



**INFORME DE SEGUIMIENTO A LA VALORACIÓN DE RIESGOS CONTRACTUALES DE LA  
SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD  
(Vigencia 2018-2019)**

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

**Bogotá D.C., agosto de 2019**



Seguimiento Valoración Riesgos Contractuales  
Secretaría Distrital de Salud-SDS  
(Vigencia 2018-2019)

**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 Edison Tirado Martínez

**Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)**  
Tatiana Mendoza Lara

**Equipo de Trabajo**  
Adibi Jalima Jalafes Montes  
Molly Clemencia Medrano Morales



## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1. Valoración de riesgos de la gestión contractual .....	5
1.1. Revisión del mapa de riesgos institucional – componente contractual .....	5
2. Valoración de riesgos previsibles.....	7
2.1. Procesos seleccionados por modalidad de selección y tipología contractual .....	7
2.2. Análisis de riesgos previsibles de los procesos seleccionados .....	9
3. Conclusiones y recomendaciones.....	17
3.1 Conclusiones.....	17
3.2 Recomendaciones .....	19
Referencias .....	20

## Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Procesos revisados en la modalidad de licitación pública .....	7
<i>Tabla 2.</i> Procesos seleccionados en la modalidad de concurso de méritos.....	7
<i>Tabla 3.</i> Procesos seleccionados en la modalidad de selección abreviada .....	8
<i>Tabla 4.</i> Procesos seleccionados en la modalidad de mínima cuantía .....	8
<i>Tabla 5.</i> Procesos seleccionados en la modalidad de contratación directa .....	8
<i>Tabla 6.</i> Análisis de riesgos previsibles de los procesos seleccionados .....	9



## Introducción

La Veeduría Distrital, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en concordancia con el artículo 17 del Acuerdo 24 de 1993, trabaja en pro del mejoramiento de la gestión pública distrital, generando a través de informes, diagnósticos, herramientas, lineamientos y metodologías, entre otros, insumos que permiten mejorar la transparencia y efectividad en las actuaciones administrativas contractuales de las entidades distritales.

Uno de los procedimientos establecidos en la Veeduría Distrital, que coadyuva al mejoramiento de la gestión contractual de las entidades distritales, es el de Valoración de Riesgos Contractuales, concebido para brindar a las entidades del Distrito, una orientación en la identificación y análisis tanto en riesgos asociados a la gestión contractual como en aquellos riesgos previsibles establecidos en los procesos de selección, de acuerdo a la modalidad de selección y a la tipología del contrato que pretenden celebrar.

En este contexto, dicho procedimiento se implementó en agosto de 2018 en la Secretaría Distrital de Salud - SDS a través de dos líneas de acción: 1) valoración de los riesgos de la gestión contractual, y, 2) valoración de los riesgos previsibles, para lo cual se solicitó el mapa de riesgos institucional en el que se encuentran expuestos los riesgos de gestión contractual, asimismo se realizó una exploración del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), del cual se tomó una muestra de 43 procesos de selección adelantados en la vigencia 2017, por la SDS.

Analizada esta información, se evidenciaron en la Secretaría Distrital de Salud - SDS algunas debilidades en materia de riesgos del proceso de gestión contractual, así como, en el análisis de las matrices de riesgos previsibles de los procesos de selección que fueron escogidos y sobre los mismos se emitieron las recomendaciones correspondientes, planteando la adopción como material de consulta permanente del mapa de riesgos estándar elaborado por la Veeduría Distrital, el cual consiste en una propuesta que permite identificar eventos que no han sido contemplados en el mapa de riesgos institucional y que pueden ajustarse al proceso de gestión contractual de la entidad, fortaleciendo la gestión en esta materia.

Así las cosas, la Veeduría Distrital, el 27 de agosto de 2018 remitió el “*Informe de Valoración de Riesgos Contractuales de la Secretaría Distrital de Salud – SDS*”, a través del radicado No. 20186000094891 del 27 de agosto de 2018 y recibido por la Entidad, el 31 de agosto de 2018. La SDS con oficio No. 2018EE88248 del 2 de octubre de 2018 y con radicado de entrada de la Veeduría Distrital No. 20182200053472 del 3 de octubre de 2018, informó: “(...) *Dando alcance a las recomendaciones entregadas en el informe de valoración de riesgos contractuales de la Secretaria Distrital de Salud, radicado el 31 de agosto del presente año con el código 2018ER64559, se adjunta el plan de trabajo para analizar, validar e implementar los riesgos previsibles sugeridos*”.



