

CIRCULAR EXTERNA 5 DE 2013

(septiembre 16)

Diario Oficial No. 48.923 de 24 de septiembre de 2013

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

<NOTA DE VIGENCIA: Reemplazada por la Circular [8](#) de 2013>

Para: Entidades del Estado

Asunto: Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Proceso de Contratación

Resumen de Notas de Vigencia

NOTAS DE VIGENCIA:

- Reemplazada por la Circular [8](#) de 2013, 'Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo e

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– en cumplimiento de s del Decreto número 1510 de 2013 presenta el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo

Muy atentamente,

La Directora General,

MARÍA MARGARITA ZULETA GONZÁLEZ.

Referencia Normativa

Artículo [17](#) y literal a) del numeral 2 del artículo [159](#) del Decreto número 1510 de 2013.

Artículo 3o del Decreto número 4170 de 2011.

Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación (Versión 1)

Introducción

A. Riesgos en el Proceso de Contratación

B. Estructura de la administración de Riesgos

1. Establecer el contexto

2. Identificar y clasificar los Riesgos

3. Evaluar y calificar los Riesgos

4. Asignación y tratamiento de los Riesgos

5. Monitorear los Riesgos

C. ¿Qué se debe incluir en los documentos del Proceso de Contratación y en la audiencia de asigna

Introducción

Colombia Compra Eficiente presenta este Manual de Administración de Riesgos para el Proceso de

El artículo 4o de la Ley 1150 de 2007 establece que la Entidad Estatal debe “incluir la estimación, el Decreto-ley 4170 de 2011 establece dentro del objetivo de Colombia Compra Eficiente optimizar la y no solamente el Riesgo del equilibrio económico del contrato. Así lo entendió el Gobierno Nacional herramientas para la adecuada identificación de Riesgos de la contratación pública y su cobertura”²

En la literatura internacional sobre el tema el Riesgo en las adquisiciones se define como los eventos partes involucradas en el Proceso de Contratación³.

De esta manera, uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública es el manejo de hasta la terminación del plazo, la liquidación del contrato, el vencimiento de las garantías de calidad económico del contrato.

El Decreto número 1510 de 2013 define Riesgo como un evento que puede generar efectos adversos. El Decreto número 1510 establece que la Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Colombia Compra Eficiente.

El Decreto número 1510 de 2013 se refiere al Riesgo previsible puesto que es un concepto que se de Colombia Compra Eficiente presenta este Manual de Administración de Riesgos para el Proceso de Contratación de manejo y en la Gestión de Riesgos en el Proceso de Contratación y el cual tiene en cuenta el Documento

Definiciones

Las expresiones utilizadas en el presente documento con mayúscula inicial deben ser entendidas como requiera el contexto en el cual son utilizados. Los términos no definidos deben entenderse de acuerdo

A. Riesgos en el Proceso de Contratación

Las Entidades Estatales para reducir la exposición del Proceso de Contratación frente a los diferentes siguientes aspectos: (a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado de la eficacia del Proceso de Contratación, es decir que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que

Un manejo adecuado del Riesgo permite a las Entidades Estatales: (i) proporcionar un mayor nivel de contingencias del Proceso de Contratación; (iii) incrementar el grado de confianza entre las partes con

B. Estructura de la Administración de Riesgos

La Administración de Riesgos es el conjunto de procesos dirigidos a proteger a la Entidad Estatal de su impacto en el Proceso de Contratación⁶.

Colombia Compra Eficiente propone administrar los Riesgos del Proceso de Contratación siguiendo

1. Establecer el contexto en el cual se adelanta el Proceso de Contratación.
2. Identificar y clasificar los Riesgos del Proceso de Contratación.
3. Evaluar y calificar los Riesgos.
4. Asignar y tratar los Riesgos.
5. Monitorear y revisar la gestión de los Riesgos.

