



San José del Guaviare 15 de oct. de 26

Señores

INDERG

inderg@guaviare.gov.co.

PROCURADURIA REGIONAL DEL GUAVIARE . VINCULACION Y ACOMPAÑAMINETO AL PROCESO
regional.guaviare@procuraduria.gov.co,

Referencia: Observaciones al pliego de condiciones definitivo del Proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa N.º SAMC-03-2026

Objeto del proceso: “Contratar el suministro de uniformes deportivos destinados al fortalecimiento de las escuelas de formación deportiva, los programas de actividad física y el deporte social comunitario en el departamento del Guaviare”

- Hechos
- Fundamento jurídico

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 consagra el principio de transparencia, conforme al cual la selección de contratistas debe edificarse sobre reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la presentación de ofrecimientos en igualdad de condiciones y que impidan la conducción del proceso hacia un proponente determinado. Este principio no se agota con la publicación formal de los documentos del proceso, sino que exige que las reglas de juego sean estables, previsibles y susceptibles de contradicción efectiva por parte de los interesados.

El artículo 25 de la misma ley establece el principio de economía, que obliga a la entidad contratante a no exigir más documentos, requisitos o trámites que los estrictamente necesarios. Toda exigencia adicional que no guarde relación directa con la verificación de la capacidad del proponente para ejecutar el contrato resulta contraria a este principio y constituye una barrera de acceso injustificada.





El artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los requisitos habilitantes deben ser adecuados y proporcionales a la naturaleza del contrato a celebrar y a su valor, sin que puedan convertirse en instrumentos de restricción de la libre concurrencia. Este mandato legal ha sido desarrollado extensamente por Colombia Compra Eficiente en su Manual para Determinar y Verificar los Requisitos Habilitantes en los Procesos de Contratación, disponible en el portal de operaciones de la Agencia, donde se advierte que las entidades contratantes deben verificar que los requisitos habilitantes no se conviertan en mecanismos de restricción injustificada de la participación, y que su diseño debe partir del análisis del sector y no de la intención de favorecer o excluir proponentes específicos.

El artículo 2.2.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015 establece que la entidad estatal debe determinar los requisitos habilitantes teniendo en cuenta el riesgo del proceso, su valor, el análisis del sector y las características del mercado. Esta norma impone a la entidad la obligación de justificar técnicamente cada requisito habilitante a partir de datos objetivos del mercado, no de consideraciones unilaterales introducidas después de cerrada la etapa de observaciones.

El artículo 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015 regula las observaciones al proyecto de pliego de condiciones y establece que la entidad debe dar respuesta motivada a las mismas antes de la apertura del proceso. La finalidad de esta etapa es precisamente permitir que los interesados conozcan las reglas del proceso, las controviertan y la entidad las ajuste conforme a derecho. Cuando la entidad introduce requisitos sustancialmente nuevos en el pliego definitivo que no figuraban en el proyecto, priva a los interesados de la oportunidad de pronunciarse sobre ellos, lo cual vulnera tanto el principio de transparencia como el derecho de contradicción que fundamenta la etapa de observaciones.

El Concepto C-1183 de 2025 expedido por Colombia Compra Eficiente, disponible en la relatoría oficial de la Agencia, señala con claridad que el principio de **proporcionalidad exige que los requisitos habilitantes sean razonables**, guarden congruencia con el objeto, alcance, valor y plazo del contrato, sean necesarios y no





restrinjan injustificadamente la libre competencia. Precisa además que la discrecionalidad de cada entidad está condicionada a la proporcionalidad de las decisiones que adopte para garantizar la pluralidad de oferentes y la selección objetiva.

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reiterado en jurisprudencia consolidada de la Sección Tercera que el pliego de condiciones es ley del proceso y del contrato, y que las entidades no pueden incorporar exigencias que no fueron objeto de la debida publicidad y contradicción, pues ello vulnera el derecho a la igualdad de los participantes y compromete la transparencia del procedimiento de selección.

- **Análisis de la situación**

La etapa de observaciones al proyecto de pliego de condiciones tiene una finalidad concreta dentro del ordenamiento jurídico colombiano: ***permitir que los posibles oferentes conozcan las reglas del proceso, identifiquen posibles restricciones injustificadas y propongan ajustes que garanticen la pluralidad de participantes y la selección objetiva***. Así lo reconoce el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015, que ordena a la entidad recibir y responder motivadamente dichas observaciones.

En el caso del proceso SAMC-03-2026, ***los observantes solicitaron, en esencia, que los requisitos de experiencia fueran más amplios para permitir mayor competencia***. La entidad manifestó en su respuesta unificada del 13 de octubre de 2026 que acogía parcialmente dichas solicitudes, particularmente en lo relativo a la experiencia específica, que pasó de admitir un contrato a admitir dos. Hasta ahí, la decisión parecería razonable y coherente con el propósito de las observaciones.

