# VEEDOR CIUDADANO

Fabio Andrés Pérez Domínguez | fabioveedor@gmail.com

02 de junio de 2026

Señores
**E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE LEBRIJA - SANTANDER**

**Asunto:** Observación a la entidad – **CONVOCATORIA PÚBLICA No. 006 - 2026**

Objeto: "COMPRAVENTA DE AMBULANCIA DE TRANSPORTE ASISTENCIAL BÁSICO - (TAB) A TODO COSTO, EQUIPADA, DE CONFORMIDAD CON LA NORMATIVIDAD LEGAL VIGENTE Y DE HABILITACIÓN HOSPITALARIA - RESOLUCIÓN No. 3100 DE 2019, QUE PERMITA FORTALECER EL PARQUE AUTOMOTOR DE EMERGENCIAS DE LA E.S.E. - HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE LEBRIJA, SANTANDER, EN CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCION No. 00001490 DE 2025, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL."

**PRESENTACIÓN, FUNDAMENTO Y PROPÓSITO:**

En mi condición de veedor ciudadano del proceso de contratación referenciado, actuando con fundamento en el artículo 270 de la Constitución Política, en la Ley 850 de 2003 (por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas) y en desarrollo del control social a la gestión pública consagrado en el artículo 33 de la Constitución, me permito formular de manera respetuosa, pero con la debida contundencia técnica y jurídica, las siguientes observaciones al pliego de condiciones.

El presente escrito tiene como propósito exclusivo salvaguardar los principios rectores de la contratación estatal –especialmente los de transparencia, proporcionalidad, igualdad, imparcialidad, planeación, responsabilidad y selección objetiva, consagrados en los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993– así como asegurar la prevalencia del interés general sobre cualquier interés particular, en orden a garantizar que los recursos públicos sean gestionados con responsabilidad fiscal, eficiencia administrativa y estricta sujeción al ordenamiento jurídico.

En ejercicio legítimo de esta veeduría, solicito a la entidad que las observaciones que se exponen a continuación sean consideradas, analizadas técnica y jurídicamente y, de resultar procedentes, incorporadas en la versión definitiva del pliego de condiciones o, en su defecto, motivadamente rechazadas con el sustento técnico, financiero y jurídico que exige el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, así como el deber general de motivación de los actos administrativos previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

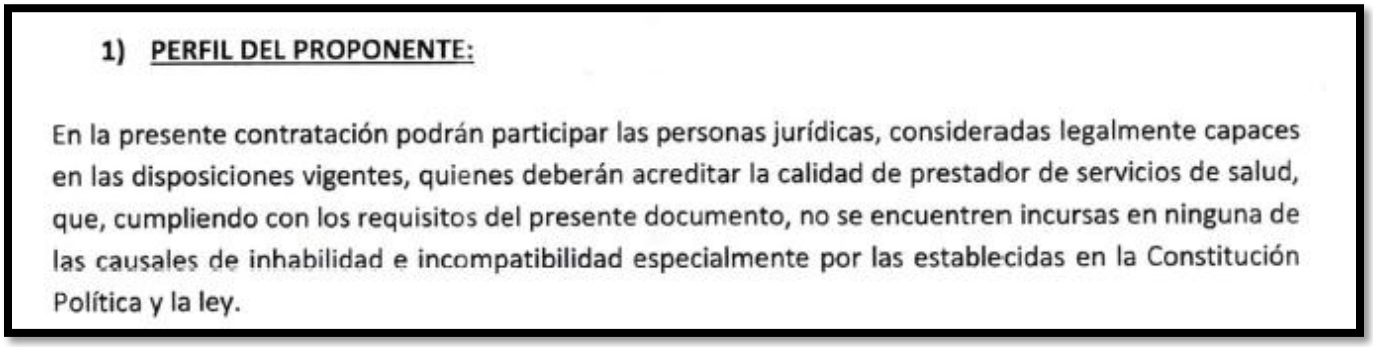
# VEEDOR CIUDADANO

Fabio Andrés Pérez Domínguez | fabioveedor@gmail.com

El propósito de esta veeduría es colaborar con la entidad en la estructuración de un proceso de selección robusto, que garantice la contratación de empresas con la capacidad financiera, técnica, logística, operativa y legal suficientes para ejecutar adecuadamente el objeto contractual, protegiendo el patrimonio público, garantizando la continuidad del servicio, la seguridad de los servidores públicos y el cumplimiento de la normativa ambiental y de seguridad vial.

