos en los que incurrirá la entidad al contratar*” plan anual de adquisiciones, ficha técnica por medio de la cual se informen las características especiales del bien o servicio, proyecto de términos de condiciones y términos de condiciones definitivos, y el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP).

**5.1.1.1.1.2 Selección.** Así las cosas, el Acuerdo de contratación de la entidad, precisa que, dando alcance y aplicación a lo que establece el artículo 5 de la Resolución 5185 de 2013, la selección del contratista deberá hacerse por medio de los siguientes mecanismos de selección: convocatoria pública, contratación directa, y otros (subasta inversa y/o compras electrónicas).

**5.1.1.1.1.3 Fase De Contratación.** Esta hace referencia a las actuaciones comprendidas entre la adjudicación del contrato (selección) y el inicio de su ejecución. En concreto son: primero, la firma del contrato en los plazos establecidos. Aquí el contratista tiene la obligación de allegar a la oficina las pólizas de garantía que, para cada caso específico, sean requeridas en el cuerpo del contrato, las cuales deberán ser aprobadas por el supervisor del contrato. Segundo, la expedición del Registro Presupuestal. Tercero, la elaboración y suscripción del acta de inicio (documento que no se encuentra contemplado en el Estatuto), y por último, la publicación del contrato en la plataforma que Colombia Compra Eficiente dispuso para tal fin (SECOP I) a más tardar dentro de los tres días siguientes a su suscripción.

**5.1.1.1.1.4 Ejecución.** Todas aquellas actuaciones comprendidas entre la legalización del contrato y la liquidación del mismo, tales como: la designación que hace el gerente del supervisor, quien estará encargado de hacerle seguimiento a la ejecución del objeto contractual (dicha designación debe ser informada al funcionario al tiempo en que se realiza la suscripción

del contrato). El supervisor ostenta todas las facultades para hacer exigibles las cláusulas excepcionales que se hubiesen incorporado al cuerpo del contrato. Para las situaciones en las que la ejecución del objeto requiera prorrogar el tiempo de ejecución, adicionar recursos o suscribir alguna modificación o acuerdo posterior entre las partes, el interventor y supervisor del contrato deberán justificar su necesidad.

En la fase de ejecución se deben tener en cuenta criterios como los porcentajes y términos en que la entidad puede adicionar recursos y los plazos establecidos en los contratos. De igual forma contempla los pasos a seguir en eventos adversos que pueden ocurrir en fase de ejecución.

**5.1.1.1.5 Liquidación y Obligaciones Posteriores.** En esta fase se debe hacer una revisión total y detallada del cumplimiento de las obligaciones pactadas por las partes y verificar que, en efecto, se hubiese cumplido el objeto del contrato y se hubiese logrado la satisfacción de la necesidad que dio origen al mismo. Esta verificación se hace por medio del acta de liquidación del contrato, incluyendo los reconocimientos económicos a los que hubiere lugar. Con este fin, el acta de liquidación debe contener: recuento cronológico de la ejecución del contrato, resumen de pagos, acuerdos y ajustes, firma de las partes, supervisor e interventor.

**5.1.1.1.2 Resolución 194 del 2020 o Manual de Contratación.** Por su parte, la Resolución 194 del catorce (14) de septiembre de 2020 adopta el Manual de contratación e Interventoría de la E.S.E Hospital Regional de Duitama. Esta resolución es la guía práctica para desarrollar los procesos contractuales de la entidad, pues por medio de este se establecen los

trámites internos y los responsables de la actividad dentro del Hospital.

Así, el Manual desglosa cada una de las etapas de la actividad contractual, identificando los procesos internos que deben ser tenidos en cuenta por los intervinientes para poder llevarla a cabo de la siguiente manera:

**5.1.1.1.2.1 Responsabilidad en la Planeación Contractual<sup>4</sup>.** El Manual establece que será responsable de la planeación el ordenador del gasto y el titular de la dependencia donde se origina la necesidad. Las personas que ostentan estos gastos deben verificar, entre otras cosas: la existencia real de la necesidad que se pretende satisfacer, los recursos que deben apropiarse, las condiciones técnicas del bien, el término de ejecución y la forma en que deben realizarse los pagos. Atendiendo a la necesidad de organizar esta etapa fundamental en el proceso contractual, el Manual crea el siguiente esquema:

**Tabla 1.**

*Esquema organizacional de la etapa de Planeación*

ACTIVIDAD	RESPONSABLE
<b>Identificación de la necesidad</b>	Dependencia donde se origina la necesidad. (Subgerencia administrativa y financiera o Subgerencia científica)
<b>Verificación en Plan Anual de Adquisiciones.</b>	Titular de la dependencia donde surge la necesidad y almacenista.

<sup>4</sup> Se dará especial importancia a esta etapa del proceso, dado que alrededor de esta gira la temática a tratar en el desarrollo de la práctica social.

<b>Elaboración estudios, documentos previos.</b>	Sectorial donde se origina la necesidad con apoyo del personal de planta y/o contratista que tenga relación con el objeto del contrato.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estudios y diseños técnicos.</b></li> <li>• <b>Ficha técnica del bien o servicio.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Licencias o permisos.</b></li> </ul> </li> </ul>	Sectorial donde se origina la necesidad con apoyo del personal de planta y/o contratista que tenga relación con el objeto del contrato.
<b>Solicitud Certificado de Disponibilidad Presupuestal.</b>	Sectorial donde se origina la necesidad.
<b>Expedición del certificado de Disponibilidad Presupuestal.</b>	Subgerencia Administrativa y Financiera
<b>Elaboración y aprobación de proyecto de términos de condiciones y términos de condiciones definitivos (cuando aplique)</b>	<p>Dependencia donde surge la necesidad con apoyo del personal de planta y/o contratista que tenga relación con el objeto del contrato.</p> <p>La aprobación será competencia del comité de contratación.</p>

Como ocurre con la etapa de planeación, el Manual de contratación prevé la estructura, cronología y responsable en las demás etapas como lo son: selección (dependiendo del mecanismo utilizado), contratación y ejecución. Asimismo, describe algunas situaciones que se pueden llegar a presentar durante la realización del objeto contractual y señala el procedimiento a seguir en cada una de ellas. En este informe no se ahondará sobre estos procesos, sin embargo, por medio del segundo informe se identificarán algunas falencias que se presentan en la práctica de la celebración de los contratos por el Hospital.

**5.1.1.1.3 Operación de la Oficina De Contratación.** Es la oficina que lleva a su cargo el subproceso de contratación y de gestión de bienes y servicios, que es responsabilidad de la Subgerencia Administrativa y Financiera. En esta dependencia se tramitan todos los convenios y contratos que celebra el Hospital y que buscan la satisfacción de alguna necesidad en la entidad.

Actualmente cuenta con un personal de siete colaboradores que tienen diferentes funciones tales como:

***5.1.1.1.3.1 Asesor Jurídico Externo.***

- Asesorar al Gerente y a las demás dependencias del nivel directivo del Hospital, en asuntos jurídicos y administrativos que interesen a la misma y absolver las consultas que se formulen en estas materias, la cual se realizará por correo electrónico o personalmente en las instalaciones de la E.S.E o en las instalaciones de la firma.
- Revisión y seguimiento permanente a los documentos surgidos en el curso de la actividad contractual de la entidad, entre otros.
- Velar porque la actuación contractual (Perfeccionamiento, ejecución, liquidación y sanciones) se ajusten a la normatividad vigente.
- Ofrecer al administrador herramientas para desarrollar correctamente la actividad contractual.
- Diagnóstico y ajustes requeridos al estatutos y manual de contratación.
- Revisión periódica de los documentos precontractuales, contractuales y post contractual.
- Emitir conceptos relacionados con la actividad contractual cuando sean requeridos.

- Acompañamientos a la representación judicial de la entidad, incluida la participación eventual en comités de contratación.

#### **5.1.1.1.3.2 Asesor Jurídico Contratación <sup>5</sup>**

- Ejercer asesoría y gestión del subproceso de contratación.
- Asesorar, brindar acompañamiento en los diferentes procesos contractuales que se desarrollen dentro de la institución.
- Llevar el control del proceso de contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama, realizando actividades gerenciales como son las de organizar procedimientos de planeación, dirección, ejecución, vigilancia y control, seguimiento y evaluación y mejoramiento permanente del subproceso de contratación.
- Dar aplicabilidad al estatuto de contratación adoptado por la E.S.E Hospital Regional de Duitama en todas sus etapas, así como la normatividad vigente para este tipo de instituciones en lo referente a contratación.
- Apoyar al comité de contratación y la Gerencia de la E.S.E en el proceso de contratación de servicios, suministros, adquisición de bienes y todos los necesarios para el desarrollo del objeto social de la institución, para lo cual funge como secretario técnico del comité de

---

<sup>5</sup> Entiéndase al Asesor Jurídico de Contratación como al tutor de la práctica social.

contratación.

- Dar respuesta a las peticiones de su dependencia.

#### ***5.1.1.1.3.3 Profesional Administrativo Especializado.***

- Apoyar las actividades del área de contratación según lo establecido por el líder del área.
- Ejercer la asesoría y gestión del subproceso de contratación.
- Llevar el control del proceso de contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama, realizando actividades gerenciales como son las de organizar procedimientos de planeación, dirección, ejecución, vigilancia y control, seguimiento y evaluación, y mejoramiento permanente del subproceso de contratación.
- Dar aplicabilidad al estatuto de contratación adoptado por la E.S.E Hospital Regional de Duitama en todas sus etapas, así como la normatividad general vigente para este tipo de instituciones en lo referente a contratación.
- Preparar los contenidos de las invitaciones realizadas dentro de los procesos de contratación de la E.S.E, acorde con los estudios de conveniencia y oportunidad aprobados por la Gerencia, para aprobación del comité de contratación.
- Elaborar los informes correspondientes a los procesos de contratación tanto a nivel

interno, como los destinados a los entes de control.

➤ Efectuar el apoyo al cargue de las plataformas virtuales SECOP, SIGEP, SIA, SUPERSALUD y 2193 y las demás que indique el líder de contratación la información requerida por dichas entidades.

#### *5.1.1.1.3.4 Practicante universitario de Contratación <sup>6</sup>.*

- Apoyar las actividades del área de contratación según lo establecido por el líder del área.
- Ejercer asesoría y gestión del subproceso de contratación.
- Asesorar y brindar acompañamiento en los diferentes procesos contractuales que se desarrollen dentro de la institución.
- Llevar el control del proceso de contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama, realizando actividades gerenciales como son las de organizar procedimientos de planeación, dirección, ejecución, vigilancia y control, seguimiento y evaluación, y mejoramiento permanente del subproceso de contratación.
- Dar aplicabilidad al estatuto de contratación adoptado en la E.S.E Hospital Regional de Duitama en todas sus etapas, así como la normatividad general vigente para este tipo de instituciones en lo referente a contratación.