Adicionalmente, se realizó una exploración del Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP, del cual se tomó una muestra de 22 procesos de selección adelantados por la SDS y que fueron adelantados entre el período del 1 septiembre al 30 de diciembre de 2018 y del 1 de enero al 30 de agosto de 2019.

Como consecuencia del seguimiento a los resultados obtenidos con posterioridad a la implementación del procedimiento de Valoración de Riesgos Contractuales, se emite este informe en el que se indican las actividades realizadas y se imparten recomendaciones finales por parte de la Veeduría Distrital.

## **1. Valoración de riesgos de la gestión contractual**

En esta primera línea de acción, la Veeduría Distrital revisó el componente de la gestión contractual del mapa de riesgos de la Secretaría Distrital de Salud (vigente al año 2018 y en el periodo de muestra para el presente informe de la anualidad 2019), con la finalidad de observar cuáles de los riesgos sugeridos del mapa de riesgos estándar de la Veeduría Distrital fueron acogidos.

### **1.1. Revisión del mapa de riesgos institucional – componente contractual**

Lo primero es señalar que en las recomendaciones efectuadas en el Informe de Valoración de Riesgos Contractuales de la Secretaría Distrital de Salud, emitido por la Veeduría Distrital, se determinó que el mapa de riesgos de la gestión contractual relacionaba 4 riesgos asociados al proceso de contratación, identificados como: i) Elaboración y publicación de actos administrativos de forma errónea en la etapa precontractual, ii) Inadecuada supervisión / interventoría en la ejecución y liquidación del contrato / convenio, iii) Permitir la ejecución del contrato / convenio sin el lleno de los requisitos legales, iv) Falta de recomendación del comité asesor de contratación y adjudicaciones; las cuales si bien responden a las posibles ocurrencias de eventos adversos en cada una de las etapas del proceso de contratación (planeación, selección, contratación y ejecución), podrían fortalecerse con la inclusión en el mapa de riesgos de nuevos riesgos en todas las etapas del proceso de gestión contractual.

Considerando las recomendaciones relacionadas dentro de dicho informe, y el acompañamiento efectuado por la Veeduría Distrital en visita administrativa realizada el 8 de agosto de 2018, la SDS informó a través de la comunicación No. 2018EE88248 del 2 de octubre de 2018, que acogía los riesgos previsibles sugeridos en el informe y se adoptarían en una matriz de riesgos que sirviera de guía para la estructuración de los procesos de contratación de la entidad y se incorporarían en su Sistema Integrado de Gestión.

Con el propósito de hacer seguimiento a la implementación de las acciones de mejora indicadas por la SDS, la Veeduría Distrital efectuó el requerimiento No. 20196000035211 del 9 de abril de 2019, para que aportara el mapa de gestión contractual de la entidad, vigente en la anualidad 2018 y un informe en el que se indicaran qué riesgos contractuales se materializaron en la entidad en la citada vigencia y los mecanismos de control para su mitigación. En tal sentido, la



Secretaría Distrital de Salud informó con el oficio No. 2019EE36261 del 24 de abril de 2019 y con radicado de entrada de la Veeduría Distrital No. 20192200035722 del 26 de abril de 2019, que: *“La Entidad actualizó el Mapa de Riesgos del proceso de Gestión Contractual, de acuerdo a lo indicado en el informe de recomendaciones emitidos mediante radicado Nro. 20186000094891 del 27 de agosto de 2018(...)”* para tal fin aportó a través de CD el mapa de la gestión contractual vigente para el 2018.

