INPEC

CONCEPTO JURÍDICO

1. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR

OBJETO: SELECCIÓN ABREVIADA MODALIDAD DE SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA POR MONTO AGOTABLE, PARA CONTRATAR A VALORES UNITARIOS EL SUMINISTRO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS (Lotes 1,2,3) CON DESTINO AL ALMACÉN EXPENDIO, NECESARIOS PARA LA COMERCIALIZACIÓN A LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD DEL COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE IBAGUÉ PICALEÑA-INCLUYE PABELLÓN DE RECLUSIÓN ESPECIAL-COIBA; Por valor de: ***CUATROCIENTOS VEINTITRÉS MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE $ 423.181.818,00.***

SOPORTE JURÍDICO DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN

Con el fin de que no exista fraccionamiento en la contratación desarrollada por el Complejo Carcelario y Penitenciario Con Alta y Media Seguridad De Ibagué Picaleña-Incluye Pabellón De Reclusión Especial-COIBA." y por tratarse de bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización, el mecanismo de selección para la adquisición de este tipo de bienes es el de selección abreviada por subasta inversa, de acuerdo al consolidado de rubros y usos presupuestales del proyecto Productivo expendio; en aplicación a lo dispuesto por el artículo 2 numeral 2º literal a) de la Ley 1150 del 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1082 de 2015 (Modificado por el artículo 6 del Decreto 1860 de 2021) y demás normas concordantes y aplicables a esta modalidad de contratación.

Por otro lado, en adopción a los principios de economía y debido proceso, previo a determinar la modalidad de selección se procedió a verificar en la página de Colombia Compra Eficiente, si en la actualidad se contaba con un Acuerdo Marco de Precios conforme lo establece la Ley 1955 de 2019, para la adquisición de los elementos necesarios para suplir las necesidades presente en el área de expendio de COIBA, evidenciado que el Estado Colombiano en la actualidad no ha suscrito acuerdo alguno para los elementos requeridos.

En razón a lo anterior, y al considerarse que los productos de expendio son considerados como elementos con características técnicas, uniformes y de común utilización, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 16 y del Decreto 2474 de 2008, Sección I del Capítulo II, se considera jurídicamente viable la escogencia del contratista a través de la modalidad de Selección Abreviada mediante subasta Inversa Electrónica con fundamento en el Numeral 2 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

A continuación, se presenta el consolidado desagregado en 6 Lotes diferentes de acuerdo al rubro presupuestal asignado.

- **LOTE 1** PRODUCTO SALSAS, MERMELADAS Y AJI PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO **$59.181.818**
- **LOTE 2** PRODUCTO HORNEADO PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO **$ 180.000.000**
- **LOTE 6** PRODUCTO CAFETERÍA PRESUPUESTO OFICIAL ESTIMADO **$ 184.000.000**

El total consolidado corresponde a la suma de: **CUATROCIENTOS VEINTITRÉS MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE $ 423.181.818,00.** respaldado con el CDP N0. 825 rubro A-05-01-01-002-003 PRODUCTOS DE MOLINERÍA ALMIDONES Y PRODUCTOS DERIVADOS DEL ALMIDÓN; OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS Valor que permite realizar el proceso contractual y apoyar la necesidad evidenciada por parte del Administrador del Expendio del Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Ibagué Picaleña-Incluye Pabellón de Reclusión Especial-COIBA, Expedido por JANN RODRIGUEZ JIMENEZ (Responsable de Presupuesto) INPEC.

En virtud del monto presupuestal señalado en parte anterior, la modalidad de contratación a realizar será la de Selección Abreviada por Subasta inversa Electrónica a precios unitarios por monto agotable, la cual se considera pertinente desarrollar, de tal manera que la demanda de productos por parte de los PPL del ERON- COIBA sea dinámica y se ajuste a las necesidades de la población interna; tal y como se visualiza en la proyección estimada de las cantidades por lote a requerir que reposa en el Estudio de Mercado, todo esto con el fin de dar aplicabilidad al principio rector de planeación establecido en las normas vigentes que rigen la Contratación Pública en Colombia.