---

<sup>6</sup> Entiéndase a estas como las funciones que me fueron asignadas para el desarrollo de la Práctica Social.

- Preparar los documentos correspondientes a la etapa precontractual.
- Proyectar los contratos que pretende suscribir la Entidad de acuerdo con la normatividad interna y nacional.

#### ***5.1.1.1.3.5 Auxiliar Administrativo.***

- Apoyar las actividades del área según lo establecido por el líder del área.
- Subir a las plataformas virtuales SECOP, SIA, Y SIGEP y las demás que indique el líder de contratación la información requerida por dichas entidades.
- Publicar oportunamente la información contractual la plataforma SECOP, SIGEP y la página web de la E.S.E.
- Preparar los documentos correspondientes al contrato, así como la aprobación de las pólizas, actas de inicio (enviar a contratistas para firma correspondiente) y demás actividades administrativas tendientes a formalizar el proceso contractual de la E.S.E.
- Elaborar los oficios y demás documentos según las necesidades del proceso, aplicando las normas institucionales establecidas.

***5.1.1.1.4 Proceso de Contratación.*** Una vez desglosado el manual de funciones de los colaboradores de la oficina de contratación, se hace menester describir cómo se lleva a cabo la

actividad de adquisición y gestión de bienes y servicios. Se deben desarrollar los estudios previos que contengan la justificación, describan y detallen la necesidad, dispongan la forma de pago, establezcan los requisitos de habilitación, las obligaciones de cotizante u oferente (según corresponda), las especificaciones técnicas, la elaboración del estudio de mercado y del sector y en donde se verifique que el bien o servicio esté incluido dentro del plan anual de adquisiciones. Para esto, el líder debe solicitar las cotizaciones a los proveedores que cumplan con las obligaciones técnicas del objeto a contratar.

Con la finalidad de poder dar seguimiento a toda la actividad contractual, el Sistema Integrado de Gestión y Calidad incorporó el cuatro (04) de octubre de 2018 el formato de “SEGUIMIENTO PROCESO CONTRATACIÓN”. En él se encuentran contenidos todos los pasos a seguir en la actividad contractual, la fecha en que se deben llevar a cabo y el responsable del trámite. Es por ello que se debe precisar que la fase precontractual comienza desde el momento en que surge la necesidad, hasta que el estudio previo es radicado en la oficina de contratación. Con todo, no fue sino hasta el año 2021 cuando los supervisores e interventores comenzaron a seguirlo, a pesar de contar con el formato desde el 2018. Esto denota las carencias metodológicas en que se encontraba la institución en la etapa de planeación.

Una vez descrito esto, se considera necesario describir el proceso precontractual, de la siguiente manera:

El Hospital requiere la necesidad de adquisición de un bien, insumo o servicio para asegurar la inmediatez en los servicios ofertados. Dicha necesidad se debe encontrar evidenciada en las diferentes áreas del Hospital. En virtud de lo anterior, el líder del área debe adelantar todos los

estudios tendientes a justificar dicha adquisición, así como de realizar y evaluar la ficha técnica de los equipos o elementos objeto del contrato.

En esta etapa es necesario resaltar que la elaboración de la ficha técnica del bien, dadas las capacidades técnicas y académicas de los líderes de los procesos, y de la especialidad en los servicios ofertados por la entidad (asistenciales en salud), pues, son ellos quienes ostentan los conocimientos necesarios, para poder justificar la necesidad, el alcance del objeto y las especificaciones especiales de cada ítem.

Así las cosas, el líder del proceso evalúa la posibilidad de llevar a cabo dicha contratación y verifica si la misma se encuentra incluida en el plan anual de adquisiciones. Después, hace el estudio de mercado verificando que la cuantía del objeto no supera los toques establecidos para los mecanismos de selección del contratista, es decir, si dicha contratación se debe llevar a cabo por contratación directa o por convocatoria pública. Para el caso de la contratación directa se debe verificar que los elementos no superen los 150 SMLMV que establece el Estatuto de contratación

Superado, este proceso, el líder debe pedir las cotizaciones a diferentes proveedores para que envíen las propuestas que se ajusten a los factores técnicos exigidos por la entidad. Una vez se alleguen las cotizaciones (entendidas como presentación de oferta para el mecanismo de selección directa) la entidad debe utilizar criterios de evaluación como precio, oportunidad, calidad, experiencia, costo-beneficio, mayor garantía del bien, entre otros, con la finalidad de escoger al contratista. Posteriormente, la gerencia da la aprobación a la realización del contrato y la posibilidad de darle continuidad al proceso.

Luego de obtener el visto bueno de gerencia, los estudios previos se allegan a la subgerencia que corresponde (científica o administrativa) y son estas dependencias las que radican en la oficina contratación. Una vez son radicados los estudios previos en la oficina de contratación, los mismos se entregan a las personas encargadas de proyectar las minutas contractuales; y es en este punto donde concluye toda la etapa de planeación, con la elaboración de la minuta, surgen una serie de obligaciones posteriores para las partes, como lo son la firma del contrato, la expedición de las pólizas de garantía exigidas en el cuerpo del contrato, la expedición del registro presupuestal, la suscripción del acta de inicio, así como el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por cada una de las partes.

En la etapa de ejecución, pueden surgir una serie de eventos que propenden a la suscripción de adiciones, prorrogas, modificatorios, o aclaratorios; sin embargo, la realización de cada uno de ellos depende de las necesidades que se presenten en el desarrollo de la actividad contractual.

Por medio de la fase de familiarización y contextualización se pudo identificar la naturaleza jurídica de la entidad y entender la estructura organizacional de la misma. Del mismo modo, se conocieron los macroprocesos institucionales y, de allí, se entendió la importancia del subproceso de contratación, pues es por medio de este que la entidad satisface de las necesidades que se presentan en la misma. Esta etapa de adaptación permitió conocer los procesos internos que se llevan a cabo en la oficina de contratación, así como las funciones de todos los trabajadores de esta, incluyendo las que me fueron asignadas. Con base en esto, se procederá a analizar el proceso de contratación en la puesta en práctica y, así, verificar si existen falencias, deficiencias o aspectos para mejorar en la E.S.E Hospital Regional de Duitama.

## **6. Segundo Informe de Desarrollo de Práctica Social en la E.S.E Hospital Regional De Duitama**

En este segundo informe, se hará un diagnóstico de las problemáticas que se evidenciaron en el proceso contractual del Hospital. A partir de este, se señalarán las necesidades que se presentan con el fin de plantear las soluciones más útiles para optimizar el proceso y conseguir mitigar los riesgos en que puede incurrir la entidad en el desarrollo de su proceso contractual.

### **6.1 Diagnóstico**

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos a través de la etapa de contextualización y conocimiento de la entidad, se pudo observar que el estatuto y el manual de contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama se encuentran organizados de manera que permitan el desarrollo de un proceso contractual transparente, eficaz y oportuno dada la naturaleza excepcional del Régimen de Contratación aplicable a las E.S.E.

Pese a los esfuerzos por seguir los lineamientos establecidos, se presentan falencias en el proceso y, a raíz de estas, pues se pudo establecer que en las fases contractual y post contractual dichos errores pudieron haber sido evitados si en la fase precontractual se hubiese llevado una debida planeación por parte de los encargados de las dependencias donde surgen las necesidades que se deben suplir para el correcto funcionamiento de la entidad.

Desde la oficina de contratación se ha brindado capacitación y apoyo a los líderes de los procesos, con la intención de que la fase precontractual se lleve a cabo de una forma óptima, pues se ha entendido a la planeación como “diligenciar un formato de estudios previos”. Sin embargo, tal y como se ha expuesto en el desarrollo de la práctica social se ha promulgado que la planeación es la oportunidad para prever todas aquellas situaciones que puedan hacer que la entidad incurra en algún tipo de riesgo, fijando una hoja de ruta en el proceso y evitando dejar el mismo al azar o sujeto a la improvisación.

Lo anterior, dado que se trata de una entidad que presta servicios de salud, el cual es un servicio público esencial a cargo del Estado. El Hospital Regional de Duitama es una entidad de suma importancia por su naturaleza y por los servicios que oferta, así como por los recursos destinados para suplir todas aquellas necesidades que surgen en el desarrollo de sus actividades diarias.

### **6.1.1 ¿Cuáles falencias, y por qué se presentan en etapa de planeación?**

En virtud de este interrogante se desarrolló la fase de diagnóstico, pues sí entendemos la razón por la que se generan falencias en la Planeación, se puede identificar el origen del error y plantear una solución útil posteriormente.

En ese orden de ideas, en el marco del desarrollo de la práctica social, fue posible identificar los motivos por los cuales existen falencias en la etapa de planeación las cuales son expuestas a continuación:

- Se presentan errores en la fase precontractual en virtud del desconocimiento de la ley y, en específico, de los documentos que rigen el proceso contractual en la Entidad, como lo son el Estatuto y el Manual de Contratación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama.
- Los encargados del desarrollo de la fase precontractual no tienen en cuenta que independientemente el mecanismo de selección sea por contratación directa, deben hacer los estudios de mercado necesarios para establecer al contratista que se ajuste más a las necesidades que tiene el Hospital y que se adapte a los requisitos habilitantes exigidos por la entidad para la suscripción de los diferentes tipos de contratos.
- Los líderes han asumido que planear es “diligenciar el formato de Estudio Previo”.
- Para el caso de los contratos que se llevan por contratación directa, se han presentado errores en la proyección del presupuesto asignado pues, al momento de solicitar las cotizaciones, no tiene en cuenta elementos como IVA, valores unitarios y cantidades.
- Los líderes asumen que contratar de forma directa está estrechamente relacionado con el precio o valor de los productos o servicios a adquirir, por lo que el factor de calificación preponderante por lo general es “PRECIO”, sin tener en cuenta otros tales como, experiencia, calidad, oportunidad, costo-beneficio, administración de riesgos, garantía del bien, entre otros.
- También se ha evidenciado que no se prevé la ocurrencia de eventos adversos, por lo que en ocasiones ha acontecido que se presentan amenazas de catástrofes y es en ese momento cuando se suplente la necesidad, esto ocurre porque no se efectúa la planificación anual correspondiente, para mitigar riesgos por medio de mantenimientos preventivos y correctivos de manera periódica de los equipos e insumos que se tienen dentro de la institución.