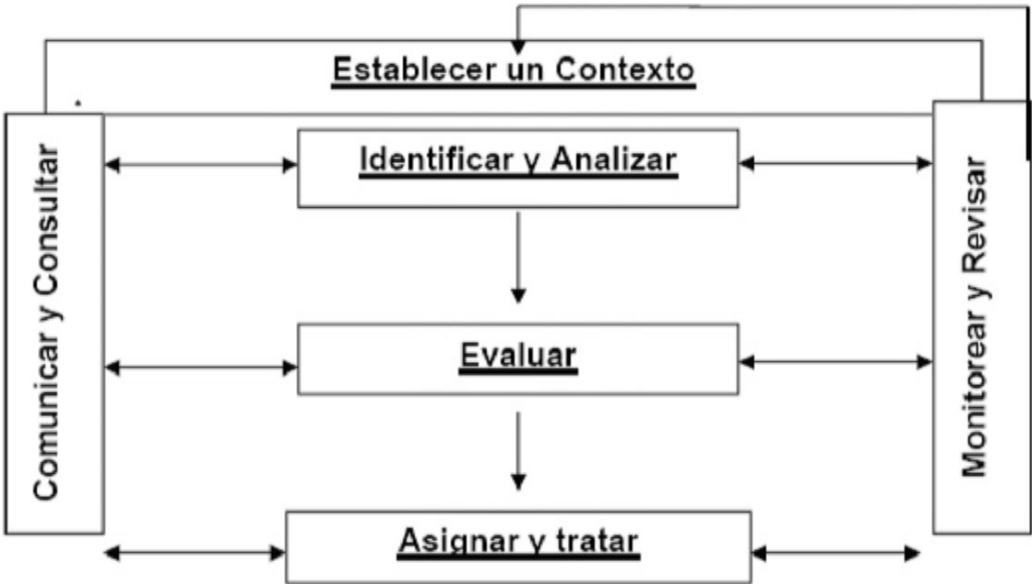
Colombia Compra Eficiente recomienda a las Entidades Estatales elaborar la matriz de la Tabla 1 q
estimada, su impacto, la parte que debe asumir el Riesgo, los tratamientos que se puedan realizar y

Tabla 1 - Matriz de Riesgos

No	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	Descripción (Qué puede pasar y, cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Calificación total	Priorid.
----	-------	--------	-------	------	--	---	--------------	---------	-----------------------	----------

- 1
- 2
- 3

Colombia Compra Eficiente adoptó la metodología de que trata la presente guía con base en el Está



A continuación se presenta la descripción paso a paso de la metodología que Colombia Compra Efi

1. Establecer el contexto

El punto inicial es identificar el contexto en el cual interactúa la Entidad Estatal para conocer el am
(iii) los Riesgos del Proceso de Contratación en particular.

En este paso la Entidad Estatal debe identificar los aspectos que se mencionan a continuación y los

- El objeto del Proceso de Contratación.
- Los partícipes del Proceso de Contratación.
- La ciudadanía que se beneficia del Proceso de Contratación.
- La capacidad de la Entidad Estatal entendida como la disponibilidad de recursos y conocimientos
- La suficiencia del presupuesto oficial del Proceso de Contratación.

- Las condiciones geográficas y de acceso del lugar en el cual se debe cumplir el objeto del Proceso.
- El entorno socio ambiental.
- Las condiciones políticas.
- Los factores ambientales.
- El sector del objeto del Proceso de Contratación y su mercado.
- La normativa aplicable al objeto del Proceso de Contratación.
- Experiencia propia y de otras Entidades Estatales en Procesos de Contratación del mismo tipo.

2. Identificar y clasificar los Riesgos

Una vez establecido el contexto, la Entidad Estatal debe identificar e incluir en la matriz propuesta

Esta identificación de los Riesgos puede partir además de fuentes como por ejemplo los planes estratégicos, los estudios de mercado, los paneles de expertos cuando la complejidad del Proceso de Contratación lo exige, análisis DOFA (E

En este paso la Entidad Estatal debe contar con el personal responsable misionalmente del Proceso

Una vez identificados los Riesgos del Proceso de Contratación, la Entidad Estatal debe clasificarlos:

Clase:

- General: es un Riesgo de todos los Procesos de Contratación adelantados por la Entidad Estatal, y
- Específico: es un Riesgo propio del Proceso de Contratación objeto de análisis.

