REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE SANTANDER

MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN

ESTUDIO DEL SECTOR

Análisis legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de riesgo

(Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015)

OBJETO:

"CONSTRUCCIÓN DE LA ESCUELA GABRIELA MISTRAL SEDE B DEL COLEGIO NUESTRA SEÑORA DE LA CONCEPCIÓN EN EL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN, SANTANDER"

MODALIDAD DE SELECCIÓN:

LICITA

CIÓN PÚBLICA – DOCUMENTOS TIPO DE LICITACIÓN DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL (VERSIÓN 2) – SECTOR EDUCATIVO

PRESUPUESTO OFICIAL DE OBRA:

CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE ($4.952.129.365)

PLAZO DE EJECUCIÓN:

DOCE (12) MESES CONTADOS A PARTIR DE LA SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO

CONCEPCIÓN, OCTUBRE DE 2026

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 4
1. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN 4
2. ASPECTOS GENERALES DEL MERCADO 5
2.1 Contexto económico internacional 5
2.2 Comportamiento de la economía colombiana 2024–2026 7
2.3 Contexto sectorial: edificaciones e infraestructura educativa 9
2.4 Variables de precios, salarios y tasas 10
2.5 Contexto regional 11
3. CONTEXTO TÉCNICO 12
4. CONTEXTO REGULATORIO 14
4.1 Normas de contratación 14
4.2 Normas técnicas y sectoriales 15
5. CONTEXTO SOCIAL, AMBIENTAL E INTERNACIONAL 16
5.1 Contexto social 16
5.2 Cobertura educativa en Santander y en el municipio de Concepción 16
5.3 Contexto ambiental 20
5.4 Acuerdos comerciales 20
5.5 Mipyme y criterios diferenciales 21
6. ESTUDIO DE LA DEMANDA 21
6.1 Adquisiciones previas de la entidad 21
6.2 Adquisiciones de otras entidades estatales 22
7. ESTUDIO DE LA OFERTA 23
7.1 Identificación de potenciales oferentes 23
7.2 Características de la oferta 24
8. ESTUDIO DE MERCADO Y ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 24
8.1 Metodología de estimación del presupuesto 25
8.2 Estructura del AIU 25
8.3 Indicadores unitarios del presupuesto 27
8.4 Descuentos observados en procesos similares 27
9. CAMBIO DE VIGENCIA Y AJUSTE POR IPC 28
9.1 Variación de precios ya causada y proyectada 28

9.2 Efecto sobre el costo de la obra 29
10. OFERTAS CON VALOR ARTIFICIALMENTE BAJO 30
10.1 Marco normativo 30
10.2 Soporte técnico del umbral del 2 % 31
10.3 Regla aplicable en el proceso 33
11. PERSPECTIVA FINANCIERA Y ORGANIZACIONAL 34
12. ANÁLISIS DE RIESGOS 35
12.1 Garantías 36
13.1CONCLUSIONES 36
FUENTES CONSULTADAS 37

(Para actualizar la tabla de contenido en Word: clic derecho sobre ella › Actualizar campos › Actualizar toda la tabla.)

INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, "la Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo", y dejar constancia de dicho análisis en los Documentos del Proceso.

En cumplimiento de ese deber, el Municipio de Concepción, a través de la Secretaría de Planeación e Infraestructura Física, elabora el presente Estudio del Sector siguiendo la **Guía para la Elaboración de Estudios del Sector** de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (Versión 2 del 15 de agosto de 2025), que estructura el análisis en: aspectos generales del mercado, estudio de la demanda, estudio de la oferta, estudio de mercado y conclusiones. Tal como lo señala el numeral 6.3 de dicha guía, la aplicación de documentos tipo no exime a la entidad de este análisis, que es el mecanismo para definir el presupuesto, identificar potenciales proveedores, sustentar los factores de calidad, "identificar márgenes de ahorro para este tipo de servicios de cara a realizar análisis de precios artificialmente bajos" y analizar los riesgos.

El proceso se deriva del convenio interadministrativo celebrado entre el Departamento de Santander y el Municipio de Concepción para la construcción de la Escuela Gabriela Mistral Sede B, financiado con recursos del Departamento (CDP 26001975 y 26001976 del 21 de julio de 2026) e inscrito en el Banco de Proyectos departamental (certificado No. 269 del 29 de abril de 2026, SSEPI 20260680000025, BPIN 202600000012605). Conforme a dicho convenio, corresponde al Municipio adelantar la contratación de la obra y de la interventoría.

Las cifras económicas se encuentran actualizadas con la información oficial publicada a septiembre de 2026 (DANE, Banco de la República, Fondo Monetario Internacional y Colombia Compra Eficiente) e incorporan el efecto del cambio de vigencia 2026–2027 sobre los precios del presupuesto.

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

El proceso tiene por objeto la demolición de la edificación existente de la Escuela Gabriela Mistral Sede B y la construcción, en el mismo predio, de una nueva sede educativa de dos niveles y 1.495,18 m² construidos, con capacidad para cerca de 320 estudiantes de preescolar y básica primaria, por un presupuesto oficial de obra de $4.952.129.365, calculado a precios de febrero de 2026, con plazo de doce (12) meses.

Tabla 1. Datos generales del proceso

Aspecto	Descripción
Entidad contratante	Municipio de Concepción (Santander) – NIT 800.104.060-1
Objeto	Construcción de la Escuela Gabriela Mistral sede b del Colegio Nuestra Señora de la Concepción en el municipio de Concepción, Santander
Localización	Calle 5 No. 2-50, casco urbano del municipio de Concepción, Provincia de García Rovira, Santander
Alcance	Demolición de 1.314,96 m² de edificación existente; nueva sede de dos niveles con 2 aulas de preescolar, 10 aulas de básica primaria, biblioteca, aulas tecnológicas, restaurante escolar y sala múltiple, cocina, baterías sanitarias, sala de profesores, enfermería, áreas recreativas, elevador, redes hidrosanitarias, contra incendio, gas, eléctricas, de voz y datos, y urbanismo
Área construida / lote	1.495,18 m² construidos en un lote de 1.430 m²
Presupuesto oficial de obra	$4.952.129.365 = costo directo $3.625.810.196 + AIU 35 % + trámites, certificaciones y PMA $57.285.600
Presupuesto expresado en SMMLV 2026	2.828,3 SMMLV (SMMLV 2026 = $1.750.905)
Indicadores unitarios	$3.312.062 por m² construido; $15.475.404 por cupo escolar
Interventoría (proceso independiente)	$514.196.620 IVA incluido – concurso de méritos
Valor total del proyecto	$5.466.325.985 (convenio interadministrativo con el Departamento de Santander)
Plazo	Doce (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio
Forma de pago	Precios unitarios fijos, sin fórmula de reajuste, pagados mediante actas parciales de obra ejecutada
Modalidad de selección	Licitación pública (artículo 2, numeral 1, Ley 1150 de 2007), por superar la menor cuantía de la entidad
Documentos tipo aplicables	Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 2, sector educativo (Resolución 539 de 2025 de la ANCP–CCE)
Fecha de precios del presupuesto	Octubre de 2025

Fuente: Presupuesto General v14, estudios previos y convenio interadministrativo; Guía ejecutiva y memoria descriptiva del proyecto, Secretaría de Planeación e Infraestructura Física.

2. ASPECTOS GENERALES DEL MERCADO

La construcción de edificaciones atraviesa un ciclo de contracción mientras las obras civiles crecen con fuerza, en un entorno de inflación al alza (6,24 % anual a agosto de 2026) y de fuerte incremento del costo laboral, lo que estrecha los márgenes de los contratistas de obra pública a precios fijos.

2.1 Contexto económico internacional

Según la Actualización de las Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) de julio de 2026, el crecimiento mundial se moderará de 3,5 % en 2025 a 3,0 % en 2026 y repuntará a 3,4 % en 2027. La revisión a la baja obedece al conflicto en Oriente Medio, que encareció la energía y alteró las cadenas de suministro; a la fragmentación del comercio por el aumento de los aranceles; y al riesgo de una corrección en los mercados financieros asociada a las expectativas sobre la inteligencia artificial.

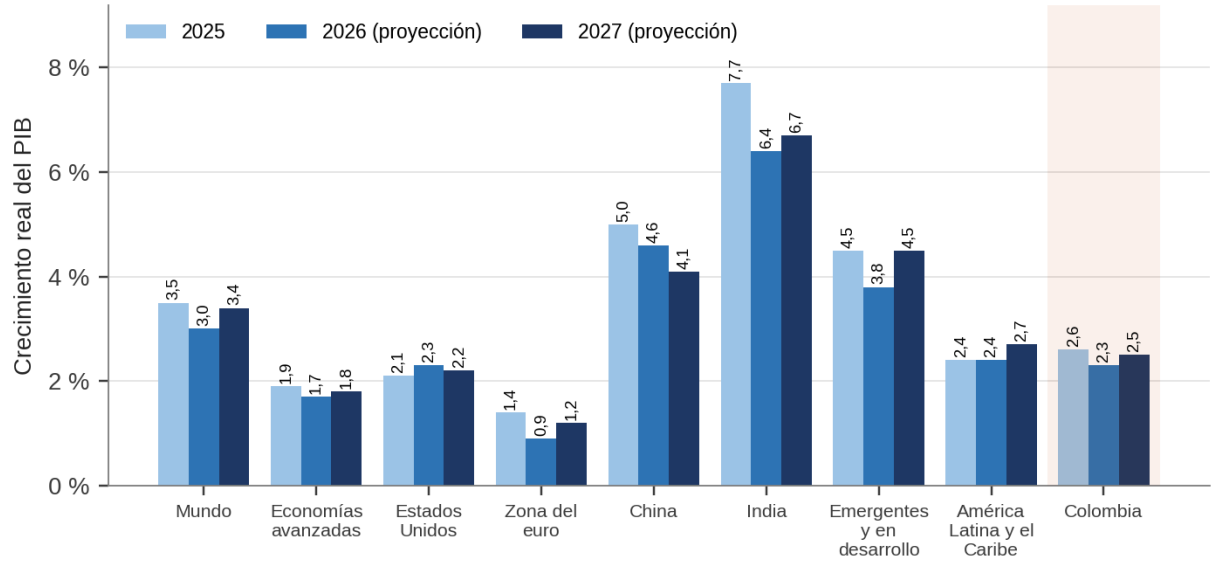
Las economías avanzadas crecerían 1,7 % en 2026 (Estados Unidos 2,3 % y zona del euro 0,9 %), y las economías emergentes y en desarrollo 3,8 % (China 4,6 % e India 6,4 %). Para América Latina y el Caribe se proyecta un crecimiento de 2,4 % en 2026 y de 2,7 % en 2027, y para Colombia de 2,3 % y 2,5 %, respectivamente.

Tabla 2. Crecimiento del PIB real por economías (variación anual, %)

Economía	2024	2025	2026p	2027p
Economía mundial	3,3	3,5	3,0	3,4
Economías avanzadas	1,8	1,9	1,7	1,8
Estados Unidos	2,8	2,1	2,3	2,2
Zona del euro	0,9	1,4	0,9	1,2
Japón	−0,2	1,1	0,6	0,7
Economías emergentes y en desarrollo	4,3	4,5	3,8	4,5
China	5,0	5,0	4,6	4,1
India	6,5	7,7	6,4	6,7
América Latina y el Caribe	2,4	2,4	2,4	2,7
Brasil	3,4	2,3	2,4	2,2
México	1,4	0,5	1,2	1,9
Colombia	**1,5**	**2,6**	**2,3**	**2,5**

p: proyección. Fuente: FMI, Actualización de las Perspectivas de la economía mundial, julio de 2026 (2025–2027) y enero de 2026 (2024). Colombia 2024–2025: DANE; 2026–2027: proyección del FMI.

Gráfica 1. Crecimiento del PIB real por economías, 2025–2027



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 2.

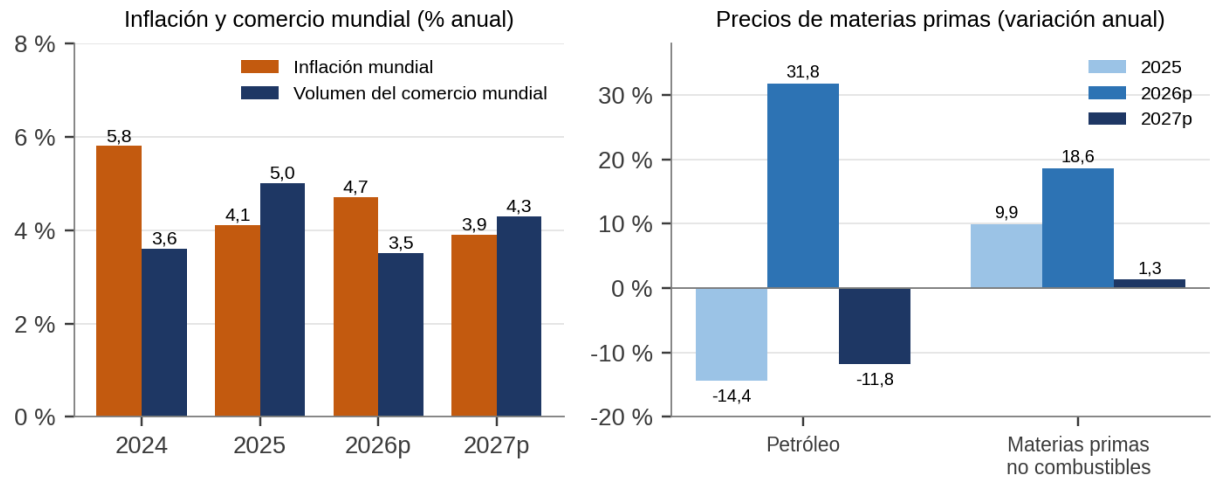
En materia de precios, el FMI prevé que la inflación mundial suba de 4,1 % en 2025 a 4,7 % en 2026 y descienda a 3,9 % en 2027. El aumento se explica por el encarecimiento de la energía: el precio del petróleo subiría 31,8 % en 2026, con un promedio cercano a US$89 por barril, y el de las materias primas no combustibles 18,6 %. El volumen del comercio mundial se desaceleraría de 5,0 % en 2025 a 3,5 % en 2026.

Tabla 3. Indicadores de la economía mundial (variación anual, %)

Indicador	2024	2025	2026p	2027p
Inflación mundial (precios al consumidor)	5,8	4,1	4,7	3,9
Volumen del comercio mundial	3,6	5,0	3,5	4,3
Precio del petróleo	–	−14,4	31,8	−11,8
Precios de materias primas no combustibles	–	9,9	18,6	1,3

p: proyección. Fuente: FMI, Actualización de las Perspectivas de la economía mundial, julio de 2026 (2025–2027) y enero de 2026 (2024).

Gráfica 2. Inflación, comercio y precios de materias primas a nivel mundial



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 3.

Incidencia en el proyecto. El entorno internacional incide en la obra a través del precio de los insumos ligados a la energía y a las materias primas transadas en el mercado mundial: acero de refuerzo (71.705 kg) y estructura metálica de cubierta (11.325 kg); tubería de PVC y de acero al carbón para la red contra incendio; cable de cobre; equipos de origen importado como el elevador, la planta eléctrica, la UPS y el equipo de presión; y combustibles para el transporte de materiales y la maquinaria. La revaluación del peso en 2026 compensa parcialmente este efecto (numeral 2.2), pero el alza de la energía refuerza la presión sobre los costos analizada en el capítulo 9.

2.2 Comportamiento de la economía colombiana 2024–2026

La economía colombiana ha mantenido una senda de recuperación. Según el DANE, el PIB creció 1,5 % en 2024 y 2,6 % en 2025, y 2,9 % en el primer semestre de 2026, con una expansión de 3,5 % en el segundo trimestre, la mayor entre las principales economías de la región. El crecimiento ha estado impulsado por el consumo: en 2025 el consumo de los hogares creció 3,6 % y el del gobierno 7,1 %, mientras que la formación bruta de capital fijo aumentó solo 1,3 % y en el primer trimestre de 2026 cayó 3,0 %.