- Se presenta que, en los estudios previos, se encuentran enunciadas taxativamente una serie de exigencias que deben ser presentadas por los contratistas como requisito para acreditar capacidad jurídica, técnica y económica y así poder celebrar contratos con el Hospital, los cuales deben ser solicitados por los líderes y anexados a la carpeta precontractual. Sin embargo, estos en muchas ocasiones no son presentados oportunamente y es la oficina de contratación la que debe solicitarlos con el fin de mitigar el riesgo de contratar sin los requisitos legales.
- De la misma manera se pudo identificar también que la falta de planeación se ve reflejada en la Fase contractual o de ejecución. Se evidenció que la cantidad de documentos de otrosí (adiciones, modificatorios, aclaratorios o prórrogas) que llegan a la oficina diariamente, a fecha de quince (15) de julio de 2021, ha sido 330 para la vigencia fiscal del año 2021. Por medio de estos datos se comprueba que en muchos de los contratos celebrados por el Hospital no se planeó presupuesto, tiempo de ejecución, ni cantidades de los insumos a suministrar.

De frente a los riesgos que se pueden generar por ocasión de la omisión al deber de elaborar una planeación óptima que le permita a la entidad adelantarse a las situaciones que pueden ocasionar desequilibrio jurídico y financiero en la ejecución de los contratos, y en fase post contractual con las obligaciones adquiridas por las partes, el Documento CONPES 3714 del primero (01) de diciembre de 2011 establece que, introducir una matriz de riesgos previsible en la fase precontractual, le permite a la entidad *“la posibilidad de establecer responsabilidades y tratamientos específicos de asignación y mitigación”*. Con esto se busca establecer responsabilidades compartidas entre las partes, a fin de prever que no se afecte el equilibrio económico dentro de la actuación contractual.

### **6.1.2 ¿Cuál es el elemento determinante y necesario para llevar a cabo una planeación adecuada en todo proceso contractual?**

Ya fueron identificadas las problemáticas que se presentan en la entidad y los motivos por los cuáles surgen estas. Ahora, es pertinente indicar que, de todo lo anterior, se evidencia una falta de organización al interior del Hospital, lo cual es necesario para que se planifiquen adecuadamente los contratos a celebrar y evitar así que se generen los inconvenientes relatados.

La organización le permite al líder del proceso donde surge la necesidad, elaborar los estudios previos, técnicos, presupuestales, de mercado o del sector respondiendo a los siguientes interrogantes:

- a. ¿Qué se necesita?
- b. ¿Por qué se necesita?
- c. ¿Para qué se necesita?
- d. ¿Cuál es el alcance del contrato?
- e. ¿Cuánto le cuesta a la entidad suplir la necesidad?
- f. ¿En cuánto tiempo se debe ejecutar el contrato?
- g. ¿Quién va a suplir la necesidad?
- h. ¿Qué cualidades debe tener la persona jurídica y/o natural que va a suplir la necesidad?
- i. ¿Bajo cuáles factores se elegirá al contratista?
- j. ¿De dónde provienen los recursos?
- k. ¿Cómo corresponderán los pagos?

- l. ¿Cuáles obligaciones debe ejecutar el contratista?
- m. ¿Qué especificaciones técnicas deben recaer en el objeto?
- n. ¿Cuáles riesgos previsibles o imprevisibles se pueden presentar en la ejecución del contrato?
- o. ¿Cuáles garantías se harán exigibles?

Para elaborar una correcta planeación en la entidad, el líder del proceso debe organizar las preguntas enunciadas anteriormente y, con base en ellas y sus conocimientos técnicos, comenzar a dar respuesta a cada uno de ellos y así elaborar los estudios previos – indispensables para poder suscribir el contrato –. Ello permite proyectar el presupuesto y el tiempo de ejecución del cumplimiento de las obligaciones adquiridas, así como la asignación de los riesgos previsibles.

### **6.1.3 ¿Cuáles son las actividades necesarias para llevar a cabo un contrato?**

Dependiendo de la modalidad de selección del contratista varían las actividades tendientes a suscribir un contrato. No obstante, y por motivo de que es el mecanismo de selección más utilizado para la celebración de contratos en el Hospital, este apartado versará sobre los trámites necesarios y tendientes para celebrar contratos por medio de contratación directa.

El fin último que se obtiene con la celebración de un contrato es suplir una necesidad, se debe identificar y, a partir de allí, establecer la naturaleza del contrato a celebrar (compraventa, suministro, arrendamiento, prestación de servicios, interventoría, etc.).

Es por ello que, como primera medida, se debe hacer un diagnóstico de todos los elementos que requieren para el correcto funcionamiento del servicio y por ende del Hospital, por lo que se puede encontrar: talento humano, contratar mantenimientos, compra o adquisición de bienes, suministro de insumos, arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, comodatos, etc. Dicho diagnóstico es indispensable para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de Salud y con ello evitar demoras injustificadas por desabastecimiento, falta de personal, o incluso no contar con los equipos necesarios para la asistencia en salud.

El líder debe prever la ocurrencia de eventos que generen un riesgo tanto para usuarios como para el personal y los colaboradores de la institución, tal es el ejemplo de los extintores, la Normativa en Seguridad y Salud en el trabajo en Colombia, Decreto 1072 de 2015 establece como condición de Seguridad dentro del establecimiento contar con extintores de incendio, en el Hospital se cuenta con una serie de extintores y puntos de agua contra incendios, sin embargo los mismos necesitan de unas revisiones de mantenimiento y recarga que permiten que en caso de la ocurrencia de un evento de incendio, se pueda reaccionar rápidamente para evitar el riesgo de pérdida de vidas y el detrimento en la infraestructura hospitalaria. Es por ello, que el líder de infraestructura hospitalaria debe anualmente, realizar los estudios previos tendientes a contratar el mantenimiento preventivo y suministro de extintores, así como de señalizadores para incendio.

Si el líder espera a que se presente un evento de amenaza o riesgo de incendio, la probabilidad de ocurrencia de este se incrementa, entendiendo que la institución no previó la ocurrencia del hecho siendo culpable por omisión, al no cumplir con lo que exige la norma de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Una vez elaborado el diagnóstico se debe justificar el objeto del contrato y el alcance del mismo, elaborar el estudio de mercado y del sector, para seleccionar al contratista que más se ajuste a las necesidades del Hospital, teniendo estos elementos, se debe solicitar la documentación requerida para la suscripción del contrato, este punto es de vital importancia, dado que por medio de la documentación se pueden verificar los requisitos de habilitación del contratista y que el mismo no se halla incurso en alguna causal de inhabilidad o conflicto de intereses que le impidan contratar con una institución cuya naturaleza es pública, junto a esta documentación debe estar anexo el formato SARLAFT (Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo), este permite que el Hospital tenga la certeza de no estar contratando con persona Natural y/o jurídica cuyos ingresos provengan de actividades ilícitas.

Una vez, esté completa y lista la carpeta precontractual, con el listado de los documentos solicitados, se radica el expediente en la oficina de contratación para el trámite de la elaboración de minuta e inicio de la fase contractual.

## **6.2 Planteamiento de soluciones.**

Para poder proponer soluciones jurídicas a todas las falencias que fueron expuestas anteriormente, se proponen las siguientes alternativas:

- Brindar capacitación y asesoría jurídica a los líderes de los procesos y a los supervisores de los contratos sobre la importancia de una correcta planeación en fase precontractual, ellos

deben conocer la normativa vigente y los pasos a seguir, enunciados anteriormente, para poder adelantar un proceso de contratación y celebrar correctamente un contrato mitigando los riesgos que pueden acaecer en las etapas subsiguientes. Para cumplir con este objetivo, la oficina de contratación ha trabajado con cada uno de los líderes, apoyando con asesoría para la correcta elaboración de estudios previos y la importancia de la planeación.

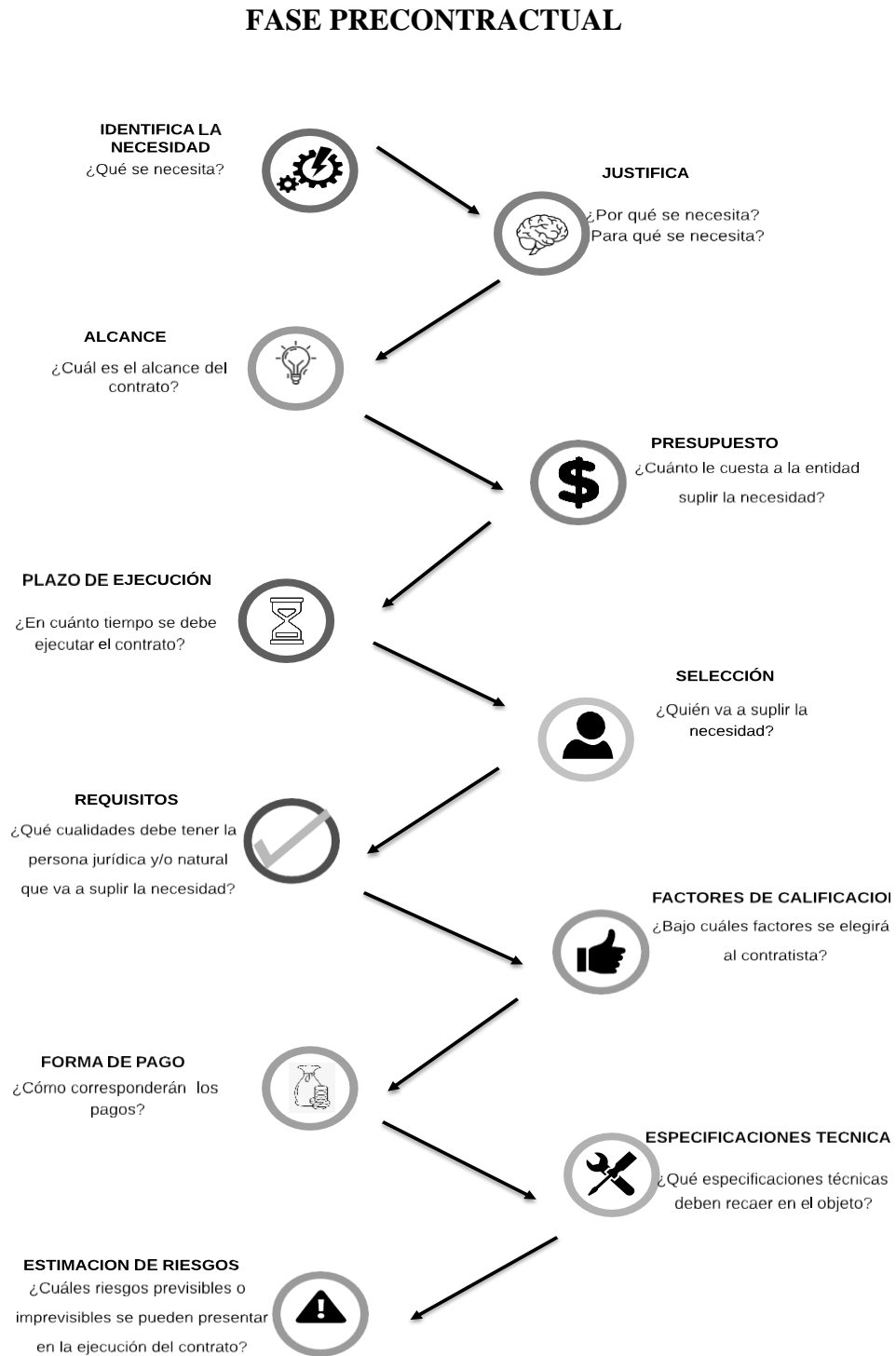
➤ Reestructurar las exigencias para la aceptación de la carpeta precontractual en la oficina de contratación. Para esto, debe haber una persona encargada de la recepción de esta. Se debe verificar que la carpeta contenga el documento de Estudio Previo debidamente organizado y diligenciado, junto con el estudio de mercado y del sector, el certificado de disponibilidad presupuestal, las cotizaciones solicitadas (mínimo tres), y los documentos de habilitación del futuro contratista, para garantizar el principio de selección objetiva. La verificación se debe hacer por medio de la lista de chequeo que fue dispuesta para tal fin. La carpeta debe contener los documentos enunciados previamente, so pena de devolución e imposibilidad de llevar a cabo el contrato.