Fuente:

- Interno: es un Riesgo asociado a la operación, capacidad, o situación particular de la Entidad Estatal.
- Externo: es un Riesgo del sector del objeto del Proceso de Contratación, o asociado a asuntos no

Etapas:

- Planeación: la etapa de planeación está comprendida entre la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, los estudios previos y el proyecto de pliegos de condiciones o sus equivalentes. Dentro de las preguntas que se deben hacer son:

- (i) La modalidad de contratación es adecuada para el bien o servicio u obra necesitado.
- (ii) Los requisitos habilitantes son los apropiados para el Proceso de Contratación y es posible encontrarlos consistentes con el Proceso de Contratación y con el sector económico en el que actúan los posibles proveedores.
- (iii) El valor del contrato corresponde a los precios del mercado.
- (iv) La descripción del bien o servicio requerido es claro.
- (v) El Proceso de Contratación cuenta con las condiciones que garanticen la transparencia, equidad y competitividad.
- (vi) El estudio de mercado permite identificar los aspectos de oferta y demanda del mercado respecto al bien o servicio u obra a contratar.

- (vii) El diseño del Proceso de Contratación permite satisfacer las necesidades de la Entidad Estatal,
- Selección: la etapa de selección está comprendida entre el acto de Apertura del Proceso de Contratación y la selección del contratista. En esta etapa los Riesgos frecuentes son los siguientes:
 - (i) Falta de capacidad de la Entidad Estatal para promover y adelantar la selección del contratista, inexistencia de alguna inhabilidad o incompatibilidad.
 - (ii) Riesgo de colusión.
 - (iii) Riesgo de ofertas artificialmente bajas.
 - Contratación: Una vez adjudicado el contrato objeto del Proceso de Contratación, inicia la etapa de ejecución y publicación en el SECOP y el cumplimiento de los requisitos para el perfeccionamiento, ejecución y pago del contrato.
 - (i) Riesgo de que no se firme el contrato.
 - (ii) Riesgo de que no se presenten las garantías requeridas en los Documentos del Proceso de Contratación.
 - (iii) Riesgos asociados al incumplimiento de la publicación o el registro presupuestal del contrato.
 - (iv) Riesgos asociados a los reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen el perfeccionamiento del contrato.
 - Ejecución: la etapa de ejecución inicia una vez cumplidos los requisitos previstos para iniciar la ejecución del contrato. La etapa puede extenderse cuando hay lugar a garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o a condiciones de pago previstas en el contrato, permitiendo el logro del objeto del Proceso de Contratación; en consecuencia, los asociados al equilibrio económico del contrato, los asociados a la liquidación y terminación del contrato y aquellos que afectan la ejecución del contrato.
- Tipo:
- El Documento Conpes 3714 de 2011 clasifica los Riesgos de acuerdo con los siguientes tipos:
- Riesgos Económicos: son los derivados del comportamiento del mercado, tales como la fluctuación de los precios, la inflación, etc.
 - Riesgos Sociales o Políticos: son los derivados de los cambios de las políticas gubernamentales y de la estabilidad política.
 - Riesgos Operacionales: son los asociados a la operatividad del contrato, tales como la suficiencia de recursos humanos o técnicos inadecuados o insuficientes.
 - Riesgos Financieros: es (i) el Riesgo de consecución de financiación o Riesgo de liquidez para obtener los recursos, tales como plazos, tasas, garantías, contragarantías, y refinanciaciones entre otros.
 - Riesgos Regulatorios: derivados de cambios regulatorios o reglamentarios que afecten la ecuación del contrato.
 - Riesgos de la Naturaleza: son los eventos naturales previsibles en los cuales no hay intervención humana.
 - Riesgos Ambientales: son los derivados de las obligaciones legales o reglamentarias de carácter ambiental, tales como compensatorias, obligaciones de mitigación, tareas de monitoreo y control, entre otras.
 - Riesgos Tecnológicos: son los derivados de fallas en los sistemas de comunicación de voz y de datos, o de la obsolescencia tecnológica.

Por último, la Entidad Estatal debe describir cada uno de los Riesgos y determinar las posibles consecuencias.

3. Evaluar y calificar los Riesgos

Una vez cumplidos los pasos a los que se refieren los numerales 1 y 2 anteriores, la Entidad Estatal evalúa el Proceso de Contratación y su probabilidad de ocurrencia. Esta evaluación tiene como fin asignar a los riesgos identificados y las acciones que se deban efectuar.

