



FORMATO PQRS

PLANEACIÓN CONTRACTUAL – Noción – Obligación de las entidades – Ley 80 de 1993

La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultado el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

[...] el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar planeación en la etapa precontractual, esto con el fin de que los Procesos de Contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en su consecución.

ESTUDIOS DE MERCADO – Finalidad – Recomendaciones – Colombia compra eficiente – Guía de elaboración de estudios del sector

[...] este permite comprender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial de la contratación, el cual comprende la realización de un análisis de los diferentes precios de los bienes o servicios a contratar que se registran en el mercado, los cuales pueden consultarse a través de mecanismos como la solicitud de cotizaciones, la consulta de bases de datos especializadas y el análisis de precios históricos. Este estudio de mercado debe responder claramente a las dinámicas de precio y, de esta manera, establecer el presupuesto oficial del proceso de contratación. De esta forma, se tiene que, la Guía de Elaboración de Estudios del Sector en el numeral 1.3.4, propone a las Entidades Estatales los siguientes mecanismos para elaborar el estudio de precios de mercado: i) Revisión de precios por solicitud de cotizaciones [...]. ii) verificarse la ocurrencia de circunstancias que eventualmente pueden distorsionar los precios del mercado [...]. iii) Revisión de bases de datos especializadas. iv) Revisión de precios históricos [...]

ESTUDIOS DEL SECTOR – Estudios de mercado – Decreto 1600 de 2024 – Deber de publicación

[...] pese a que el literal c) del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1600 dispuso que “[e]n la elaboración del análisis de mercado para fijar los precios, deberán realizarse estudios públicos y abiertos [...]”, esto no genera como tal una nueva responsabilidad para las Entidades Estatales respecto del principio de publicidad, pues de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, estas ya contaban con la obligación de publicar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación



FORMATO PQRS

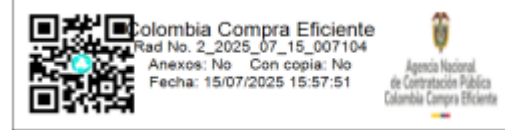
[...]”, es decir toda la información que produzcan durante el desarrollo de dichos procesos, donde claramente se encuentra el estudio del sector y en su defecto, el estudio de mercado en el que podrá observarse la metodología aplicada por las entidades para fijar el precio de sus contratos.

Lo anterior, guarda su fundamento en que, más allá del cumplimiento de la normativa contractual, “los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliego de condiciones, los pliegos de condiciones, y el contrato” , por lo que deben publicarse en la etapa precontractual. Así pues, los estudios previos son necesarios antes de la celebración del contrato, pues fundamentan las condiciones que la Entidad Estatal exige en su Proceso de Contratación.



FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 15 de julio de 2025



Señor
Oscar Mauricio Bello Rico
osmaberi@hotmail.com
Ciudad

Concepto C-818 de 2025

Temas: PLANEACIÓN CONTRACTUAL – Noción – Obligación de las entidades – Ley 80 de 1993 / ESTUDIOS DE MERCADO – Finalidad – Recomendaciones – Colombia compra eficiente – Guía de elaboración de estudios del sector / ESTUDIOS DEL SECTOR – Estudios de mercado – Decreto 1600 de 2024 – Deber de publicación

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_06_19_006115

Estimado Señor Bello:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha del 19 de junio de 2025, en la que realiza la siguiente consulta:

“1. ¿La revisión de precios históricos de contratos celebrados anteriormente a fin de estimar el valor de un futuro contrato estatal, es un estudio público y abierto, al tenor de lo señalado en el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024?”



FORMATO PQRS

2. ¿Pueden o no las entidades utilizar la revisión de precios históricos como forma de estimar el valor de un contrato estatal en sus estudios previos, y a su vez cumplir con lo señalado en el artículo 2.1.4.3.2.1. del Decreto 1600 de 2024?" [sic]

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, le informamos que la misma será atendida desde los siguientes interrogantes: i) De acuerdo con lo establecido en el literal c) del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1600 de 2024, ¿Cómo deben las Entidades Estatales realizar el análisis del mercado con el fin de fijar el precio de manera objetiva?; y según lo dispuesto en la referida norma ii) ¿Los mecanismos empleados por las Entidades Estatales para la realización de los estudios de mercado se consideran públicos y abiertos?

2. Respuesta:

i) La normativa en materia de contratación estatal establece la obligatoriedad de realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del



FORMATO PQRSD

Proceso de Contratación, no obstante, no determina un procedimiento específico para efectuar dicho análisis, por lo que, las Entidades Estatales en el marco del principio de autonomía, se encuentran facultadas para determinar las metodologías que aplicarán para realizar el estudio de mercado respecto del proceso de selección que pretendan adelantar, esto, claramente, bajo la observancia de las reglas dispuestas en las normas generales aplicables a la contratación pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, entre otras–, a fin de que se realice un análisis integral de planeación que sirva de sustento a la decisión de dar inicio a un Proceso de contratación.