➤ Elaborar un mapa de la fase de planeación, con cada una de sus etapas, para que todas las personas e intervinientes en el mismo tengan conocimiento de los pasos a seguir. Esto también permitirá que no se salte ningún escalón en el proceso precontractual y habilita la posibilidad de tener una hoja de ruta sobre los lineamientos que deben ser tenidos en cuenta al momento de adquirir algún bien o servicio. Tener esta guía disminuye la probabilidad de que se presenten demoras por errores u omisiones para la celebración de contratos.

Misma que ha sido elaborada para la optimización del proceso, y que será presentada a continuación:

**Figura 2.**

*Mapa de la fase de planeación*



➤ Elaborar una cartilla para la asignación, estimación y forma de mitigación de riesgos previsibles. Esto permitirá fortalecer el proceso de planeación y tomar medidas frente a la posibilidad de ocurrencia de eventos adversos que se pueden generar en cualquier etapa del proceso contractual. Además, por medio de esto se dará cumplimiento a lo que establece la Ley 1150 de 2007, que precisa que las entidades deben incluir dicho documento a su proceso de contratación, para reducir la probabilidad de ocurrencia de un siniestro o, en caso de que ocurriera, para prever una forma de mitigarlo y así reducir el impacto negativo que se puede generar a todos aquellos implicados.

## **7. Tercer Informe de Práctica Jurídica Social en la E.S.E Hospital Regional De Duitama.**

Con la finalidad de elaborar la Cartilla de asignación, estimación y forma de mitigación de riesgos previsible, se hace evidente la necesidad de darle alcance a la justificación acerca de la viabilidad para su realización, es decir, verificar su importancia y utilidad para el proceso de contratación del Hospital, es por ello por lo que, por medio de este informe se expondrán aquellos elementos o factores necesarios y que deben ser tenidos en cuenta para su obtención.

### **7.1 Riesgo previsible**

A lo largo del desarrollo de la Práctica Social se ha podido determinar qué *riesgo* hace referencia a la probabilidad de ocurrencia de cualquier evento cuya consecuencia afecte de forma negativa la normal ejecución de cualquier actividad humana.

Para el caso de los contratos celebrados por entidades cuya naturaleza es pública, la Ley 1150 de 2007 establece la obligación de dichas instituciones de reglamentar la matriz de riesgos, las cuales deben ser tenidas en cuenta para la firma de un contrato. Por medio de esta matriz, se tipifica, estima, asigna y establecer la forma en que los eventos adversos pueden ser atenuados de modo que no se altere el equilibrio económico dentro de la relación negocial.

Al respecto, la mencionada normatividad establece en su artículo 4° que “[l]os pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación. (...)”. Por su parte, el Decreto 1082 del 2015, que reglamenta el sistema de compras y contratación pública, establece que la entidad, en fase precontractual, tiene el deber de evaluar el riesgo que se genera con la suscripción de un contrato, para evitar un detrimento patrimonial para la institución. Es por ello que, artículo 20 siguiente, se estipula la obligación que tiene la entidad de incluir en los estudios previos la estimación, asignación y forma de mitigación y prevención de los riesgos.

En concordancia se debe precisar que, el objeto de este estudio no es otro que el de evitar la materialización de aquellos eventos que le puedan generar daño para las partes e intervinientes en toda la actividad contractual, y en el caso de que pase, poder controlarlo o mitigarlo de manera tal, que no genere consecuencias negativas para las partes y en especial para la entidad contratante (Tovar Devia, 2018).<sup>7</sup>

Frente a lo que significa el riesgo y las consecuencias que trae consigo, se debe hacer un estudio económico de los factores que deben ser tenidos en cuenta con el fin de prevenirlo, pues el contrato público debe ser entendido como una herramienta jurídica que le permite al Estado cumplir con sus fines.

---

<sup>7</sup> Tovar Devia, Adrián. (2018). La importancia del análisis del riesgo en la contratación oficial como herramienta de gerencia pública. Integritas: Revista de Ética. 58-69. Rescatado de: [https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/publicaciones/Revista%20Integritas%20\(58-69\)%20La%20importancia%20del%20an%C3%A1lisis%20del%20riesgo%20en%20la%20contrataci%C3%B3n%20oficial%20como%20herramienta%20de%20gerencia%20p%C3%BAblica.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/publicaciones/Revista%20Integritas%20(58-69)%20La%20importancia%20del%20an%C3%A1lisis%20del%20riesgo%20en%20la%20contrataci%C3%B3n%20oficial%20como%20herramienta%20de%20gerencia%20p%C3%BAblica.pdf)

Sobre la importancia del factor económico y financiero en la previsión de riesgos en contratos estatales, es de conocimiento que uno de los factores para la escogencia de contratistas por medio del mecanismo de selección en convocatoria pública, es el de capacidad económica y financiera. En esta, se debe evaluar la liquidez del contratista y su capacidad económica, para llevar a cabo el contrato y cumplir con las obligaciones contenidas en el mismo, sin embargo, y como se ha expuesto en el desarrollo de la práctica social, se debe tener presente que aproximadamente el 95% de los contratos celebrados por el Hospital se suscribieron por medio del mecanismo de contratación directa, ya que el Estatuto y el Manual así lo permiten.

Es por ello que, en fase de planeación factores como el económico o financiero deben ser evaluados, usando para ello la matriz de riesgos, haciendo uso de elementos como por ejemplo los contratos de seguros que buscan la adquisición de pólizas de garantía que cubren la ejecución del contrato o su vigencia en caso de la ocurrencia de determinados eventos específicos como lo son por ejemplo incumplimiento del contrato, bienes en mal funcionamiento, incumplimiento en el pago de salarios y prestaciones sociales (para el caso de contratos que buscan la prestación de servicios por medio de empresas temporales de empleo), indebido uso del adelanto, entre otros.

En resumen, se procura adelantarse a los hechos que generen algún tipo de daño le permite a la entidad proteger el patrimonio del Estado y así mismo cumplir con los fines de este, pues se obtiene la satisfacción de la necesidad justificada, en la medida que un contrato que es celebrado cumpliendo con los requisitos que establece la norma y obedeciendo al principio de planeación, permite a la entidad tener mayor confianza en sus actuaciones y en el cumplimiento de principios como economía y eficiencia dado que se tuvieron en cuenta todos aquellos elementos necesarios

para planificar la vía de ruta del contrato, entendiendo a este último como un proceso lineal que requiere de pasos para su consecución.<sup>8</sup>

## **7.2 Equilibrio económico de las partes en un proceso contractual.**

Como se expuso anteriormente, el fin último que se busca con la celebración de un contrato es la adquisición aquellos bienes y servicios necesarios para cumplir con los fines del estado. Para ello se requiere celebrar negocios jurídicos con aquellas personas que tienen todas las capacidades técnicas, jurídicas y financieras para cumplir con las obligaciones que se consignan acordadas. Dichas personas –naturales o jurídicas – tienen un interés de carácter económico por el que celebran el negocio, el cual es obtener utilidades por medio de la compensación económica que se obtenga con el cumplimiento del negocio.

Al respecto, la Ley 80 de 1993 en su exposición de motivos precisa: *“Si bien el rol del particular cuando celebra un contrato estatal es el de colaborador, también es incuestionable su deseo de alcanzar una utilidad económica. Utilidad que debe preservarse y garantizarse en todo momento. Por eso, el contratista afectado por circunstancias ajenas tiene el derecho a ser restablecido en su interés económico. Precisamente el cabal reconocimiento de esa posibilidad se ha denominado el mantenimiento del equilibrio económico y financiero del contrato.”*

---

<sup>8</sup> Aponte Díaz, Iirana (2014). "Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra", en Revista Digital de Derecho Administrativo n.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp. 177-207.

Es por ello por lo que dicha normatividad respalda lo expuesto en su artículo 27, el cual dispone:

Artículo 27. De la ecuación contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.

Al respecto, no hay que desconocer la obligación que impone el legislador a la entidad contratante de brindarle ayuda al contratista, cuando las cargas en la actividad contractual se vean inclinadas por diferentes factores y que, como consecuencia, lleven a que el equilibrio económico que debe existir entre las partes se vea afectado. Por esta razón, se le otorga al contratista perjudicado la posibilidad de acudir al Estado para reclamar y que el equilibrio económico en la actividad contractual sea reestablecido.

Sobre la oportuna previsión de riesgos en los contratos celebrados por las entidades Estatales, cabe resaltar que la obligación de tipificar, estimar, asignar y establecer la forma de mitigación de los riesgos está a cargo de la entidad contratante. La omisión de esta obligación legal puede

acarrear una alteración en la ecuación económica entre las partes e intervinientes en el proceso contractual y una sanción a la entidad.