Sin embargo, al comparar el proyecto de pliego con el pliego definitivo, se advierte que el resultado neto no fue una ampliación de la participación, sino todo lo contrario.





Los requisitos de experiencia del prepliego eran claros y directos: para la experiencia general, máximo dos contratos terminados y liquidados relacionados con el suministro o compra de uniformes deportivos, con valor acumulado igual o superior al presupuesto oficial expresado en SMLMV, y con al menos un contrato clasificado bajo el código UNSPSC 53102900 en el RUP. Para la experiencia específica, máximo un contrato con las mismas condiciones de objeto y código.

El pliego definitivo, en cambio, incorpora exigencias sustancialmente más complejas que no existían en el proyecto. Se establece que cuando un contrato incluya bienes o actividades heterogéneos, ***únicamente se computará el valor verificable de los componentes elegibles relacionados con el objeto, y que esa porción debe demostrarse documentalmente***, sin que pueda presumirse por la sola inclusión del código UNSPSC. Se agrega además una sección completamente nueva sobre cómputo de experiencia en contratos mixtos, que exige al proponente soportar la experiencia con certificaciones detalladas, actas, órdenes de suministro, facturas u otros documentos idóneos, y que la conversión a SMLMV se realice conforme a la información registrada en el RUP y a las reglas de conversión aplicables.

Estas exigencias adicionales tienen dos efectos directos. El primero es que hacen más difícil acreditar la experiencia, pues ya no basta con que el contrato esté registrado en el RUP con el código correspondiente y por el valor requerido, sino que se impone al proponente la carga de desagregar y demostrar documentalmente el valor de cada componente dentro de contratos mixtos. ***El segundo efecto, igualmente grave, es que estas reglas nuevas no fueron publicadas en el proyecto de pliego y por tanto no pudieron ser objeto de observación ni contradicción por parte de los interesados. Al parecer tomaron decisiones que restringían aun mas la libre competencia, pero favorecimiento a un futuro contratista***





CRITERIO	2024 (MC-02) \$257.330.000	2025 (SAMC-01) \$398.530.000	2026 (SAMC-03) \$490.200.000
Exp. General N° contratos	Máximo 4 contratos	Máximo 4 contratos	Máximo 2 contratos
Exp. General Objeto exigido	"Suministro" (amplio, sin restricción a uniformes)	"Suministro" (amplio, sin restricción a uniformes)	"Suministro o compra de uniformes deportivos" (restrictivo)
Exp. Específica N° contratos	Máximo 3 contratos	Máximo 3 contratos	Máximo 1 contrato
Exp. Específica Objeto exigido	"Relacionada con el objeto a contratar" (flexible)	"Uniformes y/o dotación de prendas de vestir" (amplio)	"En su totalidad al suministro y compra de uniformes deportivos" (ultra restrictivo)
Exp. Específica Valor exigido	Sumatoria $\geq$ 100% presupuesto (entre 3 contratos)	$\geq$ 20% del valor del proceso (por contrato)	$\geq$ 100% presupuesto EN UN SOLO CONTRATO (\$490 millones)
Adjudicatario	CLICK PUBLICIDAD M&A SAS ZOMAC	CLICK PUBLICIDAD M&A SAS ZOMAC	¿CLICK PUBLICIDAD M&A SAS ZOMAC?

El clientelismo se nota a lenguas, a través que el oferente fue adquiriendo experiencia, según el historial, esta al parecer se fue acomodando y restringiendo cada vez según a el acomodo del posible favorecido

Esta situación contradice frontalmente el propósito del **artículo 24 de la Ley 80 de 1993**, que busca que las reglas del proceso sean conocidas, claras y susceptibles de debate antes de la apertura. También vulnera el **artículo 5 de la Ley 1150 de 2007**, que exige proporcionalidad de los requisitos habilitantes, pues las nuevas exigencias no fueron justificadas a partir de un análisis del sector actualizado ni responden a una necesidad demostrada del proceso, sino que aparecen como condiciones sobrevinientes que gravan a los proponentes sin que estos hayan tenido la posibilidad de controvertirlas.





El Manual para Determinar y Verificar los Requisitos Habilitantes de Colombia Compra Eficiente advierte que las entidades deben evitar que los requisitos habilitantes operen como mecanismos de restricción injustificada. Un requisito que no existía en el proyecto de pliego y que se introduce en el pliego definitivo sin haber sido objeto de publicidad ni contradicción es, por definición, un requisito que los interesados no pudieron cuestionar, lo cual compromete la legitimidad del proceso.

