



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**

Página 1 de 10



RESPUESTA OBSERVACIONES

CONCURSO DE MÉRITOS No CM-007-2026

OBJETO: ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO TÉCNICO JUSTIFICATIVO PARA LA REORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACIÓN DE LA PLANTA DE EMPLEOS DEL MUNICIPIO DE GUADUAS CUNDINAMARCA.

El municipio de Guaduas Cundinamarca procede a transcribir en forma literal las observaciones presentadas en forma extemporánea dentro del proceso antes referido, incluso con posibles errores y a emitir la respuesta a cada una de ellas.

I. OBSERVACIONES PRESENTADAS POR AVANCE ORGANIZACIONAL CONSULTORES. NIT 800.131.690-6

Primera observación:

1. “Desproporcionalidad del requisito de experiencia específica habilitante

El numeral correspondiente a la experiencia específica exige acreditar:

"...la ejecución de un (1) contrato cuyo objeto esté relacionado con la asesoría y/o realización de estudios técnicos justificativos para la reorganización y/o modernización de estructuras administrativas y organización de plantas de empleos de entidades públicas territoriales, cuyo valor sea igual o superior a dos (2) veces el presupuesto oficial..."

Consideramos que este requisito resulta desproporcionado frente al objeto contractual por dos razones:

1. Exigir un único contrato equivalente al 200% del presupuesto oficial restringe injustificadamente la pluralidad de oferentes.
2. La finalidad de la experiencia habilitante consiste en demostrar la capacidad técnica del proponente para ejecutar el objeto contractual.

Dicha capacidad no depende de haber ejecutado un solo contrato cuyo valor supere en dos veces el presupuesto oficial.

Por el contrario, un proponente que haya ejecutado varios contratos de rediseño
Alcaldía Municipal

Correo: obras@guaduas-cundinamarca.gov.co

Carrera 5 No 12-04 Sur - sede CERES.

Guaduas Cundinamarca



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 2 de 10

institucional, reorganización administrativa, modernización administrativa o estudios técnicos de planta de personal puede acreditar una experiencia técnica igual o incluso superior.

La acumulación de contratos demuestra continuidad, especialización y conocimiento permanente del objeto contractual.

En consecuencia, exigir un único contrato de tan alto valor elimina del proceso consultores altamente especializados que han desarrollado múltiples proyectos similares.

No se evidencia en los estudios previos una justificación técnica que explique por qué únicamente un contrato equivalente al 200% garantiza la capacidad para ejecutar una consultoría cuyo presupuesto oficial es considerablemente inferior.

En consecuencia, respetuosamente solicitamos permitir acreditar la experiencia mediante dos (2) o tres (3) contratos, cuyo valor acumulado sea igual o superior al presupuesto oficial o al porcentaje que la entidad considere técnicamente razonable.

Esta modificación mantiene plenamente la idoneidad requerida y favorece la libre concurrencia.”

RESPUESTA DE LA ENTIDAD: El observante debe atenerse a respuesta dada en el mismo sentido a **PROYECTOS, ASESORIAS & SERVICIOS INTEGRALES S.A.S.**, en la que se aceptó la observación para permitir acreditar la experiencia en dos (2) contratos cuyo valor sumado sea igual o superior al 100% del presupuesto oficial, el cual se verá reflejado en el pliego definitivo.

Segunda observación:

2. “Restricción injustificada de la experiencia únicamente a entidades territoriales

El proyecto limita la experiencia habilitante exclusivamente a contratos ejecutados para entidades territoriales.

No obstante, los estudios previos fundamentan la necesidad del contrato en la aplicación de la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015 y la Guía para el Diseño y Rediseño Institucional expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, normas que regulan las reformas de plantas de personal y los procesos de modernización administrativa de las entidades públicas sujetas al régimen general de la función pública.

En ninguna de dichas disposiciones se establece que la metodología sea exclusiva para entidades territoriales.

Alcaldía Municipal
Correo: obras@guaduas-cundinamarca.gov.co
Carrera 5 No 12-04 Sur - sede CERES.
Guaduas Cundinamarca



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 3 de 10

Las actividades objeto del contrato —diagnóstico institucional, análisis organizacional, levantamiento de cargas laborales, diseño organizacional, formulación de estructuras administrativas y elaboración de estudios técnicos justificativos— constituyen una metodología transversal aplicable a entidades públicas del orden nacional y territorial.