En cuanto a la relación de los mecanismos de control para la mitigación de los riesgos presentados en vigencia 2018, la SDS indicó que: *“(...) de acuerdo con las fechas establecidas en el Lineamiento de Gestión del Riesgo con código SDS-PYC-LN-012 de la Secretaria Distrital de Salud, y de conformidad a lo establecido en la resolución Nro. 0312 de 2018 "Por la cual se establece la Política de Administración de Riesgos de la Secretaría Distrital de Salud", así como a las directrices emitidas en la "Guía para la Administración de los Riesgos de Gestión, Corrupción y Seguridad Digital y el Diseño de Controles en Entidades Públicas" del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, el resultado de la última actualización del Mapa de Riesgos del Proceso de Gestión Contractual así como la valoración de sus controles se verá reflejado en el tercer trimestre del año 2019 (...)"*, generando por parte de la Secretaría Distrital de Salud, el compromiso de envío del informe de riesgos del componente contractual a la Veeduría Distrital en las fechas establecidas en el Plan Operativo Anual de la Subdirección de Contratación.

Atendiendo lo anterior, y revisado el mapa de riesgos de la gestión contractual de la SDS remitido y vigente para el 2018 con el Código: SDS-PYC-FT-029 V.1, se evidencia que se establecen (16) eventos de riesgos tipificados, asignados y con acciones de mitigación; sin embargo, no se identificó la etapa en la que se pudieran presentar esos eventos de riesgos, por lo cual del contenido de cada uno de ellos en la casilla denominada “Descripción de Riesgos” se infiere la siguiente clasificación por etapas, así:

**Etapa de planeación:** Adelantar un proceso contractual sin tener la aprobación correspondiente por parte del Comité de Contratación o de la instancia correspondiente.

**Etapa de selección:** Selección de contratistas que no cuenten con la capacidad financiera y/o técnica y/o jurídica necesarias para la ejecución del contrato, direccionamiento de la contratación y/o vinculación en favor de un tercero, suspensión del proceso de selección, retrasos en el proceso de selección, declaratoria de desierto del proceso de selección, adjudicación viciada por error.

**Etapa de contratación:** Indebida aprobación de las garantías contractuales.

**Etapa de ejecución:** Incumplimiento del objeto o de las obligaciones contractuales, desequilibrio económico del contrato, imposibilidad de adelantar procesos de declaratoria de incumplimiento, imposición de multas o sanciones, recibir obras, bienes y/o servicios que no cumplen con las especificaciones técnicas establecidas por la entidad, recibir obras, bienes y/o servicios que cumplen con las especificaciones técnicas establecidas por la Entidad, pero que su



correcto funcionamiento no corresponde con la calidad y el tiempo previsto por la Entidad, inadecuado manejo del anticipo, inadecuada liquidación de los contratos o convenios, incumplimiento de los términos legales o pactados para la liquidación de los contratos o convenios.

## 2. Valoración de riesgos previsibles

Respecto de esta línea de acción, se realizó una exploración en el SECOP a través de la página web [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) y teniendo en cuenta la modalidad de selección, cuantía y objeto contractual, se seleccionaron 22 procesos de contratación adelantados por la Secretaría Distrital de Salud - SDS en el periodo comprendido entre el 1 septiembre al 30 de diciembre de 2018 y del 1 de enero al 30 de agosto de 2019, con el objetivo de revisar y analizar la identificación de los riesgos previsibles.

### 2.1. Procesos seleccionados por modalidad de selección y tipología contractual

Es importante señalar que de acuerdo con la información publicada en el SECOP, la Veeduría Distrital escogió 22 procesos de selección, muestra en la que se encuentran dos (2) Licitaciones Públicas, cinco (5) Concursos de Méritos, siete (7) Selecciones Abreviadas, cuatro (4) Mínimas Cuantías y respecto de la modalidad de Contratación Directa se seleccionaron cuatro (4) procesos contractuales; los cuales tuvieron como criterios para su escogencia la modalidad de selección, cuantía y el objeto, y se reseñan a continuación:

Tabla 1. Procesos revisados en la modalidad de licitación pública

<i>Proceso contractual</i>	<i>Objeto contractual</i>
FFDS-LP-002-2019	Prestar el servicio de vigilancia y seguridad privada de las sedes de la Secretaría Distrital de Salud.
FFDS-LP-003-2018	Contratar el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones físicas de la Secretaría Distrital de Salud y sus sedes en custodia.

*Nota:* El número de identificación de los procesos contractuales, corresponde exactamente al número registrado en el SECOP. *Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital con base en la información consultada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Tabla 2. Procesos seleccionados en la modalidad de concurso de méritos

<i>Proceso contractual</i>	<i>Objeto contractual</i>
FFDS-CMA-001-2019	Contratar el estudio de factibilidad y viabilidad técnica, administrativa, financiera y jurídica para la creación y funcionamiento de una facultad de ciencias de la salud orientada al desarrollo de la ciencia, tecnología, innovación y la investigación en salud para Bogotá en el marco del modelo integral de atención en salud del Distrito Capital.
FFDS-CMA-003-2018	Interventoría que permita contar con el seguimiento y control técnico, jurídico, administrativo y presupuestal del contrato cuyo objeto es: "Adquirir la infraestructura tecnológica para el soporte de la información hospitalaria de las cuatro Subredes Integradas de Servicios de Salud.
FFDS-CMA-005-2018	Realizar monitoreo de coberturas rápidas de vacunación en el Distrito Capital.
FFDS-CMA-006-2018	Contratar la elaboración, actualización y ajustes de los estudios técnicos y diseños arquitectónicos para la construcción, adecuación, ampliación, reordenamiento o el reforzamiento estructural en los equipamientos de salud del Distrito Capital de acuerdo

<i>Proceso contractual</i>	<i>Objeto contractual</i>
	al alcance de cada proyecto.
FFDS-CMA-007-2018	Contratar la interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica para la elaboración, actualización y ajustes de los estudios técnicos y diseños arquitectónicos para la construcción, adecuación, ampliación, reordenamiento o el reforzamiento estructural en los equipamientos de salud del distrito capital de acuerdo al alcance de cada proyecto.

*Nota:* El número de identificación de los procesos contractuales, corresponde exactamente al número registrado en el SECOP. *Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital con base en la información consultada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

**Tabla 3. Procesos seleccionados en la modalidad de selección abreviada**

<i>Proceso contractual</i>	<i>Objeto contractual</i>
FFDS-SASI-003-2019	Adquirir equipos, insumos y suministros para la dotación de las carpas inflables para la coordinación y atención de pacientes en situación de urgencias, emergencia y desastres en las cuales la Secretaria Distrital de Salud determine o establezca la intervención.
FFDS-SAMC-002-2019	Prestar servicios en el fortalecimiento de las competencias laborales de los servidores públicos de la Secretaría Distrital de Salud mediante la implementación del Plan Institucional de Capacitación.
FFDS-SAMC-001-2019	Contratar el sostenimiento de la estrategia de dispensadores de condones en sitios de alta afluencia de público en Bogotá D.C., en el marco del acuerdo 590 de 2015.
FFDS-SAMC-011-2018	Contratar el suministro de reactivos para realizar las pruebas de los eventos de Hepatitis B, VIH, HTLV, Hepatitis C, Enfermedad de Chagas, Hormonas y prueba treponémica en muestras procedentes de los bancos de sangre y red de laboratorios clínicos, incluyendo el apoyo tecnológico requerido para la realización de las pruebas.
FFDS-SAMC-005-2018	Prestar los servicios a la DGTH en la evaluación y desarrollo de competencias comportamentales de los servidores públicos en la SDS.
FFDS-SASI-004-2018	Adquirir diademas y sus accesorios compatibles con los sistemas de comunicación de la SDS y FFDS, para el recurso humano que desarrolla actividades institucionales y dar respuesta a las urgencias y emergencias de la ciudad.
FFDS-SASI-003-2018	Adquirir la infraestructura tecnológica para el soporte de la información hospitalaria de las cuatro subredes integradas de servicios de salud.

*Nota:* El número de identificación de los procesos contractuales, corresponde exactamente al número registrado en el SECOP. *Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital con base en la información consultada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

**Tabla 4. Procesos seleccionados en la modalidad de mínima cuantía**

<i>Proceso contractual</i>	<i>Objeto contractual</i>
FFDS-MC-007-2019	Adquisición de la dotación para el personal masculino y femenino con derecho en la entidad.
FFDS-MC-002-2019	Prestar servicios de fotocopiado para la Secretaría Distrital de Salud, incluidos los insumos, equipos y personal, con el fin de cubrir las necesidades de las diferentes dependencias de la SDS.
FFDS-MC-019-2018	Compra de elementos ergonómicos con destino a los trabajadores de la entidad.
FFDS-MC-008-2018	Contratar el suministro de kits para la detección en tiempo real de patógenos causantes de infección de transmisión sexual.