En ese sentido, es de menester precisar que esta Agencia en el marco de sus funciones y competencias, puso a disposición de los interesados la “Guía para la elaboración de estudios del sector” en la que recomienda a las Entidades Estatales unos mecanismos para la elaboración del estudio del mercado –el cual hace parte del estudio del sector–, con el fin de que estas puedan comprender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial. Dichos mecanismos son: i) revisión de precios por solicitud de cotizaciones; ii) revisión de bases de datos especializadas; y iii) revisión de precios históricos.

ii) Resulta a bien aclarar que, pese a que el literal c) del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1600 dispuso que “[e]n la elaboración del análisis de mercado para fijar los precios, deberán realizarse estudios públicos y abiertos [...]”, esto no genera como tal una nueva responsabilidad para las Entidades Estatales respecto del principio de publicidad, pues de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, estas ya contaban con la obligación de publicar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación [...]”, es decir toda la información que produzcan durante el desarrollo de dichos procesos, donde claramente se encuentra el estudio del sector y en su defecto, el estudio de mercado en el que podrá observarse la metodología aplicada por las entidades para fijar el precio de sus contratos.

Finalmente, debe advertirse que, el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la realización de los estudios de mercado, corresponde a un asunto que debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como



FORMATO PQRS

juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

3. Razones de la respuesta

La respuesta anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, esto, para determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultado por ejemplo, el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

En ese sentido, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en adelante EGCAP, contiene disposiciones que exigen a las Entidades Estatales el deber de realizar planeación en la etapa precontractual, esto, con el objetivo de que los Procesos de Contratación satisfagan las necesidades de la Administración, cumplan sus fines, logren la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y permitan la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran en su consecución. En relación con el valor del futuro contrato y su correlativo respaldo presupuestal, se tienen, por ejemplo, las siguientes reglas derivadas de la aplicación del principio de economía previsto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993:

"[...]

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

[...]

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea



FORMATO PQRS

contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios.

14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados [...]”.

Lo anterior, le permitirá a la Entidad identificar desde el punto de vista técnico y financiero el objeto del contrato, las particularidades de su ejecución, los potenciales proponentes, requisitos mínimos para evaluar la idoneidad del contratista, así como analizar todas las variables que puedan afectar el procedimiento de selección, celebración y ejecución del contrato. Tal es la importancia de los estudios y documentos previos, que su deficiencia o ausencia, “genera prácticas indebidas, revocatoria de actos administrativos de apertura, declaratorias de desierto de procesos de selección, comisión de faltas disciplinarias, mayores costos o mayor permanencia de la obra y, en general, el fracaso en la ejecución de contratos estatales”¹.

Ahora bien, pese a que la normativa en materia de contratación estatal establece la obligatoriedad de realizar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación, no determina un procedimiento

¹ DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59.



FORMATO PQRS

específico para efectuar dicho análisis, por lo que, las Entidades Estatales en el marco del principio de autonomía, se encuentran facultadas para determinar las metodologías que aplicarán para realizar el estudio de mercado respecto del proceso de selección que pretendan adelantar, esto, claramente, bajo la observancia de las reglas dispuestas en las normas generales aplicables a la contratación pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, entre otras–, a fin de que se realice un análisis integral de planeación que sirva de sustento a la decisión de dar inicio a un Proceso de contratación.

En ese sentido, se destaca que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el ejercicio de las facultades conferidas por el Legislador, particularmente en las establecidas en el artículo 3.2 del Decreto Ley 4170 de 2011 y el inciso primero del artículo 2.2.1.2.5.2 del Decreto 1082 de 2015, emitió la “Guía para la Elaboración de los Estudios del Sector”², documento este, que sirve de apoyo para entender el mercado del bien, obra o servicio que la Entidad Estatal pretende adquirir para diseñar el Proceso de Contratación con la información necesaria para alcanzar los objetivos de eficacia, eficiencia, economía, promoción de la competencia y manejo del riesgo.

La referida guía constituye un insumo para realizar el estudio del sector relativo al Proceso de Contratación, ya que comprende pautas sobre los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta y constituye un instrumento de orientación, por lo que –al carecer de fuerza vinculante– su aplicación no exime a las entidades de acatar las normas vigentes. De este modo, la Guía contiene recomendaciones generales por lo que no debe aplicarse de manera mecánica, pues la profundidad del estudio del sector depende de la complejidad y particularidades de cada Proceso de Contratación.

Sin embargo, en lo que respecta al estudio del mercado – el cual hace parte del estudio del sector– es preciso indicarle que, este permite comprender la dinámica de los precios y establecer el presupuesto oficial de la contratación, el cual comprende la realización de un análisis de los diferentes precios de los bienes o servicios a contratar que se registran en el mercado, los cuales pueden consultarse a través de mecanismos como la solicitud de cotizaciones, la

² Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía de Elaboración de Estudios del Sector. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/2022-Guia-para-la-elaboracion-de-Estudios-de-Sector-CCE-EICP-GI-18.pdf>