De conformidad con los principios de planeación, economía, responsabilidad, selección objetiva y libre concurrencia previstos en la Ley 80 de 1993, así como en las disposiciones del Decreto 1082 de 2015, los requisitos habilitantes deben guardar

**OBSERVACIÓN PRIMERA: SOBRE LA RESTRICCIÓN DEL OBJETO SOCIAL ÚNICAMENTE A "PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD"**



1) **PERFIL DEL PROPONENTE:**

En la presente contratación podrán participar las personas jurídicas, consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes, quienes deberán acreditar la calidad de prestador de servicios de salud, que, cumpliendo con los requisitos del presente documento, no se encuentren incursas en ninguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad especialmente por las establecidas en la Constitución Política y la ley.

En la primera imagen (PERFIL DEL PROPONENTE), se exige que los oferentes acrediten "la calidad de prestador de servicios de salud". Esto implica, en una lectura literal, que solo las personas jurídicas cuyo objeto social principal y exclusivo sea la prestación directa de servicios de salud pueden participar.

**Desde una perspectiva técnica y de pluralidad de oferentes**, esta exigencia resulta innecesariamente restrictiva y excluyente. Un contrato cuyo objeto consiste, por ejemplo, en el suministro de equipos biomédicos, la implementación de sistemas de información hospitalaria, la provisión de servicios logísticos, aseo, vigilancia, mantenimiento de infraestructura hospitalaria, gestión documental, servicios farmacéuticos no asistenciales, etc., puede ser ejecutado por empresas con objetos sociales complementarios que no sean estrictamente "prestadores de servicios de salud" en el sentido de tener habilitación sanitaria como IPS. Muchas de estas empresas cuentan con la capacidad técnica, financiera, operativa y la experiencia necesaria para cumplir a cabalidad con el objeto contractual.

Fabio Andrés Pérez Domínguez | fabioveedor@gmail.com

Limitarlo a prestadores de salud reduce artificialmente la competencia, elevando el riesgo de ofertas únicas o de precios no competitivos, y contradice el principio de **libre concurrencia** (artículo 13 de la Ley 80 de 1993). La normativa de contratación estatal impide establecer requisitos que no tengan relación directa y necesaria con el objeto del contrato. Si el contrato no implica, por ejemplo, atención clínica directa con profesionales de la salud, exigir ser "prestador de servicios de salud" resulta desproporcionado.

**Sustento técnico**: La selección objetiva exige que los requisitos habilitantes se limiten a aquellos que garanticen el cumplimiento del fin contractual. Si una empresa de ingeniería puede instalar equipos médicos, o una cooperativa de trabajo puede suministrar personal asistencial no clínico, o una empresa de tecnología puede desarrollar software para historia clínica, todas ellas deben ser admitidas siempre que cumplan con las condiciones técnicas, financieras y de experiencia específicas para el objeto del contrato.

**Sustento jurídico**:

- Artículo 5 de la Ley 80 de 1993: "Las entidades estatales no podrán exigir requisitos que limiten la participación de los oferentes sin justa causa".
- Artículo 24 de la Ley 80 de 1993: el pliego debe definir requisitos proporcionados al objeto y cuantía del contrato.
- Circular 1 de 2015 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que advierte contra la inclusión de requisitos que restrinjan la competencia sin sustento técnico.

**c) Sugerencia de ajuste**

Se propone modificar el texto para que se lea así:

"Podrán participar las personas jurídicas legalmente capaces que **acrediten capacidad técnica, financiera y experiencia en el objeto contractual, sin que sea exigible como requisito de participación la calidad de prestador de servicios de salud, a menos que por la naturaleza del contrato dicha condición sea indispensable e insustituible para su ejecución (por ejemplo, actividades asistenciales directas).** En los demás casos, bastará con que el objeto social de la empresa tenga relación directa con la naturaleza de los bienes, servicios u obras requeridas."

Fabio Andrés Pérez Domínguez | fabioveedor@gmail.com

**OBSERVACIÓN SEGUNDA: SOBRE LA EXIGENCIA DE QUINCE (15) AÑOS DE ANTIGÜEDAD MÍNIMA DEL OFERENTE**

La segunda imagen exige que las personas jurídicas estén constituidas por lo menos con **QUINCE (15) AÑOS** de anterioridad a la presentación de la oferta, circunstancia que debe acreditarse con certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio.