La importancia del equilibrio económico en la ejecución de un contrato se ve reflejado en el reconocimiento que le hace el legislador al contratista al verlo no solo como un colaborador del Estado sino como una parte que, como ocurre en la celebración de contratos entre particulares, busca la obtención de una contraprestación económica. Se reconoce que gracias a ello la entidad puede cumplir con sus fines que, en el caso del Hospital, consisten en la prestación efectiva, continua y oportuna de servicios de salud.

### **7.3 Tipificación, asignación, estimación y forma de mitigación de riesgos previsibles**

La posibilidad que se le otorgó a las entidades estatales de planificar toda su actividad contractual y, con ello, poder prever aquellos eventos que puedan afectar negativamente a la entidad debe ser llevada a cabo con el cuidado necesario para adelantarse a todas las situaciones que pueden acaecer. Para ello es necesario tener en cuenta el historial de contratación, y aquellos eventos que se presentaron en procesos pasados en contratos de la misma naturaleza o similar alcance.

La tipificación hace referencia a la identificación o enunciación taxativa de los riesgos. Estable las situaciones generadoras de daño que pueden o no ocurrir por ocasión de la celebración, ejecución o liquidación del contrato.

La asignación supone la existencia del riesgo, que se extiende incluso hasta el término de la garantía del bien adquirido o de la obra realizada. Ello supone la exigencia de establecer qué parte asume el hecho generador del riesgo. Para ello se debe tener en cuenta la capacidad que tienen cada una de las partes e intervinientes para soportar el daño que se puede generar.

Una vez tipificado y asignado el riesgo, la entidad debe estimarlo. Este concepto hace referencia a la cuantificación porcentual de las potenciales consecuencias por la generación del daño. Para esto se requiere realizar la evaluación del riesgo y determinar la vulnerabilidad de cada una de las partes en el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, así como determinar la probabilidad de ocurrencia del evento.

En ese orden de ideas, establecidos todos esos aspectos, la entidad debe incorporar en su actividad contractual aquellos mecanismos tendientes a controlar el riesgo, para disminuir su probabilidad de ocurrencia o, en caso de que sobrevenga, disminuir el daño generado a la entidad afectada. A esto se le denomina mitigación del riesgo.

Una vez identificados estos elementos, para desarrollar los objetivos planteados en la propuesta de práctica social, se debe verificar que la realización de la cartilla sea viable, útil, necesaria y se pueda incorporar al proceso contractual a fin de optimizar el mismo y evitar que la entidad incurra en algún tipo de detrimento, ya sea patrimonial o de otra índole, en el desarrollo de sus movimientos contractuales.

#### **7.4 Viabilidad de la cartilla**

La minuta para el diligenciamiento de Estudios Previos de la E.S.E Hospital Regional de Duitama, regulado según el formato 331-1-F1, tipifica algunos riesgos previsibles que se pueden generar con ocasión de la suscripción del contrato. No obstante, se ha evidenciado que los mismos son insuficientes, pues no abarca todas las situaciones que se pueden generar en las fases contractual y post contractual.

En el desarrollo de la práctica se pudo observar que los contratos, según su naturaleza, tienen necesidades diferentes. Por lo que, de acuerdo con el negocio a celebrar, surgen una serie de riesgos previsibles que difieren de otros. Es decir, el riesgo que se genera con un contrato de compraventa – que es de ejecución instantánea – es diferente al de suministro – que es de tracto sucesivo – o al de prestación de servicios.

Consecuencia de lo expuesto, la cartilla propuesta es viable en la medida que es un apoyo útil para solucionar parte de las problemáticas que fueron evidenciadas en fase de diagnóstico y por medio de ella se logrará optimizar y hacer más eficiente el proceso de contratación en el Hospital.

Tener presentes los elementos enunciados anteriormente, permite organizar la cartilla para su fácil y adecuada elaboración e implementación, teniendo en cuenta todos aquellos lineamientos que han sido establecidos para tal fin.

## 8. Cuarto Informe de Práctica Jurídica Social en la E.S.E Hospital Regional De Duitama

Por medio del tiempo dispuesto para el cuarto informe, se procedió a la elaboración de la Cartilla de Tipificación, asignación, estimación y forma de mitigación de la E.S.E Hospital Regional de Duitama, para ello, se elaboraron las matrices de riesgo para cada uno de los contratos que celebra el Hospital.

Durante el estudio de viabilidad de la cartilla se pudo verificar que, en efecto, todos los contratos dependiendo de su naturaleza tienen necesidades diferentes, por lo que se elaboró una matriz para cada uno. Tratando de abordar, la mayoría de todos aquellos hechos que con su consecución puedan acarrear un daño para la entidad.

### 8.1 Riesgos previsibles para todos los contratos en general.

**Tabla 2.**

*Riesgos previsibles para todos los contratos en general*

RIESGOS APLICABLES PARA TODA LA TIPOLOGÍA DE CONTRATOS			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
No verificar los requisitos de habilitación del contratista	Contratante 100%	<b>Media</b>	Verificar en la oficina de contratación que las carpetas precontractuales, cumplan con
	Contratista		

	0%		los requisitos exigidos en el Estudio Previo
Ineficiencia en la supervisión para el seguimiento de la ejecución de los contratos	Contratante 100%	<b>Baja</b>	Brindar la asesoría y el acompañamiento jurídico necesario para apoyar a la supervisión en el seguimiento de los contratos
	Contratista 0%		
Presentación de información falsa por parte del futuro contratista para cumplir con el perfil exigido y poder celebrar el contrato o que el contratista suscriba el contrato pese a encontrarse incurso en causal de inhabilidad.	Contratante 0%	<b>Media</b>	Verificación detallada de la información suministrada antes de la celebración del contrato – consulta en registros públicos
	Contratista 100%		
Incumplimiento parcial o total del contrato	Contratante 0%	<b>Baja</b>	Establecer cláusula de multas, cláusula penal y garantías en el contrato
	Contratista 100%		
Los hechos derivados de la responsabilidad extracontractual	Contratante 0%	<b>Muy Baja</b>	Establecer en el contrato la garantía que ampara el riesgo de responsabilidad extracontractual.
	Contratista 100%		
Incremento sustancial en el costo del producto requerido para la ejecución del contrato	Contratante 50%	<b>Muy baja.</b>	Verificación de impacto en la conmutatividad contractual y concertación de determinaciones que garanticen la normalidad en la ejecución contractual
	Contratista 50%		
No iniciar oportunamente los procesos administrativos que traigan consigo la imposición de multas, sanciones o incumplimientos.	Contratante 100%	<b>Media.</b>	Ejercer adecuada supervisión a la ejecución de contratos. Informar oportunamente para brindar asesoría jurídica
	Contratista 50%		
No liquidar los contratos en los plazos acordados en el contrato o los establecidos por la Ley (Para los contratos que así lo permiten)	Contratante 100%	<b>Alta</b>	Generar alertas que permitan cumplir con los plazos para la liquidación del contrato.
	Contratista 0%		
Que se utilice a la entidad como instrumento para la canalización de recursos hacia la realización de actividades de financiamiento al terrorismo u ocultamiento de activos provenientes de actividades ilícitas	Contratante 30%	<b>Muy baja.</b>	Correcto diligenciamiento por parte del contratista del formato SARLAFT
	Contratista 70%		
Indebida expedición de pólizas o constitución inadecuada o tardía de las garantías contractuales exigidas	Contratante 0%	<b>Muy alta.</b>	Control en aprobación de las garantías (visado) - Solicitar asesoría jurídica oportuna.
	Contratista 100%		

Incumplir al principio de publicidad del contrato y los documentos que hacen parte integral del mismo	Contratante 70%	<b>Muy alta.</b>	Establecer comunicación con el contratista, concertando los tiempos establecidos por la norma para la publicación de los documentos contractuales de manera oportuna en las plataformas dispuestas para tal fin SECOP I Y SIA OBSERVA. Generar alertas que permitan cumplir con los plazos establecidos para el efecto.
	Contratista 30%		
Retrasos en la legalización del contrato, pólizas y Acta de Inicio que afecta la inicio de la ejecución contractual	Contratante 30%	<b>Alta</b>	Se recomienda que la remisión de la minuta contractual se haga por medio de correo electrónico al contratista, para que el mismo pueda hacer el trámite de las pólizas, y concertar que el mismo allegue a la oficina acta de inicio firmada.
	Contratista 70%		

## 8.2 Riesgos previsibles de contratos de Prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión.

**Tabla 3.**

*Riesgos previsibles de contratos de Prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión.*

<b>RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>			
<b>HECHO GENERADOR DE RIESGO</b>	<b>ASIGNACIÓN</b>	<b>ESTIMACIÓN</b>	<b>FORMA DE MITIGACIÓN</b>
Presentación de demandas por responsabilidad médica.	contratante 0%	<b>Baja</b>	Exigencia de Póliza de Responsabilidad civil profesional por la vigencia del contrato.
	contratista 100%		
Incumplimiento de las obligaciones salariales y prestaciones sociales por parte del contratista (Sistema general de seguridad social, salud y riesgos laborales)	contratante 0%	<b>Media</b>	Se sugiere acompañamiento en la supervisión y exigencia de la póliza de garantía del pago de prestaciones sociales, e indemnizaciones de carácter laboral por la vigencia del contrato y tres años más. Verificación de aportes como independiente al SGSS con la entrega de las planillas con cada
	Contratista 100%		

			cuenta de cobro.
Falta de idoneidad del contratista así como con el lleno de los requisitos exigidos para la suscripción del contrato	contratante 0%	<b>Media.</b>	En caso de incumplimiento, terminación unilateral del contrato, ejercer adecuada supervisión y solicitar asesoría jurídica.
	contratista 100%		
Desconocimiento de los procesos, procedimientos o protocolos internos que afecten la prestación del servicio.	contratante 30%	<b>Alta</b>	El contratista debe asistir al Plan de Inducción que se desarrolla en la institución.
	contratista 70%		

### 8.3 Riesgos previsible de contratos de suministro.

**Tabla 4.**

*Riesgos previsible de contratos de suministro.*

RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
Respuesta inoportuna a las necesidades del Hospital por parte del contratista	contratante 10%	<b>Media</b>	Establecer horario para la respuesta a las solicitudes elevadas por la entidad contratante, priorización de las necesidades.
	contratista 90%		
Descripción inexacta o incompleta de los insumos, que no satisfaga la necesidad específica de la entidad.	contratante 100%	<b>Alta</b>	Adecuada justificación de la necesidad y del alcance del contrato, se deben verificar los insumos a suministrar y de sus especificaciones técnicas. Apoyo jurídico en fase de planeación. Suscripción de aclaratorios.
	Contratista 0%		
Cambios originados en la necesidad del contratante de hacer ajustes a las especificaciones técnicas.	contratante 100%	<b>Alta</b>	Justificar la suscripción de modificatorios al clausulado primigenio de la minuta contractual
	contratista 0%		
Paros, huelgas, actos terroristas, y hechos similares que impidan la entrega puntual y oportuna de los bienes.	contratante 50%	<b>Muy Alta</b>	En casos como el descrito, se debe garantizar que el insumo requerido sea suministrado, por lo que se recomienda realizar modificatorios a otros contratos suscritos con entidades que tengan disponibilidad a fin de incluir los ítems que van siendo requeridos por ocasión de factores que impiden la entrega oportuna de los insumos.
	contratista 50%		