Haciendo hincapié nuevamente que las cantidades de productos conforme a las fichas técnicas que reposan en el Estudio previo y demás documentos que componen en el presente proceso contractual, se requerirán a través del supervisor designado por parte de la Dirección del Establecimiento, tomando como base las cuantías estimadas en el **ANALISIS DE MERCADO** señalado en el numeral 7.3 del mentado documento estructurador, teniendo en cuenta la necesidad presente en el personal privado de la libertad que se encuentra bajo la custodia del ERON[1] - COIBA, como beneficiarios y/o compradores de los productos inmersos en el presente proceso licitatorio que adelanta la Entidad.

[1] SIGLA: Establecimiento de Reclusión Nacional

Ahora bien, conforme lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.2.5 del Decreto 1082 de 2015, el procedimiento a adelantar será el de **subasta inversa electrónica**, es decir, utilizando los sistemas de información digitales que favorecen la telepresencia, de modo que se permita una interacción simultánea entre los proponentes y la entidad contratante; para que en tiempo real exista un intercambio de mensajes de datos durante la Ejecuciòn y/o desarrollo de la subasta, garantizando de este modo la selección objetiva del futuro adjudicatario, lo cual trae intrínseco los principios de publicidad, transparencia, participación y libre concurrencia que finalmente arrojan la existencia de una veeduría ciudadana constante y efectiva.

Lo anterior en adopción a lo preceptuado en el artículo 9 con el 3 de la Ley 1150 de 2007, así como con las disposiciones citadas anteriormente, contenidas en las Leyes 527 de 1999, 962 del 2005, 1341 de 2009 y 1437 de 2011, al igual que en los Decretos 019 de 2012 y 2106 de 2019.

El procedimiento a utilizar para el desarrollo de la subasta electrónica será fijado en los pliegos de condiciones, los cuales propenderá porque aquel intercambio de mensaje de datos realizado entre los proponentes y la entidad posea todos los mecanismos de seguridad para evitar suplantaciones.

Por otro lado, la competencia para la realización de este proceso contractual toma como base lo preceptuado en la ***Resolución No. 002827 del 30 marzo de 2023***, en su artículo 2, dentro de la cual delegó en los Directores del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional INPEC, las cuantías a contratar así:

> *"(...) 1. Realizar procesos de selección y contratación cuya cuantía sea igual o inferior a los MIL QUINIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (1.500 SMMLV) dentro del presupuesto asignado de RECURSOS DE LA NACIÓN y aprobado de recursos propios, al código de identificación 639 (Regional Viejo Caldas), al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE IBAGUÉ PICALEÑA INCLUYE JUSTICIA Y PAZ (...)"*

1.1. TIPO DE CONTRATO

De acuerdo con la tipología contractual existente, el contrato a celebrar será el de **SUMINISTRO**, de tipología conmutativa en donde una parte está obligada a cumplir con lo contratado sean bienes o servicios de manera periódica o continuada a cambio de una contraprestación.

1.1.1. INCUMPLIMIENTO Y CONSECUENCIAS

El incumplimiento de una de las partes relativo a alguna de las prestaciones, conferirá derecho a la otra para dar por terminado el contrato, cuando ese incumplimiento le haya ocasionado perjuicios graves o tenga cierta importancia, capaz por sí solo de mermar la confianza de esa parte en la exactitud de la otra para hacer los suministros sucesivos.

En ningún caso el contratista podrá dar por finalizado a mutuo propio el acuerdo de voluntades suscrito con la entidad, sin que medie el previo aviso y/o autorización por parte del contratante salvo por hechos sobrevinientes que afecten su Ejecuciòn, lo cual al no cumplirse tal condición dará lugar a que la entidad contratante pueda solicitar la indemnización de perjuicios conforme a la Ley, que se pueda generar con dicha actuación.

Bajo ese tenor literal tenemos que el contrato que resultare de este proceso de selección estará sometido a la ley colombiana y en especial se regirá por las disposiciones que regulan la contratación pública, además de las normas contenidas en el Códigos Civil y de Comercio.

1.2. JUSTIFICACIÓN DE EXIGENCIA DE GARANTÍAS

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por la Ley.