Para estimar el impacto y la probabilidad de ocurrencia de un evento que afecte de manera negativa el Proceso de Contratación, se consideran los siguientes factores:

- Registros anteriores de la ocurrencia del evento en Proceso de Contratación propios y de otras Entidades Estatales.
- Experiencia relevante propia y de otras Entidades Estatales.
- Prácticas y experiencia de la industria o el sector en el manejo del Riesgo identificado.
- Publicaciones o noticias sobre la ocurrencia del Riesgo identificado.
- Opiniones y juicios de especialistas y expertos.
- Estudios técnicos.

La Entidad Estatal debe evaluar los Riesgos combinando la probabilidad de ocurrencia y el impacto del evento, de acuerdo con lo siguiente:

(a) Asignar una categoría a cada Riesgo de acuerdo con la probabilidad de ocurrencia así: raro, improbable, posible, probable y casi cierto, de acuerdo con lo que se indica en la Tabla 2. La Entidad Estatal puede utilizar las fuentes de información sugeridas anteriormente para la evaluación de Riesgos.

Tabla 2 - Categoría del Riesgo

Probabilidad	Raro (puede ocurrir una vez cada 10 años)
Improbable (puede ocurrir ocasionalmente)	
Posible (puede ocurrir en cualquier momento futuro)	
Probable (probablemente va a ocurrir)	
Casi cierto (ocurre en la mayoría de circunstancias)	

(b) Determinar el impacto del Riesgo, utilizando la Tabla 3 analizando los siguientes criterios: (i) los costos adicionales o sobrecostos ocasionados por la ocurrencia del Riesgo como un porcentaje del valor total del presupuesto del contrato; y (ii) la dificultad para cumplir con el objeto contractual.

Tabla 3 - Impacto del Riesgo

Impacto

Calificación	Obstruye la ejecución del contrato de manera intrascendente.	Dificulta la ejecución del contrato de manera significativa, pero no impide su cumplimiento.	Insuficiente para cumplir con el objeto contractual.
Cualitativa			
Calificación Monetaria	Los sobrecostos no representan más del uno por ciento (1%) del valor del contrato.	Los sobrecostos no representan más del cinco por ciento (5%) del valor del contrato.	Los sobrecostos representan más del cinco por ciento (5%) del valor del contrato.
Categoría	Valoración	Valoración	Insignificante
			1

(c) Para cada Riesgo se deben sumar las valoraciones de probabilidad e impacto, para obtener la valoración final del Riesgo.

Tabla 4 – Valoración del Riesgo

Impacto						
Calificación Cualitativa		Obstruye la ejecución del contrato de manera intencional.	Dificulta la ejecución del contrato de manera baja, aplicando medidas mínimas se puede lograr el objeto contractual.	Afecta la ejecución del contrato sin alterar el beneficio para las partes.	Obstruye la ejecución del contrato sustancialmente pero aun así permite la consecución del objeto contractual.	Perturba la ejecución del contrato de manera grave imposibilitando la consecución del objeto contractual.
Calificación Monetaria		Los sobrecostos no representan más del uno por ciento (1%) del valor del contrato.	Los sobrecostos no representan más del cinco por ciento (5%) del valor del contrato.	Genera un impacto sobre el valor del contrato entre el cinco (5%) y el quince por ciento (15%).	Incrementa el valor del contrato entre el quince (15%) y el treinta por ciento (30%).	Impacto sobre el valor del contrato en más del treinta por ciento (30%).
Categoría	Valoración	Insignificante	Menor	Moderado	Mayor	Catastrófico
		1	2	3	4	5
Probabilidad	Raro (puede ocurrir excepcionalmente)	1	2	3	4	5
	Improbable (puede ocurrir ocasionalmente)	2	3	4	5	6
	Posible (puede ocurrir en cualquier momento futuro)	3	4	5	6	7
	Probable (probablemente va a ocurrir)	4	5	6	7	8
	Casi cierto (ocurre en la mayoría de circunstancias)	5	6	7	8	9

(d) Finalmente, la valoración completa del Riesgo permite establecer una categoría a cada uno de ellos.

