INPEC

INPEC 23-01-2026 14:20
Al Contestar Cite Este No.: 2026IE0014087 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 2265 TRATAMIENTO Y DESARROLLO / JULIO CESAR LLANO ISAZA
DESTINO 2263 AREA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA / CLAUDIA ANDREA HERNANDEZ SANTIZABAL
ASUNTO SOLICITUD DE CONCEPTO JURÍDICO PARA ADELANTAR PROCESO DE SUBASTA
OBS

2026IE0014087

226.3 GEC – CPMSCAL
Santiago de Cali, 23 de enero de 2026

Señores
Area contratacion CPMSCAL
E. S. D.

Cordial saludo

Asunto: Solicitud de Concepto Jurídico para adelantar proceso de subasta electrónica inversa.

De manera atenta y respetuosa se solicita el concepto jurídico frente a los estudios previos para contratar la adquisición de: **LOTE 1:** CONTRATAR EL SUMINISTRO DE PRODUCTOS DE MOLINERIA, ALMIDONES Y PRODUCTOS DERIVADOS DEL ALMIDON, OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS, **LOTE 2.** CONTRATAR EL SUMINISTRO DE CARNE, PESCADO, VEGETALES, HORTALIZAS Y GRANOS ENLATADOS; **LOTE 3.** CONTRATAR EL SUMINISTRO DE PRODUCTOS LACTEOS Y OVOPRODUCTOS; para adelantar la producción del PROYECTO PRODUCTIVO DE PANADERIA de la CPMNSCAL-ERE, Lo anterior debido al desabastecimiento de esta materia prima la cual resulta indispensable para suplir y atender los requerimientos de la población privada de la libertad, en atención a la resolución presupuestal N° 000003 del 02 de enero de 2026.

Código	Descripción	Fecha estimada de inicio y presentación de ofertas	Duración estimada de contrato	Modalidad de contrato	Fuente de recursos	Valor estimado de contrato	Nombre del responsable
50192001, 50192109, 50161813, 50161905, 50405506, 50171830, 50161814.	CONTRATAR EL SUMINISTRO DE PRODUCTOS DE MOLINERIA, ALMIDONES Y PRODUCTOS DERIVADOS DEL ALMIDON, OTROS PROD ALIMENTICIOS	Febrero 2026	10 meses	Procedimiento de Selección Abreviada en la modalidad de subasta Inversa	Recursos propios	$360.000.000	Dr. Jesús Alberto Córdoba Campos
50460000, 50112000	CONTRATAR EL SUMINISTRO DE CARNE, PESCADO, VEGETALES, HORTALIZAS Y GRANOS ENLATADOS					$156.800.000	
50131701, 50131702, 50131703, 50131704, 50131802	PRODUCTOS LÁCTEOS Y OVOPRODUCTOS					$80.000.000	

Gracias por su atención y colaboración.

DG. JULIO OVALLES ARENAS
Responsable del Proyecto Productivo Panadería CPMSCAL CALI

Revisó y Aprobó: Julio Cesar Llanos – Responsable Área Tratamiento y desarrollo – CPMSCAL
Elaborado por DG. Julio Ovalles Arenas - Responsable de Proyecto Panadería CPMSCAL
Fecha de elaboración: 23/01/2026
Archivo C:\Users\CONTRATACION\Desktop\SALAS CONTRATACIÓN\CONTRATACION 2026\PANADERIA\SIE 002 - 2026

INPEC

CONCEPTO JURÍDICO

Señor
DG. JULIO OVALLES ARENAS
Responsable Proyecto Productivos Panaderia

Asunto: Respuesta solicitud concepto jurídico para contratación mediante modalidad de subasta inversa según oficio de fecha 23/01/2026

En atención a la solicitud allegada a este despacho cuyo fin es que se brinde concepto jurídico para contratar mediante la modalidad de Subasta Inversa, cuyo objeto contractual es **LOTE 1:** CONTRATAR EL SUMINISTRO DE PRODUCTOS DE MOLINERIA, ALMIDONES Y PRODUCTOS DERIVADOS DEL ALMIDON, OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS, **LOTE 2.** CONTRATAR EL SUMINISTRO DE CARNE, PESCADO, VEGETALES, HORTALIZAS Y GRANOS ENLATADOS; **LOTE 3.** CONTRATAR EL SUMINISTRO DE PRODUCTOS LACTEOS Y OVOPRODUCTOS; para adelantar la producción del PROYECTO PRODUCTIVO DE PANADERIA de la CPMNSCAL-ERE, Lo anterior debido al desabastecimiento de esta materia prima la cual resulta indispensable para suplir y atender los requerimientos de la población privada de la libertad, en atención a la resolución presupuestal N° 000003 del 02 de enero de 2026, **PARA UN VALOR DE QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($596.800.000,00)** M/CTE, **Excluido IVA,** esta dependencia se pronuncia bajo los siguientes criterios:

- **SOPORTE JURÍDICO DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN**

Con el fin de que no exista fraccionamiento en la contratación desarrollada en la Cárcel y Penitenciara de media seguridad de Cali, y teniendo en cuenta las causales de selección abreviada bajo la modalidad de Subasta Inversa Electrónica, se hace necesario realizar la presente modalidad de proceso de selección de acuerdo a la ley 1474 de 2011, que contiene disposiciones en materia de contratación pública dentro de las cuales se encuentra la modificación al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 1860 de 2021, en el cual se incorpora como nueva modalidad Artículo 2.2.1.2.1.2.5. Subasta inversa electrónica SECOP II en razón a la cuantía y objeto a contratar de conformidad con el literal a) numeral 2° de la ley 1150 de 2007 y los artículos 40 y 41 del decreto 1510 de 2013.

Que mediante Resolución N0. 001672 del 15 de marzo de 2021, según el Artículo 2, literal 4, se delega a los Directores de Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional del INPEC:

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 226, a la CARCEL Y PENITENCIARIA DE MEDIA SEGURIDAD DE CALI.

El sistema utilizado para la subasta electrónica será fijado en los pliegos de condiciones, así como también el sistema que se utilizará para la subasta inversa y los mecanismos de seguridad para el intercambio de mensajes de datos.

- **TIPO DE CONTRATO**

De acuerdo con la tipología contractual existente, el contrato a celebrar es de **SUMINISTRO**, conforme lo conceptuado por el Honorable Consejo de Estado dentro del expediente 14943, del cual se permite traer a colación: *"(...) Para la Sala el contrato de suministro es un negocio jurídico bilateral, conmutativo y oneroso, mediante el cual el contratista se obliga para con la administración a darle, en forma sucesiva, una determinada cantidad de bienes muebles que requiere para el desarrollo de sus funciones legales, a cambio de lo cual la administración se obliga a pagar el precio resultante de multiplicar la cantidad de unidades transferidas por el precio unitario convenido, el cual bien puede estar sometido a reajustes (...)".*

- **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 el reglamento.

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 de 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) .(...)"*

Así también la ANCP, a conceptuado sobre las garantías:

> *"El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública exige, por regla general, para seleccionar a los contratistas y para ejecutar los contratos estatales, la constitución de garantías. Por ello, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los contratistas tienen la obligación de constituir garantías para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, y los proponentes por el ofrecimiento realizado, pudiendo consistir en pólizas expedidas por compañías aseguradoras, garantías bancarias u otros mecanismos permitidos por la ley y el reglamento"*

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 la panadería de la CPMSCAL, se 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) Cumplimiento del contrato:10% del valor total del contrato por el término de este más seis (6) meses, **(ii)** calidad de los bienes: 20% del valor total del contrato por el término de este más seis (6) meses y **(iii)** 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, la 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 de la Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Cali-CPMSCAL, **identificado con el NIT. 805-007-945-7,** 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 de la **Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Cali CPMSCAL, identificado con el NIT. 805-007-945-7,** 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).

- **Beneficiario, Monto y Vigencia**

La referida póliza de garantía de seriedad de oferta deberá constituirse a favor de la **Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Cali CPMSCAL, identificado con el NIT. 805-007-945-7,** 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.

- **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, se dará aplicación a lo establecido en el Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015 modificado por el artículo 2 del Decreto 1860 de 2021y 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 puede adjudicar el contrato al único oferente si el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal para el contrato.

Dada en Santiago de Cali, a los veintitrés días del mes de enero de 2026.

Abg. Claudia Andrea Hernandez S
Area contratacion CPMSCAL
CPMSCAL-CAL

DG. Hector Fabio Salas
Area contratacion CPMSCAL
CPMSCAL-CAL

Reviso: PU Daniela Fernanda Casanova Rivera – Responsable Gestión Corporativa CPMSCAL
Elaborado por: Abg. Claudia Andrea Hernández - Dg Héctor Fabio Salas – Área contratación CPMSCAL
Fecha de elaboración: 23/01/2026
Archivo: C:\Users\CONTRATACION\Desktop\SALAS CONTRATACION\CONTRATACION 2026\PANADERIA\SIE 002 - 2026