Con relación al asunto objeto de estudio, el Consejo de Estado en sentencia calendada veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), radicada bajo el No. 11001-03-26-000-2009-00034-00(36600), preceptuó:

> *"(...) Para efectos de brindar certeza a la administración sobre la obtención de dicha indemnización de perjuicios en caso de que el contratista incumpla sus obligaciones,* ***el legislador le ha impuesto a este último, el deber de constituir a favor de la entidad contratante la garantía única de cumplimiento, con lo cual se traslada a un tercero, la obligación de concurrir al pago de la referida indemnización de perjuicios, en caso de que se produzca el incumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista***.
>
> *Como lo ha reconocido la jurisprudencia, "La garantía de cumplimiento del contrato*

estatal mediante la cual la compañía se seguros se compromete a pagar los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones contraídas por el tomador en virtud de la celebración de un contrato tienen carácter indemnizatorio ***pues su finalidad como ya se dijo es proteger el patrimonio público del daño que le puede ocasionar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular contratista y de esta manera evitar que dicho patrimonio se vea afectado o empobrecido*** *" (Las subrayas son del texto original) .(...)"*

De lo anterior se desprende que la finalidad de la constitución de este tipo de garantías contractuales abarca la esfera de protección con la cual debe contar la entidad estatal al momento de trasladar un dinero de sus arcas a un tercero sea persona natural o jurídica, privada para el desarrollo de un objeto contractual, a efectos de tener las herramientas jurídicas necesarias de poder requerir los presuntos perjuicios que se puedan ocasionar con las fallas que tenga el contratista.

En razón a ello, tenemos que el Decreto 734 de 2012 en su numeral 5.1.1. establece que: *"(...) Artículo 5.1.1. Campo de aplicación.* ***Las disposiciones del presente título regulan los mecanismos de cobertura del riesgo en los contratos regidos por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007****, por medio de los cuales se garantiza el cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las entidades públicas con ocasión de (i) la presentación de los ofrecimientos, y (ii) los contratos y de su liquidación; (iii) así como los riesgos a los que se encuentran expuestas las entidades públicas contratantes derivados de la responsabilidad extracontractual que para ellas pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de las disposiciones especiales propias de cada uno de los instrumentos jurídicos aquí previstos.(...)"*

A su turno, el artículo subsiguiente señaló: *"(...) Artículo 5.1.2. Mecanismos de cobertura del riesgo. Se entiende por mecanismo de cobertura del riesgo el instrumento otorgado por los oferentes o por el contratista de una entidad pública contratante, en favor de esta o en favor de terceros, con el objeto de garantizar, entre otros (i) la seriedad de su ofrecimiento; (ii) el cumplimiento de las obligaciones que para aquel surjan del contrato y de su liquidación; (iii) la responsabilidad extracontractual que pueda surgir para la administración por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o subcontratistas; y (iv) los demás riesgos a que se encuentre expuesta la administración según el contrato.*

El mecanismo de cobertura del riesgo es por regla general indivisible, y sólo en los eventos

previstos en el presente decreto, la garantía otorgada podrá ser dividida por etapas contractuales. (...)"

En virtud de lo anterior, y atendiendo la modalidad de selección en la cual el establecimiento pretende ejecutar el presupuesto otorgado para suplir las necesidades presentes en el expendio, (quien es el encargado de proveer elementos de primera necesidad y otros contenidos en el Acuerdo 010 de 2004), el Complejo Carcelario y Penitenciario Con Alta y Media Seguridad De Ibagué Picaleña-Incluye Pabellón De Reclusión Especial-"COIBA." requiere que la persona natural o jurídica adjudicataria de un contrato constituya una Póliza de Cumplimiento y Calidad del bien vendido con las siguientes coberturas: (i) 10% del valor total del contrato por el término de este más cuatro (4) meses y pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales por el (5%), su vigencia se extenderá por la ejecución del contrato y tres (3) años más conforme lo establece el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.3.1.7; documento este que deberá ser aprobado por la Oficina de Apoyo Jurídico del Establecimiento.

