

CIRCULAR EXTERNA 8 DE 2013

(diciembre 10)

Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

<Circular sustituida por la Circular Única de 2018>

Para: Entidades Estatales

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

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– en su función de ente está disponible en la página web www.colombiacompra.gov.co/manuales.

La presente versión reemplaza integralmente la anterior, expedida mediante la Circular número [5](#) de

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.

Anexo formato de control de modificaciones

Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación

Formato de control de modificaciones

Versión final: Versión M-ICR-01 del 9 de diciembre de 2013

Versión modificada: Versión 1 del 16 de septiembre de 2013

Ubicación en la versión modificada

Página 2, nota a pie de página 3	Corr
Página 3, literal (d) del título “A. Riesgos en el Proceso de Contratación”, párrafo segundo.	Inse
Página 3, segundo párrafo del título “A. Riesgos en el Proceso de Contratación”, numeral (i)	Inse
Página 4, Tabla 1	Carr
Página 4, Tabla 1	Carr
Página 4, Tabla 1	Carr
Página 4, Tabla 1	Carr
Página 4, Tabla 1	Carr
Página 6, subtítulo “Planeación”, primer párrafo	Inse
Página 7, subtítulo “Ejecución”	Elin
Página 7, subtítulo “Riesgos Financieros”	Carr
Página 8, primer párrafo que viene del subtítulo “Riesgos Financieros” de la página 7	Inse
Página 9, Tabla 2	Carr
Página 9, literal (b)	Inse
Ubicación en la versión modificada	
Página 10, Tabla 3, columna “Menor”, fila “Calificación Cualitativa”	Carr “Dif
Página 10, Tabla 3, columnas “Moderado” y “Mayor” , fila “Calificación Cualitativa”	Se in
Página 12, literal (a) del subtítulo “4. Asignación y tratamiento de los Riesgos”	Carr
Página 12, literal (b) del subtítulo “4. Asignación y tratamiento de los Riesgos”	Inse
Página 12, literal (c) del subtítulo “4. Asignación y tratamiento de los Riesgos”	Elin
Página 12, último párrafo, subtítulo “4. Asignación y tratamiento de los Riesgos”	Inse
Página 13, segundo párrafo	Inse
Página 13, segundo párrafo	Carr
Página 14, párrafo primero, del subtítulo “C. ¿Qué se debe incluir en los Documentos del Proceso de Contratación y en la audiencia de asignación de Riesgos?”	Elin

Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación

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, 1
4170 de 2011 establece dentro del objetivo de Colombia Compra Eficiente optimizar los recursos p
equilibrio económico del contrato. Así lo entendió el Gobierno Nacional al asignar en las funciones
riesgos de la contratación pública y su cobertura”², sin limitar esta función al riesgo derivado del ec

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

De esta manera, uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública es el manejo de
del plazo, la liquidación del contrato, el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición fin

El Decreto número [1510](#) de 2013 define Riesgo como un evento que puede generar efectos adversos y establece que la Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para ella.

El Decreto número [1510](#) de 2013 se refiere al Riesgo previsible puesto que es un concepto que se define como el evento que se presenta este Manual de Administración de Riesgos para el Proceso de Contratación dirigido a los funcionarios públicos. Los Riesgos en el Proceso de Contratación y el cual tiene en cuenta el Documento Conpes 3714 de 2011.

Definiciones

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

A. Riesgos en el Proceso de Contratación

Las Entidades Estatales para reducir la exposición del Proceso de Contratación frente a los diferentes riesgos, se debe tener en cuenta:

- a) Los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación, y

Un manejo adecuado del Riesgo permite a las Entidades Estatales:

- i) proporcionar un mayor nivel de transparencia en el Proceso de Contratación;
- ii) incrementar el grado de confianza entre las partes del Proceso de Contratación;
- iii) incrementar el grado de confianza entre las partes del Proceso de Contratación.

B. Estructura de la administración de Riesgos

La administración de Riesgos es el conjunto de procesos dirigidos a proteger a la Entidad Estatal de los riesgos que afectan el Proceso de Contratación.

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

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 que muestra el nivel de impacto, la parte que debe asumir el Riesgo, los tratamientos que se puedan realizar y las características de cada uno.

Tabla 1 - Matriz de Riesgos

Clase	Fuente	Etapa	Tipo	Descripción (Qué puede pasar y, cómo puede ocurrir)	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración del riesgo	Categoría
No									
1									
2									
3									

Colombia Compra Eficiente adoptó la metodología de que trata la presente guía con base en el Estándar ISO 31000. El proceso se divide en tres etapas: Establecer un Contexto, Comunicar y Consultar, y Monitorear y Revisar. Las actividades de las etapas son: Identificar y Analizar, Evaluar y Tratar, y Comunicar y Consultar.

A continuación se presenta la descripción paso a paso de la metodología que Colombia Compra Eficiente utiliza.

1. Establecer el contexto

El punto inicial es identificar el contexto en el cual interactúa la Entidad Estatal para conocer el ambiente del Proceso de Contratación en particular.

En este paso la Entidad Estatal debe identificar los aspectos que se mencionan a continuación y los clasificar en función de su importancia.

- 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 de Contratación.
- 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 los riesgos que se presentan en el Proceso de Contratación.

Esta identificación de los Riesgos puede partir además de fuentes, como por ejemplo los planes estratégicos de la Entidad Estatal, los informes de expertos cuando la complejidad del Proceso de Contratación lo exige, análisis DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas).

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

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

Clase:

- General: es un Riesgo de todos los Procesos de Contratación adelantados por la Entidad Estatal, independientemente de su naturaleza.
- 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 relacionados con el objeto del Proceso de Contratación.