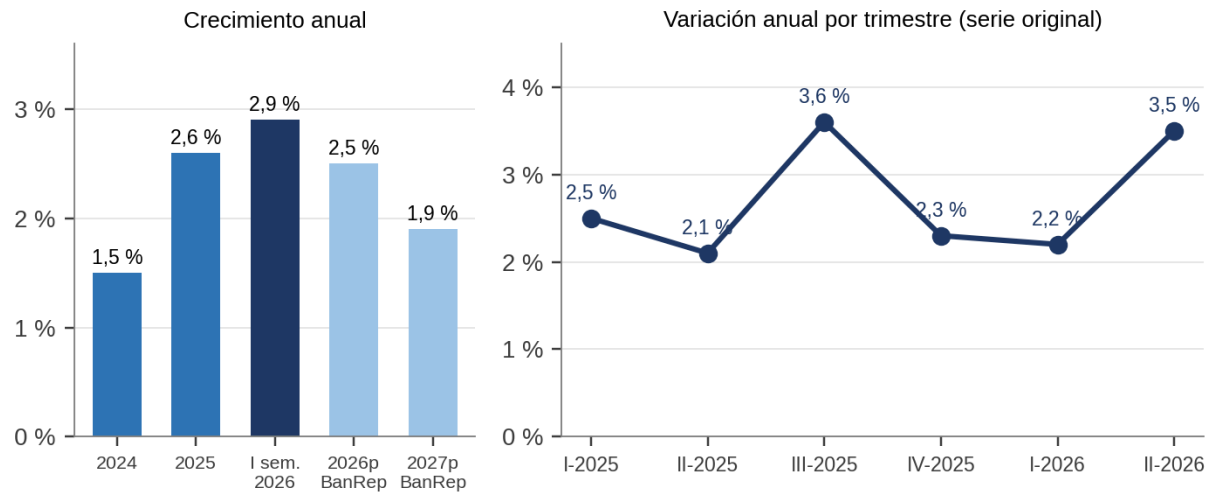
Por actividades, en 2025 lideraron el comercio, transporte y alojamiento (4,6 %), la administración pública, educación y salud (4,5 %) y las actividades artísticas y de entretenimiento (9,9 %), mientras que la explotación de minas y canteras (−6,2 %) y la construcción (−2,8 %) se contrajeron.

Tabla 4. Principales indicadores macroeconómicos de Colombia, 2024–2026

Indicador	2024	2025	2026 (último dato)
Crecimiento del PIB real (%)	1,5	2,6	2,9 (I semestre)
Inflación anual al cierre – IPC (%)	5,20	5,10	6,24 (agosto)
Tasa de desempleo (%)	10,2 (promedio)	8,9 (promedio)	9,4 (agosto)
Tasa de política monetaria al cierre (%)	9,50	9,25	12,25 (30 sep.)
TRM promedio ($/US$)	4.071	4.045	3.501 (ene.–sep.)
TRM al cierre ($/US$)	4.409	3.789	3.313 (1 oct.)
Salario mínimo mensual ($)	1.300.000	1.423.500	1.750.905

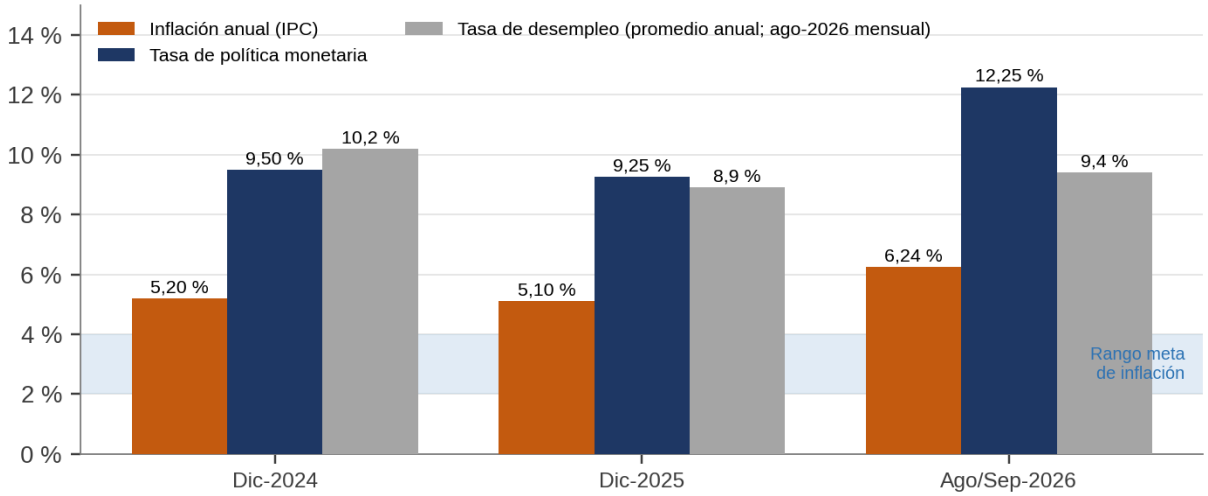
Fuentes: DANE (cuentas nacionales trimestrales, IPC y Gran Encuesta Integrada de Hogares), Banco de la República (decisiones de la Junta Directiva), Superintendencia Financiera de Colombia (TRM) y decretos de salario mínimo.

Gráfica 3. Crecimiento del PIB de Colombia, anual y trimestral



Fuente: elaboración propia con base en DANE (cuentas nacionales trimestrales) y Banco de la República (proyecciones 2026–2027).

Gráfica 4. Inflación, tasa de política monetaria y desempleo en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 4.

La inflación repuntó en 2026 hasta 6,24 % en agosto, lejos de la meta de 3 %, y el Banco de la República revirtió el ciclo de reducción de tasas: elevó la tasa de política monetaria de 9,25 % a 10,25 % en enero de 2026 y la llevó a 12,25 % el 30 de septiembre de 2026. El mercado laboral registró en 2025 el menor desempleo promedio en más de dos décadas (8,9 %), pero en agosto de 2026 la tasa subió a 9,4 %, frente a 8,6 % un año antes. El peso se revaluó: la TRM pasó de $4.409 al cierre de 2024 a $3.313 el 1 de octubre de 2026, lo que abarata los insumos importados.

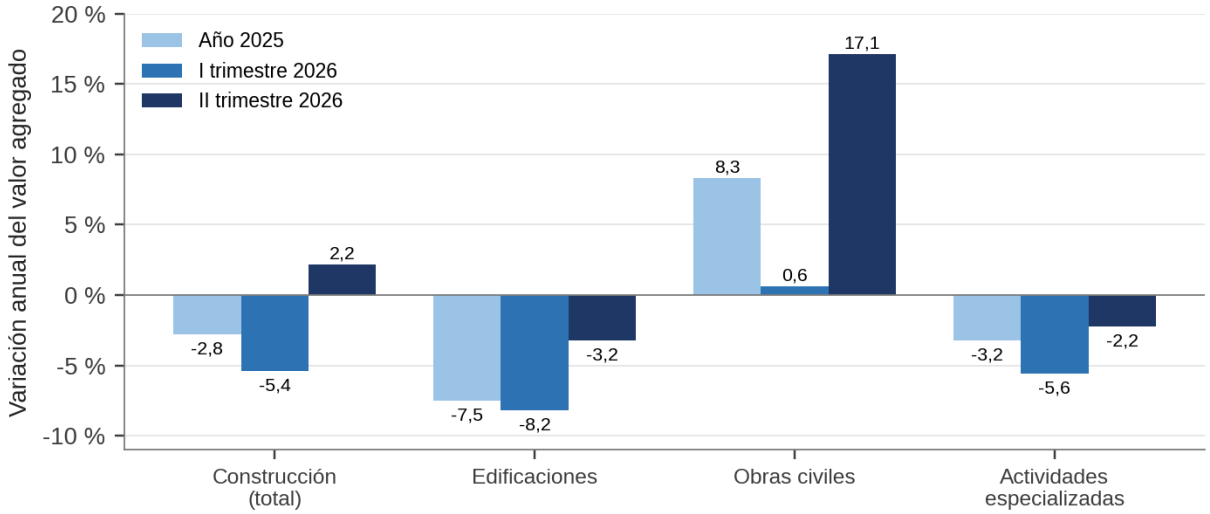
La construcción ha tenido un comportamiento divergente entre sus subramas. En 2025 su valor agregado cayó 2,8 %, por la contracción de las edificaciones (−7,5 %) y de las actividades especializadas (−3,2 %), mientras que las obras civiles crecieron 8,3 %. En el primer trimestre de 2026 el sector cayó 5,4 % y en el segundo trimestre volvió a crecer (2,2 %), jalonado por las obras civiles (17,1 %).

Tabla 5. Variación anual del valor agregado de la construcción por subramas (%)

Subrama	Año 2025	I trimestre 2026	II trimestre 2026
Edificaciones residenciales y no residenciales	−7,5	−8,2	−3,2
Obras civiles	8,3	0,6	17,1
Actividades especializadas	−3,2	−5,6	−2,2
Construcción (total)	**−2,8**	**−5,4**	**2,2**

Fuente: DANE, boletines técnicos del PIB, IV trimestre de 2025 (16/02/2026), I trimestre de 2026 (15/05/2026) y II trimestre de 2026 (18/08/2026).

Gráfica 5. Variación anual de la construcción por subramas



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 5.

Incidencia en el proyecto. La obra pertenece al subsector de edificaciones no residenciales, que se contrae, lo que favorece la disponibilidad de contratistas y mano de obra de edificación; sin embargo, el auge de las obras civiles presiona la demanda regional de cemento, acero y agregados, y la inflación al alza y las tasas de interés elevadas encarecen los insumos y el capital de trabajo durante un plazo de doce meses. Estas condiciones se consideran en el análisis del presupuesto y de las ofertas con valor artificialmente bajo (capítulos 9 y 10).

2.3 Contexto sectorial: edificaciones e infraestructura educativa

En el segundo trimestre de 2026 el Producto Interno Bruto creció 3,5 % frente al mismo trimestre de 2025. El valor agregado de la construcción aumentó 2,2 %, explicado por las obras civiles (17,1 %), mientras que las **edificaciones residenciales y no residenciales cayeron 3,2 %**, después de contraerse 7,5 % en 2025 y 8,2 % en el primer trimestre de 2026 (DANE). Para el conjunto del año, el Banco de la República proyecta un crecimiento de la economía de 2,5 % en 2026 y de 1,9 % en 2027.

La construcción de una sede educativa es una edificación institucional no residencial. La contracción de este subsector libera capacidad de contratistas, maestros de obra y mano de obra calificada, lo que favorece la pluralidad de oferentes; en contraste, el Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED) aumentó 3,61 % en 2025 y su componente de mano de obra 7,86 %, de modo que el costo unitario de construir sigue creciendo por encima de la inflación por efecto del salario mínimo.

En el ámbito nacional, la ANCP–CCE reporta que entre 2021 y el primer semestre de 2024 las entidades estatales suscribieron 7.080 contratos de infraestructura del sector

educativo por $4,56 billones, de los cuales $3,83 billones (1.061 contratos) se adjudicaron por licitación pública; el Departamento de Santander figura entre las veinte entidades con mayor contratación de edificaciones institucionales en ese periodo ($116.527 millones en 8 contratos).

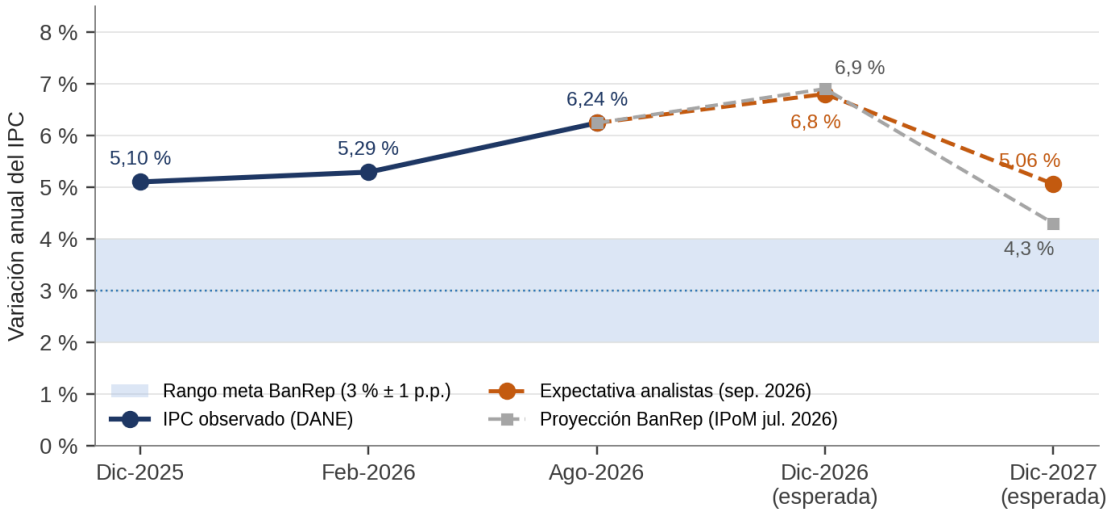
2.4 Variables de precios, salarios y tasas

Tabla 6. Indicadores económicos que inciden en el costo de la obra

Indicador	Valor	Fuente
IPC – variación anual diciembre 2025	5,10 %	DANE
IPC – variación anual febrero 2026 (mes de precios del presupuesto)	5,29 %	DANE
IPC – variación año corrido enero–febrero 2026	2,27 %	DANE
IPC – variación anual agosto 2026	6,24 %	DANE (7 sep. 2026)
IPC – variación año corrido enero–agosto 2026	5,35 %	DANE
Inflación esperada diciembre 2026	6,9 % (BanRep) · 6,8 % (analistas)	IPoM julio 2026 · Encuesta de expectativas sep. 2026
Inflación esperada diciembre 2027	4,3 % (BanRep) · 5,06 % (analistas)	IPoM julio 2026 · Encuesta de expectativas sep. 2026
Meta de inflación	3 % ± 1 p.p.	Junta Directiva del Banco de la República
Tasa de política monetaria	12,25 %	Banco de la República (30 sep. 2026)
ICOCED – variación anual 2025 (total / mano de obra)	3,61 % / 7,86 %	DANE
ICOCED Bucaramanga – variación anual 2025	3,62 %	DANE
SMMLV 2026	$1.750.905 (+23 % frente a 2025)	Decreto 0159 de 2026
Auxilio de transporte 2026	$249.095	Presupuesto oficial

Fuentes: DANE (IPC, ICOCED, PIB), Banco de la República (Informe de Política Monetaria de julio de 2026; Encuesta Mensual de Expectativas, septiembre de 2026), Ministerio del Trabajo.

Gráfica 6. Trayectoria del IPC y expectativas de inflación 2026–2027



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 6.

La inflación se aleja de la meta por el efecto del fenómeno de El Niño sobre los alimentos, el alza no prevista de la gasolina, el encarecimiento del transporte internacional y de los insumos, y la fortaleza de la demanda frente a la capacidad productiva (Informe de Política Monetaria de julio de 2026). Los analistas han elevado durante seis meses consecutivos su expectativa de cierre de 2026, y el 30 de septiembre de 2026 la Junta Directiva del Banco de la República elevó la tasa de interés a 12,25 %, lo que encarece el capital de trabajo de los contratistas.