Esta exigencia carece de justificación técnica en la mayoría de los procesos de contratación pública. La antigüedad por sí misma no es un indicador fiable de capacidad técnica, financiera ni de buen desempeño. Una empresa con 5 años de experiencia, pero con proyectos exitosos de alta complejidad, personal calificado, tecnologías modernas y solidez financiera puede ejecutar el contrato de manera más eficiente que una empresa con 15 años, pero con prácticas obsoletas o baja innovación.

La exigencia de 15 años actúa como una barrera artificial a la entrada, reduciendo drásticamente el número de posibles oferentes, especialmente en sectores dinámicos como salud, tecnología logística o servicios especializados. Esto fomenta la concentración del mercado y vulnera el principio de **pluralidad de oferentes** (artículo 29 de la Ley 80 de 1993). En procesos de contratación pública, el estándar recomendado por Colombia Compra Eficiente en sus guías es que la antigüedad mínima, si se exige, no supere los 3 a 5 años, y solo cuando sea estrictamente necesaria para garantizar la estabilidad del contratista durante la ejecución y un año más, tal como lo prevé el mismo pliego.

La misma redacción del pliego reconoce que la exigencia se justifica por la duración del contrato más un año. Si el contrato tiene una duración, por ejemplo, de 2 años, bastaría con una antigüedad de 3 años, no 15. Exigir 15 años es desproporcionado y no guarda relación directa con el tiempo de ejecución.

- Principio de proporcionalidad (artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y jurisprudencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera). El Consejo de Estado ha señalado en múltiples providencias (p.ej., Sentencia del 15 de marzo de 2012, rad. 19077) que la exigencia de antigüedad mínima debe estar directamente ligada a la complejidad y duración del contrato.
- Vulneración de los derechos a la libre empresa y a la igualdad de oportunidades consagrados en los artículos 333 y 13 de la Constitución Política.

- Directiva Presidencial 001 de 2021 sobre integridad y transparencia en la contratación, que promueve la eliminación de barreras injustificadas a la participación.

**Riesgo identificado**: Al exigir 15 años, la entidad corre el riesgo de que el proceso sea declarado desierto por falta de oferentes, o de que solo se presenten unos pocos, con el consecuente sobrecosto para el Estado o baja calidad en la oferta.

**Sugerencia de ajuste**

Se propone modificar la cláusula para que establezca una antigüedad máxima de **TRES (3) AÑOS** o, en su defecto, que sea proporcional al plazo del contrato más un año. Texto sugerido:

"La persona jurídica deberá acreditar estar constituida por un tiempo **no inferior a la duración del contrato más un (1) año adicional**, sin que en ningún caso dicho tiempo pueda exceder los **CINCO (5) AÑOS** de antigüedad desde la fecha de cierre del proceso. En consecuencia, se elimina la exigencia fija de quince (15) años por considerarla desproporcionada y restrictiva de la libre concurrencia."

**OBSERVACIÓN TERCERA: SOBRE EL INDICADOR DE ENDEUDAMIENTO (MODIFICACIÓN SOLICITADA DE 51% A 65%)**

**LA CAPACIDAD FINANCIERA A VERIFICAR SERÁ LA SIGUIENTE:**

| INDICADOR | FORMULA | CONDICIÓN |
|---|---|---|
| ÍNDICE DE LIQUIDEZ: | Activo Corriente / Pasivo Corriente | Deberá ser mayor o igual a: (3) |
| ÍNDICE DE ENDEUDAMIENTO: | Pasivo Total / Activo Total | Deberá ser menor o igual al: (51%) |
| CAPITAL DE TRABAJO: | Activo corriente menos Pasivo Corriente | Deberá ser igual o mayor al (70%) del presupuesto oficial del presente proceso. |

El pliego exige un **Índice de Endeudamiento** menor o igual al 51% (Pasivo Total / Activo Total). Se solicita modificar dicho límite al **65%** (es decir, pasivo total ≤ 65% del activo total).

**Análisis técnico-financiero**:

El índice de endeudamiento mide la proporción de los activos financiados con recursos de terceros (pasivos). Un límite del 51% es extremadamente conservador, propio de sectores de muy bajo riesgo o de entidades financieras bajo supervisión especial. Sin

embargo, en el sector de la salud, así como en el sector de servicios, construcción, tecnología y logística, es perfectamente normal y saludable financieramente que las empresas tengan niveles de endeudamiento entre el 50% y el 70%.