A la postre, en aras de dar adopción el principio de economía procesal establecido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, se requerirá que los proponente constituyan una **garantía de seriedad de la Oferta** esto con el fin de disminuir las probabilidades de que los adjudicatarios de los contratos estatales se sustraigan de suscribirlos, ocasionando con ello que se produzca un retroceso en la planificación que ha realizado previamente el establecimiento al momento de establecer su plan de ejecución presupuestal y contractual, a lo cual esta garantía (de origen bancaria o de seguros) permitirá reparar de manera parcial los daños que se puedan configurar con el incumplimiento del contratista a favor de la entidad.

Respecto a esta clase de garantía, la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-452 de 1999, señaló:

> *(...) E**n efecto, en tanto las multas constituyen una sanción que se impone directamente al contratista incumplido, se corre el riesgo de que éste no cuente con los recursos para el pago de la sanción y, de este modo, los perjuicios causados a la Administración no puedan ser reparados.** En estas circunstancias, se haría necesario acudir a instancias posteriores, tales como el juicio ejecutivo, con el fin de asegurar la reparación de los daños causados por el incumplimiento. Frente a lo anterior, la garantía contractual, en tanto es otorgada por bancos o compañías de seguros sometidas a la inspección y vigilancia del Estado, aparece como un mecanismo serio y eficaz, que se hace efectivo en un*

tiempo relativo corto, sin necesidad de acudir a procedimientos o instancias posteriores. Adicionalmente, ***los tipos de garantías que se exigen en los procesos contractuales han sido específicamente diseñados por las entidades que las otorgan para cubrir el tipo de riesgos que buscan asegurar, motivo por el cual es poco usual que, en caso de hacerse efectivas, no cubran un monto considerable de los perjuicios****.*

(…)
*Adicionalmente, l****a exigencia de que los participantes en las licitaciones o concursos de méritos constituyan una garantía de seriedad de sus ofertas permite que, a tales procesos de selección, sólo se presenten aquellas personas con la capacidad técnica y financiera suficiente como para llevar a buen término la ejecución del contrato de que se trate en caso de que éste les sea adjudicado****. En este sentido, la medida bajo estudio desestima la presentación de ofertas carentes de seriedad, cuyo estudio sólo serviría para entorpecer la buena marcha de la Administración y, en especial, la celeridad y eficiencia de los procesos licitatorios o de los concursos de méritos. (...)"*

Corolario a lo anterior, para el caso del Complejo Carcelario y Penitenciario Con Alta y Media Seguridad De Ibagué Picaleña-Incluye Pabellón De Reclusión Especial-COIBA.**"** se requerirá que el proponente deba constituir esta Garantía ***de Seriedad de la Oferta*** la cual deberá ser expedida por una entidad bancaria o por una compañía de seguros legalmente constituida y establecida en Colombia, debidamente autorizada y supervisada por la Superintendencia Financiera, a favor del **Complejo Carcelario y Penitenciario Con Alta y Media Seguridad De Ibagué Picaleña-Incluye Pabellón De Reclusión Especial-COIBA." identificado con el NIT. 800.119.348-2,** mediante uno de los mecanismos de cobertura de los riesgos a que hace referencia el Artículo 2.2.1.2.3.1.6 del Decreto 1082 de 2015 (Póliza de seguro, fiducia mercantil en garantía, garantía bancaria primer requerimiento, endoso en garantía de títulos valores o depósito de dinero en garantía).

1.2.1. BENEFICIARIO, MONTO Y VIGENCIA

La referida póliza de garantía de seriedad de oferta deberá constituirse a favor del **Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picaleña COIBA identificado con el NIT. 800.119.348-2** en pesos colombianos, por un valor equivalente al DIEZ (10%) POR CIENTO del valor total del presupuesto oficial estimado con una vigencia de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha de cierre del presente proceso, término que

se considera de validez de la oferta hasta la aprobación de la garantía que ampara los riesgos propios de la etapa contractual. En todo caso, su vigencia deberá extenderse hasta la aprobación de la garantía que ampara los riesgos propios de la etapa contractual.