El salario mínimo de 2026 se fijó en diciembre de 2025 con un incremento del 23 %. Tras la suspensión provisional del decreto por el Consejo de Estado, el Gobierno expidió el **Decreto 0159 del 19 de febrero de 2026**, que mantuvo el valor de $1.750.905. La mano de obra representa el 18,1 % del costo directo de la obra y se presupuestó con base en ese salario, el auxilio de transporte y las prestaciones sociales y aportes de ley, por lo que el reajuste del SMMLV para 2027 incide directamente en el costo del contrato si su ejecución ocurre en esa vigencia.

2.5 Contexto regional

Concepción es un municipio de sexta categoría de la Provincia de García Rovira (código DANE 68207), con 6.111 habitantes según la proyección DANE para 2026, temperatura media de 18 °C y una economía basada en la ganadería ovina y bovina, la producción de lana y los cultivos de clima frío. Según la Guía ejecutiva del proyecto, el 41,2 % de la población urbana presenta Necesidades Básicas Insatisfechas.

La obra se localiza en el casco urbano, con acceso por vía pavimentada y disponibilidad de servicios públicos certificada (factibilidad y disponibilidad de ESSA). Los materiales

de construcción se abastecen en el mercado de la provincia y de Bucaramanga; el presupuesto incluye transporte en volqueta a $1.600 por m³-km y cotizaciones de tres proveedores. A diferencia de las obras en zona rural dispersa, el acceso no es una restricción principal; los factores críticos son la demolición de una edificación en uso dentro de un predio urbano consolidado, el trabajo en alturas y la coordinación con la comunidad educativa.

3. CONTEXTO TÉCNICO

La obra comprende la demolición de la edificación existente, que tiene más de cuarenta años, presenta fisuras, humedades y deformaciones en la cubierta y no cumple la NSR-10, y la construcción de una edificación nueva de dos niveles en estructura de concreto reforzado (pórticos con placa aligerada), mampostería en bloque a la vista, cubierta en teja UPVC sobre estructura metálica, elevador para personas con movilidad reducida y la totalidad de las redes técnicas. Es tecnología convencional, con amplia oferta de insumos y mano de obra, salvo un grupo de equipos especiales (elevador, equipo de presión, planta eléctrica, UPS y red contra incendio) que se adquieren en Bucaramanga o Bogotá.

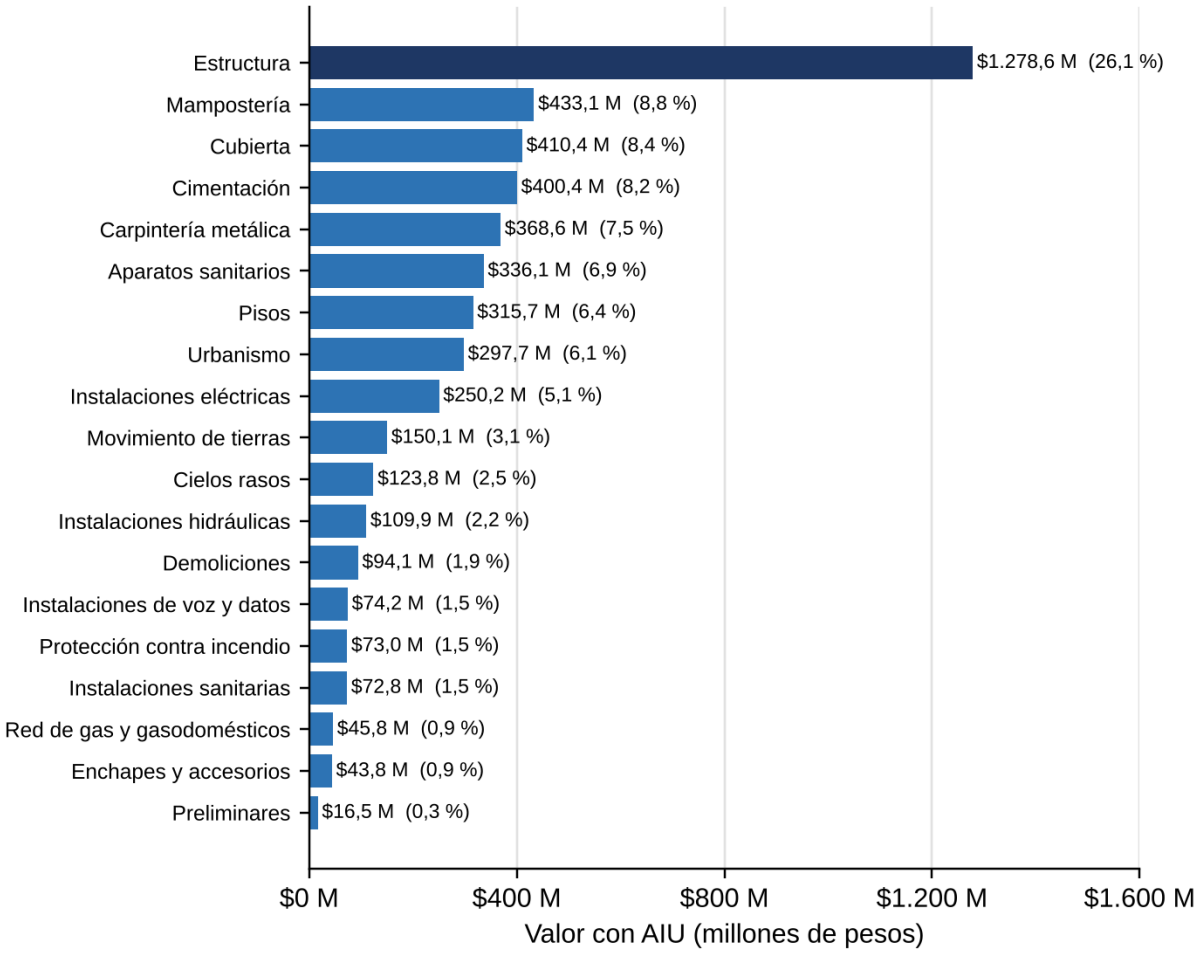
Tabla 7. Composición del presupuesto por capítulos

Capítulo	Valor (incluye AIU)	% de la obra
1. Preliminares	$16.506.713	0,3 %
2. Demoliciones	$94.061.133	1,9 %
3. Movimiento de tierras	$150.138.656	3,1 %
4. Cimentación	$400.405.907	8,2 %
5. Estructura	$1.278.556.020	26,1 %
6. Mampostería	$433.072.599	8,8 %
7. Cubierta	$410.449.498	8,4 %
8. Instalaciones sanitarias	$72.814.225	1,5 %
9. Instalaciones hidraulicas	$109.873.471	2,2 %
10. Sistema de protección contraincendio	$73.015.868	1,5 %
11. Red de gas y gasodomesticos	$45.841.877	0,9 %
12. Instalaciones electricas	$250.193.086	5,1 %
13. Instalaciones de voz y datos	$74.173.374	1,5 %
14. Cielo rasos	$123.835.021	2,5 %
15. Pisos	$315.660.328	6,4 %
16. Enchapes y accesorios	$43.836.274	0,9 %
17. Aparatos sanitarios	$336.058.243	6,9 %
18. Carpinteria metalica	$368.610.300	7,5 %
19. Urbanismo	$297.741.173	6,1 %
Subtotal obra (costo directo + AIU)	**$4.894.843.771**	**100 %**

Capítulo	Valor (incluye AIU)	% de la obra
Trámites ESSA, gas y certificaciones RETIE y RETILAP	$17.700.000	—
Plan de Manejo Ambiental (PMA)	$39.585.600	—
Presupuesto oficial de obra	**$4.952.129.365**	**—**

Fuente: hoja "PPTO" del Presupuesto General v14 (febrero de 2026). Cálculos propios.

Gráfica 7. Distribución del valor de la obra por capítulos



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 7.

Los capítulos de estructura, mampostería, cubierta y cimentación concentran el 51,5 % del valor de la obra, de modo que el costo depende principalmente del concreto, el acero de refuerzo, la estructura metálica y el bloque de mampostería.

Por tipo de recurso, el costo directo ($3.625.810.196) se distribuye como se muestra en la tabla siguiente. Las participaciones se calcularon sumando, para los 236 ítems del presupuesto, el valor de cada componente de su análisis de precios unitarios

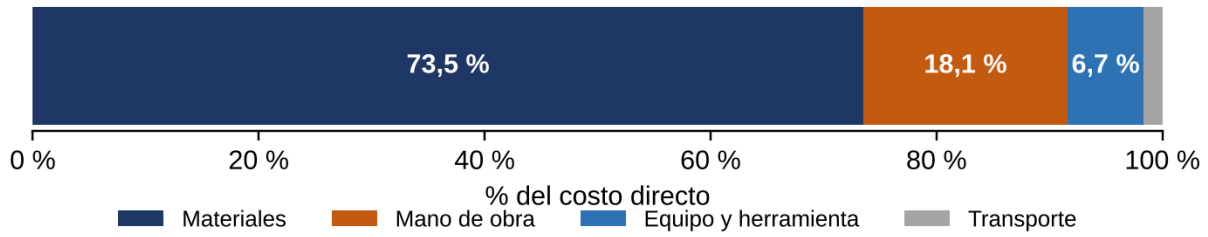
multiplicado por la cantidad de obra. Como el AIU se aplica como un porcentaje uniforme sobre el costo directo, estas mismas participaciones se conservan en el valor de la obra.

Tabla 8. Costo directo por tipo de recurso

Recurso	Valor en costo directo	% del costo directo
Materiales	$2.665.401.259	73,51 %
Mano de obra	$656.149.449	18,10 %
Equipo y herramienta	$243.986.793	6,73 %
Transporte	$60.278.753	1,66 %
Total costo directo	**$3.625.816.254**	**100,00 %**

Fuente: hojas "APUS" y "PPTO" del Presupuesto General v14. Cálculos propios (diferencia de $6.058 frente al costo directo oficial por redondeo de los precios unitarios).

Gráfica 8. Participación de cada tipo de recurso en el costo directo



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 8.

El peso de los materiales (73,5 %) hace que el costo dependa principalmente de la evolución de los precios del concreto, el acero, la estructura metálica, el bloque, la cerámica y los equipos; la mano de obra (18,1 %) depende del reajuste anual del SMMLV.

Programa arquitectónico. La nueva sede contará con dos aulas de preescolar y una auxiliar (127,92 m²), diez aulas de básica primaria (578,74 m²), biblioteca (102,28 m²), aulas tecnológicas (151,78 m²), restaurante escolar y sala múltiple, cocina y depósito, baterías sanitarias (122,54 m²), sala de profesores (37,32 m²), enfermería, salón de deportes, salón de instrumentos musicales, circulaciones y ambientes recreativos, en un área construida total de 1.495,18 m².

Especificaciones de calidad. La obra debe cumplir la NSR-10 (edificación de ocupación especial, grupo de uso III), la NTC 4595 y la NTC 4596 (planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares, y señalización), las NTC 4140, 4143, 4144 y 4145 sobre accesibilidad, el RETIE y el RETILAP, la NTC 1500 (Código

Colombiano de Fontanería), la NSR-10 Título J y K y la NFPA aplicable a la red contra incendio, y las especificaciones técnicas de construcción del proyecto (versión 2).

Condiciones de ejecución. La secuencia constructiva (demolición, cimentación, estructura de dos niveles, cubierta, redes y acabados) y la programación de la obra elaborada por el formulador, de 346 días, justifican un plazo de doce (12) meses. La actividad de estructura, con 130 días, define la ruta crítica.

4. CONTEXTO REGULATORIO

El proceso se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y por los documentos tipo obligatorios de infraestructura social, que desde el 16 de febrero de 2026 se aplican en su versión 2 a los procesos cuyos avisos de convocatoria se publiquen a partir de esa fecha.

4.1 Normas de contratación

Tabla 9. Normatividad aplicable al Proceso de Contratación

Norma	Contenido relevante para el proceso
Ley 80 de 1993	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
Ley 1150 de 2007	Modalidades de selección; licitación pública como regla general
Ley 489 de 1998, art. 95, y Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.4.4	Convenios interadministrativos; fundamento del convenio con el Departamento de Santander
Ley 1474 de 2011	Estatuto Anticorrupción; supervisión e interventoría contractual (artículos 82 a 85)
Ley 1882 de 2018 y Ley 2022 de 2020	Documentos tipo de uso obligatorio
Ley 2069 de 2020 y Decreto 1860 de 2021	Emprendimiento, criterios diferenciales y convocatorias limitadas a Mipyme
Decreto 142 de 2023	Criterios sociales y ambientales en los procesos de contratación
Ley 2195 de 2022	Medidas de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción
Decreto 1082 de 2015	Art. 2.2.1.1.1.6.1 (deber de análisis del sector); art. 2.2.1.1.2.2.4 (oferta con valor artificialmente bajo); art. 2.2.1.2.3.1.14 (garantía de estabilidad y calidad)
Ley 1106 de 2006	Contribución especial del 5 % sobre contratos de obra pública
Ley 2024 de 2020	Pago en plazos justos
Decreto 0159 de 2026	Salario mínimo mensual legal vigente para 2026
Resolución 539 de 2025 (ANCP–CCE)	Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, versión 2 (sectores educativo, salud, cultura, recreación y deporte, institucional y vivienda); obligatoria desde el 16 de febrero de 2026
Documentos tipo infraestructura social V2 – sector educativo	Documento base, formularios, Matriz 1 – Experiencia sector educativo, Matriz 2 – Indicadores financieros y organizacionales y anexos

Norma	Contenido relevante para el proceso
Guía CCE-EICP-GI-27 (16/12/2024)	Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación
Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (V2, 15/08/2025)	Estructura y contenido del presente estudio
Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales	Umbrales 2026–2027 y cobertura de entidades
Ordenanzas y acuerdos de estampillas	Estampillas departamentales y municipales liquidadas en el AIU (Tabla 18)

4.2 Normas técnicas y sectoriales

Tabla 10. Normatividad técnica aplicable al objeto

Norma	Contenido relevante para el proceso
Constitución Política, arts. 67, 311, 356 y 366	Derecho a la educación; competencia municipal; prioridad del gasto público social
Ley 115 de 1994 y Ley 715 de 2001	Ley General de Educación; competencias de las entidades territoriales en infraestructura educativa
NSR-10 (Decreto 926 de 2010) y modificaciones	Reglamento colombiano de construcción sismo resistente; grupo de uso III para edificaciones educativas
NTC 4595 y NTC 4596	Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares; señalización para instalaciones escolares
NTC 4140, 4143, 4144, 4145 y Ley 1618 de 2013	Accesibilidad al medio físico (rampas, escaleras, ascensores, señalización)
Ley 1796 de 2016	Licencias de construcción y supervisión técnica independiente
Decreto 1077 de 2015	Licencias urbanísticas; la obra cuenta con licencia de construcción
RETIE (Resolución 40117 de 2024) y RETILAP	Reglamentos técnicos de instalaciones eléctricas y de iluminación
NTC 1500	Código Colombiano de Fontanería
NTC 2505 y Resolución 90902 de 2013	Instalaciones para suministro de gas
Resolución 1257 de 2021 (Minambiente)	Gestión de residuos de construcción y demolición (RCD); certificado de escombrera del proyecto
Resolución 0312 de 2019 y Resolución 4272 de 2021	Estándares mínimos del SG-SST y trabajo seguro en alturas

Cambios regulatorios con impacto en el proceso. Tres cambios inciden en la estructuración: (i) la versión 2 de los documentos tipo de infraestructura social, ya obligatoria, que incorpora criterios sociales y ambientales, ajusta la Matriz 1 de experiencia del sector educativo y la Matriz 2 de indicadores; (ii) el aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), cuya variación anual pasó de 5,29 % en febrero de 2026, mes de los precios del presupuesto, a 6,24 % en agosto de 2026 (DANE), con una variación acumulada de 3,01 % entre ambas fechas y una inflación esperada de 6,8 % al cierre de 2026 (Tabla 21), lo que desactualiza los precios del presupuesto oficial y

obliga a su actualización antes de la apertura (numeral 9.3); y (iii) el reajuste del salario mínimo para 2027, que se decretará en diciembre de 2026 y regirá durante toda la ejecución.