En consecuencia, limitar la experiencia únicamente a entidades territoriales excluye consultores que han ejecutado exactamente el mismo tipo de consultorías para ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, agencias estatales, empresas industriales y comerciales del Estado y demás entidades públicas.

La naturaleza técnica del estudio no cambia por el nivel administrativo de la entidad contratante.”

RESPUESTA DEL MUNICIPIO: El observante debe atenerse a respuesta dada sobre lo mismo a **SOLUCIONES & GESTION SAS**, la cual se aceptó en forma parcial, es decir, que se permitirá para el requisito de **experiencia general** que los contratos sean con entidades públicas y/o privadas, sin embargo, en cuanto a la experiencia específica y de ponderación para asignación de puntaje se mantendrá sin modificaciones, en razón a que como allí se indicó, precisamente fueron las normas citadas por el observante las que se tuvieron en cuenta para solicitar la experiencia específica y la experiencia adicional para asignación de puntaje respecto de entidades públicas territoriales, pues la entidad requiere que el consultor tenga experiencia acreditada en entidades públicas del orden territorial, ya que, no es lo mismo un rediseño administrativo de una empresa privada a la de una entidad pública territorial, toda vez que, quien requiere el estudio técnico y la modernización es el municipio de Guaduas, aclarando que la regulación legal y reglamentaria, así como las Guías del DAFP de exclusiva aplicación para las entidades públicas y no para entidades privadas, existiendo una gran diferencia entre unas y otras.

Adicionalmente se indica que no se acoge la observación y que la exigencia de la experiencia específica tal como está planteada en el proyecto de pliego de condiciones se mantiene, teniendo en cuenta la naturaleza técnica de la consultoría la cual exige asegurar la máxima idoneidad y experticia del contratista.

Es importante resaltar que el objeto contractual consiste en la *“Elaboración de un estudio técnico justificativo para la reorganización y modernización de la estructura administrativa y organización de la planta de empleos del Municipio de Guaduas, Cundinamarca”* que según el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos de consultoría son aquellos que celebran las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos.

Al tratarse de un contrato de consultoría, el factor preponderante es la **calidad intelectual e idoneidad técnica** del proponente, y no el factor económico, por lo que la exigencia de una experiencia específica diferenciada de la general no es un capricho ni una barrera de acceso injustificada, pues esta obedece es a la aplicación directa del principio de **Selección Objetiva** (Artículo 5 de la Ley 1150 de 2007), el cual obliga a la entidad a asegurar el ofrecimiento más favorable para los intereses de la entidad y los fines del Estado.

Alcaldía Municipal
Correo: obras@guaduas-cundinamarca.gov.co
Carrera 5 No 12-04 Sur - sede CERES.
Guaduas Cundinamarca



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 4 de 10

Así mismo, se encuentra que el observante argumenta que actividades como "fortalecimiento institucional", "diseño organizacional" o "análisis de cargas laborales" ejecutadas de forma aislada en cualquier orden (nacional o territorial) deberían ser suficientes. No obstante, un proceso de modernización y rediseño de planta de empleos requiere una **fórmula integral y unificada** que articule todos estos componentes bajo las estrictas metodologías del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), pues permitir que un proponente acredite experiencia únicamente en un "análisis de cargas" o en un "diseño organizacional" genérico, sin haber integrado estos elementos en un **Estudio Técnico Justificativo** completo para la modificación de una estructura formal, pone en grave riesgo la legalidad del producto final. Un error en el estudio justificativo viciaría los actos administrativos de adopción de la nueva planta, generando posibles demandas contra el municipio.