La garantía deberá señalar de manera expresa los siguientes eventos de conformidad con lo dispuesto en el numeral artículo 2.2.1.2.3.1.6 del Decreto 1082 de 2015:

1. La no ampliación de la vigencia de la garantía de seriedad de la oferta cuando el término previsto en los pliegos de condiciones para la adjudicación del contrato se prorrogue, o cuando el término previsto para la suscripción del contrato se prorrogue, siempre y cuando el término de esas prórrogas no exceda los tres (3) meses.
2. El retiro de la oferta después de vencido el plazo fijado para la presentación de las ofertas.
3. La no suscripción del contrato sin justa causa por parte del adjudicatario.
4. La falta de otorgamiento por parte del proponente seleccionado de la garantía de cumplimiento del contrato.

Finalmente, se quiere dejar de presente a los proponentes, que la **no presentación de la garantía de seriedad de forma simultánea con la oferta será causal de rechazo de esta última**.

2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y SELECCIÓN DE LA PROPUESTA

Teniendo en cuenta que se trata de un proceso de **SELECCIÓN ABREVIADA** bajo la modalidad de **SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA POR MONTO AGOTABLE**, se dará aplicación a lo establecido en el Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias, cuyos criterios quedarán definidos claramente en los Pliegos de Condiciones, así mismo si en el Proceso de Contratación se presenta un único oferente cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica y está habilitado, la Entidad Estatal podrá adjudicar el contrato al único oferente si el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal establecida.

3. LIMITACIÓN A MIPYMES:

Este proceso es susceptible de aplicar a MIPYMES por el monto presupuestal por lotes, previo cumplimiento de lo contenido en la Ley 2069 de 2020, según el parágrafo 1 del

artículo 34, y en desarrollo del Decreto 142 de 2023, Articulo 6 **Adición del artículo** 2.2.1.2.4.2.19 **a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.** Adiciónense el artículo 2.2.1.2.4.2.19 a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, ***PARAGRAFO:*** *En los Procesos de Contratación adelantados por lotes o grupos deberá aplicarse lo regulado en el artículo 2.2.1.2.4.2.2. del presente Decreto, tomando en consideración el valor del Proceso de Contratación imputable al respectivo lote en el que se solicite su aplicación. De igual manera será aplicable lo previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.3. a partir del lugar de ejecución del contrato asociado al respectivo lote o segmento"*

(…) En relación con el aspecto señalado anteriormente, es pertinente mencionar que, el numeral uno del artículo 2.2.1.2.4.2.2 del decreto 1082 de 2015; establece como requisitos para limitar convocatoria a Mipymes que el valor del proceso de contratación sea menor a ciento veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US$125.000), liquidados con la tasa de cambio que para el efecto determina cada dos años el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. No obstante, de acuerdo al Decreto al 142 de 2023, Articulo 6 ***Adición del artículo*** *2.2.1.2.4.2.19* ***a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015*** *en comento, cuando el proceso se adelante por lotes o grupos, el valor de los (US$125.000) debe establecerse en relación con el lote o segmento, y no respecto del valor total del proceso de contratación – que se establecería con la sumatoria de todos los lotes o segmentos(…)".*[2]

Dejando en claro, que el **NO CUMPLIR** con los requisitos establecidos en la norma en mención junto a sus Decretos reglamentarios, este proceso contractual no podrá ser objeto de la aludida limitación.

Dada en Ibagué a los veintiséis (26) días del mes de marzo de 2025

DRA. DANIELA ANDREA PAEZ DIAZ
Apoyo Jurídico Gestión Contractual COIBA

Elaboró: Edilberto Romero Castro/ Responsable Compras COIBA
Revisó: Daniela Andrea Páez Díaz/ Apoyo Jurídico Gestión Contractual COIBA
Reviso y Aprobó: Wilder Téllez/ Responsable Área Administrativa, Financiera y de Gestión Humana COIBA.
Archivo: C/ Documentos/Contratación 2025

[2] CONCEPTO: ***https://franciscofajardoabogados.com/wp-content/uploads/2023/07/1.-Concepto-CCE-C-113-de-2023.pdf***