5. CONTEXTO SOCIAL, AMBIENTAL E INTERNACIONAL

5.1 Contexto social

La obra beneficia a los 187 estudiantes que hoy atiende la sede (9 de preescolar, 171 de primaria y 7 adolescentes, según el SIMAT) y amplía la capacidad a cerca de 320 cupos. Como la intervención implica la demolición total de la sede en el mismo predio, **el Municipio y la institución educativa deben definir, antes del acta de inicio, la sede temporal en la que se prestará el servicio durante los doce meses de obra**, condición que no hace parte del alcance del contratista. El contratista deberá ejecutar un plan de gestión social, socializar el proyecto con la comunidad educativa y los vecinos, y priorizar la vinculación de mano de obra no calificada del municipio.

5.2 Cobertura educativa en Santander y en el municipio de Concepción

La cobertura neta del municipio de Concepción (80,07 % en 2024) es inferior en 12,9 puntos porcentuales a la del Departamento de Santander (92,94 %) y en 5,0 puntos a la nacional (85,03 %), y la Escuela Gabriela Mistral es la sede de mayor matrícula de las 31 sedes educativas del municipio, lo que confirma la necesidad del servicio que atiende la obra.

Contexto nacional. Según el DANE (Educación Formal – EDUC 2024, publicado el 30 de abril de 2026), en 2024 se matricularon en Colombia 9.328.665 estudiantes de preescolar, básica y media, 2,3 % menos que en 2023 (218.495 alumnos menos), en 52.004 sedes educativas, de las cuales el 82,3 % son oficiales y el 67,4 % se ubican en zona rural. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), la tasa de cobertura neta nacional descendió de 86,30 % en 2023 a 85,03 % en 2024, con caídas en transición (61,46 %) y en básica primaria (84,61 %).

Departamento de Santander. Según las estadísticas sectoriales del MEN, la cobertura neta del departamento —proporción de la población de 5 a 16 años matriculada en el nivel que corresponde a su edad— fue de 92,94 % en 2024, superior al promedio nacional pero 2,7 puntos inferior a la de 2023 (95,64 %). Por niveles, la cobertura neta fue de 65,07 % en transición, 91,40 % en primaria, 82,32 % en secundaria y 54,99 % en media; la cobertura bruta alcanzó 102,50 % y la deserción intraanual 4,08 %. La Secretaría de Educación de Santander, que administra el servicio en los 82 municipios no certificados —entre ellos Concepción—, inició el calendario escolar 2026 con 273 instituciones educativas y cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE) para hasta 128.200 estudiantes, y prevé para 2026 una matrícula cercana a 121.000 estudiantes en esos municipios.

Tabla 11. Indicadores de cobertura educativa en preescolar, básica y media, 2024

Indicador	Colombia	Santander	Concepción
Población de 5 a 16 años	n.d.	404.490	1.114
Tasa de cobertura neta total (5 a 16 años) (%)	**85,03**	**92,94**	**80,07**
Cobertura neta – transición (%)	61,46	65,07	68,97
Cobertura neta – básica primaria (%)	84,61	91,40	84,98
Cobertura neta – básica secundaria (%)	71,27	82,32	61,68
Cobertura neta – media (%)	46,48	54,99	35,00
Tasa de cobertura bruta total (%)	n.d.	102,50	85,46
Cobertura bruta – básica primaria (%)	n.d.	103,97	98,93
Deserción intraanual total (%)	n.d.	4,08	2,42
Repitencia total (%)	n.d.	7,60	7,81

Fuentes: MEN, Estadísticas en educación en preescolar, básica y media por departamento y por municipio (datos.gov.co, conjuntos ji8i-4anb y nudc-7mev), año 2024; MEN–SINEB, ficha del indicador Tasa de cobertura neta (Colombia, 2024). n.d.: no disponible en la fuente consultada. La cobertura bruta incluye estudiantes en extraedad, por lo que puede superar el 100 %.

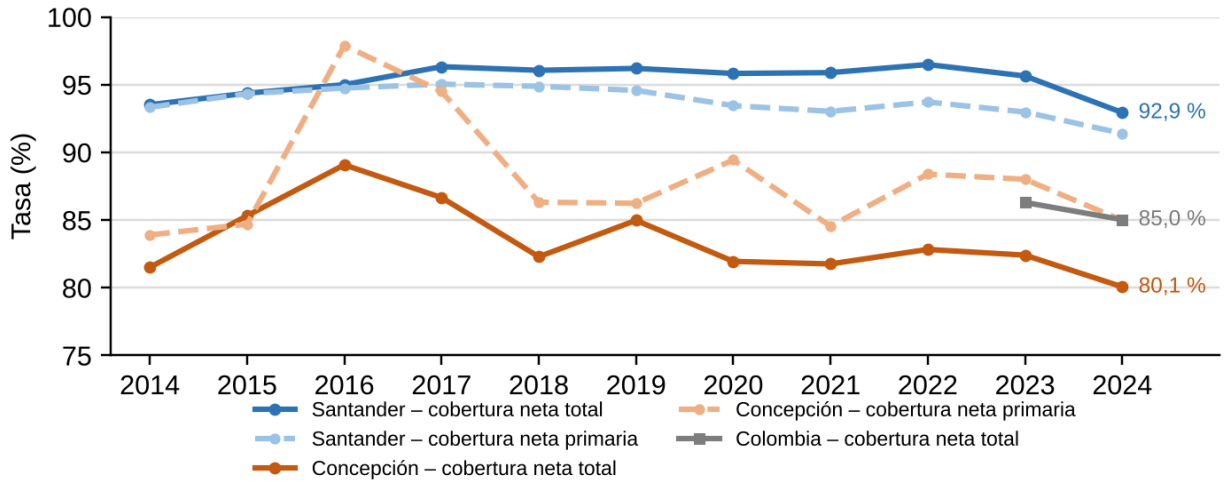
Municipio de Concepción. El municipio hace parte de la entidad territorial certificada Santander. En 2024 su población de 5 a 16 años era de 1.114 personas y su cobertura neta de 80,07 %, la más baja de la serie 2014–2024. En básica primaria —nivel que atiende la Escuela Gabriela Mistral— la cobertura neta fue de 84,98 % y la bruta de 98,93 %: la matrícula de primaria equivale a casi la totalidad de la población de 6 a 10 años, pero cerca de 14 puntos corresponden a estudiantes en extraedad, en un contexto de repitencia elevada en primaria (7,38 %) y de deserción baja (1,74 %). Los mayores rezagos se presentan en secundaria (61,68 %) y media (35,00 %), muy por debajo del promedio departamental.

Tabla 12. Evolución de los indicadores de cobertura del municipio de Concepción, 2019–2024

Indicador	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Población de 5 a 16 años	1.125	1.119	1.124	1.118	1.120	1.114
Cobertura neta total (%)	**84,98**	**81,95**	**81,76**	**82,83**	**82,41**	**80,07**
Cobertura neta – transición (%)	74,16	65,17	78,02	81,11	66,29	68,97
Cobertura neta – primaria (%)	86,24	89,44	84,55	88,39	88,01	84,98
Cobertura bruta total (%)	99,02	92,14	87,99	92,84	88,66	85,46
Cobertura bruta – primaria (%)	100,43	100,86	98,07	103,44	108,99	98,93
Deserción intraanual – primaria (%)	2,36	0,00	1,53	1,46	1,57	1,74
Repitencia – primaria (%)	1,93	8,55	1,53	5,20	5,89	7,38
Santander – cobertura neta total (%)	96,20	95,83	95,89	96,49	95,64	92,94

Fuente: MEN, Estadísticas en educación en preescolar, básica y media por municipio (nudc-7mev) y por departamento (ji8i-4anb), datos.gov.co, consulta del 2 de octubre de 2026.

Gráfica 9. Cobertura neta total y en primaria: Concepción, Santander y Colombia, 2014–2024



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 11, la Tabla 12 y la serie 2014–2018 de los mismos conjuntos de datos del MEN.

Sedes educativas del municipio. Según el registro de sedes educativas de preescolar, básica y media del MEN (última vigencia publicada con matrícula por sede, 2019), el municipio cuenta con 31 sedes: 30 oficiales, agrupadas en dos establecimientos educativos, y una no oficial. El Colegio Nuestra Señora de la Concepción (código DANE 168207000360) tiene en el casco urbano su sede principal y la Escuela Urbana Gabriela Mistral, y ocho sedes rurales en la vereda Carabobo; el Instituto Técnico Agropecuario Felipe Cordero (código DANE 268207000372) tiene su sede principal en la vereda Bárbula y dieciocho sedes rurales en las veredas Bárbula, Palace, Ayacucho, Bombona, Tenerife, Pichincha y Junín. Las 26 sedes rurales filiales atendían en conjunto 239 estudiantes, con matrículas entre 2 y 25 por sede, mientras que la Escuela Gabriela Mistral, con 267 estudiantes, era la sede de mayor matrícula del municipio (24,0 % del total y 43,8 % de su establecimiento educativo).

Tabla 13. Sedes educativas del municipio de Concepción y matrícula por sede

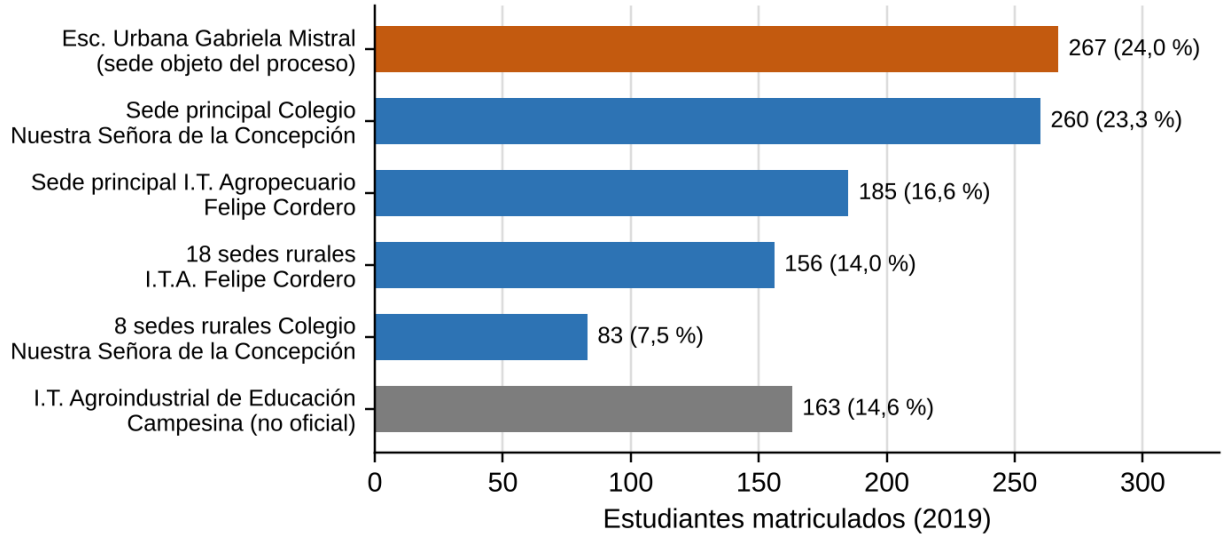
N.º	Sede	Código DANE de la sede	Zona – localización	Matrícula 2019
Colegio Nuestra Señora de la Concepción – oficial – código DANE 168207000360				
1	COLEGIO NUESTRA SEÑORA DE LA CONCEPCIÓN (sede principal)	168207000360	Urbana – Carrera 4 N.º 12 Norte	260
2	**ESCUELA URBANA GABRIELA MISTRAL (objeto del proceso)**	**168207000017**	**Urbana – Calle 5 N.º 2-50**	**267**

N.º	Sede	Código DANE de la sede	Zona – localización	Matrícula 2019
3	CENTRO EDUCATIVO RÍO COLORADO	268207000097	Rural – vereda Carabobo	7
4	ESCUELA RURAL ALTO CHAMACA	268207000321	Rural – vereda Carabobo	9
5	ESCUELA RURAL BAJO CHAMACA	268207000135	Rural – vereda Carabobo	6
6	ESCUELA RURAL CUEVA GRANDE	268207000593	Rural – vereda Carabobo	3
7	ESCUELA RURAL NITAGA	268207000551	Rural – vereda Carabobo	8
8	ESCUELA RURAL SAN FRANCISCO	268207000054	Rural – vereda Carabobo, sector Tabeta	17
9	ESCUELA RURAL SOLÓN WILCHES	268207000071	Rural – vereda Carabobo	8
10	ESCUELA RURAL TAMARA	268207000577	Rural – vereda Carabobo	25
	Subtotal (10 sedes)			**610**
Instituto Técnico Agropecuario Felipe Cordero – oficial – código DANE 268207000372				
11	INSTITUTO TÉCNICO AGROPECUARIO FELIPE CORDERO (sede principal)	268207000372	Rural – vereda Bárbula	185
12	ESCUELA RURAL AGUABRI	268207000160	Rural – vereda Bárbula, sector Aguabri	8
13	ESCUELA RURAL AGUATENDIDA	268207000186	Rural – vereda Palace, sector Aguatendida	10
14	ESCUELA RURAL AYACUCHO	268207000259	Rural – vereda Ayacucho, sector El Guamal	15
15	ESCUELA RURAL BÁRBULA	268207000275	Rural – vereda Bárbula, sector Moral	6
16	ESCUELA RURAL BETANIA	268207000313	Rural – vereda Bárbula, sector Betania	8
17	ESCUELA RURAL BOMBONÁ	268207000241	Rural – vereda Bomboná, sector La Garita	10
18	ESCUELA RURAL BUCUTA	268207000194	Rural – vereda Tenerife, sector Bucuta	6
19	ESCUELA RURAL CORRAL DE PEÑA	268207000569	Rural – vereda Ayacucho, sector Corral de Peña	9
20	ESCUELA RURAL CUZAGUETA	268207000216	Rural – vereda Pichincha, sector Cuzagueta	2
21	ESCUELA RURAL EL ESPINO	268207000500	Rural – vereda Ayacucho, sector El Espino	20
22	ESCUELA RURAL EL GACAL	268207000232	Rural – vereda Junín, sector El Gacal	11
23	ESCUELA RURAL EL JAIMITO	268207000542	Rural – vereda Junín, sector El Jaimito	9
24	ESCUELA RURAL EL MIRADOR	268207000534	Rural – vereda Tenerife, sector El Mirador	8

N.º	Sede	Código DANE de la sede	Zona – localización	Matrícula 2019
25	ESCUELA RURAL JUNÍN	268207000151	Rural – vereda Junín, sector El Roble	7
26	ESCUELA RURAL JURADO	268207000356	Rural – vereda Bárbula, sector Jurado	10
27	ESCUELA RURAL LA LLANADA	268207000291	Rural – vereda Bomboná, sector La Llanada	4
28	ESCUELA RURAL PICHINCHA	268207000224	Rural – vereda Pichincha	3
29	ESCUELA RURAL TENERIFE	268207000267	Rural – vereda Tenerife, sector Alto Tenerife	10
	Subtotal (19 sedes)			**341**
Instituto Técnico Agroindustrial de Educación Campesina – no oficial – código DANE 468207000669				
30	INSTITUTO TÉCNICO AGROINDUSTRIAL DE EDUCACIÓN CAMPESINA	468207000669	Rural	163
	TOTAL MUNICIPIO (31 sedes)			**1.114**

Fuente: MEN, Sedes educativas de preescolar, básica y media (datos.gov.co, conjunto x5ay-984n), vigencia 2019, última publicada con matrícula por sede; consulta del 2 de octubre de 2026. Nombres de sedes tomados del registro oficial.