*Nota:* El número de identificación de los procesos contractuales, corresponde exactamente al número registrado en el SECOP. *Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital con base en la información consultada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).



*Tabla 5. Procesos seleccionados en la modalidad de contratación directa*

<i>Proceso Contractual</i>	<i>Objeto Contractual</i>
FFDS-CD-0291-2019	Prestar servicios profesionales especializados en ingeniería de software.
FFDS-CD-0204-2019	Aunar esfuerzos para fortalecer la gestión integral en la respuesta sanitaria en el ámbito prehospitalario en las urgencias, emergencias y potenciales desastres dentro del Sistema de Emergencias Médicas (Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E).
SDS-CD-8003-2018	Prestar servicios de apoyo asistencial en la Subdirección de Contratación, en las actividades relacionadas con el proceso de Gestión Contractual, en todas sus etapas y modalidades.
FFDS-CD-1105-2018	Contratar el suministro de kits para la detección de virus respiratorios por Inmunofluorescencia y de antígenos de rabia en cultivo y en tejidos cerebrales y submaxilares de animales infectados.

*Nota:* El número de identificación de los procesos contractuales, corresponde exactamente al número registrado en el SECOP. *Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital con base en la información consultada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Es importante resaltar, que de los 22 procesos de selección que fueron escogidos como muestra para el presente informe, todos cuentan con la matriz de riesgos previsible publicada en el SECOP, en tal sentido la Secretaría Distrital de Salud -SDS, mostró avances significativos, considerando que en el Informe de Valoración de Riesgos Contractuales remitido por la Veeduría Distrital en 2018, el porcentaje de procesos revisados que no contaban con la matriz de riesgos previsible publicada en el SECOP ascendía al 38% por tratarse de diecisiete (17) procesos con esta particularidad, respecto de los 44 que fueron objeto de revisión. Sin embargo, se evidencia que, si bien la SDS ha mejorado en la publicación del citado documento, debe fortalecer en general la legibilidad de las matrices de riesgos previsible publicadas en el SECOP.

## **2.2. Análisis de riesgos previsible de los procesos seleccionados**

Luego de revisar de manera detallada las matrices de riesgos previsible de los procesos de selección reseñados anteriormente, se evidenció que algunos riesgos se encuentran identificados de manera inadecuada y por lo tanto no deben estar incluidos en estas matrices de riesgos previsible. A continuación, se presentan las observaciones correspondientes:

*Tabla 6. Análisis de riesgos previsible de los procesos seleccionados*

<i>Riesgos previsible que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
Facilidad de acceso a las áreas, autorizaciones o permisos por el SDS al contratista.	FFDS-LP-003-2018	La redacción de este evento de riesgo puede generar confusión en el interesado en participar en el proceso de selección, considerando que dicha descripción no es un evento que pueda ocasionar efectos adversos y de considerable magnitud que impida lograr los objetivos del proceso de selección o la ejecución del contrato,