Desabastecimiento por factores no imputables al contratista de los insumos que hacen parte del objeto contractual.	Contratante 50%	<b>Muy Alta</b>	En casos como el descrito, se debe garantizar que el insumo requerido sea suministrado, por lo que se recomienda realizar modificatorios a otros contratos suscritos con entidades que tengan disponibilidad a fin de incluir los ítems que van siendo requeridos por ocasión de factores que impiden la entrega oportuna de los insumos.
	Contratista 50%		

#### 8.4 Riesgos previsibles de contratos de compraventa.

**Tabla 5.**

*Riesgos previsibles de contratos de compraventa.*

RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
Daño en las instalaciones hospitalarias	contratante 0%	<b>Baja</b>	Se debe imponer la obligación al contratista de reparar cualquier daño que genere detrimento a las instalaciones hospitalarias cuando se sitúan los equipos adquiridos
	contratista 100%		
Daño o deterioro de los bienes adquiridos aún en etapa de garantía	contratante 0%	<b>Muy baja</b>	Se recomienda exigir al contratista amparo de calidad y correcto funcionamiento de bienes. El contratista debe certificar el término de garantía adecuado de los bienes adquiridos
	contratista 100%		
Incrementos o tardanzas en los procedimientos de importación.	contratante 0%	<b>Media</b>	Se recomienda exigir al contratista certificar la disponibilidad inmediata de los bienes adquiridos.
	contratista 100%		

#### 8.5 Riesgos previsibles de contratos de Arrendamiento.

**Tabla 6.***Riesgos previsibles de contratos de Arrendamiento.*

RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
Fallas en las instalaciones eléctricas, de agua y en general de la estructura física del inmueble, que impidan el uso y goce parcial o total del inmueble por hechos no imputables al arrendatario.	Arrendatario 0%	Muy Baja	El arrendador debe garantizar el adecuado funcionamiento de las instalaciones o bienes inmuebles que son objeto del contrato, para ello se debe realizar el registro de las condiciones iniciales del bien.
	Arrendador 100%		
Fallas en las instalaciones eléctricas, de agua y en general de la estructura física del inmueble, que impidan el uso y goce parcial o total del inmueble por hechos imputables al arrendatario o mejoras.	Arrendatario 100%	Baja	El arrendatario debe garantizar que el bien sea entregado al arrendador en las condiciones en las que fue recibido, ningún tipo de mejora sin la autorización del arrendador tendrá compensación económica por su realización.
	Arrendador 0%		

### 8.6 Criterios para determinar la estimación del riesgo

**Tabla 7.***Criterios para determinar la estimación del riesgo*

TABLA PARA DETERMINAR LA ESTIMACIÓN DEL RIESGO			
NIVEL	PROBABILIDAD	DESCRIPCIÓN	INDICADOR
5	Muy Alta	Muy alta posibilidad de ocurrencia	
4	Alta	Alta posibilidad de ocurrencia	
3	Media	Posibilidad de ocurrencia probable	
2	Baja	Baja posibilidad de ocurrencia	
1	Muy baja	La posibilidad de ocurrencia es nula.	

## Conclusiones

La esencia de los servicios que presta la E.S.E. Hospital Regional de Duitama y de su carácter continuo e inmediato requiere de una actividad contractual óptima, y oportuna que permita la adquisición de los bienes y servicios necesarios para cumplir con la finalidad que le fue otorgada por medio de la Ley 100 de 1993, por su naturaleza pública y de los recursos utilizados.

Así las cosas, con corte de fecha de quince (15) de julio de 2021 se realizó el análisis de proyección contractual de la vigencia, obteniendo los siguientes resultados de contratos y documentos de otrosí:

**Figura 3.**

*Tabulación de análisis de proyección contractual 2021*



**Tabla 8.***Tabla de análisis de proyección contractual 2021*

<b>TIPO ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>TOTAL</b>
Prestación De Servicios	208
Suministro	66
Compraventa	30
Arrendamiento	7
Seguros	2
Convocatorias	4
Otro Sí	331

Al realizar el análisis de los datos obtenidos se hace menester referir que, en el transcurso de la realización de la práctica social, la suscrita realizó la proyección de 130 documentos contractuales, y efectuó asesoría jurídica para el mismo número de procesos de contratación, por medio de los cuales se pudo concluir:

A. Se determinó y reconoció la importancia de la Planeación en Fase precontractual, como el elemento fundamental que permite a la entidad presupuestar o proyectar todos aquellos elementos que influyen en la ejecución del contrato y así mismo prever los hechos generadores de riesgo, cuya ocurrencia puede afectar negativamente a las partes.

B. En el tiempo de permanencia en el Hospital y mediante el desarrollo de la práctica social, se pudo identificar una serie de falencias que, como fue expuesto a lo largo del presente trabajo de grado, generan retroceso en el proceso contractual de la entidad. Con la identificación de los yerros también se buscó plantear soluciones útiles para optimizar el proceso contractual, y en lo posible ejecutarlas subsanando los mismos.

C. Gracias al Estudio al principio de Planeación en el Régimen Especial de Contratación de las Empresas Sociales del Estado, y al desarrollo del objeto y de la práctica, se obtuvo la identificación de los hechos generadores de Riesgo para cada uno de los contratos que celebra el Hospital en su actividad contractual. Se elaboró la matriz de riesgos para los mismos, que le permite a la entidad tener una hoja de ruta para tener en cuenta las actividades que tienen determinada probabilidad de ocurrencia y que afectan negativamente la correcta ejecución y liquidación del contrato.

D. Con la elaboración y normalización de la cartilla se logra orientar el proceso y optimizar la elaboración de los estudios previos, pues la misma funciona como herramienta didáctica que permite a los líderes, supervisores e interventores tener en cuenta la matriz de riesgos que más se ajuste a las necesidades de la entidad, teniendo en cuenta los riesgos que se estiman más probables en la ejecución y liquidación de contratos.

### **Recomendaciones**

Continuar desarrollando los esfuerzos necesarios y tendientes brindar capacitación a los intervinientes, con la finalidad de que estos obtengan los conocimientos necesarios y adecuados para adelantar un adecuado proceso contractual en la entidad.

Así mismo, la cartilla y su implementación en el proceso contractual de la entidad debe ser evaluada en por los líderes de planeación, control interno y mejoramiento continuo con la finalidad de que la misma sea normalizada e implementada en el Plan de Desarrollo institucional 2020-2024.

### Referencias Bibliográficas

Aponte Díaz, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra.

*Revista Digital de Derecho Administrativo*, 177-207.

Atehortúa Rios, C. A. (1995). El Régimen General de los Servicios Públicos en Colombia.

*Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* , 11-50.

Colombia Compra Eficiente . (26 de Septiembre de 2013). Manual para la Identificación y

Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación . Bogotá D.C, Colombia .

Consejo de Estado de Colombia, Sala de Consulta y Servicio Civil. (29 de abril de 1998).

Concepto 1097. [MP Augusto Trejos Jaramillo].

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (10 de

diciembre de 2015). Sentencia 2012-00012. [MP Jaime Orlando Santofimio].

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (24 de abril de 2013). Sentencia N° 68001-

23-15-000-1998-01743-01 (27315). [M.P Jaime Orlando Santofimio].

Corte Constitucional de Colombia. (19 de agosto de 1997). Sentencia C- 380 de 1997. [MP

Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (21 de febrero de 2001). Sentencia C- 200 de

2001. [MP Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (29 de noviembre de 2001). Sentencia C- 1261 de 2001. [MP Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (7 de octubre de 2009). Sentencia C- 713 de 2009. [MP Maria Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (25 de abril de 2012). Sentencia C- 300 de 2012. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Departamento Nacional de Planeación. (2011, 1 de diciembre). *Del Riesgo Previsible En El Marco De La Política De Contratación Pública*. (Documento CONPES 3714). Bogotá D.C, Colombia: DNP.

Fandiño Gallo, J. E. (2014). *La Contratación Estatal*. Bogotá D.C: Leyer.

Gomez Lee, I. D. (2 de Septiembre de 2016). *Guía Contratación Segura En La Gestión Del Riesgo Para Gobernaciones Y Alcaldías*. Versión en PDF. Disponible en: [https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20808/Guia\\_Contratacion\\_segura.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20808/Guia_Contratacion_segura.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Primera Delegada para la Contratación estatal. (12 de septiembre de 2008) Fallo de Segunda instancia.