Gráfica 10. Distribución de la matrícula del municipio por sede, 2019



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 13. Porcentajes sobre la matrícula total del municipio (1.114 estudiantes).

Situación actual de la sede. Hoy la Escuela Gabriela Mistral atiende 187 estudiantes según el SIMAT (numeral 5.1), 80 menos que en 2019 (−30,0 %), en un municipio cuya población de 5 a 16 años se ha mantenido estable (de 1.125 a 1.114 personas

entre 2019 y 2024) y cuya cobertura neta descendió de 84,98 % a 80,07 % en el mismo periodo.

Incidencia en el proyecto. (i) La Escuela Gabriela Mistral es una de las dos sedes oficiales del casco urbano y la de mayor matrícula del municipio; su reposición garantiza la continuidad del servicio de preescolar y básica primaria para la población urbana y contribuye a cerrar la brecha de cobertura del municipio frente al departamento. (ii) La capacidad de diseño de cerca de 320 cupos supera la matrícula actual (187) y la máxima registrada por sede en el MEN (267 en 2019); por ello, el costo por cupo de la Tabla 1 ($15.475.404) debe leerse junto con el costo por estudiante matriculado hoy ($26.481.975), y se recomienda que los estudios previos conserven el soporte de la proyección de matrícula (SIMAT y Secretaría de Educación de Santander) que justifica la capacidad de diseño. (iii) La única otra sede oficial urbana es la sede principal del colegio (260 estudiantes en 2019), y las sedes rurales, con matrículas de 2 a 25 estudiantes y ubicadas en veredas, no son alternativa para la población urbana, lo que refuerza la necesidad de definir con anticipación la sede temporal señalada en el numeral 5.1.

5.3 Contexto ambiental

El proyecto cuenta con certificación de no requerir licencia ambiental, ficha ambiental favorable, Plan de Manejo Ambiental presupuestado en $39.585.600, certificado de uso de escombrera y certificado de manejo de residuos sólidos. El contratista gestionará los residuos de construcción y demolición conforme a la Resolución 1257 de 2021 —la demolición genera el mayor volumen de RCD de la obra— y aplicará las medidas del PMA. La versión 2 de los documentos tipo incorpora criterios ambientales como factores de evaluación.

5.4 Acuerdos comerciales

Para entidades del nivel municipal, los umbrales de servicios de construcción vigentes entre el 1 de enero de 2026 y el 31 de diciembre de 2027 superan los $27.000 millones, muy por encima del presupuesto oficial. En consecuencia, el proceso solo está cubierto por los acuerdos que no fijan umbral para este nivel de entidades.

Tabla 14. Verificación de acuerdos comerciales aplicables

Acuerdo comercial	Entidad municipal incluida	Umbral servicios de construcción 2026-2027	Presupuesto supera umbral	Proceso cubierto
Alianza del Pacífico (Chile, Perú)	Sí	$27.295.106.607	No	No
Chile	Sí	$27.276.479.385	No	No
Costa Rica	Sí	5.000.000 DEG	No	No
Estados AELC	Sí	5.000.000 DEG	No	No

Acuerdo comercial	Entidad municipal incluida	Umbral servicios de construcción 2026-2027	Presupuesto supera umbral	Proceso cubierto
Unión Europea y Reino Unido	Sí	5.000.000 DEG	No	No
Triángulo Norte – Guatemala	Sí	Sin umbral	Sí	Sí
Decisión 439 de 1998 – CAN	Sí (servicios)	Sin umbral	Sí	Sí
Canadá, Estados Unidos, México, Corea	No	–	–	No
Israel	Solo 5 capitales	–	–	No

Fuente: ANCP–CCE, Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación y Umbrales 2026–2027.

La entidad concederá trato nacional a los proponentes, bienes y servicios de Guatemala y de los países de la Comunidad Andina, y ajustará el cronograma del proceso a los plazos mínimos que exija el acuerdo aplicable.

5.5 Mipyme y criterios diferenciales

El umbral para limitar la convocatoria a Mipyme en el bienio 2026–2027 es de US$125.000, equivalentes a $511.708.497. Como el presupuesto oficial ($4.952.129.365) supera ese valor, **el proceso no puede limitarse a Mipyme**. Sí se aplicarán los criterios diferenciales para Mipyme y para emprendimientos y empresas de mujeres de los artículos 2.2.1.2.4.2.15 y siguientes del Decreto 1082 de 2015, en los términos del documento tipo.

6. ESTUDIO DE LA DEMANDA

Las entidades estatales de Santander contratan la construcción y el mejoramiento de infraestructura educativa mediante licitación pública, con plazos de tres a doce meses según el alcance y presupuestos entre $1.200 y $15.900 millones; el Departamento de Santander es el principal comprador regional de esta tipología, y el presente proceso se enmarca en esa práctica.

6.1 Adquisiciones previas de la entidad

El Municipio de Concepción no registra en los últimos años procesos de construcción de sedes educativas nuevas de magnitud comparable; su contratación de infraestructura social ha correspondido a mejoramientos de vivienda, unidades sanitarias, cocinas y alcobas en el sector rural (por ejemplo, el proceso SAMC-MC-009-2019) y a obras menores. Por ello la demanda se analiza con base en los procesos de otras entidades del departamento.

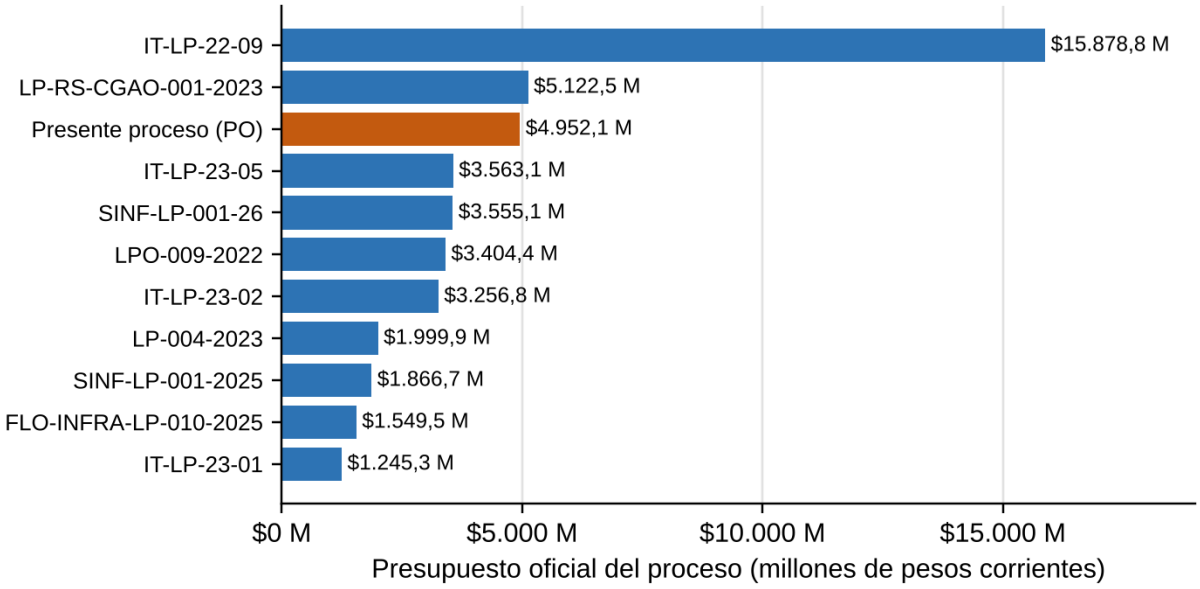
6.2 Adquisiciones de otras entidades estatales

Tabla 15. Procesos de contratación de objeto similar en Santander (licitación pública)

Proceso	Entidad	Objeto	Año	Presupuesto oficial	Plazo	Valor adjudicado
IT-LP-22-09	Departamento de Santander	Construcción del Colegio Integrado Lucas Caballero, municipio de Suaita	2022	$15.878.832.609	12 meses	$15.280.203.049
LP-RS-CGAO-001-2023	SENA – Regional Santander (CGAO Vélez)	Construcción de ambientes de formación, áreas administrativas y de bienestar	2023	$5.122.459.999	4 meses	$5.022.136.974
IT-LP-23-05	Departamento de Santander	Construcción de infraestructura de la I.E. Pitiguao, sede A, municipio de Mogotes	2023	$3.563.063.842	n.d.	$3.426.722.203
SINF-LP-001-26	Municipio de Piedecuesta	Mejoramiento y adecuación de instituciones educativas	2026	$3.555.074.264	3 meses	En curso
LPO-009-2022	Distrito de Barrancabermeja	Construcción y dotación de la infraestructura del Centro Educativo Campo Galán	2022	$3.404.433.041	7 meses	$3.266.051.722
IT-LP-23-02	Departamento de Santander	Adecuación y remodelación de la I.E. Colegio Manuela Beltrán, municipio de Guapotá	2023	$3.256.838.875	8 meses	$3.140.569.428
LP-004-2023	Municipio de San Gil	Construcción de cubierta en la cancha múltiple de la I.E. Colegio San José de Guanentá	2023	$1.999.945.222	4 meses	$1.889.817.863
SINF-LP-001-2025	Municipio de Piedecuesta	Mantenimiento y/o mejoramiento de la I.E. Balbino García, sede B	2025	$1.866.708.748	5 meses	$1.808.280.405
FLO-INFRA-LP-010-2025	Municipio de Floridablanca	Adecuación del área deportiva y obras complementarias de la planta física del Colegio Rafael Pombo	2025	$1.549.491.219	4 meses	$1.477.736.317
IT-LP-23-01	Departamento de Santander	Obras de saneamiento básico del Colegio Instituto Técnico Isaías Ardila Díaz, Mogotes	2023	$1.245.290.036	6 meses	$1.194.221.756

Fuente: SECOP II – conjunto de datos "Procesos de contratación" (datos.gov.co), consulta del 1 de octubre de 2026. Modalidad: licitación pública de obra pública; departamento de la entidad: Santander.

Gráfica 11. Presupuesto de los procesos de objeto similar frente al presente proceso



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 15.

Conclusiones de la demanda. (i) Todos los procesos de referencia se adelantaron por licitación pública, por lo que la modalidad elegida es consistente con la práctica del mercado; (ii) el único proceso de construcción integral de un colegio nuevo (IT-LP-22-09, Suaita) se pactó a doce meses, lo que confirma que este plazo es el adecuado para una edificación educativa completa, mientras que los plazos de tres a ocho meses corresponden a mejoramientos, remodelaciones u obras parciales; (iii) el presupuesto del proceso se ubica en el rango medio-alto de las contrataciones regionales; y (iv) los procesos adjudicados registraron descuentos entre 1,96 % y 5,51 % sobre el presupuesto, con una mediana de 3,83 % (numeral 8.4).

7. ESTUDIO DE LA OFERTA

Existe en Santander un número suficiente de proveedores con capacidad para ejecutar la obra: los procesos de referencia registraron entre 19 y 68 respuestas en SECOP II, lo que garantiza pluralidad de oferentes con los requisitos habilitantes del documento tipo.

7.1 Identificación de potenciales oferentes

Los potenciales oferentes son personas naturales y jurídicas, individualmente o en consorcio o unión temporal, inscritas en el RUP, cuya actividad corresponda principalmente a las siguientes clases CIIU Rev. 4 A.C.: 4112 – Construcción de edificios no residenciales; 4111 – Construcción de edificios residenciales; 4290 – Construcción de otras obras de ingeniería civil; 4321 – Instalaciones eléctricas; 4322 –

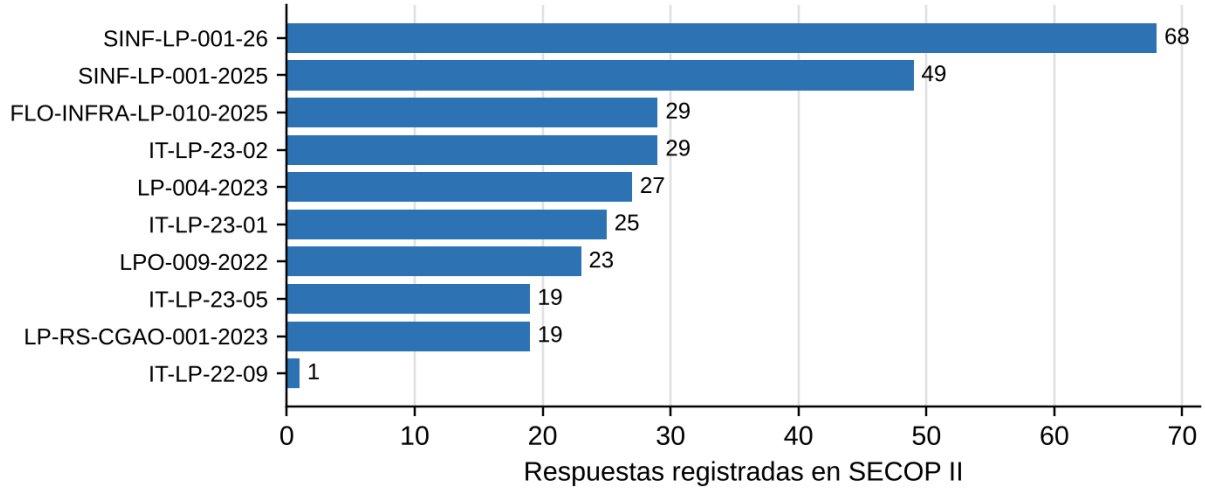
Instalaciones de fontanería; 4330 – Terminación y acabado de edificios; y 7110 – Actividades de arquitectura e ingeniería. En el clasificador UNSPSC, los estudios previos identifican las clases 721527, 721529 y 721531, a las que debe agregarse la familia 7212 (construcción de edificaciones no residenciales) para efectos de la experiencia.

Tabla 16. Pluralidad observada en procesos de objeto similar

Proceso	Entidad	Respuestas en SECOP II	Adjudicatario
SINF-LP-001-26	Municipio de Piedecuesta	68	En curso
SINF-LP-001-2025	Municipio de Piedecuesta	49	ICSSA S.A.S.
IT-LP-23-02	Departamento de Santander	29	U.T. EARR Guapotá
FLO-INFRA-LP-010-2025	Municipio de Floridablanca	29	Consorcio Pombo 2026
LP-004-2023	Municipio de San Gil	27	FYJ Ingeniería S.A.S.
IT-LP-23-01	Departamento de Santander	25	H.A.H. Construcciones S.A.S.
LPO-009-2022	Distrito de Barrancabermeja	23	Consorcio R83
LP-RS-CGAO-001-2023	SENA – Regional Santander (CGAO Vélez)	19	Consorcio COJS SENA
IT-LP-23-05	Departamento de Santander	19	U.T. Conecta Pitiguao
IT-LP-22-09	Departamento de Santander	1	U.T. Colucas 2022

Fuente: SECOP II (datos.gov.co). "Respuestas" corresponde al número de respuestas al procedimiento registradas en la plataforma; puede incluir manifestaciones u ofertas de un mismo proponente plural.

Gráfica 12. Respuestas registradas en procesos de objeto similar



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 16.

7.2 Características de la oferta

- **Tamaño empresarial.** Predominan las pequeñas y medianas empresas de construcción y los profesionales independientes de la ingeniería civil y la

arquitectura, que se asocian en consorcios o uniones temporales para acreditar experiencia en edificaciones y capacidad financiera.