<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
		<p>conforme lo establece el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, en la definición de riesgo. Aunado a lo anterior, la situación descrita es atribuible completamente a la SDS, por lo que como entidad contratante debe garantizar el cumplimiento del acceso del contratista para ejecutar el contrato. Por lo expuesto, se debe establecer con precisión en qué casos le es aplicable un evento de riesgo, dentro del proceso de selección o del contrato que se pretende ejecutar, para incluirlo en la matriz de riesgos previsibles respectiva, cuando no sea inherente al cumplimiento obligacional de alguna de las partes.</p>
<p>Que se presente un imprevisto imputable al contratista que impida la terminación del objeto contractual en el plazo máximo de ejecución prevista impidiendo a la administración la cancelación de los recursos dentro de la respectiva vigencia.</p>	<p>FFDS-CMA-006-2018</p>	<p>Este evento de riesgo, se describe como específico, sin embargo, en la redacción de la descripción quedó como <b>“imprevisto imputable al contratista”</b>(negrillas fuera de texto), por lo anterior, este tipo de riesgo no puede tipificarse como previsible al no ser determinable, cuantificable y específico, de acuerdo con lo señalado en el CONPES 3714 de 2011, cuando refiere: <i>“En el ejercicio de tipificación es especialmente importante hacer el análisis y exclusión de aquellos hechos que aunque se pueden encontrar en la conceptualización de la teoría general del riesgo, no reúnen los presupuestos para ser considerados <b>riesgos previsibles</b>, bien por no tener las consideraciones incluidas en la reglamentación o por estar cobijados por regulaciones particulares contenidas en el marco de los riesgos contractuales “no previsibles” ilustrados anteriormente. En este sentido, no son riesgos previsibles, por ejemplo:(...) Los que corresponden a la teoría de la imprevisión, los cuales escapan de la definición de riesgo previsible, y de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento <u>son aquellas circunstancias que no pueden ser</u></i></p>

<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
		<p><u>identificables o cuantificables.</u>” (subrayado fuera de texto) En este contexto y por ser un imprevisto, se recomienda que en próximas oportunidades no se incluya en la matriz de riesgos previsibles.</p>
<p>Accidentes del personal de campo que apoya la ejecución del contrato, enfermedades profesionales y/o muerte de algún miembro del equipo humano del contratista.</p> <p>Que el contratista presente pérdida de liquidez o se encuentre en proceso de insolvencia</p> <p>Riesgo de liquidez o apalancamiento financiero. Dificultad para conseguir los recursos financieros para ejecutar el contrato.</p>	<p>FFDS-CMA-006-2018</p>	<p>Revisado el primer evento de riesgo se observa que está descrito como de tipo Económico, condición que no encaja con la descripción que trata el Documento CONPES 3714 de 2011, al indicar: “<i>Son aquellos que se derivan del comportamiento del mercado, tales como <u>la fluctuación de los precios de los insumos, desabastecimiento y especulación de los mismos, entre otros.</u>”</i> (subrayado fuera de texto), el segundo y tercer evento de riesgo, se describen como de tipo Operacional, de acuerdo con la descripción del evento de riesgo en cada caso, estos al parecer se ajustan al tipo Financiero, considerando que el documento CONPES en mención, lo define como “<i>el riesgo de consecución de financiación o <u>riesgo de liquidez</u>, y el riesgo de las condiciones financieras.</i> El primero se refiere a la dificultad de conseguir los recursos financieros, ya sea en el sector financiero o el mercado de capitales, para lograr el objetivo del contrato. El segundo hace referencia a los términos financieros de dichos recursos, entre estos encontramos plazos, tasas, garantías, contragarantías, <u>refinanciaci</u>ones entre otros.” (subrayado fuera de texto), por ello se recomienda a la entidad, analizar la descripción del evento de riesgo para que concuerde con la descripción de cada tipo de riesgo para dejarlo correctamente identificado en la matriz de riesgos.</p>
<p>Declaratoria de siniestro por incumplimiento total o parcial de las obligaciones del contrato, calidad, pago de salarios y prestaciones sociales o anotación por incumplimiento en el</p>	<p>FFDS-CMA-007-2018</p>	<p>Este primer evento de riesgo registra en el tratamiento o control para mitigarlo, la anotación: “<i>establecer y determinar la cobertura con una póliza de cumplimiento sea cual sea el objeto contractual</i>”. Teniendo en</p>