FORMATO PQRS

consulta de bases de datos especializadas y el análisis de precios históricos. Dicho estudio debe corresponder claramente a las dinámicas de precio, y de esta manera, establecer el presupuesto oficial del Proceso de Contratación. De esta forma, esta Agencia en los numerales 1.3.4 de la "Guía para la Elaboración de los Estudios del Sector", propone a las Entidades Estatales los siguientes mecanismos para elaborar el estudio de precios de mercado:

- i) Revisión de precios por solicitud de cotizaciones: requerir a los potenciales proveedores de los bienes o servicios para que remitan la información necesaria para determinar, entre otros aspectos, el valor del servicio o del bien correspondiente. Para estos efectos, se sugiere incluir en la comunicación toda aquella información pertinente del contrato a ejecutar que permita a los potenciales proveedores estructurar una cotización integral y ajustada a las necesidades de la Entidad, como por ejemplo, especificaciones técnicas del bien o servicio a contratar, plazo del contrato, así como toda aquella información relevante que incida en el precio del bien o servicio.

Al recibir las cotizaciones, debe verificarse la ocurrencia de circunstancias que eventualmente pueden distorsionar los precios del mercado, como ofertas especiales de almacenes de cadena, fenómenos de escasez o abundancia del producto, entre otros aspectos.

- ii) Revisión de bases de datos especializadas: se adelanta cuando por las condiciones del mercado del bien o servicio a contratar se requiera, y el responsable deberá dejar constancia de las consultas realizadas y de los precios que soportan su estudio. Las bases de datos consultadas deben ser especializadas y representativas en el mercado del bien o servicio a contratar.
- iii) Revisión de precios históricos: para emplear el mecanismo se sugiere verificar la variación de los precios históricos derivados del índice de precios al consumidor en cada año, examinando si se han presentado fenómenos económicos que hayan implicado fluctuaciones importantes en el comercio del bien o servicio. Las características del bien o servicio deben ser las mismas entre una contratación y otra.

En ese orden de ideas, el análisis del sector parte de un estudio desde una perspectiva multidisciplinaria, que implica los aspectos generales del mercado, el análisis de la demanda y de la oferta, así como el estudio del mercado que permite a la entidad entender el mercado del bien, obra o servicio que pretenden adquirir, así como identificar los factores que inciden en el valor del contrato,



FORMATO PQRS

tales como el análisis de precios, las cargas tributarias, la tasa de cambio, las garantías, los gastos de transporte, etc. Este análisis se debe consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información soporte de estos.

Ahora bien, y atendiendo al objeto de su consulta, es de menester precisar que, pese a que el literal c) del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1600 dispuso que “[e]n la elaboración del análisis de mercado para fijar los precios, deberán realizarse estudios públicos y abiertos [...]”, esto no genera como tal una nueva responsabilidad para las Entidades Estatales respecto del principio de publicidad, pues de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, estas ya contaban con la obligación de publicar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP “[...] los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación [...]”, es decir toda la información que produzcan durante el desarrollo de dichos procesos, donde claramente se encuentra el estudio del sector y en su defecto, el estudio de mercado en el que podrá observarse la metodología aplicada por las entidades para fijar el precio de sus contratos.

Lo anterior, guarda su fundamento en que, más allá del cumplimiento de la normativa contractual, “los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliego de condiciones, los pliegos de condiciones, y el contrato”³, por lo que deben publicarse en la etapa precontractual. Así pues, los estudios previos son necesarios antes de la celebración del contrato, pues fundamentan las condiciones que la Entidad Estatal exige en su Proceso de Contratación.

Finalmente, debe advertirse que, el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la realización de los estudios de mercado, corresponde a un asunto que debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados

³ “Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (...)”.



FORMATO PQRS

de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse a un asunto particular y concreto, esta Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993. Artículo 25
- Decreto 1082 de 2015. Artículos 2.2.1.1.2.1.1, 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.1.1.7.1 y 2.2.1.2.5.2 inciso 1.
- Decreto Ley 4170 de 2011
- Decreto 1600. Artículo 2.1.4.3.2.1, literal c)
- Guía para la Elaboración de Estudios de Sector. Disponible [aquí](#)
- DEIK ACOSTAMADIEDO, Carolina, Guía de Contratación Estatal: Deber de planeación y modalidades de selección, Buenos Aires, 2015, p. 59

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre el deber de elaborar análisis del sector frente a procesos de contratación, se pronunció esta Subdirección en los conceptos 2202013000000037 del 7 de enero de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020 y C-148 de 2021. Igualmente, se reiteran los Conceptos C-387 del 23 de junio de 2020, C-415 del 7 de julio de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-671 de 2020 de 23 de noviembre de 2020, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-742 del 27 de diciembre de 2021, C-519 del 13 de septiembre de 2022, C-716 del 15 de noviembre de 2022, C-856 del 13 de diciembre de 2022, C-235 del 5 de julio de 2023, C-124 del 24 de julio de 2024, C-168 del 25 de julio 2024, C-258 del 12 de agosto de 2024, C-255 del 14 de agosto de 2024, C-297 del 11 de septiembre de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de



FORMATO PQRSD

la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace:
<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Nasly Yeana Mosquera Rivas
Analista T2-06 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan Carlos Gonzáles Vásquez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE