



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

BALANCE DE LA CONTRATACIÓN DEL DISTRITO (Vigencias 2016 - 2019)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 1421 de 1993,
y en concordancia con el artículo 17 del Acuerdo Distrital 24 de 1993.

Bogotá, D.C., diciembre de 2019



Balance de la Contratación del
Distrito (Vigencias 2016-2019)

Veedor Distrital
Jaime Torres–Melo

Viceveedor Distrital
Daniel García Cañón

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos
Juan Carlos Rodríguez Arana

Veedora Delegada para la Contratación
Tatiana Mendoza Lara

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Jasson Cruz Villamil

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Diego Fernando Maldonado Castellanos

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Jairo Tirado Martínez

Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Luz Adriana Cárdenas Corredor

Equipo de Trabajo

Luis Alberto Bogotá Galarza
Martha Lucía Trujillo Calderón
Carlos Hugo Medina Meza
Sandra Amparo Olarte Sánchez
Erika Esther Negrete González
Nelson Rubio Baracaldo

Adibi Jalima Jalafes Montes
Molly Clemencia Medrano Morales
July Paulina Suarez
Paula Andrea Zuluaga
Claudia Marcela Ávila Bernal

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Análisis de la Gestión Contractual por etapas del contrato	5
1.1. Etapa de Planeación	6
a. Plan Anual de Adquisiciones – PAA	6
b. Determinación de la modalidad de selección	6
c. Estudio de Mercado y presupuesto oficial	6
d. Análisis del Sector	7
e. Permisos, autorizaciones o licencias para el desarrollo de las obras	7
f. Mapa de riesgos de la gestión contractual y matriz de riesgos previsibles.....	7
g. Requisitos habilitantes	9
h. Acreditación de la experiencia.....	10
i. Criterios de ponderación en los procesos de selección.....	11
j. Cláusulas excepcionales en los contratos de consultoría e interadministrativos	11
k. Actos administrativos en contratación directa	11
1.2. Etapa de Selección	12
a. Plazos y cronogramas de los procesos de selección	12
b. Subsanación de requisitos habilitantes	12
c. Acto administrativo de saneamiento del proceso de selección	12
d. Expedición de adendas.....	13
e. Consulta del Sistema de Registro Nacional de Medidas Correctivas	13
1.3. Etapa de Contratación.....	13
a. Suscripción de documentos contractuales	13
b. Expedición del registro presupuestal	13
c. Aprobación de garantías	14
d. Afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales.....	14
e. Actas de inicio	14
1.4. Etapa de Ejecución	14
a. Supervisión, Apoyos a la Supervisión e Interventorías	14
b. Modificaciones contractuales	15
c. Ejecución de los contratos de obra	16
d. Coordinación Interinstitucional	16
e. Terminación de contratos con obras pendientes	17
f. Incumplimiento de Cronogramas.....	17
2. Actuaciones transversales a todas las etapas del proceso contractual	18
2.1.Creación del proceso en la plataforma SECOP II	18
2.2.Publicidad en SECOP	18
2.3.Principio de anualidad	18
2.4.Gestión Documental	18



Balance de la Contratación del
Distrito (Vigencias 2016-2019)

Referencias.....19

Introducción

La contratación pública es quizás la manera más usual de lograr satisfacer las necesidades de las entidades estatales, las cuales se concretan en esencia, en lograr el cumplimiento de los fines del estado. Si bien, con el paso del tiempo ha mutado el sistema de compra pública aumentando la optimización de los recursos públicos, aún se encuentran muchas falencias en la estructuración de los procesos de contratación del estado, de las que no escapan las entidades distritales, que repercuten en la insatisfacción de necesidades, pérdidas en el patrimonio público, menoscabo en el ejercicio de derechos y libertades, entre otros.

En el ejercicio del control preventivo a los procesos de contratación y contratos estatales de las entidades distritales y los Fondos de Desarrollo Local, la Veeduría Distrital ha evidenciado algunas dificultades, las cuales en ocasiones han impedido la satisfacción de las necesidades, por lo que esta Entidad de Control Preventivo ha formulado recomendaciones que en muchos casos han sido tenidas en cuenta en la contratación distrital, fortaleciendo la legalidad de los procesos de contratación.

Si bien, los operadores contractuales tienen claridad respecto de cumplir unos mínimos normativos en el desempeño de actividades asociadas a la contratación pública, es importante que se continúen adoptando medidas que garanticen el cumplimiento de los principios de la contratación estatal, en procura de la optimización de los recursos y la eficiencia administrativa, evitando reprocesos y obteniendo los resultados esperados al planear la contratación.

Por lo anterior, en este documento se plantean algunas recomendaciones y lineamientos generales que constituyen una pauta objetiva que sirven de guía en los procesos de selección de contratistas del Estado y en el seguimiento a la ejecución de contratos enfocándolos en la primacía del interés general sobre el particular y en el cumplimiento de los fines del estado.

El presente documento se estructura en dos capítulos: la primera hace referencia al análisis de la gestión contractual en las cuatro etapas del contrato estatal que son: Planeación, Selección, Contratación y Ejecución y, la segunda hace referencia a las actuaciones transversales a todas las etapas del contrato estatal.

1. Análisis de la Gestión Contractual por etapas del contrato

El adecuado desarrollo de los procesos de contratación, permite a las entidades distritales y alcaldías locales garantizar el cumplimiento de sus fines, la satisfacción de sus necesidades de bienes, obras o servicios, así como, la inversión de los recursos para la consecución de dichos fines. En este contexto, una gestión contractual que atiende el cumplimiento de la normativa vigente y es acorde a los principios del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y los principios de la función administrativa, refleja que la actividad contractual es fruto de una debida planeación, control, desarrollo y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

En ese contexto, es necesario destacar algunos aspectos relacionados con la contratación distrital que podrían ser mejorados en el desarrollo de los procesos de contratación y en la vigilancia de los contratos, por lo que a continuación se menciona el detalle de los mismos, agrupados por etapa contractual, así: Planeación, Selección, Contratación y Ejecución.

1.1. Etapa de Planeación

La etapa de planeación tiene un papel preponderante previo a la celebración del contrato, en la medida en que de su adecuado desarrollo depende el cumplimiento de los fines que se buscan con cada contratación.

En este contexto, es importante que las entidades distritales adviertan que para una adecuada planeación deben cumplir algunas exigencias mínimas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP:

a. Plan Anual de Adquisiciones – PAA

Se identificó una mejora significativa en el cumplimiento de lo previsto en el artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015, respecto a la actualización del Plan Anual de Adquisiciones, cuando ha sido necesario realizar ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, inclusión o exclusión de obras, bienes o servicios, lo cual permite reflejar de manera clara las necesidades que se pretenden satisfacer. En razón de lo anterior, se recomienda continuar publicando oportunamente el PAA, con toda la información requerida para el efecto, y evitar la agrupación o inclusión de todos los contratos en un sólo ítem del PAA, en razón de la modalidad de selección o tipología contractual, dado que cada contrato debe incluirse por separado.

b. Determinación de la modalidad de selección

Se ha fortalecido la adecuada determinación de la modalidad de selección, de conformidad con las características propias del contrato, objeto, alcance y cuantía, evitando que los procesos de selección se desarrollen en una modalidad de selección que no corresponde, no obstante, se recomienda que en la determinación de la modalidad se tenga en cuenta la definición y causales objetivas de procedencia de cada una de ellas conforme a la Ley, incluso con posterioridad a la declaratoria de desierta de procesos de selección, se debe analizar que el cambio de modalidad sólo opera, bien por mandato legal o cambio de cuantía, sin que esto último constituya eventualmente un fraccionamiento de contrato.

c. Estudio de Mercado y presupuesto oficial

En la estructuración de los procesos de contratación, los estudios de mercado establecen de forma más clara cómo se calculó la estimación del presupuesto, cuando el mismo está determinado en precios unitarios y se soporta la justificación del mismo, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 y numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015; sin embargo, es necesario continuar

trabajando en ello dado que aún se encuentran estudios de mercado que contienen cotizaciones que no son comparables y que no contemplan todas las especificaciones del contrato a suscribir.

Así mismo, es pertinente adelantar estudios de mercado que cuenten con la información necesaria que permita establecer y verificar los elementos o factores que se tomaron en cuenta para ponderar el valor del contrato, para evitar adiciones indiscriminadas que no correspondan a situaciones realmente imprevisibles y que den lugar a eludir procedimientos de selección de contratista.

d. Análisis del Sector

Es importante continuar generando acciones tendientes a fortalecer la etapa de planeación, en el sentido de conminar a las entidades y alcaldías locales a la oportuna elaboración y publicación del documento de análisis del sector de la contratación, dado que en algunos casos se ha omitido su publicación.

Lo anterior, resulta relevante teniendo en cuenta que este documento permite conocer el entorno que rodea el contrato, la oferta de contratistas interesados en desarrollar el mismo, los riesgos asociados, así como, las condiciones financieras y de organización de los posibles proponentes que desarrollan negocios en el sector; este último aspecto debe destacarse, dado que se ha evidenciado una mejora significativa en el análisis de los indicadores de capacidad financiera y organizacional que se exigen en los procesos de selección.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta en la perspectiva legal, que la suscripción de algunas tipologías contractuales comporta particularidades propias de la esencia o contenido obligacional, como es el caso de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, cuyo objeto u obligaciones especiales prevean la orientación y atención a la ciudadanía, para los que se requiere que el personal que vaya a ejecutarlos tenga una formación académica para ese propósito. (Ley 1437, 2011, art.9, num.7).

e. Permisos, autorizaciones o licencias para el desarrollo de las obras

En algunos procesos de contratación la elaboración del documento de estudios previos, incluye la descripción de los permisos, autorizaciones o licencias necesarias para la adecuada ejecución del contrato, así como, el análisis de los costos y tiempos estimados para su obtención y a cargo de quien está la misma, atendiendo el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, sin embargo, es necesario continuar realizando la determinación detallada de estos permisos, autorizaciones o licencias, para garantizar la adecuada estructuración de ofertas ajustadas a las cargas reales de ejecución del contrato.

f. Mapa de riesgos de la gestión contractual y matriz de riesgos previsible

La estructuración del mapa de riesgos de la gestión contractual de las entidades distritales y las alcaldías locales, ha mejorado, no obstante es necesario continuar teniendo en consideración los antecedentes

históricos de cada entidad, así como la materialización de los riesgos incluidos en el mismo, con el fin de delimitar en mejor medida su alcance y establecer mecanismos de mitigación ajustados a la realidad.

Respecto de la matriz de riesgos previsibles, cobra gran importancia que la misma sea un documento consolidado por la entidad de forma oportuna y adecuada previendo las circunstancias que puedan alterar el normal desarrollo del proceso de selección, con la particularidad de cada proceso de selección, es decir, su objeto, el contexto del mercado, la suficiencia del presupuesto, la reglamentación o normatividad, los beneficios para usuarios o clientes o la entidad, y nivelar las cargas del contrato (contratante - contratista) cuando el evento de riesgo ocurra y que pueda impactar su materialización de forma significativa en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un contrato.

Luego, una buena estructuración de la Matriz de Riesgos Previsibles dentro del proceso de selección, fortalece las políticas anticorrupción, la aplicación de los principios de la contratación pública consagrados en la Ley 80 de 1993 como transparencia, economía y responsabilidad, así como, el deber de selección objetiva, que favorecen el control y optimización de los recursos públicos de la entidades estatales en cuanto a la prevención de eventos de riesgos que afecten el equilibrio económico del contrato y la satisfacción de las necesidades objeto de contratación.

Por lo anterior, y a pesar del mejoramiento continuo que la Veeduría Distrital ha evidenciado respecto a la estructuración de la matriz de riesgos previsibles de los procesos de selección, es necesario fortalecer la coherencia de la descripción de los eventos de riesgos previsibles de procesos de selección, respecto de la tipificación de los riesgos, así como, el análisis de la probabilidad, impacto, valoración, asignación, mitigación y monitoreo de la mayoría de los eventos de riesgos y el análisis histórico de la contratación de la entidad contratante.

Finalmente, es necesario continuar dando cumplimiento a la publicidad en SECOP, de las matrices de riesgos previsibles, publicando dichos documentos de forma completa y legible, (Ley 1150, 2007, art. 3; Decreto 1081, 2015; Decreto 1082, 2015).

No obstante lo anterior, es necesario particularizar que las entidades distritales y Fondos de Desarrollo Local - FDL deben continuar fortaleciendo en sus procesos de estructuración de matrices de riesgos previsibles:

- La identificación de los riesgos propios de cada entidad o FDL, así como, los del proceso de gestión contractual dentro de sus mapas de riesgos de la gestión institucional, en materia de contratación, consignando un mayor número de eventos de riesgos con el cubrimiento de las cuatro etapas del proceso de contratación (planeación, selección, contratación y ejecución) en las que se analicen y registren sus posibles ocurrencias y tratamientos.
- La evaluación de la tipificación de eventos de riesgos previsibles, que por su contenido obedecen a riesgos imprevisibles contemplados en la teoría general del riesgo, así como,

regulaciones particulares dentro del régimen legal de garantías del proceso de selección o del contrato, o la inclusión de circunstancias no identificables o cuantificables en dicha valoración.

- Diferenciar las causas y las consecuencias de los eventos de riesgos que se describen en la matriz de riesgos previsibles, para evitar que se presenten inconsistencias en la evaluación y calificación de los riesgos y que se registren eventos de riesgos de manera general sin que se ajusten a la especialidad del objeto del proceso de selección que se adelanta.
- Establecer tratamientos que establezcan controles o medidas de mitigación eficaces respecto de la ocurrencia del riesgo.
- Consultar y en lo posible, aplicar la caracterización de los tipos de riesgos establecidos en el CONPES 3714 de 2011, para la inclusión en la matriz de riesgos previsibles que se consolide.
- Evitar incluir en las matrices de riesgos previsibles aquellos que no guarden relación con el objeto contractual, ni con las particularidades de la contratación, por ejemplo, la inclusión de lo relacionado con un contrato de compra venta, cuando se esté estructurando una obra.
- Omitir incluir riesgos contractuales que estén previstos en el régimen de garantías, tales como los de seriedad de la oferta, cumplimiento, salarios y prestaciones sociales, estabilidad de la obra, a menos que se cuente con la justificación de por qué el amparo cubierto con la garantía indicada no es suficiente, realizando además la descripción detallada del riesgo y su estimación, según lo establecido en el documento CONPES 3714 de 2011.
- Implementar las recomendaciones emitidas por la Veeduría Distrital en la Circular 11 de 2019, en materia de riesgos previsibles, logrando en la medida de lo posible, una interlocución transversal entre las oficinas de Planeación, Control Interno, Jurídica y Contratación, con el fin de optimizar la aplicación de la misma.

g. Requisitos habilitantes

En la estructuración de los requisitos habilitantes se debe:

- Determinar los requisitos habilitantes, observando lo establecido en el parágrafo primero del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 y los lineamientos dados por Colombia Compra Eficiente.
- Establecer los indicadores financieros y de capacidad organizacional proporcionalmente al objeto, valor y plazo de ejecución del contrato, y guardar coherencia con el análisis del sector realizado.

- Fijar en los pliegos de condiciones reglas objetivas, claras, completas, que no induzcan a error a los proponentes, con el fin de garantizar la libre concurrencia de los interesados al proceso de selección, y por ende, permitir la escogencia de la mejor propuesta, de conformidad con lo establecido en los literales b) y e) del numeral 5 del artículo 24 y numeral 2 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, este último en el caso de Licitación Pública.
- Evitar la inclusión de reglas que transgredan lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, limitando la suma de esfuerzos entre sus miembros, el porcentaje de participación o la cantidad de los mismos, en los casos que el pliego de condiciones prevea la posibilidad de crear figuras asociativas.
- Omitir exigir por restrictivo, como requisito habilitante de carácter técnico, la acreditación de título de propiedad de bienes como: plantas, maquinaria o equipo. En estos eventos, sí se quiere contar con la disponibilidad de tales bienes, puede solicitarse contratos de arrendamiento, leasing, o compromisos de alquiler o arriendo, en caso de resultar favorecidos con la adjudicación.

Se considera importante destacar que en la determinación de requisitos habilitantes que involucran volúmenes, áreas o actividades específicas en períodos de tiempos limitados, deben justificarse dado que esto incide de forma positiva en el desarrollo del proceso, y permite a los interesados conocer las razones de su exigencia y si los mismos atienden a la proporcionalidad de lo que se pretende contratar.

Para el caso de las Alcaldías Locales, se ha evidenciado que la definición de los requisitos habilitantes y criterios de evaluación incluidos en los documentos tipo, ha permitido que se amplíe el interés en participar en los procesos de selección, generando mayor pluralidad de oferentes.

h. Acreditación de la experiencia

En cuanto a la acreditación de la experiencia es importante:

- No limitar la acreditación de la experiencia a un número determinado de años anteriores al cierre del proceso de contratación, ya que ella no se agota con el paso del tiempo, por el contrario, los proponentes adquieren una mayor experiencia en la medida en que continúen sus actividades, de conformidad con lo establecido en el “Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación”, expedido por Colombia Compra Eficiente (2018). En caso de establecerse esta limitación, deben explicarse las razones que la motivan. Igualmente, debe permitirse la experiencia adquirida con el sector privado, lo cual es acorde a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018.
- Prescindir de establecer requisitos desproporcionados con el alcance, la cuantía y complejidad del contrato a celebrar, por ejemplo, para un proceso cuyo presupuesto oficial sea 100 SMMLV, la experiencia solicitada será proporcional si se exige a los proponentes haber celebrado contratos por 50 SMMLV, esto de conformidad con lo sugerido por Colombia Compra Eficiente (2018).

i. Criterios de ponderación en los procesos de selección

Se debe continuar promoviendo la buena práctica de incluir en el documento de estudios previos, la indicación de si los factores de ponderación de las propuestas que implican un gasto adicional a los interesados, han sido costeados, así como, el valor agregado que los mismos generan a la ejecución del contrato; con el fin de evitar que se generen riesgos frente a posibles incumplimientos o la ocurrencia de desequilibrios económicos en la ejecución del contrato, toda vez que la entidad contratante debe tener claridad sobre la justificación, pertinencia y estimación de los mismos; aún más a que la estimación de estos aspectos permite a los interesados en el proceso realizar ofrecimientos reales.

Se debe continuar estableciendo criterios de ponderación que generen un valor agregado a la ejecución contractual y que representen una ventaja comparativa entre los ofrecimientos realizados, sin que se otorgue puntaje a las condiciones de experiencia adicional del proponente, en modalidades de selección diferentes del concurso de méritos; o se asigne puntaje al menor plazo de ejecución para contratos de obra o al menor valor en contratos de consultoría desarrollados a través de la modalidad de Concurso de Méritos; (Ley 1150, 2007, art. 5).

j. Cláusulas excepcionales en los contratos de consultoría e interadministrativos

Evitar incluir cláusulas excepcionales en los contratos de consultoría e interadministrativos, tal como lo señala el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

k. Actos administrativos en contratación directa

En cuanto a los procesos de Contratación Directa, se requiere que las entidades distritales fortalezcan sus procesos de registro y publicación de la información en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, garantizando que se tipifique y clasifique la modalidad de contratación que corresponda con el objeto del contrato a celebrar y la causal de contratación directa conforme a la justificación del acto administrativo, evitando que se reporte información que no corresponda a la realidad de la necesidad contractual de la Entidad.

Se recomienda que el acto administrativo de justificación de la Contratación Directa, expedido por las entidades distritales, indique en la parte resolutive que el mismo surte efectos a partir de su firmeza, esto es, el día hábil siguiente a su publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP. Así mismo, el acto administrativo de justificación y el contrato, deben ser fechados y suscritos antes de su correspondiente publicación, para tener certeza del día en que inician a producir efectos jurídicos. Es necesario que al momento de contratar de manera directa, se expida, suscriba y publique el acto administrativo de justificación de la contratación, de manera previa a la suscripción del contrato, de lo contrario, se incurriría en el incumplimiento del ordenamiento legal vigente, dado que se suscribiría el contrato sin el amparo jurídico requerido para tal fin.

1.2. Etapa de Selección

En esta etapa se concreta el desarrollo del proceso de contratación, y pese a evidenciar múltiples mejoras en las actuaciones precontractuales, es importante seguir implementando acciones que fortalezcan el deber de selección objetiva, así:

a. Plazos y cronogramas de los procesos de selección

Es importante continuar generando acciones tendientes a fortalecer la definición de los plazos establecidos en los cronogramas de los procesos de selección, de acuerdo a la complejidad de los objetos a contratar; de modo que los términos atiendan la normatividad vigente, y los mismos resulten suficientes y adecuados para el desarrollo de cada una de las etapas del proceso.

Así mismo, tratándose de la modalidad de Licitación Pública, se debe promover la adecuada aplicación del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, en la definición de los plazos del cronograma y su ampliación, teniendo en cuenta que esta modalidad de selección es reglada, y por tanto, los plazos previstos para el cierre y la adjudicación, no deben ser prorrogados por más de la mitad del término inicialmente fijado. Aunado a lo anterior, es importante tener especial cuidado en el cumplimiento de los términos para que los interesados formulen observaciones a los documentos preliminares del proceso de contratación y fortalecer el cumplimiento de la obligación de publicar los avisos de convocatoria pública tanto en la página web de la entidad contratante como en el SECOP; así como, cumplir los plazos para la publicación de los documentos y actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres días siguientes a su expedición, especialmente, documentos como las actas de las audiencias y los actos administrativos de adjudicación o declaratoria de desierto del proceso, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

b. Subsanación de requisitos habilitantes

Se ha identificado la adecuada aplicación de las modificaciones sustanciales incluidas en materia de subsanabilidad de requisitos habilitantes prevista en la Ley 1882 de 2018, sin embargo, se debe continuar aplicando el plazo legal para subsanar los requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje (traslado del informe de evaluación según corresponda a cada modalidad).

c. Acto administrativo de saneamiento del proceso de selección

Se debe continuar fortaleciendo las medidas tendientes a evitar que se utilice la figura de saneamiento de vicios de procedimiento, para evadir términos legales o sustituir adendas. En este sentido, si bien esta figura se contempla en el ordenamiento jurídico vigente aplicable, la misma no debe utilizarse para sanear aspectos de fondo del proceso de contratación, ni para revivir términos vencidos y mucho menos para blindar las actuaciones subsiguientes en razón de una inadecuada previsión en la estructuración del proceso o en los términos del mismo, dado que el propósito del saneamiento formal es permitir a la administración corregir errores meramente formales.

d. Expedición de adendas

Es importante continuar expidiendo y publicando las adendas dentro del término legal, el cual varía según la modalidad de selección, en ese sentido, si se está frente a una Licitación Pública no se podrán expedir adendas dentro de los tres días anteriores al cierre y si se trata de una Selección Abreviada, Concurso de Méritos o Mínima Cuantía, se deben expedir y publicar las adendas a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, en días hábiles entre las 7:00 a.m. y 7:00 p.m.; (Ley 1474, 2011, art. 89; Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.1.2.2.1.).

e. Consulta del Sistema de Registro Nacional de Medidas Correctivas

Si bien en algunos procesos de contratación se ha evidenciado que las entidades contratantes, realizan la verificación de inexistencia de multas insolutas de sus contratistas, en el Sistema de Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), requisito previsto en el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, es necesario continuar realizando esta actividad de manera previa a la suscripción del contrato.

1.3. Etapa de Contratación

Esta etapa se concreta con el perfeccionamiento del contrato estatal, el cual es solemne, y se materializa cuando existe acuerdo por escrito sobre el objeto y la contraprestación, determinándose que para su ejecución se requiere el cumplimiento de unos requisitos legales.

a. Suscripción de documentos contractuales

Se ha evidenciado, que las entidades distritales y los FDL cuentan con el contrato y demás documentos del proceso de contratación debidamente suscritos, sin embargo, es necesario evitar la duplicidad de información y fortalecer el cuidado frente a la suscripción de los documentos originales que reposan en los expedientes contractuales.

b. Expedición del registro presupuestal

Si bien en la mayoría de las entidades distritales y FDL, no se inicia la ejecución de los contratos sino se cuenta con la expedición del registro presupuestal, es necesario fortalecer las medidas tendientes a generar registros presupuestales oportunos y acordes al rubro presupuestal que ampara el contrato, ya que en ocasiones cuando los contratos son amparados por apropiaciones presupuestales que devienen de diferentes rubros, es necesario verificar que el registro presupuestal emitido comprometa la totalidad de los recursos en sus diferentes fuentes de financiación.

c. Aprobación de garantías

Se ha fortalecido la práctica de exigir garantías para el cubrimiento de ciertos riesgos asociados a la ejecución contractual, así como, realizar la aprobación de las garantías previo al inicio de la ejecución del contrato, sin embargo, es necesario que las entidades distritales y los FDL continúen adoptando medidas tendientes a evitar la ejecución de los contratos si no se cuenta con las garantías expedidas y aprobadas por el contratante, aun cuando el seguimiento de los contratos es realizado por un supervisor (funcionario de la entidad contratante – apoyo a la supervisión) que tiene mayor conocimiento informal del contrato a ejecutar, y que en ocasiones desconoce la aprobación del mecanismos de cobertura.

Es necesario velar, cuando se presenten modificaciones contractuales como: cesiones, prórrogas, suspensiones o adiciones, porque las garantías sean modificadas y que tal modificación sea aprobada.

d. Afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales

Afiliar a los contratistas de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión al Sistema General de Riesgos Laborales, por lo menos un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada, en atención a lo establecido en la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 723 de 2013. Igualmente, en los casos en los que se suscriban adiciones, prórrogas, cesiones, suspensiones, terminaciones anticipadas y demás modificaciones contractuales aplicables, deberá realizarse la correspondiente novedad en la afiliación, y verse reflejada en el expediente contractual.

e. Actas de inicio

Si bien, no en todos los contratos de las entidades distritales y FDL se pacta la suscripción de acta de inicio, es necesario que en aquellos que se acuerda, se verifique que previo a su suscripción se cumplen los requisitos pactados para el inicio de la ejecución contractual.

1.4. Etapa de Ejecución

En esta etapa se desarrolla el contrato con el fin de lograr la satisfacción de las necesidades propuestas.

a. Supervisión, Apoyos a la Supervisión e Interventorías

En virtud del principio de responsabilidad están llamados a asumir el seguimiento, control y vigilancia de la correcta y cumplida ejecución del contrato. En este orden de ideas, los interventores, supervisores y apoyos a la supervisión, deben cumplir las funciones y obligaciones señaladas en la ley y en el manual de contratación y supervisión de la entidad distrital, y para los FDL aquellas contempladas en el manual de supervisión e interventoría de la Secretaría Distrital de Gobierno –SDG–; y realizar como mínimo las siguientes actividades:

- Incluir en las carpetas de los contratos y en la plataforma SECOP los documentos que

permitan dar cuenta de manera actualizada del estado de cumplimiento y ejecución de los contratos.

- Motivar y sustentar las aprobaciones de las adiciones, prórrogas, cesiones, suspensiones, terminaciones anticipadas y en general de cualquier modificación de los contratos.
- Abstenerse de suscribir actas de terminación en los contratos de obra, cuando aún se encuentren pendientes por ejecutar actividades a cargo del contratista que no permitan el recibo a satisfacción de la obra.
- Verificar los pagos a los contratistas para que estén acordes con lo pactado en el contrato y el servicio realmente prestado.
- Dar inicio a la ejecución de los contratos cuando se hayan cumplido los requisitos dispuestos para tal fin.
- Requerir al contratista, ante presuntos incumplimientos, otorgando términos de respuesta perentorios y garantizando el debido proceso.
- Informar al ordenador del gasto cuando se produzcan situaciones que pudieren afectar el cumplimiento del contrato.
- Velar porque la cobertura y suficiencia de las garantías se mantengan conforme a lo exigido en el pliego de condiciones y el contrato.
- Allegar al expediente contractual por parte de los supervisores y apoyos a la supervisión, todos los documentos que den cuenta del estado de cumplimiento y ejecución.

b. Modificaciones contractuales

Si bien, se ha evidenciado que tanto las entidades distritales como los FDL motivan las modificaciones contractuales, es necesario continuar realizando tal argumentación, la cual en lo posible debe corresponder objetivamente a hechos imprevisibles y en el caso de adiciones, su valor debe obedecer a un cálculo razonado y técnico ajustado a las particularidades del contrato.

Se debe exigir, en el caso de las cesiones, además de la justificación, que el cesionario cumpla las condiciones exigidas al cedente y/o ofrecidas por éste al presentar su propuesta, en observancia al deber de selección objetiva, y para atender lo dispuesto en los manuales de supervisión e interventoría y de contratación local expedidos por la SDG.

c. Ejecución de los contratos de obra

Se han evidenciado contratos que incluyen la realización y/o actualización y/o ajustes y/o complementación de los estudios y diseños necesarios, junto con las aprobaciones respectivas y la ejecución de las obras correspondientes en un mismo objeto, estableciendo plazos muy cortos para cada etapa, lo cual termina afectando la ejecución del contrato, ya que al terminar el plazo definido para los estudios y diseños y aprobaciones aún no se cuenta con la totalidad de estos, provocando suspensiones y/o prorrogas que retrasan la entrega final de las obras.

Adicionalmente, la incertidumbre que ocasiona el tener que contratar unas obras con unos costos estimados y luego tener que ejecutarlas a partir de los diseños que elabora, actualiza y/o complementa el mismo contratista, puede provocar la aparición de elementos no previstos y/o mayores cantidades de obra que ocasionen un incremento en el valor real de las obras de construcción contratadas.

Por lo anterior, es recomendable, que para ejecutar proyectos de infraestructura se separen los objetos relacionados con estudios y diseños de la ejecución de la obra, contratando por separado las consultorías correspondientes, con el fin de contar con los estudios y diseños definitivos, que tengan un nivel de detalle tal que permitan establecer el alcance, valor y plazo de la etapa de construcción de forma más precisa, reduciendo con esto el grado de incertidumbre que genera el hecho de estimar tanto valores como ítems y cantidades de obra para estructurar un presupuesto aproximado, y presumir un plazo estimado de duración de las obras, los cuales pueden resultar más altos a lo considerado inicialmente. Adicionalmente, se reduce el riesgo de tener que suspender o prorrogar las etapas de construcción, si se cuenta con unos resultados completos de las consultorías previas.

d. Coordinación Interinstitucional

Se han presentado inconvenientes con las empresas de servicios públicos y entidades públicas (Distritales o del nivel nacional) competentes, en relación con las modificaciones o ajustes que solicitan a los correspondientes estudios y diseños o la demora en las aprobaciones de los mismos, lo cual termina afectando el cumplimiento de los contratos de obra en los plazos previstos.

Es por tanto deseable que las entidades y empresas involucradas en los proyectos de infraestructura trabajen articuladamente, definiendo canales de comunicación directos, optimizando procedimientos, estableciendo tiempos y requisitos en la aprobación de estudios y consecución de conceptos, garantizando con ello la oportunidad y pertinencia de sus actuaciones con el fin de dar mayor celeridad a los trámites que se requieran adelantar en las instancias correspondientes y no afectar con esto la ejecución de los contratos.

Igualmente, las entidades ejecutoras, deben emprender acciones correctivas en relación con el tema de la coordinación interinstitucional y de esta forma poder cumplir con su obligación de servir de puente entre sus contratistas de obra y las diferentes entidades y empresas involucradas en los proyectos, supervisando que las demoras o inconvenientes no se deban a errores de los primeros y evitando dilaciones por parte

de los segundos, garantizando de esta forma el cumplimiento de los contratos y la reducción de posibles controversias.

e. Terminación de contratos con obras pendientes

Una práctica atípica que se ha empezado a observar en varios contratos de obra es la suscribir el acta de terminación del contrato cuando este haya alcanzado un porcentaje “razonable” de ejecución (90% – 95%), dejando acordados compromisos con el contratista de terminar las obras pendientes en determinado periodo, fuera del plazo contractual, para luego firmar el acta de recibo a satisfacción.

Sin embargo, se considera que esto no es una buena práctica, por lo que se recomienda suprimirla, dado que se deben analizar cuáles son las causas que están impidiendo que los contratistas de obra concluyan al 100% los trabajos contratados dentro del plazo contractual, y así poder tomar los correctivos que sean necesarios.