El Concepto C-1183 de 2025 de Colombia Compra Eficiente, publicado en la relatoría oficial de la Agencia, ratifica que la discrecionalidad de la entidad para fijar requisitos habilitantes no es absoluta, sino que está condicionada a la proporcionalidad y a la necesidad de garantizar la pluralidad de oferentes. Cuando una entidad dice acoger parcialmente una observación que pide ampliar la participación, pero en la práctica agrega requisitos más restrictivos que los originales, se produce una contradicción que afecta la buena fe del proceso y la confianza legítima de los interesados.

A lo anterior se suma un hecho que no puede pasar inadvertido. De la revisión del historial de contratación ***del INDERG durante la administración del actual Director, se evidencia que la empresa CLICK PUBLICIDAD M&A SAS ZOMAC ha resultado adjudicataria de los contratos de uniformes deportivos de forma consecutiva: Contrato N.º 123 de 2024 por valor de \$257.330.000 (MC-02 de 2024) y Contrato N.º 92 de 2025 por valor de \$398.530.000 (SAMC-01 de 2025).*** Lo más grave no es la repetición del contratista en sí misma, ***sino la evolución regresiva de los requisitos de experiencia de una vigencia a otra. Mientras que en 2024 y 2025 la experiencia general se podía acreditar con hasta cuatro contratos de suministro en términos amplios y la experiencia específica con hasta tres contratos con sumatoria, para el proceso de 2026 los requisitos fueron drásticamente restringidos hasta el punto de configurar condiciones que, en la práctica, solo puede cumplir el contratista que precisamente ya ejecutó los contratos anteriores.***

Esta evolución no es casual. CLICK PUBLICIDAD M&A SAS ZOMAC, al haber ejecutado consecutivamente los contratos de uniformes deportivos del INDERG en 2024 y 2025, es precisamente la empresa que puede acreditar con facilidad los requisitos del





proceso actual. Con las nuevas reglas de verificación por componentes y cómputo de contratos mixtos, ni siquiera mediante la figura del consorcio o unión temporal resulta viable que otros oferentes del municipio o del departamento puedan cumplir con los requisitos impuestos de manera arbitraria. Esta situación configura lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan un carrusel de la contratación, en el cual los requisitos del pliego se diseñan o ajustan progresivamente para garantizar la adjudicación a un oferente predeterminado, en abierta violación de los principios de libre concurrencia y selección objetiva.

Resulta además contradictorio que la entidad exija en el pliego definitivo una certificación **OEKO-TEX ECO PASSPORT** y **requisitos de capacidad técnica que no figuraban en el prepliego, y al mismo tiempo establezca que no se le exigirá al proveedor que fabrique materialmente la totalidad de las prendas en el municipio de San José del Guaviare. Si la entidad reconoce que la fabricación puede realizarse fuera del municipio, carece de toda lógica que al mismo tiempo restrinja de manera arbitraria la participación a MiPymes municipales**, siendo el INDERG un instituto de orden departamental cuyos beneficiarios se supone abarcan la totalidad del departamento del Guaviare. Esta restricción impide que proveedores del propio departamento y de otros municipios del Guaviare que tengan interés en participar puedan hacerlo consorciándose con proveedores nacionales que aporten la experiencia y la capacidad técnica requerida, lo cual resulta abiertamente desproporcionado y carente de justificación.

La empresa **GYAFRA SAS**, trato de participar en consorcios y solicito de manera legal y dentro de los términos legales, junto a otros dos interesados en abrir el proceso a MiPymes nacionales, pero la entidad **caprichosamente se negó a esta solicitud**, así las cosas revisando el historial, RUP y la experiencia de **CLICK PUBLICIDAD M&A SAS ZOMAC**, sería el único que cumpliría con las condiciones restrictivas y acomodadas





En conclusión, el pliego definitivo del proceso SAMC-03-2026 no refleja una ampliación real de la participación, sino que, bajo la apariencia de una aceptación parcial de observaciones, incorporó exigencias nuevas que endurecen los requisitos de experiencia y que no estuvieron disponibles para la contradicción de los interesados durante la etapa legalmente prevista para ello. Todo lo cual permite inferir razonablemente que los profesionales que suscriben los estudios previos, el pliego de condiciones y las respuestas a las observaciones están direccionando el proceso de contratación a favor de un oferente determinado, comprometiendo con ello su responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal.

- **Petición**

Con fundamento en los hechos y argumentos expuestos, respetuosamente solicito al INDERG lo siguiente:

1. Que se revisen los requisitos de experiencia contenidos en el pliego de condiciones definitivo del proceso SAMC-03-2026 y se supriman las exigencias que no figuraban en el proyecto de pliego de condiciones, particularmente las reglas de verificación por componentes en contratos mixtos, la carga de demostración documental del valor de cada línea de suministro y la sección de cómputo de experiencia en contratos mixtos, por cuanto dichas exigencias no fueron objeto de publicidad ni contradicción durante la etapa de observaciones al proyecto, en contravención de los artículos 24 y 25 de la Ley 80 de 1993, el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del Decreto 1082 de 2015.
2. Que la entidad explique jurídica y técnicamente la necesidad de tales exigencias, teniendo en cuenta que, tal como quedaron redactados los requisitos en el pliego definitivo, la experiencia general y la experiencia específica resultan prácticamente idénticas en su alcance y exigencia, lo cual constituye una carga arbitraria e injustificada para los oferentes. El Concepto C-890 de 2025 expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública –





Colombia Compra Eficiente, disponible en la relatoría oficial de la Agencia, establece con claridad la diferencia entre estos dos tipos de experiencia: la experiencia general es el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato, cuya exigencia tiene una precisión menor que permite una mayor posibilidad de acreditación por parte de los proponentes; la experiencia específica, en cambio, se incluye para exigir que los oferentes demuestren un alcance más concreto respecto de su experiencia, con una relación más estrecha con el contrato a ejecutar.

El mismo concepto señala que la Agencia recomienda que la experiencia que se solicite sea proporcional y no igual al objeto que se va a contratar, ya que exigir un objeto idéntico puede limitar la participación de los proveedores que han ejecutado objetos similares, afectando con ello la pluralidad de oferentes. Al establecer en el pliego definitivo requisitos prácticamente iguales para la experiencia general y la específica, la entidad desdibuja la distinción que Colombia Compra Eficiente reconoce entre ambas categorías y convierte la experiencia general en una barrera tan restrictiva como la específica, lo cual no solo carece de justificación técnica sino que reduce innecesariamente la base de proponentes habilitados para participar en el proceso.

3. Que la entidad rinda un informe detallado en el que explique con precisión a cuáles escuelas de formación deportiva están destinados los uniformes, cuántos niños, niñas, adolescentes y adultos se van a ver beneficiados con la entrega, a quiénes específicamente se les va a realizar la entrega de los uniformes, cuándo se tiene proyectado efectuar dicha entrega, cómo va a garantizar la entidad que los uniformes efectivamente utilicen las tintas con la certificación OEKO-TEX ECO PASSPORT que se exige en el pliego, y cuál es la justificación técnica para haber incorporado en el pliego definitivo el requisito de certificación de tintas y la capacidad técnica operativa cuando dichas exigencias no figuraban en el prepliego. Sumado a lo anterior, que se indique





cual fue la metodología mediante la cual se determinó la cantidad de uniformes a suministrar, y la finalidad de que dichos uniformes sean fabricados con la tinta que se exige en el pliego.

4. Que la entidad explique la evidente contradicción que se presenta entre, por un lado, exigir requisitos de capacidad técnica tan rigurosos y una certificación de tintas de nivel internacional y, por otro lado, establecer expresamente que al proveedor no se le exigirá que fabrique materialmente la totalidad de las prendas en el municipio de San José del Guaviare. Si la fabricación puede realizarse fuera del municipio, resulta arbitrario e injustificado que se limite la participación a MiPymes del ámbito municipal, cuando el INDERG es un instituto de orden departamental cuyos beneficiarios abarcan la totalidad del departamento del Guaviare. Esta restricción impide que proveedores del departamento e incluso proveedores nacionales puedan participar directamente o mediante consorcio o unión temporal con empresas locales, lo cual no solo restringe la competencia sino que perjudica a los propios empresarios del Guaviare que podrían fortalecerse mediante alianzas con proveedores de mayor experiencia y capacidad.
5. Que se solicite la presencia de una veeduría ciudadana durante la ejecución del contrato que resulte adjudicado, con el fin de que vigile y certifique que la entrega de los uniformes se realice efectivamente en las condiciones técnicas tan exigentes que la entidad ha proyectado en el pliego, y que los beneficiarios realmente reciban los bienes en los términos pactados.

A la procuraduría.

1. Se solicita amablemente Que se acompañe en el proceso hasta la etapa pertinente





GYAFRA SAS

Las anteriores observaciones se presentan en ejercicio del derecho de contradicción y en cumplimiento del deber ciudadano de contribuir a la transparencia y legalidad de los procesos de contratación pública. *Como se observa que la entidad de manera arbitraria en vez de garantizar la libre concurrencia lo que pretende es limitar aún más la participación de oferentes direccionando el proceso al oferente* click publicidad, se interpondrá la denuncia respectiva a los órganos de control competentes como lo son la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía y control interno disciplinario de la entidad, para que se adelanten las actuaciones a que haya lugar.

Atentamente,

GYAFRA S.A.S
JORGE ELIECER GONZALEZ ZAFRA REP. LEGAL
NIT: 901246857-1
Teléfono 315.234.2056
Correo Electrónico jerzafra@gmail.com

Empresa especializada en bienes y servicios para entidades publicas y privadas

Email: jerzafra@gmail.com

oficina principal cra. 12 – 17 el retorno
sucursal calle 9a N° 21-85 b centro