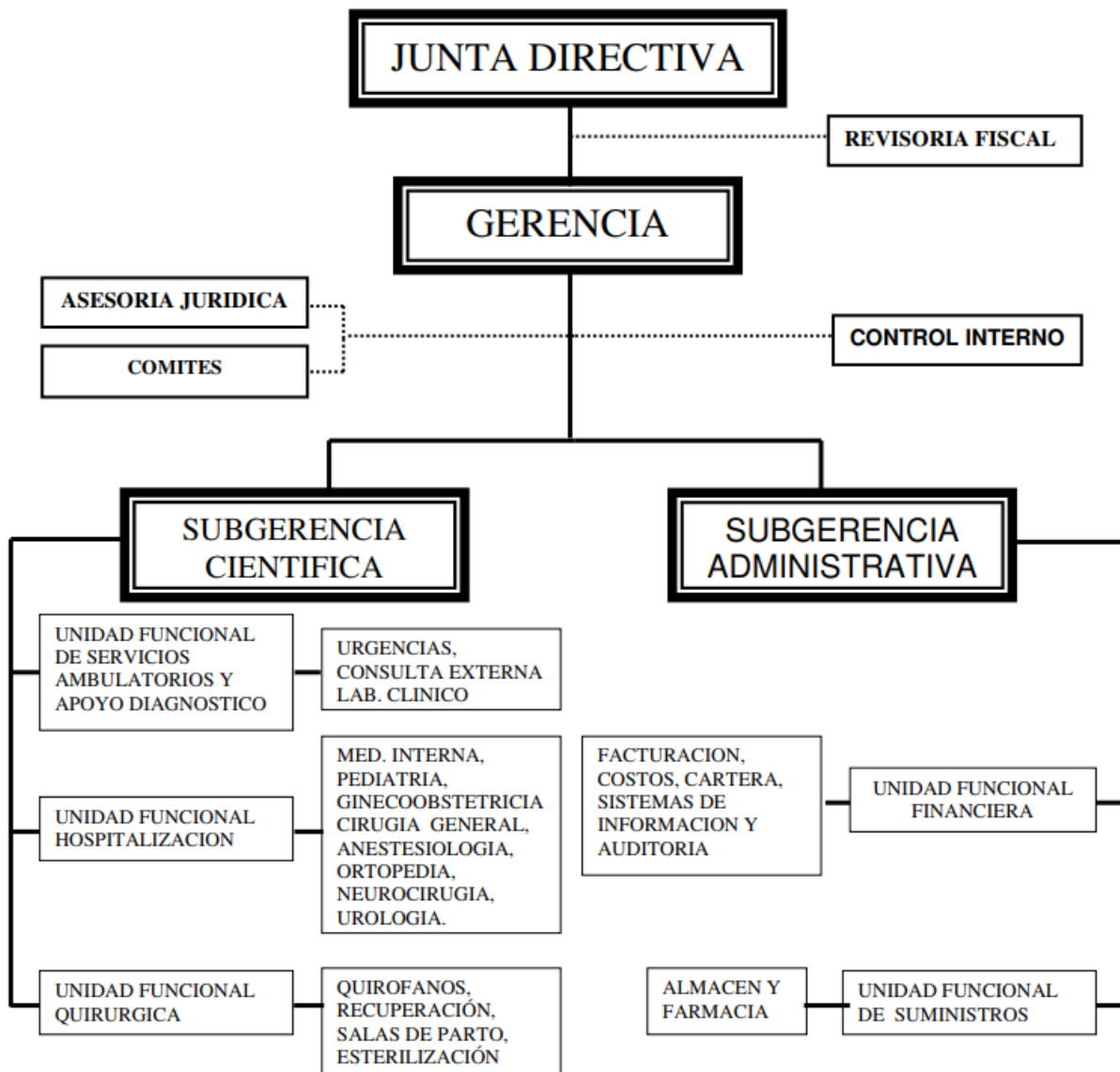
Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [05 de enero del 2021].

Tovar Devia, Adrián. (2018). La importancia del análisis del riesgo en la contratación oficial como herramienta de gerencia pública. *Integritas: Revista de Ética*. 58-69. Rescatado de:

[https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/publicaciones/Revista%20Integritas%2002%20\(58-69\)%20La%20importancia%20del%20an%C3%A1lisis%20del%20riesgo%20en%20la%20contrataci%C3%B3n%20oficial%20como%20herramienta%20de%20gerencia%20p%C3%BAblica.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/publicaciones/Revista%20Integritas%2002%20(58-69)%20La%20importancia%20del%20an%C3%A1lisis%20del%20riesgo%20en%20la%20contrataci%C3%B3n%20oficial%20como%20herramienta%20de%20gerencia%20p%C3%BAblica.pdf)

Apéndices

Apéndice A Organigrama de la E.S.E. Hospital Regional de Duitama.



Apéndice B      Cartilla de Tipificación, Asignación, Estimación y forma de mitigación de riesgos previsibles para la E.S.E Hospital Regional de Duitama.

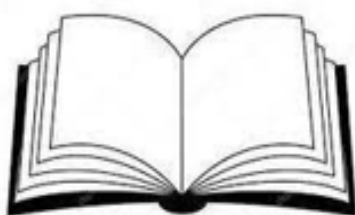


# EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL REGIONAL DE DUITAMA

**“Cuidar tu salud, nuestra  
prioridad”<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Plan de desarrollo institucional 2021.



## ***CARTILLA DE TIPIFICACIÓN, ASIGNACIÓN, ESTIMACIÓN Y FORMA DE MITIGACIÓN DE RIESGOS PREVISIBLES PARA EL PROCESO CONTRACTUAL***

Según lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015 la Resolución 5185 de 2013 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Resolución 194 del 14 de septiembre de 2020 y el Acuerdo 007 del 25 de agosto de 2020.



## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. Justificación .....	4
2. Riesgo .....	5
2.1. Riesgo Previsible.....	6
2.1.1. Matriz de riesgos previsibles .....	6
2.1.1.1. Riesgos previsibles aplicables a todos los contratos .....	7
2.1.1.2. Riesgos aplicables a los contratos de Prestación de servicios profesionales .....	10
2.1.1.3. Riesgos aplicables a los contratos de suministro .....	11
2.1.1.4. Riesgos aplicables a los contratos de compraventa .....	12
2.1.1.5. Riesgos aplicables a los contratos de Arrendamiento .....	13
2.1.2. Criterios para determinar la estimación del riesgo .....	13
3. Conclusiones.....	14
4. Referencias.....	12



## 1. JUSTIFICACIÓN

La E.S.E Hospital Regional de Duitama es una institución pública, descentralizada, de orden departamental, que presta servicios de salud, -entendido este último como un servicio público a cargo del Estado- de segundo nivel de complejidad en su sede principal ubicada en el municipio de Duitama y de primer nivel en las sedes anexas de Santa Rosa de Viterbo y Sativasur, de la red adscrita al departamento de Boyacá.

En virtud de la necesidad de prestar servicios de salud las veinticuatro (24) horas del día, se debe garantizar la oportunidad en la adquisición de bienes y servicios, mismos que deben ser obtenidos o suministrados certificando los mejores estándares de calidad para la prestación efectiva e inmediata de los servicios ofertados a los usuarios de provenientes de aproximadamente treinta y nueve (39) municipios del departamento.

El Estatuto y el Manual de contratación de la entidad establece los lineamientos por medio de los cuales se adoptan los mecanismos de gestión administrativa y contractual que permiten que la actividad contractual permita la adquisición de bienes y servicios de una manera ágil y efectiva que permita que los recursos destinados para tal fin tengan mayor alcance.

En concordancia, la institución debe adoptar todos los mecanismos tendientes a optimizar el proceso contractual con la finalidad de minimizar todos los riesgos que pueden acaecer en la actividad contractual por ocasión de la suscripción de contratos cualquiera que sea su naturaleza.

Así las cosas, el Estatuto establece que la fase precontractual es aquella por medio de la cual la entidad tiene la oportunidad de aplicar el principio de planeación por medio de la realización del análisis de la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgo del objeto a contratar dejando constancia de este análisis en los Documentos del Proceso (estudios previos) ello con el fin de optimizar y racionalizar los recursos cuya naturaleza es pública.



Consecuencia de lo descrito anteriormente, atender a la planeación como etapa y fase en el proceso contractual permite que la entidad por medio de la tipificación del riesgo que pueda adelantarse a todos aquellos eventos negativos cuya ocurrencia puede generar detrimento patrimonial o alteración del equilibrio contractual, ocasionando consecuencias dañosas a las partes.

Así las cosas, surgió la necesidad de la creación del presente documento que tiene como finalidad implementar una cartilla práctica para tipificar, asignar, estimar e identificar la forma de mitigar los riesgos previsibles que se pueden generar en fase contractual y post contractual con la suscripción de contratos por el Hospital.

## 2. RIESGO

Sobre el concepto de riesgo, el diccionario de la Real Academia Española lo define en su noción más simple como una “Contingencia o proximidad de un daño.” Aunque puntual, este concepto no abarca plenamente lo que, tanto la doctrina, como la legislación y la jurisprudencia colombiana ha precisado como riesgo. Tratándose de contratación pública intentaremos desarrollar el concepto a continuación.

En la contratación pública, el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015 establece que todos aquellos eventos que pueden generar efectos adversos y de opuesta magnitud en el logro de todos los objetivos propuestos en el proceso de contratación o en la ejecución de un contrato son conocidos como riesgos.

Sobre el principio de planeación y su relación con el riesgo, esta radica en el hecho de que es en la fase precontractual que la entidad tiene la posibilidad prever todos aquellos eventos o situaciones reales, que en caso de que se presenten puedan perjudicar la correcta suscripción, ejecución y liquidación de un contrato y que, además, generen circunstancias que produzcan una alteración en las condiciones iniciales del mismo.



## 2.1 Riesgo previsible

Sobre el riesgo en la fase precontractual, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), a través del documento 3714 de diciembre de 2011 se precisó que, la entidad pública que desee iniciar un proceso contractual está obligada a incluir en sus documentos previos (estudio previo, estudio de mercado, justificación, pliegos de condiciones, etc.) la asignación, estimación, tipificación y forma de mitigación de todos aquellos riesgos preVISIBLES que se pueden presentar en cualquier etapa contractual, en cuyo caso, (dependiendo del mecanismo de selección) el contratista también tiene el deber de haber observado y analizado la misma atendiendo al principio de colaboración que tiene con la administración. Así, en el citado documento, se define al riesgo previsible como “aquellas circunstancias, que siendo potenciales alteraciones del equilibrio económico, puedan preverse por su acaecimiento en contratos similares; por la probabilidad de su ocurrencia en relación con el objeto contractual o por otras circunstancias que permitan su previsión. Dicha previsibilidad genera la posibilidad de establecer responsabilidades y tratamientos específicos de asignación y mitigación”. (subrayado fuera del texto original).

La asignación de los riesgos preVISIBLES en la fase precontractual le da la posibilidad al Hospital de establecer la responsabilidad de cada una de las partes involucradas en el proceso contractual, así como de exigir las garantías necesarias como forma de protección y de mitigación de los perjuicios que se pueden generar por la ocurrencia de determinado hecho que genere alteración en las condiciones contractuales y que perjudique el interés general.

### 2.1.1 Matriz de riesgos preVISIBLES



Con la finalidad de establecer los riesgos que deben ser tenidos en cuenta para la celebración de contratos, se hace necesario identificar la tipología de contratos que más celebra el Hospital en su actividad contractual. Estos son:

- a. Prestación de servicios.
- b. Suministro.
- c. Compraventa.
- d. Arrendamiento.

Durante el estudio de viabilidad de la cartilla, se pudo verificar que, en efecto, todos los contratos, dependiendo de su naturaleza, tienen necesidades diferentes, por lo que se elaboró una matriz para cada uno.