Aunque el observante solicita que se acepte la experiencia en entidades del orden nacional o de cualquier nivel territorial de forma indistinta, existe una justificación técnica insoslayable para exigir especificidad:

- Los municipios de sexta categoría —como Guaduas— operan bajo realidades presupuestales, límites de gasto (Ley 617 de 2000) y dinámicas de personal radicalmente distintas a las de ministerios, agencias nacionales o departamentos.
- El consultor no solo debe saber de rediseño general; debe demostrar que ha estructurado con éxito estudios técnicos sometidos a las realidades fiscales y de carrera administrativa de los entes territoriales municipales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa al señalar que el principio de pluralidad de oferentes no es absoluto y no puede invocarse para obligar a la entidad a disminuir los estándares de calidad y seguridad técnica de un contrato. La exigencia de experiencia específica garantiza que quien resulte adjudicatario cuente con la curva de aprendizaje superada en la materia exacta que el municipio requiere contratar, evitando la improvisación en la administración pública.

Por lo tanto, la combinación de experiencia general (que mide la trayectoria global del proponente) y la experiencia específica (que mide la aptitud exacta frente a la complejidad del objeto) es legal, proporcional, necesaria y ajustada a derecho.

Finalmente debe tener en cuenta que contrario a lo manifestado en la experiencia específica se permite que esta se acredite con entidades territoriales de cualquier orden como usted lo solicita, por tanto frente a este tópico no le asiste razón.

3. “La experiencia general del proponente resulta suficiente para acreditar la capacidad técnica

El proyecto de pliego exige experiencia general del proponente y, adicionalmente, incorpora un requisito de experiencia específica altamente restrictivo.

Alcaldía Municipal
Correo: obras@guaduas-cundinamarca.gov.co
Carrera 5 No 12-04 Sur - sede CERES.
Guaduas Cundinamarca



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 5 de 10

Consideramos que la combinación de ambos requisitos genera una barrera de acceso que excede lo necesario para garantizar la adecuada ejecución del contrato.

Si el propósito de la entidad es verificar que el consultor posee conocimientos en procesos de rediseño institucional y modernización administrativa, ello puede acreditarse razonablemente mediante la ejecución de dos (2) o tres (3) contratos relacionados con: rediseño institucional; reorganización administrativa; modernización administrativa; fortalecimiento institucional; elaboración de estudios técnicos justificativos; organización de plantas de personal; análisis de cargas laborales; diseño organizacional; ejecutados para entidades públicas, independientemente de que pertenezcan al orden nacional o territorial.

Este criterio resulta suficiente para acreditar la idoneidad técnica del proponente, mantiene el estándar de calidad requerido por la entidad y garantiza una mayor pluralidad de oferentes.”

1. **RESPUESTA DEL MUNICIPIO:** El municipio manifiesta que en respuesta e idéntica observación presentada por a **SOLUCIONES & GESTION SAS** se aceptó permitir que la experiencia se acredite mediante contratos con entidades públicas y privadas, lo cual se reflejará en el pliego definitivo, no obstante no es posible aceptar lo atinente a que solo con la experiencia general del proponente resulte suficiente para acreditar la capacidad técnica, por las razones expuestas al contestar la anterior observación, dado el objeto y tipo de contrato.

2. “Restricción de los perfiles profesionales exigidos para el equipo de trabajo

Respetuosamente se solicita revisar la conformación del equipo mínimo de trabajo exigido en el proyecto de pliego de condiciones, toda vez que algunos de los perfiles establecidos restringen la participación únicamente a determinadas profesiones y especializaciones, sin que se evidencie una justificación que demuestre que dichas disciplinas sean las únicas idóneas para desarrollar el objeto contractual.

El proceso tiene por objeto la elaboración del Estudio Técnico Justificativo para la reorganización y modernización de la estructura administrativa y de la planta de empleos del Municipio de Guaduas, actividad que, conforme a la metodología establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, comprende análisis de naturaleza organizacional, administrativa, financiera, institucional, estratégica y de talento humano.

En ese sentido, la propia Guía para el Diseño y Rediseño Institucional del DAFP contempla un enfoque interdisciplinario para la elaboración de estos estudios, sin establecer que las actividades deban ser desarrolladas exclusivamente por determinadas profesiones o especializaciones.

Por el contrario, los componentes del estudio demandan competencias en materias como: administración pública; planeación institucional; fortalecimiento organizacional; diseño organizacional; análisis de procesos; gestión pública; administración del talento
Alcaldía Municipal

Correo: obras@guaduas-cundinamarca.gov.co
Carrera 5 No 12-04 Sur - sede CERES.
Guaduas Cundinamarca



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 6 de 10

humano; direccionamiento estratégico; análisis financiero del impacto institucional.

En consecuencia, limitar determinados perfiles únicamente a una profesión específica reduce de manera innecesaria la pluralidad de oferentes y restringe la posibilidad de participación de profesionales que, por su formación académica y experiencia específica, cuentan con las competencias necesarias para ejecutar satisfactoriamente la consultoría.

Por lo anterior se propone:

Profesional Especializado 1

No se evidencia la existencia de una razón técnica que permita concluir que las actividades asignadas a este perfil únicamente puedan ser desarrolladas por un Ingeniero Industrial.

El componente financiero que hace parte del estudio técnico constituye uno de varios elementos de análisis dentro del proceso de rediseño institucional y no corresponde a una consultoría financiera independiente.

En consecuencia, existen otros profesionales pertenecientes a diferentes Núcleos Básicos del Conocimiento que poseen formación y experiencia suficiente para desarrollar este componente, particularmente cuando acreditan experiencia específica en procesos de reorganización administrativa y modernización institucional.

En ese sentido, respetuosamente se solicita permitir igualmente profesionales pertenecientes a los siguientes Núcleos Básicos del Conocimiento:

- Administración de Empresas.
- Administración Pública.
- Economía.
- Ingeniería Industrial.
- Gestión Pública.
- Gobierno y Relaciones Internacionales, cuando acrediten experiencia específica en fortalecimiento institucional.

De igual forma, se solicita ampliar las especializaciones aceptadas, toda vez que la exigencia exclusiva de una Especialización en Administración Financiera no resulta proporcional frente al objeto del contrato.

Se considera pertinente admitir igualmente especializaciones relacionadas con:

- Administración Pública.
- Gerencia Pública.
- Alta Gerencia.
- Planeación Estratégica.
- Gestión Pública.

Alcaldía Municipal
Correo: obras@guaduas-cundinamarca.gov.co
Carrera 5 No 12-04 Sur - sede CERES.
Guaduas Cundinamarca



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 7 de 10

- Desarrollo Organizacional.
- Gestión Organizacional.
- Gerencia del Talento Humano.
- Desarrollo Institucional.
- Modernización del Estado.
- Gestión del Cambio.
- Políticas Públicas.

Estas áreas guardan una relación mucho más directa con las actividades objeto de la consultoría.

Profesional Especializado 2

Se observa que el objeto contractual no corresponde a una consultoría jurídica ni a un proceso relacionado con contratación estatal, sino a la elaboración de un estudio técnico de reorganización institucional conforme a los lineamientos metodológicos expedidos por el DAFP que requieren de un componente jurídico a nivel organizacional y administrativo.

En consecuencia, no resulta clara la necesidad de exigir una especialización en Contratación Estatal, toda vez que las competencias propias de esta disciplina no guardan relación directa con las actividades que conforman el objeto contractual.

Por lo anterior, se solicita ampliar la especialización a los Núcleos Básicos del Conocimiento de:

- Administración Pública.
- Administración de Empresas.
- Políticas públicas,
- Gestión Pública.

Siempre que acrediten especializaciones admitidas se orienten hacia áreas relacionadas con el objeto contractual y no exclusivamente hacia disciplinas jurídicas que no constituyen el eje central de la consultoría.

Profesional Especializado 3

Si bien resulta razonable requerir un profesional con competencias financieras para analizar el impacto presupuestal derivado de la modernización administrativa, no se evidencia la relación entre una especialización en Ciencias Tributarias y las actividades propias del objeto contractual.

El estudio técnico justificativo previsto por el Decreto 1083 de 2015 comprende principalmente análisis de sostenibilidad financiera, impacto fiscal y viabilidad presupuestal de la propuesta organizacional, aspectos que pueden ser desarrollados por profesionales con diferentes enfoques de formación financiera.

Por ello, respetuosamente se solicita ampliar tanto las profesiones: contaduría y/o

Alcaldía Municipal
Correo: obras@guaduas-cundinamarca.gov.co
Carrera 5 No 12-04 Sur - sede CERES.
Guaduas Cundinamarca



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 8 de 10

economía, como las especializaciones admitidas, permitiendo igualmente profesionales pertenecientes a los Núcleos Básicos del Conocimiento de:

- Finanzas Públicas.
- Gerencia Financiera.
- Hacienda Pública.
- Administración Financiera.
- Economía.
- Planeación Financiera.

Siempre que acrediten experiencia específica en análisis financiero para entidades públicas o en procesos de modernización institucional.

Profesional 4

Para este perfil únicamente se admite Administrador de Empresas con diplomado en Gestión Integral o Gestión de Calidad.

No obstante, las funciones asociadas a este profesional corresponden principalmente a actividades de apoyo en sistemas de planeación y gestión institucional dentro de entidades públicas.

Por ello, se considera técnicamente procedente permitir igualmente la participación de profesionales pertenecientes al Núcleo Básico del Conocimiento de Administración Pública, así como admitir estudios complementarios relacionados con:

- Planeación Institucional.
- Gestión Pública.
- Desarrollo Organizacional.
- Fortalecimiento Institucional.
- Modernización Administrativa.
- Sistemas Integrados de Gestión.
- Planeación Estratégica.
- Gestión del Cambio.

Lo anterior ampliaría la pluralidad de oferentes sin afectar la calidad técnica del equipo de trabajo.

La modificación propuesta no implica disminuir el nivel técnico exigido por la Entidad; por el contrario, fortalece el carácter interdisciplinario propio de este tipo de consultorías, fomenta una mayor pluralidad de oferentes y garantiza que la selección recaiga sobre profesionales que realmente acrediten experiencia y conocimientos pertinentes para el desarrollo del estudio técnico justificativo.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**



Página 9 de 10

RESPUESTA DEL MUNICIPIO: El observante debe atenerse a respuesta dada sobre el mismo aspecto a **SOLUCIONES & GESTION SAS** y **LA ESCUELA DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**, en el sentido de no aceptar la observación, si se tiene en cuenta que la entidad desde la elaboración y construcción de los estudios previos analizó los perfiles que le eran adecuados para el buen suceso del estudio técnico que permita el rediseño y modernización de la estructura administrativa y planta de empleos.

SOLICITUDES

Por las razones anteriormente expuestas, respetuosamente solicitamos modificar el proyecto de pliego de condiciones en los siguientes aspectos:

1. Eliminar la exigencia de acreditar un único contrato cuyo valor sea igual o superior al 200% del presupuesto oficial.
2. Permitir acreditar la experiencia específica mediante dos (2) o tres (3) contratos, cuyo objeto corresponda al rediseño institucional, reorganización administrativa, modernización administrativa, fortalecimiento institucional, estudios técnicos de planta de personal, análisis de cargas laborales o actividades afines.
3. Permitir que la experiencia específica sea acreditada mediante contratos ejecutados para cualquier entidad pública del orden nacional, departamental, distrital, municipal o descentralizado, eliminando la restricción relativa exclusivamente a entidades territoriales.
4. Mantener el objeto y la naturaleza técnica de la experiencia exigida, privilegiando la especialidad y pertinencia de los contratos sobre restricciones relacionadas con el nivel administrativo de la entidad contratante.
5. Ampliar los perfiles así como la acreditación de experiencia adquirida en entidades públicas con funciones de jefe de oficina, coordinador, director, etc y no meramente por número de contratos.
6. Validar el requisito adicional de experiencia docente, requisito que no se ajusta a la naturaleza del contrato de consultoría y mucho menos que la entidad pretenda dar puntaje adicional a quienes demuestren experiencia en docencia. Los consultores están en toda su capacidad profesional y de experiencia para socializar el resultado del diagnóstico."

RESPUESTA DEL MUNICIPIO: Frente a las solicitudes que hace se informa que las mismas fueron atendidas en su integridad en respuestas anteriores dadas a cada observación en forma independiente y cronológica.



JOHANNA VALENZUELA RODRÍGUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica



LUZ ADRIANA MEDINA GARCIA
Director Administrativo y de Talento Humano



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE GUADUAS**

Página 10 de 10