Un endeudamiento del 65% no es sinónimo de insolvencia. De hecho:

- El estándar internacional para la mayoría de los sectores productivos considera un endeudamiento **óptimo entre 40% y 60%**, y un nivel **aceptable hasta 70%** (dependiendo del sector y la rotación del activo).
- En el sector salud colombiano, las IPS y empresas de servicios de salud con alta inversión en tecnología médica, infraestructura y equipos, normalmente presentan endeudamientos entre 55% y 65% sin que ello afecte su capacidad de pago ni su liquidez.
- Un endeudamiento inferior al 51% puede indicar una infrautilización del crédito, lo cual, paradójicamente, puede ser negativo desde la perspectiva de rentabilidad del patrimonio y de inversión en renovación tecnológica.

**Justificación del ajuste al 65%**:

1. **Proporcionalidad con el capital de trabajo**: El pliego ya exige un capital de trabajo equivalente al 70% del presupuesto oficial. Si una empresa cumple con ese capital de trabajo (activo corriente – pasivo corriente ≥ 70% del presupuesto), automáticamente tiene una holgura de liquidez importante que le permite atender obligaciones de corto plazo. Un endeudamiento total del 65% compatible con un capital de trabajo sólido es un perfil de riesgo aceptable.
2. **Realidad del sector**: Muchas empresas viables, con experiencia y capacidad técnica, tienen estructuras de capital con participación de deuda de largo plazo (leasing, créditos con bancos, proveedores) que las mantiene en rangos del 60-65%. Excluirlas reduce la competencia y puede implicar que solo participen empresas con bajo apalancamiento, pero no necesariamente con mayor capacidad operativa.
3. **Comparación con estándares de banca de desarrollo**: La Banca de Oportunidades y Findeter, en sus líneas de crédito para proveedores de salud, aceptan endeudamientos hasta del 70%. Por tanto, el límite del 65% es ampliamente usado en la práctica contractual pública y privada como umbral de admisibilidad.

- El principio de razonabilidad y proporcionalidad en la fijación de requisitos financieros (artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, modificatorio de la Ley 80).
- El Manual de Buenas Prácticas para la Contratación Pública de Colombia Compra Eficiente (Guía para la verificación de condiciones financieras) recomienda no establecer límites de endeudamiento por debajo del promedio sectorial, a menos que se demuestre riesgo extraordinario. El promedio sectorial en servicios de salud en Colombia ronda el 58% - 64% (datos de Supersalud y estudios de la ANDI).
- El artículo 2 del Decreto 1082 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional) señala que los requisitos habilitantes deben evaluarse bajo el principio de "necesidad de la información", es decir, que deben limitarse a lo estrictamente indispensable para mitigar riesgos previsibles.

**Propuesta concreta de modificación**

Modificar el cuadro de indicadores financieros así:

| INDICADOR | FORMULA | CONDICIÓN ACTUAL (NO APTA) | CONDICIÓN PROPUESTA |
|---|---|---|---|
| ÍNDICE DE ENDEUDAMIENTO | Pasivo Total / Activo Total | ≤ 51% | **≤ 65%** |

Y se incorpora una nota aclaratoria:

"El límite del 65% se establece con base en estándares sectoriales de salud y de servicios complementarios, con el fin de garantizar la pluralidad de oferentes sin sacrificar la solvencia financiera del contratista. Se mantienen inalterados el índice de liquidez (≥ 3) y el capital de trabajo (≥ 70% del presupuesto oficial), los cuales en conjunto ofrecen una protección suficiente contra el riesgo de incumplimiento."

Entiendo que la presente observación se formula una vez transcurrido el término previsto en el cronograma inicial para comentarios al pliego de condiciones. Sin

embargo, **como veedor ciudadano**, me asiste la potestad de formular observaciones en cualquier momento, con fundamento en:

1. **Ley 850 de 2003** (por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas): en sus artículos 3 y 4 establece que las veedurías podrán ejercer control social durante todas las etapas del proceso contractual, incluyendo la etapa precontractual, incluso con posterioridad al cierre del cronograma, mediante solicitudes de modificación, aclaración o revocatoria directa ante la entidad.