#### 2.1.1.1 Riesgos previsible de todos los contratos en general:

RIESGOS APLICABLES PARA TODA LA TIPOLOGÍA DE CONTRATOS			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
No verificar los requisitos de habilitación del contratista	Contratante 100%	Media	Verificar en la oficina de contratación que las carpetas precontractuales, cumplan con los requisitos exigidos en el Estudio Previo
	Contratista 0%		



Ineficiencia en la supervisión para el seguimiento de la ejecución de los contratos	Contratante 100%	Baja	Brindar la asesoría y el acompañamiento <u>jurídico-necesario</u> para apoyar a la supervisión en el seguimiento de los contratos
	Contratista 0%		
Presentación de información falsa por parte del futuro contratista para cumplir con el perfil exigido y poder celebrar el contrato o que el contratista suscriba el contrato pese a encontrarse incurso en causal de inhabilidad.	Contratante 0%	Media	Verificación detallada de la información suministrada antes de la celebración del contrato - consulta en registros públicos
	Contratista 100%		
Incumplimiento parcial o total del contrato	Contratante 0%	Baja	Establecer cláusula de multas, cláusula penal y garantías en el contrato
	Contratista 100%		
Los hechos derivados de la responsabilidad extracontractual	Contratante 0%	Muy Baja	Establecer en el contrato la garantía que ampara el riesgo de responsabilidad extracontractual.
	Contratista 100%		
Incremento sustancial en el costo del producto requerido para la ejecución del contrato	Contratante 50%	Muy baja.	Verificación de impacto en la conmutatividad contractual y concertación de determinaciones que garanticen la normalidad en la ejecución contractual
	Contratista 50%		
No iniciar oportunamente los procesos administrativos que traigan consigo la imposición de multas, sanciones o incumplimientos.	Contratante 100%	Media.	Ejercer adecuada supervisión a la ejecución de contratos. Informar oportunamente para brindar asesoría jurídica
	Contratista 50%		
No liquidar los contratos en los plazos acordados en el contrato o	Contratante 100%	Alta	



los establecidos por la Ley (Para los contratos que así lo permiten)	Contratista 0%		Generar alertas que permitan cumplir con los plazos para la liquidación del contrato.
Que se utilice a la entidad como instrumento para la canalización de recursos hacia la realización de actividades de financiamiento al terrorismo u ocultamiento de activos provenientes de actividades ilícitas	Contratante 30%	Muy baja.	Correcto diligenciamiento por parte del contratista del formato SARLAFT
	Contratista 70%		
Indebida expedición de pólizas o constitución inadecuada o tardía de las garantías contractuales exigidas	Contratante 0%	Muy alta.	Control en aprobación de las garantías (visado) - Solicitar asesoría jurídica oportuna.
	Contratista 100%		
Incumplir al principio de publicidad del contrato y los documentos que hacen parte integral del mismo	Contratante 70%	Muy alta.	Establecer comunicación con el contratista, concertando los tiempos establecidos por la norma para la publicación de los documentos contractuales de manera oportuna en las plataformas dispuestas para tal fin SECOP I Y SIA OBSERVA. Generar alertas que permitan cumplir con los plazos establecidos para el efecto.
	Contratista 30%		
Retrasos en la legalización del contrato, pólizas y Acta de Inicio que afecta la inicio de la ejecución contractual	Contratante 30%	Alta	Se recomienda que la remisión de la minuta contractual se haga por medio de correo electrónico al contratista, para que el mismo pueda hacer el trámite de las pólizas, y concertar que el mismo allegue a la oficina acta de inicio firmada.
	Contratista 70%		



### 2.1.1.2 Riesgos previsibles de contratos de Prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión.

RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
Presentación de demandas por responsabilidad médica.	contratante 0%	Baja	Exigencia de Póliza de Responsabilidad civil profesional por la vigencia del contrato.
	contratista 100%		
Incumplimiento de las obligaciones salariales y prestaciones sociales por parte del contratista (Sistema general de seguridad social, salud y riesgos laborales)	contratante 0%	Media	Se sugiere acompañamiento en la supervisión y exigencia de la póliza de garantía del pago de prestaciones sociales, e indemnizaciones de carácter laboral por la vigencia del contrato y tres años más. Verificación de aportes como independiente al SGSS con la entrega de las planillas con cada cuenta de cobro.
	Contratista 100%		
Falta de idoneidad del contratista así como con el lleno de los requisitos exigidos para la suscripción del contrato	contratante 0%	Media.	En caso de incumplimiento, terminación unilateral del contrato, ejercer adecuada supervisión y solicitar asesoría jurídica.
	contratista 100%		
Desconocimiento de los procesos, procedimientos o protocolos internos que afecten la prestación del servicio.	contratante 30%	Alta	El contratista debe asistir al Plan de Inducción que se desarrolla en la institución.
	contratista 70%		



2.1.1.3 Riesgos previsibles de contratos de suministro.

RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
Respuesta inoportuna a las necesidades del Hospital por parte del contratista	contratante 10%	Media	Establecer horario para la respuesta a las solicitudes elevadas por la entidad contratante, priorización de las necesidades.
	contratista 90%		
Descripción inexacta o incompleta de los insumos, que no satisfaga la necesidad específica de la entidad.	contratante 100%	Alta	Adecuada justificación de la necesidad y del alcance del contrato, se deben verificar los insumos a suministrar y de sus especificaciones técnicas. Apoyo jurídico en fase de planeación. Suscripción de aclaratorios.
	Contratista 0%		
Cambios originados en la necesidad del contratante de hacer ajustes a las especificaciones técnicas.	contratante 100%	Alta	Justificar la suscripción de modificatorios al clausulado primigenio de la minuta contractual
	contratista 0%		
Paros, huelgas, actos terroristas, y hechos similares que impidan la entrega puntual y oportuna de los bienes.	contratante 50%	Muy Alta	En casos como el descrito, se debe garantizar que el insumo requerido sea suministrado, por lo que se recomienda realizar modificatorios a otros contratos suscritos con entidades que tengan disponibilidad a fin de incluir los ítems que van siendo requeridos por ocasión de factores que impiden la entrega oportuna de los insumos.
	contratista 50%		



Desabastecimiento por factores no imputables al contratista de los insumos que hacen parte del objeto contractual.	Contratante 50%	Muy Alta	En casos como el descrito, se debe garantizar que el insumo requerido sea suministrado, por lo que se recomienda realizar modificatorios a otros contratos suscritos con entidades que tengan disponibilidad a fin de incluir los ítems que van siendo requeridos por ocasión de factores que impiden la entrega oportuna de los insumos.
	Contratista 50%		

2.1.1.4 Riesgos previsibles de contratos de compraventa.

RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
Daño en las instalaciones hospitalarias	contratante 0%	Baja	Se debe imponer la obligación al contratista de reparar cualquier daño que genere detrimento a las instalaciones hospitalarias cuando se sitúan los equipos adquiridos
	contratista 100%		
Daño o deterioro de los bienes adquiridos aún en etapa de garantía	contratante 0%	Muy baja	Se recomienda exigir al contratista amparo de calidad y correcto funcionamiento de bienes. El contratista debe certificar el término de garantía adecuado de los bienes adquiridos
	contratista 100%		
Incrementos o tardanzas en los procedimientos de importación.	contratante 0%	Media	Se recomienda exigir al contratista certificar la disponibilidad inmediata de los bienes adquiridos.
	contratista 100%		



Universidad  
Industrial de  
Santander



### 2.1.1.5 Riesgos previsibles de contratos de Arrendamiento.

RIESGOS APLICABLES A LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO			
HECHO GENERADOR DE RIESGO	ASIGNACIÓN	ESTIMACIÓN	FORMA DE MITIGACIÓN
Fallas en las instalaciones eléctricas, de agua y en general de la estructura física del inmueble, que impidan el uso y goce parcial o total del inmueble por hechos no imputables al arrendatario.	Arrendatario 0%	Muy Baja	El arrendador debe garantizar el adecuado funcionamiento de las instalaciones o bienes inmuebles que son objeto del contrato, para ello se debe realizar el registro de las condiciones iniciales del bien.
	Arrendador 100%		
Fallas en las instalaciones eléctricas, de agua y en general de la estructura física del inmueble, que impidan el uso y goce parcial o total del inmueble por hechos imputables al arrendatario o mejoras.	Arrendatario 100%	Baja	El arrendatario debe garantizar que el bien sea entregado al arrendador en las condiciones en las que fue recibido, ningún tipo de mejora sin la autorización del arrendador tendrá compensación económica por su realización.
	Arrendador 0%		

### 2.1.2 Criterios para determinar la estimación del riesgo

TABLA PARA DETERMINAR LA ESTIMACIÓN DEL RIESGO			
NIVEL	PROBABILIDAD	DESCRIPCIÓN	INDICADOR
5	Muy Alta	Muy alta posibilidad de ocurrencia	



4	Alta	Alta posibilidad de ocurrencia	
3	Media	Posibilidad de ocurrencia probable	
2	Baja	Baja posibilidad de ocurrencia	
1	Muy baja	La posibilidad de ocurrencia es nula.	

### 3. CONCLUSIONES

- Se pudo determinar que, la entidad requiere implementar la matriz de riesgos previsible para todos los contratos que se celebran, ello permite garantizar un tratamiento adecuado de las situaciones que puedan presentarse en desarrollo del objeto contractual con el fin de evitar el daño antijurídico para la institución.
- Para el subproceso de contratación, la capacitación de los líderes de los procesos constituye un avance que permite optimizar la actividad contractual en su fase de planeación, haciendo ver la importancia de la correcta, oportuna y adecuada elaboración de los estudios previos tendientes a suplir una necesidad en el Hospital.
- La correcta tipificación, asignación, estimación y forma de mitigación de riesgos previsible le permite al Hospital prever las situaciones que afecten negativamente la ejecución de un contrato y establecer una hoja de ruta para actuar de forma reactiva en el caso en que sucedan.
- Tener en cuenta la matriz de riesgos institucionales le permite también al contratista como colaborador de la administración, apoyar en el deber de normalizar herramientas organizacionales que permitan blindar a todos los intervinientes.



Universidad  
Industrial de  
Santander



### 3. REFERENCIAS

- Colombia Compra Eficiente. (26 de septiembre de 2013). Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación. Bogotá D.C, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011, 1 de diciembre). Del Riesgo Previsible En El Marco De La Política De Contratación Pública. (Documento CONPES 3714). Bogotá D.C, Colombia: DNP.
- Gómez Lee, I. D. (2 de septiembre de 2016). Guía Contratación Segura En La Gestión Del Riesgo Para Gobernaciones Y Alcaldías. Versión en PDF. Disponible en: [https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20808/Guia\\_Contratacion\\_segura.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20808/Guia_Contratacion_segura.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Proyectó: María Paola Rincón. Practicante UIS.

Revisó: Houman Rodrigo Briceño. Asesor Contratación.

Revisó: Yznneth Lucía Villate Corredor. Subgerente Administrativo.