Tabla 5 – Categoría del Riesgo

Valoración del Riesgo

8, 9 y 10

6 y 7

5

2, 3 y 4

Categoría

Riesgo extremo

Riesgo alto

Riesgo medio

Riesgo bajo

4. Asignación y tratamiento de los Riesgos

Una vez realizada la evaluación y calificación de cada uno de los Riesgos asociados al Proceso de (

- (a) Evitar el Riesgo, para lo cual debe decidir no proceder con la actividad que causa el Riesgo o bien transferirlo.
- (b) Transferir el Riesgo haciendo responsable a otra entidad quien asume las consecuencias de la misma, de acuerdo a las condiciones del contrato estableciendo con claridad quién es el responsable. El principio general es el de la ecuación contractual, entre otras.
- (c) Aceptar el Riesgo cuando no puede ser evitado ni ser transferido o el costo de evitarlo o transferirlo es mayor que el beneficio.
- (d) Reducir la probabilidad de la ocurrencia del evento, cuando el Riesgo debe ser aceptado. Para ello se deben implementar los siguientes procesos; (iii) establecer sistemas de aseguramiento de calidad en los contratos; (iv) especificar estándares de calidad; (v) incluir cláusulas penales o multas y sanciones; (vi) incluir cláusulas de garantía; (vii) incluir declaraciones y garantías del contratista; (viii) administrar la relación entre proveedores y contratistas.
- (e) Reducir las consecuencias o el impacto del Riesgo a través de planes de contingencia, en los términos del contrato, para lograr el cumplimiento del contrato.

La Entidad Estatal debe seleccionar la opción apropiada teniendo en cuenta el costo y el beneficio de cada una de las opciones permitidas, el mejor resultado es el que genera el menor costo y el mayor beneficio.

Generalmente las medidas para tratar los Riesgos son acciones o actividades específicas para responder a los riesgos (ver matriz), incluyendo acciones, cronogramas, recursos (personal, información) y presupuesto, reasignación de recursos.

La tarea más importante del manejo del Riesgo es la implementación del plan de tratamiento, lo cual debe contener la información básica del tratamiento de los Riesgos.

5. Monitorear los Riesgos

La Entidad Estatal debe realizar un monitoreo constante a los Riesgos del Proceso de Contratación y revisar si es necesario hacer ajustes al plan de tratamiento de acuerdo con las circunstancias.

Este monitoreo debe:

- (a) Garantizar que los controles son eficaces y eficientes en el diseño y en la operación.
- (b) Obtener información adicional para mejorar la valoración del Riesgo.
- (c) Analizar y aprender lecciones a partir de los eventos, los cambios, las tendencias, los éxitos y los fracasos.
- (d) Detectar cambios en el contexto externo e interno que puedan exigir revisión de los tratamientos.
- (e) Identificar nuevos Riesgos que pueden surgir.

Finalmente, la Entidad Estatal debe monitorear los Riesgos y revisar la efectividad y el desempeño de las actividades requeridas; (iii) señalar la forma de seguimiento (encuestas, muestras, etc.).

C. ¿Qué se debe incluir en los Documentos del Proceso de Contratación y en la audiencia de asignación?

La Entidad Estatal debe incluir en los Estudios Previos del Proceso de Contratación y en los pliegos de condiciones:

Esta misma matriz debe incluirse en el proyecto de Pliego de Condiciones o su equivalente y la información correspondiente a garantías, cláusulas penales o multas y sanciones, deben ser incluidos en el Pliego de Condiciones.

En los procesos de licitación pública, la Entidad Estatal debe adelantar una audiencia de asignación y revisar la asignación de los Riesgos.

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2013

* * *

1. Artículo [2o](#) del Decreto número 1510 de 2013.
2. Decreto-ley 4170 de 2011, artículo 1o y numeral 9 del artículo 12.
3. Dimitri, N., Piga, G. and Spagnolo, G., “Handbook of Procurement”, Cambridge University Press
4. Artículo [2o](#) del Decreto número 1510 de 2013.
5. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública, Departamento Nacional de Planeación
6. Risk Assessment and Management: Managing Risks in Products and Services Contracting, Departamento Nacional de Planeación
7. Las definiciones de los tipos de riesgos se han tomado textualmente del documento Conpes 3714



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de diciembre de 2020