Así mismo, es necesario mejorar la labor de control y vigilancia que ejercen las interventorías, las cuales deben alertar oportunamente a las entidades sobre los riesgos de que el contrato de obra no vaya a ser terminado a tiempo, dar celeridad a los procesos sancionatorios cuando los retrasos sean imputables al contratista o realizar las gestiones necesarias para corregir las situaciones que puedan estar afectar el cumplimiento del mismo.

f. Incumplimiento de Cronogramas

Otro aspecto recurrente que se ha evidenciado se relaciona con el retraso en el cumplimiento de los cronogramas de ejecución, en la mayoría de los casos por causas imputables a los contratistas. Este hecho ha ocasionado que las entidades ejecutoras se vean obligadas a pactar prórrogas y “castigar” en cierta forma a sus contratistas al señalarles que el valor de la mayor permanencia de las interventorías tiene que ser asumido por ellos.

Así las cosas, los retrasos que se presentan en la ejecución de los contratos, ya sea por causas imputables al contratista o no, sugieren la necesidad de suspender y/o prorrogar los contratos, generando mayores impactos para la ciudad como posibles sobrecostos por el simple hecho de tener que adicionar los contratos de interventoría debido a la mayor permanencia en obras y los de obra por la aparición de ítems no previstos.

Atendiendo lo anterior, se recomienda a las entidades distritales que adelanten las acciones necesarias para lograr el cumplimiento contractual, tales como; requerimientos, imposición multas, estimación de perjuicios y demás, como mecanismos conminatorios o coercitivos que conduzcan al cumplimiento contractual oportuno, en aras de evitar o reducir el riesgo de tener que tomar otro tipo de acciones, como es el caso de prórrogas, adiciones, declaratorias de incumplimiento o de caducidad, entre otras.

2. Actuaciones transversales a todas las etapas del proceso contractual

2.1. Creación del proceso en la plataforma SECOP II

Se ha identificado un mayor conocimiento en el manejo de la plataforma transaccional SECOP II, en la estructuración y desarrollo de los procesos de selección, atendiendo los requisitos previstos en la normatividad vigente, estableciendo de forma completa y clara en el cuestionario del pliego electrónico los requisitos habilitantes y de evaluación aplicables a cada modalidad de selección. En razón de lo anterior, es necesario continuar fortaleciendo el conocimiento y manejo de la plataforma.

2.2. Publicidad en SECOP

Si bien, las entidades distritales y los FDL han mejorado la calidad (legibles) y oportunidad con la que publican los documentos asociados a los procesos de contratación, aún se evidencia múltiples incumplimientos en la publicación de los documentos que dan cuenta de la ejecución contractual.

En ese sentido, se recomienda publicar en el SECOP todos los documentos asociados a los procesos de selección y a los contratos suscritos y en ejecución, dentro de los tres días siguientes a su expedición, para dar cumplimiento al principio de transparencia.

2.3. Principio de anualidad

Planear y adelantar los procesos de contratación cuidando que su ejecución física y presupuestal sea congruente con el principio de anualidad, que rige el sistema presupuestal en Colombia, evitando estructurar procesos en el último bimestre de la vigencia fiscal o destinar porcentajes importantes del presupuesto para ejecutar programas, proyectos y/o inversiones en periodos siguientes al de la apropiación efectiva de estos recursos.

2.4. Gestión Documental

En los expedientes contractuales deben obrar la totalidad de los documentos que den cuenta de las etapas de planeación, selección, contratación y ejecución. La información consignada debe permitir la verificación del cumplimiento de cada uno de los requisitos señalados en la ley, los reglamentos y manuales de contratación y supervisión, para garantizar la unicidad del expediente contractual.

Por lo anterior, se recomienda que para una adecuada gestión documental, los operadores contractuales deben: garantizar la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información en ellos contenida y exigir a los responsables de custodiar y velar por la conservación de los expedientes únicos de los contratos, que adopten las medidas y controles que aseguren su unicidad; incluir los informes de interventoría y supervisión en las carpetas de los contratos y en el aplicativo SECOP y, firmar los documentos del contrato que así lo requieran por parte del responsable de su expedición.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* [Ley 80 de 1993]. DO: 41094.
- Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos* [Ley 1150 de 2007]. DO: 46691.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* [Ley 1437 de 2011]. DO 47956.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública* [Ley 1474 de 2011]. DO 48128.
- Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 2012). *Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud* [Ley 1562 de 2012]. DO 48488.
- Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 2018). *Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones* [Ley 1882 de 2018]. DO 50477.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector presidencia de la república* [Decreto 1081 de 2015]. DO 49523.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011) *Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública*. [Documento CONPES 3714]. Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <http://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de abril de 2013). *Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones*. [Decreto 723 de 2013]. DO 48762.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional* [Decreto 1082 de 2015]. DO 49523.



Balance de la Contratación del
Distrito (Vigencias 2016-2019)

Veeduría Distrital. (27 de agosto de 2019). *Por medio de la cual se emitieron recomendaciones en la elaboración del mapa de riesgos de la gestión contractual y en la matriz de riesgos previsibles para procesos de selección de contratación.* [Circular 11 de 2019].