Etapas:

– Planeación: la etapa de planeación está comprendida entre la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones y el proyecto de pliegos de condiciones o sus equivalentes. Dentro de las preguntas que la Entidad Estatal debe responder en esta etapa están:

- i) La modalidad de contratación es adecuada para el bien servicio u obra necesitado;
- ii) Los requisitos habilitantes son los apropiados para el Proceso de Contratación y es posible encontrarlos en el Proceso de Contratación y con el sector económico en el que actúan los posibles oferentes;
- 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 respectivamente;
- 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 adjudicación del contrato. 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, 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 del contrato, la inscripción en el SECOP y el cumplimiento de los requisitos para el perfeccionamiento, ejecución y pago. En esta etapa los Riesgos frecuentes son los siguientes:

- 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 y se extiende cuando hay lugar a garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o a condiciones de pago, o a condiciones de logro del objeto del Proceso de Contratación; en consecuencia los Riesgos frecuentes son los asociados a la liquidación y terminación del contrato y aquellos relacionados con el incumplimiento de la normativa.

Tipo:

El Documento Conpes 3714 de 2011 clasifica los Riesgos de acuerdo con los siguientes tipos⁷:

- Riesgos Económicos: Son los derivados del comportamiento del mercado, tales como la fluctuación de precios, tasas de interés, 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, o técnicos inadecuados o insuficientes.
- Riesgos Financieros: Son i) el riesgo de consecución de financiación o riesgo de liquidez para obtener recursos, como plazos, tasas, garantías, contragarantías, y refinanciaciones, entre otros.
- Riesgos Regulatorios: derivados de cambios regulatorios o reglamentarios que afecten la ecuación de costos y beneficios.
- 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 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 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 debe evaluar el impacto y la probabilidad de ocurrencia de cada Riesgo y su probabilidad de ocurrencia. Esta evaluación tiene como fin asignar a cada Riesgo una calificación de riesgo que debe ser efectuada.

Para estimar el impacto y la probabilidad de ocurrencia de un evento que afecte de manera negativa el cumplimiento del contrato, se deben considerar 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

a) Asignar una categoría a cada Riesgo de acuerdo con la probabilidad de ocurrencia así: raro, improbable, probable, casi cierto. La Entidad Estatal puede utilizar las fuentes de información sugeridas anteriormente, métodos

Tabla 2 - Probabilidad del Riesgo

Categoría	Probabilidad	Raro (puede ocurrir excepcionalmente)
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 impactos ocasionados por la ocurrencia del Riesgo como un porcentaje del valor total del presupuesto del contrato

Tabla 3 - Impacto del Riesgo

Impacto	Calificación Cualitativa	Obstruye la ejecución del contrato de manera intrascendente.	Dificulta la ejecución del contrato de manera mínima.

Impacto

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.
------------------------	--	--

Categoría	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 intrascendente.	Dificulta la ejecución del contrato o la baja, aplicando medidas mínimas para lograr el 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.
------------------------	--	--

Categoría	Valoración	Insignificante
		1
Probabilidad Raro (puede ocurrir excepcionalmente)		1
Improbable (puede ocurrir ocasionalmente)		2
Posible (puede ocurrir en cualquier momento futuro)		3
Probable (probablemente va a ocurrir)		4
Casi cierto (ocurre en la mayoría de circunstancias)		5

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

Tabla 5 – Categoría del Riesgo

Valoración del Riesgo	Categoría
8, 9 y 10	Riesgo extremo
6 y 7	Riesgo alto
5	Riesgo medio
2, 3 y 4	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 Contratación, se debe tomar las siguientes acciones:

- Evitar el Riesgo, para lo cual debe decidir no proceder con la actividad que causa el Riesgo o buscar alternativas que no lo generen;
- Transferir el Riesgo haciendo responsable a otra entidad quien asume las consecuencias de la materialización del mismo, estableciendo con claridad quién es el responsable. El principio general es que el Riesgo debe ser asumido por la entidad que lo genera o por la que lo controla;
- Aceptar el Riesgo cuando no puede ser evitado ni ser transferido o el costo de evitarlo o transferirlo es mayor que el beneficio de hacerlo;
- Reducir la probabilidad de la ocurrencia del evento, cuando el Riesgo debe ser aceptado. Para ello se deben establecer sistemas de aseguramiento de calidad en los contratos; (iv) especificar estándares de los servicios a contratar; (v) establecer mecanismos de control de los proveedores; (vi) establecer mecanismos de control de los contratistas; (vii) establecer mecanismos de control de los subcontratistas; (viii) administrar la relación entre proveedores y compradores;
- Reducir las consecuencias o el impacto del Riesgo a través de planes de contingencia, en los términos del 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, permitiendo así el mejor resultado.

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

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

6. 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, muestreos aleatorios de calificación, etc.).

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

La Entidad Estatal debe incluir en los Estudios Previos del Proceso de Contratación los Riesgos que se han identificado.

Esta misma matriz debe incluirse en el proyecto de Pliego de Condiciones o su equivalente y la información sobre garantías, cláusulas penales o multas y sanciones, deben ser incluidos en el Pliego de Condiciones (Anexo 1).

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

* * *

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., SPAGNOLO G., Handbook of Procurement. New York: Cambridge University Press, 2006.
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, 2011.
6. Risk Assessment and Management: Managing Risks in Products and Services Contracting, Departamento Nacional de Planeación, 2011.
7. Las definiciones de los tipos de riesgos se han tomado textualmente del documento Conpes 3714 de 2010.
8. Risk Management, NSW Government Procurement Guidelines, December 2006. <http://www.procurement.nsw.gov.au/guidelines/riskmanagement/>



ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de diciembre de 2020