- **Localización.** La oferta se concentra en el área metropolitana de Bucaramanga y en las provincias de Guanentá, Comunera y García Rovira, con participación de firmas de Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca. Los contratistas de la región tienen ventaja logística por el conocimiento de proveedores, distancias y mano de obra local, pero la oferta no se limita al ámbito regional.
- **Cadena de abastecimiento.** Cemento, concreto, acero, bloque, cerámica, tubería y aparatos sanitarios se consiguen en el mercado regional sin restricciones; los equipos especiales (elevador, planta eléctrica, UPS, equipo de presión y componentes ranurados de la red contra incendio) se distribuyen desde Bucaramanga y Bogotá y tienen tiempos de entrega que deben programarse desde el inicio.
- **Barreras de entrada.** No existen barreras técnicas o normativas distintas de la experiencia en edificaciones del sector educativo y la capacidad financiera que fijan los documentos tipo; el principal factor diferenciador es la capacidad de financiar doce meses de obra con pagos por actas.
- **Concentración.** El proceso de mayor valor (IT-LP-22-09, $15.879 millones) recibió una sola oferta, mientras que los de $1.200 a $5.100 millones recibieron entre 19 y 68 respuestas: a la escala del presente proceso el mercado es competido.

8. ESTUDIO DE MERCADO Y ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

El presupuesto oficial se construyó por análisis de precios unitarios con insumos cotizados en el mercado regional a febrero de 2026; su AIU no tiene holguras y las estampillas y contribuciones equivalen al 20,40 % del costo directo, lo que limita el margen de descuento de los oferentes.

8.1 Metodología de estimación del presupuesto

Se utilizó el mecanismo de análisis de precios unitarios (APU) con consulta de precios de mercado, previsto por la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector:

- **Materiales:** precio de referencia obtenido de tres cotizaciones (Depósito de Materiales El Constructor, Distrihierros y Carlos Orlando Ochoa Mancipe) para 393 insumos, con certificado de precios de mercado expedido por la Secretaría de Planeación e Infraestructura Física.
- **Mano de obra:** diez categorías de jornal construidas sobre el SMMLV 2026 ($1.750.905) y el auxilio de transporte ($249.095), con prestaciones sociales y aportes de ley; por ejemplo, la cuadrilla de un oficial y un ayudante tiene un costo de $250.233 por día.

- **Equipo y herramienta:** 103 tarifas de alquiler o costo de equipos y herramienta menor equivalente al 10 % de la mano de obra.
- **Transporte:** cuatro tarifas (camión, camión plataforma, camioneta y volqueta a $1.600 por m³-km).
- **AIU:** administración calculada por costos reales de personal, gastos operacionales, tributos, garantías y Plan de Gestión Integral de Obra (PGIO) para doce meses; imprevistos y utilidad fijados como porcentaje del costo directo.
- **Otros costos sin AIU:** trámites ante ESSA y la empresa de gas, certificaciones RETIE y RETILAP y Plan de Manejo Ambiental, por $57.285.600.

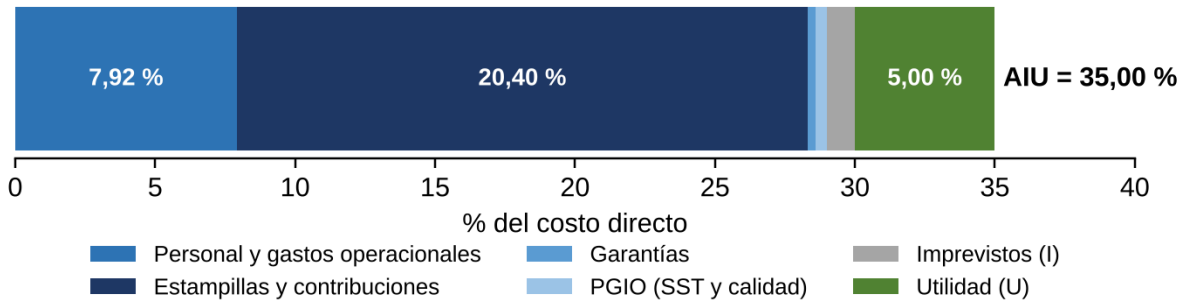
8.2 Estructura del AIU

Tabla 17. Determinación del AIU oficial

Componente	Valor	% del costo directo	% del presupuesto oficial
Personal (director de obra 50 %, residente 100 %, residente SST 100 %, contador 50 %; 12 meses)	$217.910.400	6,01 %	4,40 %
Gastos operacionales (oficina y bodega, servicios, informes, planos récord, valla, vehículo)	$69.100.000	1,91 %	1,40 %
Estampillas y contribuciones (detalle en la tabla siguiente)	$739.665.280	20,40 %	14,94 %
Garantías (cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual)	$10.152.268	0,28 %	0,21 %
PGIO – seguridad y salud en el trabajo y calidad (ensayos)	$14.506.000	0,40 %	0,29 %
Administración calculada	**$1.051.333.948**	**29,00 %**	**21,23 %**
Administración adoptada (A)	$1.051.484.957	29,00 %	21,23 %
Imprevistos (I)	$36.258.102	1,00 %	0,73 %
Utilidad (U)	$181.290.510	5,00 %	3,66 %
AIU total adoptado	**$1.269.033.569**	**35,00 %**	**25,63 %**

Fuente: hoja "A.I.U" del Presupuesto General v14 (la hoja calcula la administración en 28,96 % y adopta 29 %). Cálculos propios.

Gráfica 13. Composición del AIU oficial (% del costo directo)



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 17.

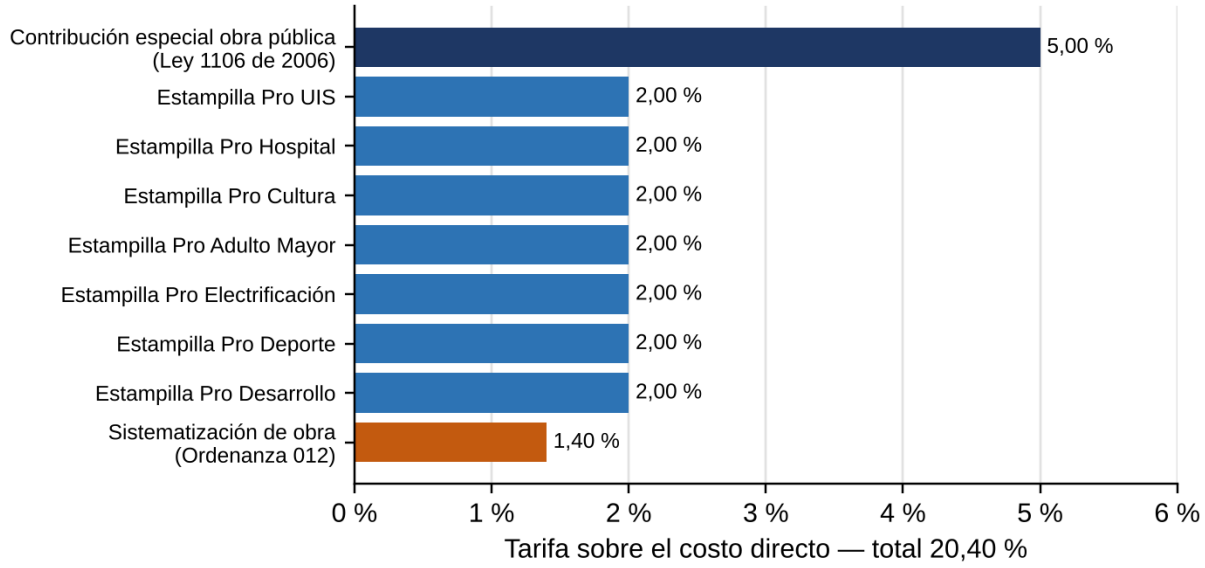
Los tributos incluidos en la administración se liquidan en el presupuesto aplicando cada tarifa sobre el costo directo, así:

Tabla 18. Estampillas y contribuciones incluidas en la administración

Tributo	Tarifa sobre el costo directo	Valor
Estampilla Pro UIS	2,00 %	$72.516.204
Estampilla Pro Hospital	2,00 %	$72.516.204
Estampilla Pro Cultura	2,00 %	$72.516.204
Estampilla Pro Adulto Mayor	2,00 %	$72.516.204
Estampilla Pro Electrificación	2,00 %	$72.516.204
Estampilla Pro Deporte	2,00 %	$72.516.204
Estampilla Pro Desarrollo	2,00 %	$72.516.204
Subtotal estampillas	**14,00 %**	**$507.613.427**
Contribución especial de obra pública – Fondo de seguridad (Ley 1106 de 2006)	5,00 %	$181.290.510
Sistematización de obra (Ordenanza 012)	1,40 %	$50.761.343
Total estampillas y contribuciones	**20,40 %**	**$739.665.280**

Fuente: hoja "A.I.U" del Presupuesto General v14 (base: costo directo de $3.625.810.196). Cálculos propios.

Gráfica 14. Tarifas de las estampillas y contribuciones incluidas en la administración



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 18.

Dos hechos resultan determinantes para el análisis de precios: la administración adoptada (29 %) coincide con la realmente calculada (28,96 % más el PGIO), de modo que el AIU oficial no contiene holguras; y las estampillas y contribuciones de liquidación obligatoria equivalen al **20,40 % del costo directo** ($739.665.280), costo que ningún oferente puede reducir. El AIU no incluye retención de industria y comercio ni otros tributos municipales; la entidad debe verificar el estatuto tributario de Concepción antes de la apertura y, si existen, incorporarlos a la administración.

8.3 Indicadores unitarios del presupuesto

Tabla 19. Indicadores unitarios del presupuesto oficial

Indicador	Valor
Costo directo por m² construido	$2.424.999
Valor de la obra (con AIU, trámites y PMA) por m² construido	$3.312.062
Valor de la obra por cupo escolar (320 cupos)	$15.475.404
Valor total del proyecto (obra + interventoría) por m² construido	$3.655.965
Interventoría como porcentaje del valor de la obra	10,38 %

Fuente: Presupuesto General v14 y memoria descriptiva (1.495,18 m² construidos). Cálculos propios. El valor por m² incluye la demolición de 1.314,96 m², el urbanismo, el elevador y la totalidad de las redes técnicas.

El valor de la interventoría (10,38 % de la obra) se encuentra dentro del rango usual para obras de edificación de doce meses, y el valor por metro cuadrado es consistente con una edificación educativa de dos niveles con sistemas completos (contra incendio, gas, voz y datos, planta de respaldo) y con las cargas tributarias de Santander.

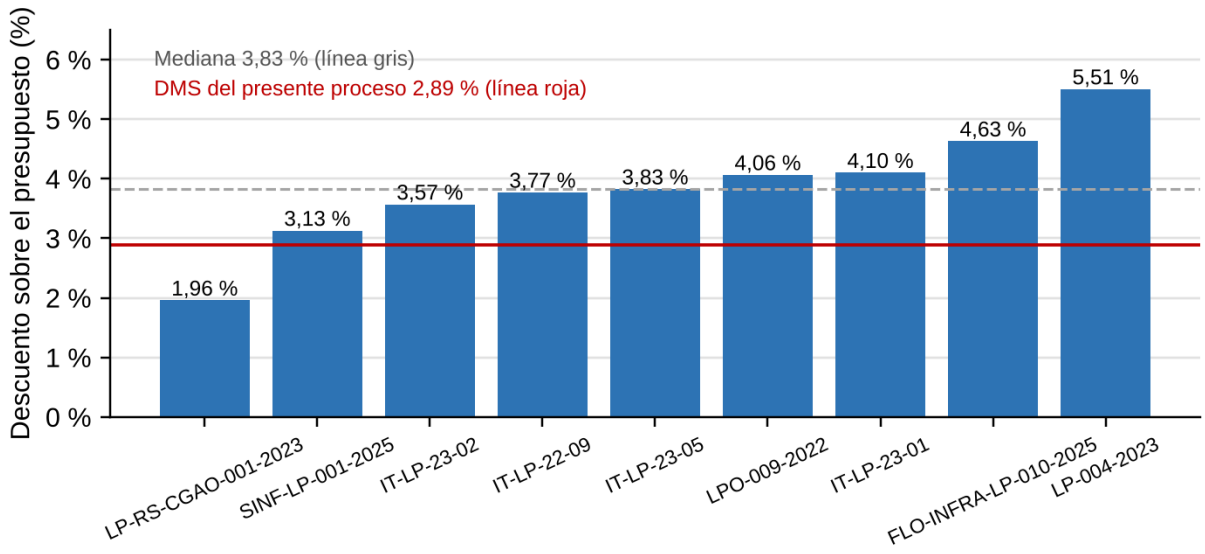
8.4 Descuentos observados en procesos similares

Tabla 20. Descuento del valor adjudicado frente al presupuesto oficial

Proceso	Plazo	Presupuesto oficial	Valor adjudicado	Descuento
LP-RS-CGAO-001-2023	4 meses	$5.122.459.999	$5.022.136.974	1,96 %
SINF-LP-001-2025	5 meses	$1.866.708.748	$1.808.280.405	3,13 %
IT-LP-23-02	8 meses	$3.256.838.875	$3.140.569.428	3,57 %
IT-LP-22-09	12 meses	$15.878.832.609	$15.280.203.049	3,77 %
IT-LP-23-05	n.d.	$3.563.063.842	$3.426.722.203	3,83 %
LPO-009-2022	7 meses	$3.404.433.041	$3.266.051.722	4,06 %
IT-LP-23-01	6 meses	$1.245.290.036	$1.194.221.756	4,10 %
FLO-INFRA-LP-010-2025	4 meses	$1.549.491.219	$1.477.736.317	4,63 %
LP-004-2023	4 meses	$1.999.945.222	$1.889.817.863	5,51 %

Fuente: SECOP II (datos.gov.co). Cálculos propios.

Gráfica 15. Descuentos observados frente al descuento máximo sostenible del presente proceso



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 20 y la Tabla 24.

Los descuentos observados oscilan entre 1,96 % y 5,51 %, con mediana de 3,83 %. Estos procesos tuvieron, en su mayoría, plazos de cuatro a ocho meses y se ejecutaron en vigencias en las que los precios del presupuesto estaban actualizados; en el presente proceso el plazo de doce meses, la ejecución íntegra en 2027 y el peso de las estampillas reducen el descuento sostenible a 2,89 % del presupuesto (numeral 10.2). Por lo tanto, los descuentos históricos no son trasladables directamente al presente proceso.

9. CAMBIO DE VIGENCIA Y AJUSTE POR IPC

Los precios del presupuesto corresponden a septiembre de 2025. Considerando el trámite de incorporación de los recursos, la licitación de la obra y el concurso de méritos de la interventoría, la ejecución de los doce meses ocurrirá previsiblemente en la vigencia 2027. Entre la fecha de los precios y el punto medio de la ejecución los costos aumentarán en torno al 7,0 %, valor que supera el margen conjunto de utilidad e imprevistos del presupuesto.