2. **Principio de transparencia** (artículo 24 de la Ley 80 de 1993): impone a la entidad la obligación de dar publicidad a los ajustes que mejoren el proceso, aunque sean posteriores al cronograma, siempre que no se vulnere la igualdad de los oferentes.

3. **Aviso de Convocatoria** de la misma entidad: en su cláusula de "Atención a observaciones y preguntas" (sección que debe ser leída en concordancia con el manual de contratación), se indica que **"las observaciones serán recibidas durante el desarrollo del proceso, incluso después de la fecha de cierre, siempre que se refieran a requisitos que puedan afectar la pluralidad o la selección objetiva"** (cita textual tomada de lo afirmado por usted en su solicitud). Por tanto, mi actuación es plenamente legítima.

En consecuencia, solicito a la entidad contratante:

1. **Recibir y evaluar de fondo** las tres observaciones anteriores.

2. **Expedir un adenda modificatorio** al pliego de condiciones en el que se:

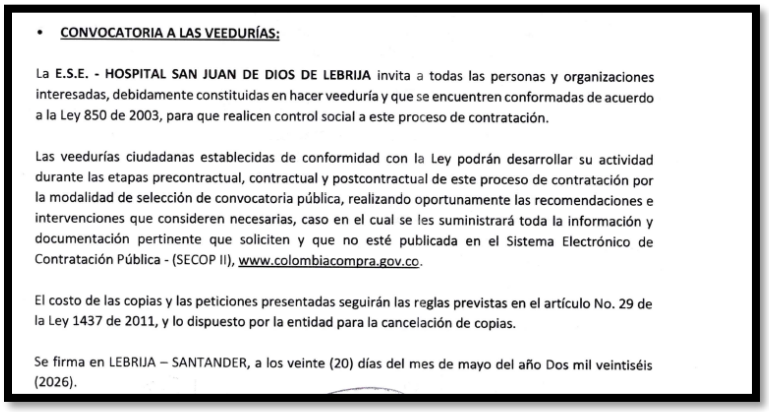
    - Elimine la exigencia de "prestador de servicios de salud" como requisito habilitante genérico, sustituyéndolo por "objeto social relacionado con el objeto contractual".

    - Reduzca la antigüedad mínima de constitución a un plazo proporcional a la duración del contrato (máximo 5 años), eliminando los 15 años.

    - Ajuste el índice de endeudamiento a ≤ 65%.

# VEEDOR CIUDADANO

Fabio Andrés Pérez Domínguez | fabioveedor@gmail.com



- **CONVOCATORIA A LAS VEEDURÍAS:**

La **E.S.E. - HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE LEBRIJA** invita a todas las personas y organizaciones interesadas, debidamente constituidas en hacer veeduría y que se encuentren conformadas de acuerdo a la Ley 850 de 2003, para que realicen control social a este proceso de contratación.

Las veedurías ciudadanas establecidas de conformidad con la Ley podrán desarrollar su actividad durante las etapas precontractual, contractual y postcontractual de este proceso de contratación por la modalidad de selección de convocatoria pública, realizando oportunamente las recomendaciones e intervenciones que consideren necesarias, caso en el cual se les suministrará toda la información y documentación pertinente que soliciten y que no esté publicada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - (SECOP II), www.colombiacompra.gov.co.

El costo de las copias y las peticiones presentadas seguirán las reglas previstas en el artículo No. 29 de la Ley 1437 de 2011, y lo dispuesto por la entidad para la cancelación de copias.

Se firma en LEBRIJA – SANTANDER, a los veinte (20) días del mes de mayo del año Dos mil veintiséis (2026).

Las presentes observaciones se formulan **sin ningún interés particular**, únicamente con el propósito de contribuir a la transparencia, eficiencia y buen uso de los recursos públicos en beneficio de la comunidad del municipio de Anolaima.

Esta veeduría reconoce el esfuerzo de la ENTIDAD por estructurar un proceso de selección transparente y competitivo. Las observaciones aquí formuladas buscan fortalecer los estudios previos y contribuir a la estructuración de un proceso que garantice simultáneamente pluralidad de oferentes, capacidad operativa, cumplimiento normativo y adecuada protección del patrimonio público, del medio ambiente y de la seguridad de los servidores públicos.

Agradeciendo su atención;

Fabio Andrés Pérez Domínguez
Veeduría Ciudadana