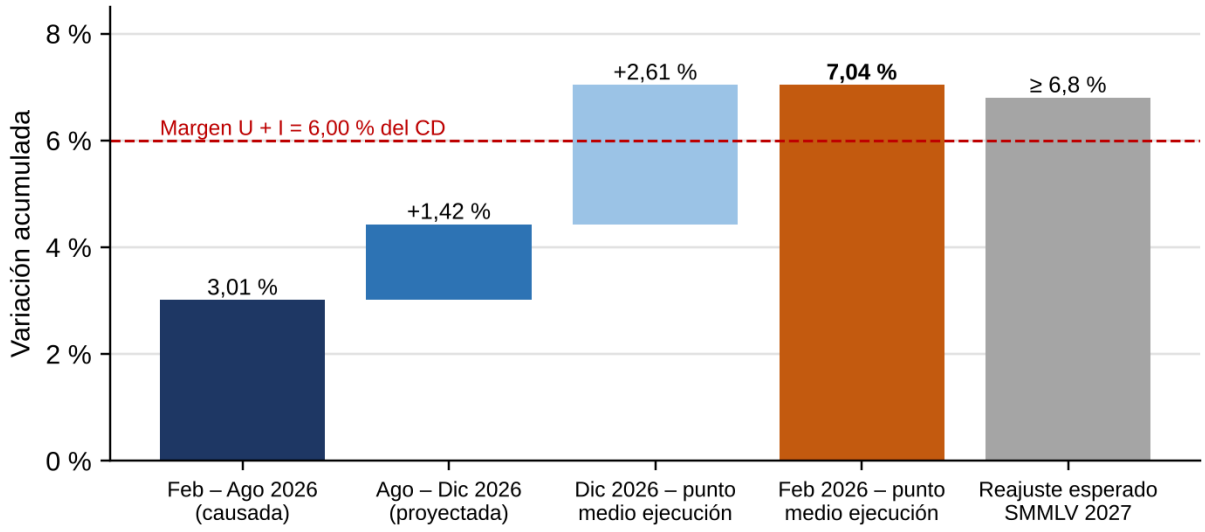
9.1 Variación de precios ya causada y proyectada

Tabla 21. Variación de precios desde la fecha del presupuesto

Periodo	Variación	Base de cálculo
Febrero 2026 → agosto 2026 (causada)	3,01 %	IPC año corrido: (1,0535 / 1,0227) − 1
Febrero 2026 → diciembre 2026 (proyectada)	4,43 %	Inflación esperada 2026 de 6,8 %: (1,068 / 1,0227) − 1
Diciembre 2026 → punto medio de ejecución (6 meses de 2027)	2,50 %	Inflación esperada 2027 de 5,06 %: (1,0506)^(6/12) − 1
Febrero 2026 → punto medio de ejecución	7,04 %	(1,0443 × 1,0250) − 1
Reajuste mínimo esperado del SMMLV 2027	≥ 6,8 %	Supuesto conservador: al menos la inflación de 2026 (conservación del poder adquisitivo)

Fuentes: DANE (IPC) y Banco de la República (Encuesta Mensual de Expectativas, septiembre de 2026). Se usan las expectativas de los analistas por ser más conservadoras que la proyección del Banco de la República (4,3 % para 2027).

Gráfica 16. Variación acumulada de precios desde la fecha del presupuesto



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 21.

9.2 Efecto sobre el costo de la obra

El incremento del costo directo se estima con una fórmula de ajuste ponderada por la participación de cada recurso en el costo directo (Tabla 8):

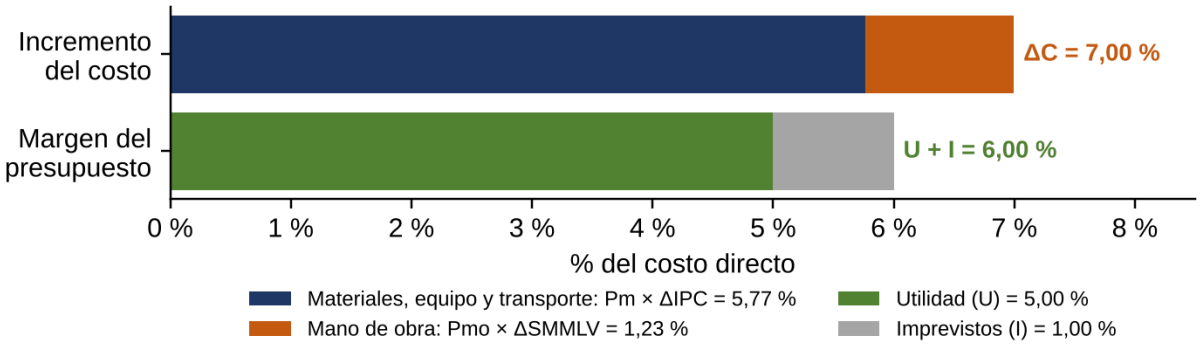
$$\Delta C = Pm \times \Delta IPC + Pmo \times \Delta SMMLV$$

Tabla 22. Variables de la fórmula de ajuste

Variable	Descripción	Valor	Fuente
CD	Costo directo de la obra	$3.625.810.196	Presupuesto oficial
Pm	Participación de materiales, equipo y transporte en el costo directo	0,8190 (81,90 %)	Tabla 8
Pmo	Participación de la mano de obra en el costo directo	0,1810 (18,10 %)	Tabla 8
ΔIPC	Variación del IPC entre febrero de 2026 y el punto medio de la ejecución	7,04 %	Tabla 21
ΔSMMLV	Reajuste mínimo esperado del SMMLV para 2027	6,80 %	Tabla 21
ΔC	Incremento del costo directo	7,00 %	Resultado

$$\Delta C = 0{,}8190 \times 7{,}04\ \% + 0{,}1810 \times 6{,}80\ \% = 7{,}00\ \%\ del\ CD = \$253.650.037$$

Gráfica 17. Incremento del costo directo frente al margen de utilidad e imprevistos



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 22.

Frente a ese incremento, el margen de utilidad (U = 5 %) más imprevistos (I = 1 %) del presupuesto equivale al **6,00 % del costo directo** ($217.548.612). Como el incremento esperado (7,00 % del CD) supera ese margen, **si el proceso se ejecuta en 2027 con los precios de febrero de 2026, el contratista agotaría su margen aun ofertando el 100 % del presupuesto.** Esta situación compromete la ejecución y aumenta el riesgo de incumplimiento o de solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico.

10. OFERTAS CON VALOR ARTIFICIALMENTE BAJO

Con fundamento en la estructura de costos del presupuesto y en la variación esperada de precios para 2027, la entidad establece que el descuento máximo sostenible sobre el presupuesto oficial es del **dos por ciento (2 %)**. Toda oferta con un valor inferior al 98 % del presupuesto oficial se presumirá artificialmente baja y se someterá al procedimiento del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015.

10.1 Marco normativo

El artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone que "si de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del presente decreto, el valor de una oferta parece artificialmente bajo, la Entidad Estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor por él ofrecido", y que, analizadas las explicaciones, el comité evaluador debe recomendar rechazar la oferta o continuar con su análisis.

La Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas (CCE-EICP-GI-27 de 2024) propone, como referencias generales, una comparación absoluta frente al costo estimado cuando se reciben menos de cinco ofertas y una comparación relativa (mediana menos desviación estándar) cuando se reciben cinco o más; pero precisa que "la Entidad Estatal puede fijar un valor mínimo aceptable distinto de acuerdo con la información que tenga disponible", con base en su estudio del sector y en los porcentajes de ahorro propios de contratos similares. Adicionalmente, la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (numeral 6.3) señala que en los procesos con documentos tipo el estudio del sector es el instrumento para "identificar márgenes de ahorro [...] de cara a realizar análisis de precios artificialmente bajos".

10.2 Soporte técnico del umbral del 2 %

Para el análisis se toma como base el costo directo (CD), sobre el cual se calcula el AIU, y al final cada resultado se expresa también como porcentaje del presupuesto oficial (PO), que es el valor contra el cual se comparan las ofertas. Las variables utilizadas son:

Tabla 23. Variables del análisis del descuento máximo sostenible

Variable	Descripción	Valor	Fuente
CD	Costo directo de la obra	$3.625.810.196	Presupuesto oficial
A	Administración adoptada	29 % del CD	Hoja de AIU
I	Imprevistos	1 % del CD	Hoja de AIU
U	Utilidad	5 % del CD	Hoja de AIU
OC	Otros costos sin AIU (trámites, certificaciones y PMA)	$57.285.600	Presupuesto oficial

Variable	Descripción	Valor	Fuente
PO	Presupuesto oficial de obra = CD × (1 + A + I + U) + OC	$4.952.129.365	Presupuesto oficial
Pm	Participación de materiales, equipo y transporte en el CD	0,8190	Tabla 8
π2027	Inflación esperada para 2027	5,06 %	Encuesta de expectativas BanRep, sep. 2026
n	Meses entre la base de precios actualizada (diciembre de 2026) y el punto medio de la ejecución	6	Plazo de 12 meses
MR	Margen reducible	Resultado	Fórmula (1)
ER	Erosión inflacionaria residual	Resultado	Fórmula (2)
DMS	Descuento máximo sostenible sin pérdida	Resultado	Fórmula (3)

a) Solo la utilidad y los imprevistos admiten reducción. El costo directo proviene de cotizaciones del mercado regional y de una mano de obra liquidada sobre el salario mínimo legal con prestaciones completas, por lo que no admite reducciones sin afectar la calidad de los materiales o el cumplimiento de obligaciones laborales. La administración está compuesta principalmente por estampillas y contribuciones de liquidación obligatoria (20,40 % del costo directo, Tabla 18) y por el personal mínimo exigido, y la adoptada coincide con la calculada. Los trámites, certificaciones y el PMA son costos fijos. En consecuencia, el margen máximo que un oferente puede ceder sin trabajar a pérdida es la suma de utilidad e imprevistos:

(1) MR = (U + I) × CD = (5 % + 1 %) × $3.625.810.196 = $217.548.612 = 6,00 % del CD

MR / PO = $217.548.612 / $4.952.129.365 = 4,39 % del PO

b) La inflación de la vigencia 2027 consume parte de ese margen. Aun con el presupuesto actualizado a diciembre de 2026 (numeral 9.3) y la mano de obra fijada con el SMMLV 2027, los materiales, equipos y transporte seguirán aumentando durante la ejecución. Hasta el punto medio de los doce meses de obra, esa erosión se estima en:

(2) ER = Pm × [(1 + π2027)^(n/12) − 1] × CD = 0,8190 × [(1,0506)^(6/12) − 1] × CD

ER = 0,8190 × 2,499 % × CD = 2,047 % del CD = $74.205.330 = 1,50 % del PO

c) Descuento máximo sostenible y margen prudencial. Descontada la erosión residual, el descuento que una oferta puede absorber sin pérdida es:

(3) DMS = MR − ER = 6,00 % − 2,047 % = 3,953 % del CD = $143.343.281 = 2,89 % del PO

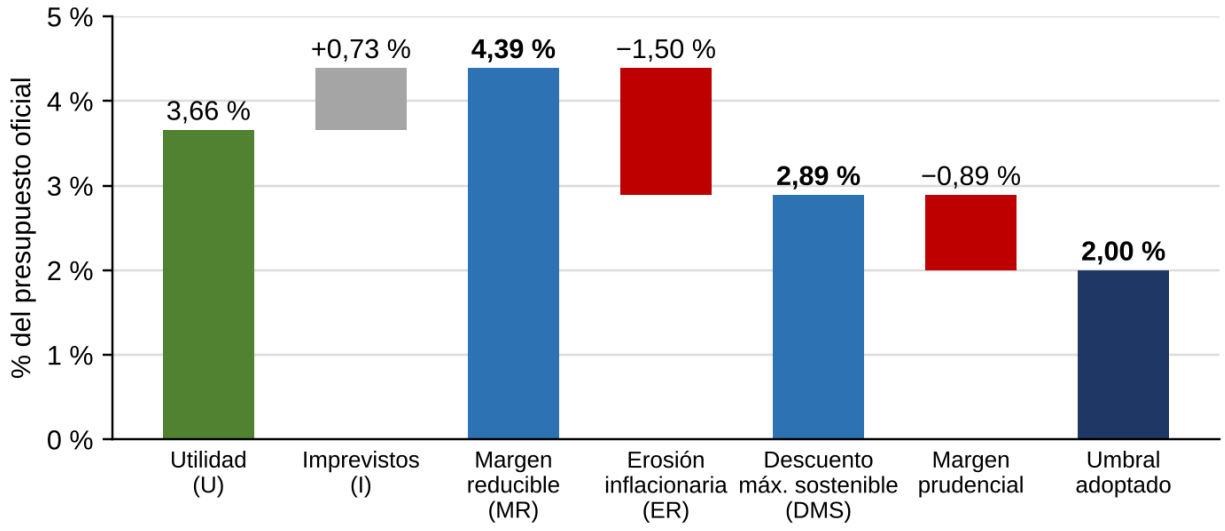
La entidad adopta un umbral de 2,00 % del presupuesto oficial ($99.042.587, equivalente al 2,73 % del CD) y reserva 0,89 puntos del PO ($44.300.694; 1,22 % del CD) para cubrir el costo financiero del capital de trabajo durante doce meses de pagos por actas mensuales, con una tasa de política monetaria del 12,25 %, y la volatilidad de los precios del acero y de los equipos importados.

Tabla 24. Determinación del descuento máximo sostenible

Concepto	% del costo directo	Valor	% del presupuesto oficial	Soporte
Utilidad (U)	5,00 %	$181.290.510	3,66 %	Hoja de AIU
Imprevistos (I)	1,00 %	$36.258.102	0,73 %	Hoja de AIU
Margen reducible (MR = U + I)	**6,00 %**	**$217.548.612**	**4,39 %**	**Fórmula (1)**
(−) Erosión inflacionaria residual 2027 (ER)	−2,05 %	−$74.205.330	−1,50 %	Fórmula (2)
Descuento máximo sostenible (DMS)	**3,95 %**	**$143.343.281**	**2,89 %**	**Fórmula (3)**
(−) Margen prudencial: costo financiero y volatilidad de precios	−1,22 %	−$44.300.694	−0,89 %	c)
Umbral adoptado de descuento máximo	**2,73 %**	**$99.042.587**	**2,00 %**	**Decisión de la entidad**

El umbral se aplica sobre el valor total de la oferta, por lo que se fija como porcentaje del presupuesto oficial (2,00 %); su equivalente sobre el costo directo es 2,73 %.

Gráfica 18. Cascada del descuento máximo sostenible (% del presupuesto oficial)



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 24.

d) Coherencia con el escenario sin actualización. Si el presupuesto no se actualizara y la obra se ejecutara en 2027 con precios de febrero de 2026, la variación

de costos (7,00 % del costo directo) superaría el margen reducible (6,00 % del costo directo). En ese escenario cualquier descuento implicaría ejecutar a pérdida, por lo que el umbral del 2 % constituye un límite máximo y no un margen holgado; ello refuerza la recomendación del numeral 9.3.

e) Coherencia con los descuentos observados en el mercado. Los descuentos de los procesos de referencia (mediana 3,83 %, Tabla 20) son superiores al umbral adoptado, porque correspondieron a plazos más cortos y a presupuestos con precios vigentes. El umbral no impide ofertar descuentos mayores: obliga a justificarlos con condiciones objetivas, lo que protege la ejecución de una obra de doce meses frente a la erosión inflacionaria.

f) Inaplicabilidad del porcentaje general de la guía. El criterio absoluto de referencia de la guía (ofertas 20 % por debajo del costo estimado) exigiría a un oferente reducir su costo directo en más del 20 % por debajo de los precios del mercado, además de renunciar a toda su utilidad, lo cual no es técnica ni legalmente viable en esta obra. Por esa razón la entidad fija un valor mínimo aceptable propio, como lo permite la guía.

10.3 Regla aplicable en el proceso

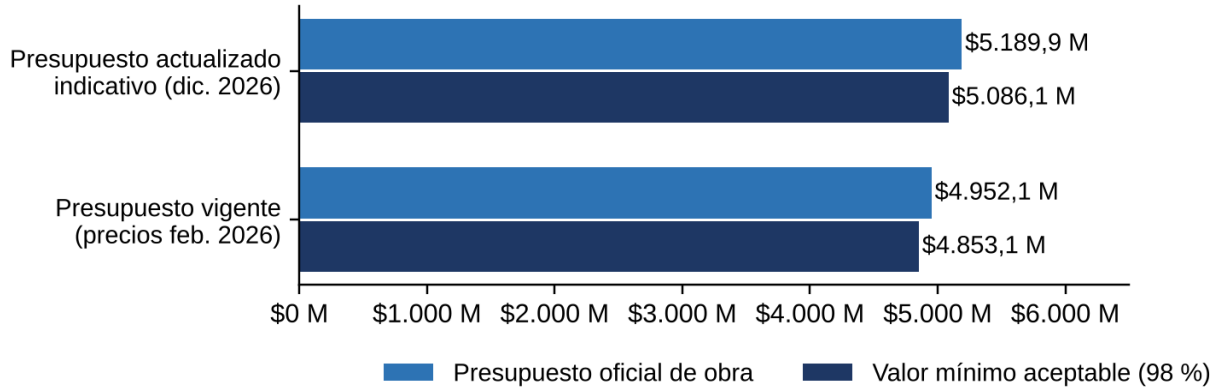
Valor mínimo aceptable (VMA) = 0,98 × Presupuesto oficial

Tabla 25. Valor mínimo aceptable según el presupuesto

Escenario	Presupuesto oficial de obra	Valor mínimo aceptable (98 %)	Descuento máximo (2 %)
Presupuesto vigente (precios febrero 2026)	$4.952.129.365	$4.853.086.778	$99.042.587
Presupuesto actualizado indicativo (diciembre 2026)	$5.189.942.425	$5.086.143.576	$103.798.849

El VMA definitivo se calculará sobre el presupuesto oficial que se publique con el pliego de condiciones.

Gráfica 19. Presupuesto oficial y valor mínimo aceptable por escenario



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 25.

1. Las ofertas con valor total corregido **igual o superior** al VMA se evaluarán conforme al método de ponderación económica del documento tipo.
2. Las ofertas con valor total corregido **inferior** al VMA (descuento mayor al 2 %) se presumirán artificialmente bajas. La entidad requerirá al oferente para que, dentro del plazo que fije el comité evaluador, justifique por escrito y en detalle el valor ofrecido.
3. La justificación deberá incluir, como mínimo: análisis de precios unitarios de los ítems con mayor reducción; cotizaciones vigentes de proveedores para los insumos principales (concreto, acero de refuerzo, estructura metálica, bloque, teja, cerámica, elevador, equipos eléctricos y de la red contra incendio); desagregación del AIU que demuestre la liquidación completa de las estampillas y contribuciones del proceso y de las prestaciones sociales con base en el SMMLV vigente; programación de obra y flujo de caja para los doce meses; y, cuando se aleguen, la prueba de condiciones objetivas propias (materiales o equipos propios, cercanía de su sede, contratos en ejecución en la zona).
4. Analizadas las explicaciones, el comité evaluador recomendará continuar con la evaluación de la oferta, si el valor responde a circunstancias objetivas que no ponen en riesgo el proceso ni el cumplimiento del contrato, o rechazarla, si el oferente no responde, responde de forma incompleta o sus explicaciones no demuestran la sostenibilidad del precio.
5. Si se reciben cinco o más ofertas, el comité aplicará adicionalmente, como verificación, el método relativo de la guía de la ANCP–CCE (mediana menos desviación estándar); prevalecerá el VMA del 2 % como criterio de la entidad.

El umbral no produce el rechazo automático de las ofertas: activa el deber de requerir y analizar las explicaciones del oferente, en los términos del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 y del principio de selección objetiva.

11. PERSPECTIVA FINANCIERA Y ORGANIZACIONAL

Los requisitos habilitantes financieros y organizacionales son los fijados en la Matriz 2 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, versión 2, para el sector educativo, cuyo uso es obligatorio. La entidad no puede modificarlos; este estudio verifica que resulten proporcionales al valor y al plazo del contrato.

Tabla 26. Indicadores financieros y organizacionales – Matriz 2 (infraestructura social V2)

Indicador	Fórmula	Valor exigido
Índice de liquidez	Activo corriente / Pasivo corriente	Mayor o igual al valor de la Matriz 2
Índice de endeudamiento	Pasivo total / Activo total	Menor o igual al valor de la Matriz 2
Razón de cobertura de intereses	Utilidad operacional / Gastos de intereses	Mayor o igual al valor de la Matriz 2
Rentabilidad del patrimonio	Utilidad operacional / Patrimonio	Mayor o igual al valor de la Matriz 2
Rentabilidad del activo	Utilidad operacional / Activo total	Mayor o igual al valor de la Matriz 2
Capital de trabajo	Activo corriente − Pasivo corriente	Mayor o igual al capital de trabajo demandado de la Matriz 2

Fuente: ANCP–CCE, documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, versión 2 (Resolución 539 de 2025). Los valores numéricos se transcribirán al pliego desde la Matriz 2 – sector educativo vigente a la fecha de publicación, según el rango de presupuesto del proceso y la condición de Mipyme del proponente.

- **Proponentes plurales:** los indicadores se calculan con la suma de los componentes de cada integrante, en la forma prevista por el documento tipo.
- **Fuente de la información:** Registro Único de Proponentes vigente y en firme, conforme al documento tipo.
- **Capacidad residual:** el proponente deberá acreditar una capacidad residual de contratación igual o superior a la exigida por el documento tipo para el presupuesto y el plazo de doce meses del proceso.
- **Experiencia:** se acreditará conforme a la Matriz 1 – Experiencia sector educativo del documento tipo, en construcción de edificaciones del sector educativo o institucionales, con los criterios diferenciales para Mipyme y empresas de mujeres.
- **Factores de evaluación:** los del documento tipo V2 (factor económico, factor de calidad, criterios sociales y ambientales, apoyo a la industria nacional, vinculación de personas con discapacidad y demás incentivos). Como factor de calidad se sugiere el plan de calidad de la obra, por la importancia del control del concreto estructural, de la estructura metálica y de la puesta en marcha de las redes técnicas.

- **Proporcionalidad:** el capital de trabajo y la capacidad residual deben permitir financiar al menos un mes y medio de obra, dado que el ritmo mensual de inversión es del orden de $413 millones y los pagos se hacen por actas.

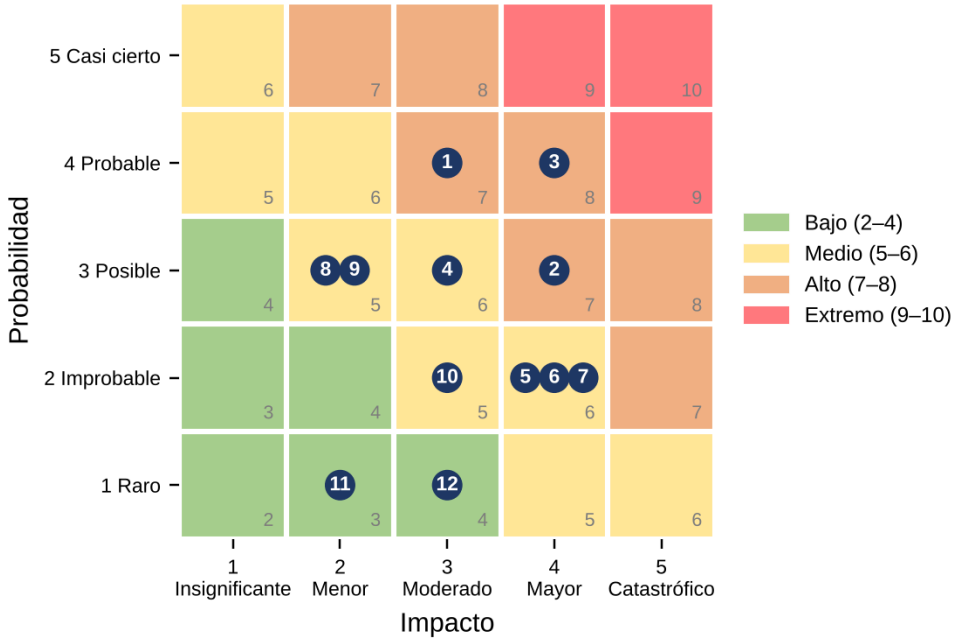
12. ANÁLISIS DE RIESGOS

Los riesgos se identificaron y valoraron conforme al Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo de la ANCP–CCE. La valoración suma la probabilidad (1 raro a 5 casi cierto) y el impacto (1 insignificante a 5 catastrófico): 2–4 bajo, 5–6 medio, 7–8 alto y 9–10 extremo. Los riesgos de mayor valoración son la incompatibilidad del plazo del convenio con el plazo de la obra, la variación de precios de la vigencia 2027 y la presentación de ofertas artificialmente bajas.

Tabla 27. Matriz de riesgos previsibles

La Matriz 3 – Riesgos incluye los Riesgos que se pueden presentar durante la ejecución del Contrato. Esta Matriz describe cada uno de los Riesgos, la consecuencia de su ocurrencia, a quien se le asigna, cual es el tratamiento en caso de ocurrencia y quién es el responsable del tratamiento, entre otros aspectos.

Gráfica 20. Mapa de calor de los riesgos previsibles (probabilidad × impacto)



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 27.

12.1 Garantías

El contratista constituirá las garantías que establece el documento tipo: seriedad de la oferta; cumplimiento; pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; estabilidad y calidad de la obra, por un término **no inferior a cinco (5) años** contados desde el recibo a satisfacción, conforme al artículo 2.2.1.2.3.1.14 del Decreto 1082 de 2015; y responsabilidad civil extracontractual. Los porcentajes y vigencias serán los fijados en el pliego de condiciones, conforme a los artículos 2.2.1.2.3.1.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015, y el Departamento de Santander (NIT 890.201.235-6) deberá figurar como asegurado o beneficiario, según lo exige el convenio interadministrativo.

Por tratarse de una edificación educativa nueva de dos niveles, con estructura de concreto reforzado de ocupación especial (grupo de uso III de la NSR-10) y elevador, no se justifica técnicamente reducir la vigencia de cinco años de la garantía de estabilidad y calidad, a diferencia de las soluciones individuales de pequeña escala.

13.1CONCLUSIONES

a) **Mercado.** La construcción de edificaciones se contrae (−3,2 % anual en el segundo trimestre de 2026) mientras las obras civiles crecen, en un entorno de inflación al alza (6,24 % a agosto de 2026) y de fuerte aumento del costo laboral (SMMLV +23 % en 2026), que estrecha los márgenes de la obra a precio fijo.

b) **Necesidad del servicio.** La cobertura neta de Concepción (80,07 % en 2024) está 12,9 puntos por debajo de la de Santander (92,94 %) y 5,0 puntos por debajo de la nacional (85,03 %). La Escuela Gabriela Mistral es la sede de mayor matrícula de las 31 del municipio y una de sus dos sedes oficiales urbanas; hoy atiende 187 estudiantes frente a una capacidad de diseño de cerca de 320 cupos, cuya proyección de matrícula debe quedar soportada en los estudios previos.

c) **Modalidad.** La licitación pública con documentos tipo de infraestructura social V2 – sector educativo es la modalidad aplicable y la utilizada por todas las entidades de referencia; el proceso no puede limitarse a Mipyme y está cubierto por el Acuerdo con Guatemala y la Decisión 439 de la CAN.

d) **Oferta.** Existe oferta suficiente en Santander para garantizar pluralidad: los procesos similares de $1.200 a $5.100 millones registraron entre 19 y 68 respuestas.

e) **Presupuesto.** El presupuesto oficial de $4.952.129.365 ($3.312.062 por m² construido) es consistente con el alcance técnico; su AIU no tiene holguras y las estampillas y contribuciones equivalen al 20,40 % del costo directo.

f) **Plazo.** El plazo técnico de la obra es de doce (12) meses.

g) **Cambio de vigencia.** Si la obra se ejecuta en 2027 con precios de febrero de 2026, el incremento del costo directo (7,00 %) superaría el margen de utilidad e imprevistos (6,00 % del costo directo).

h) **Precio artificialmente bajo.** El descuento máximo sostenible es del 2,89 % y la entidad adopta un umbral del 2 %. Las ofertas con valor inferior al 98 % del presupuesto oficial se presumirán artificialmente bajas y se someterán al requerimiento y análisis del artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015.

i) **Riesgos.** Los riesgos de mayor valoración son el plazo del convenio, la variación de precios de la vigencia 2027 y las ofertas artificialmente bajas, todos tratados en este estudio; los demás se mitigan con la sede temporal, el plan de calidad, el SG-SST y las garantías del documento tipo.

FUENTES CONSULTADAS

- ANCP–Colombia Compra Eficiente. Guía para la Elaboración de Estudios del Sector, V2 (15/08/2025).
- ANCP–Colombia Compra Eficiente. Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación, CCE-EICP-GI-27 (16/12/2024).
- ANCP–Colombia Compra Eficiente. Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social, versión 2, y memoria justificativa (septiembre de 2025). https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Memoria-justificativa-DT-Licitacion-V2.pdf
- ANCP–Colombia Compra Eficiente. Anexo memoria justificativa – Informe sectorial (2025). https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Anexo-memoria-justificativa-Informe-sectorial.pdf
- Ámbito Jurídico (19/09/2025). Nuevos documentos tipo para licitaciones de infraestructura social.

https://www.ambitojuridico.com/noticias/comercial/nuevos-documentos-tipo-para-licitaciones-de-infraestructura-social

- ANCP–Colombia Compra Eficiente. Umbrales de acuerdos comerciales 2026–2027 y Manual para el manejo de los Acuerdos Comerciales.
- SECOP II – Procesos de contratación, conjunto de datos abiertos p6dx-8zbt. https://www.datos.gov.co (consulta del 1 de octubre de 2026).
- FMI. Actualización de las Perspectivas de la economía mundial, julio de 2026, y enero de 2026.
- DANE. Producto Interno Bruto, IV trimestre de 2025, I y II trimestre de 2026; Indicadores económicos alrededor de la construcción, II trimestre de 2026.
- DANE. Índice de Precios al Consumidor (diciembre 2025, febrero y agosto de 2026) e ICOCED (2025).
- DANE. Proyecciones de población municipal 2026.
- DANE. Educación Formal (EDUC) 2024, boletín técnico (30/04/2026). https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EDUC/bol-EDUC-2024.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas en educación en preescolar, básica y media por departamento (ji8i-4anb) y por municipio (nudc-7mev), 2011–2024. https://www.datos.gov.co (consulta del 2 de octubre de 2026).
- Ministerio de Educación Nacional. Sedes educativas de preescolar, básica y media (x5ay-984n), vigencia 2019. https://www.datos.gov.co (consulta del 2 de octubre de 2026).
- Ministerio de Educación Nacional – SINEB. Ficha del indicador Tasa de cobertura neta (2023–2024). https://portalsineb.mineducacion.gov.co/1782/articles-412165_cobertura_01.pdf
- Gobernación de Santander (19/01/2026). Santander inicia el calendario escolar 2026 con Matriculatón y PAE. https://santander.gov.co/publicaciones/11387/
- Vanguardia (18/01/2026). Regreso a clases en Santander: se esperan cerca de 300.000 estudiantes en colegios públicos (cifras de la Secretaría de Educación de Santander).
- Banco de la República. Decisión de la Junta Directiva del 30 de septiembre de 2026; Informe de Política Monetaria de julio de 2026; Encuesta Mensual de Expectativas, septiembre de 2026.
- Ministerio del Trabajo. Decreto 0159 del 19 de febrero de 2026 (salario mínimo 2026).
- Departamento de Santander. Estudios previos, acto de justificación, invitación, informe de evaluación y convenio interadministrativo para la construcción de la Escuela Gabriela Mistral Sede B (agosto de 2026).

- Municipio de Concepción. Presupuesto General v14, APU, AIU, presupuesto de interventoría, factor multiplicador y PMA (febrero de 2026); cronograma, Guía ejecutiva, memoria descriptiva y certificado de precios de mercado del proyecto.

CRISTIAN ELICEO OLEJUA BETANCOURTH
Secretario de Planeación e Infraestructura Física – M.P. 68202-315309 STD
Aprobó

Anexos
Cotizaciones de materiales
Certificación de precios expedida por la oficina de planeación