<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
<p>pago de los créditos a favor de los acreedores.</p> <p>Accidentes del personal de campo que apoya la ejecución del contrato, enfermedades profesionales y/o muerte de algún miembro del equipo humano del contratista.</p>		<p>cuenta el CONPES 3714 de 2011, los riesgos previsibles que se encuentran cubiertos bajo el régimen de garantías, no deben ser incluidos en la matriz de riesgos previsibles y el riesgo antes citado por el contenido de su redacción, podría ser amparado con la garantía de Cumplimiento, Calidad, Pago de Salarios, Prestaciones Sociales e Indemnizaciones y garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual. Por lo tanto, se recomienda en próximas oportunidades no incluirlo en la matriz de riesgos previsibles y si pese a ello, se considera necesario hacerlo, se debe establecer con precisión por qué se incluye el riesgo previsible en sus diferentes eventos de riesgos pese a estar amparados con la garantía correspondiente.</p> <p>En el segundo evento de riesgo, se tipificó como Económico, condición que no encaja con la descripción que trata el Documento CONPES 3714 de 2011, por cuanto señala: “<i>Son aquellos que se derivan del comportamiento del mercado, tales como <u>la fluctuación de los precios de los insumos, desabastecimiento y especulación de los mismos, entre otros.</u></i>” (subrayado fuera de texto), por ello se recomienda a la entidad, analizar la descripción del evento de riesgo para que concuerde con la descripción de cada tipo de riesgo para dejarlo correctamente identificado en la matriz de riesgos.</p>
<p>Incumplimiento a obligaciones contractuales.</p> <p>Mala calidad o insuficiencia de los productos entregados con ocasión de la consultoría.</p>	<p>FFDS-CMA-001-2019</p>	<p>Teniendo en cuenta el CONPES 3714 de 2011, los riesgos previsibles que se encuentran cubiertos bajo el régimen de garantías, no deben ser incluidos en la matriz de riesgos previsibles y que en el Tratamiento o Control a ser implementado se registró en la matriz de riesgos previsibles, en el primero como: “<i>amparo de riesgos con respectiva garantía</i>” y en el segundo: “<i>solicitud de garantía de calidad del servicio</i>” en tal sentido, para los</p>

<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
		<p>eventos de riesgos antes citados, se sugiere que sean amparados con la garantía de cumplimiento en el primer caso y para el segundo con la garantía de calidad. Por lo tanto, se recomienda en próximas oportunidades no incluirlos en la matriz de riesgos previsibles y si pese a ello, se considera necesario incluirlos, se debe establecer con precisión por qué se incluye ese riesgo previsible pese a estar amparados con la garantía correspondiente.</p>
<p>No exista un único proveedor que pueda ejecutar todo el objeto a contratar.</p> <p>Incumplimiento en los plazos de entrega de elementos objeto del contrato.</p>	<p>FFDS-SASI-003-2018</p>	<p>La redacción de este evento de riesgo puede generar confusión en el interesado en participar en el proceso de selección.</p> <p>Por lo expuesto, se debe establecer con precisión en qué casos le es aplicable un evento de riesgo, dentro del proceso de selección o del contrato que se pretende ejecutar, para incluirlo en la matriz de riesgos previsibles respectiva.</p> <p>En cuanto al segundo evento de riesgo en el tratamiento propuesto para controlar sus efectos si llegase a ocurrir, se indicó:  <i>“Amparos de cumplimiento del contrato.”</i>, y considerando que el CONPES 3714 de 2011, señala que los riesgos previsibles que se encuentran cubiertos bajo el régimen de garantías no deben ser incluidos en la matriz de riesgos previsibles, se recomienda que en próximas oportunidades no se incluya en la matriz de riesgos previsibles y si pese a ello, se considera necesario hacerlo, se debe establecer con precisión por qué se incluye dicho riesgo previsible pese a estar amparado con la garantía correspondiente.</p>
<p>Declaratoria de desierto del proceso de selección.</p> <p>No firma del contrato.</p> <p>No firma del acta de inicio.</p>	<p>FFDS-SASI-004-2018</p>	<p>Revisado el primer evento de riesgo se observa que se clasificó como Regulatorio, en tal sentido y atendiendo a la definición que trae el Documento CONPES 3714 de 2011, este corresponde a: <i>“(…) los posibles cambios regulatorios o</i></p>

<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
		<p><i>reglamentarios que siendo previsibles, afecten el equilibrio contractual”, condición que no se refleja en la redacción de este evento de riesgo. Adicionalmente, en la descripción del tratamiento para mitigarlo se establece en la matriz: “permanente seguimiento a la funcionalidad de los equipos”, actuación que correspondería a la etapa de ejecución del contrato y no a la señalada en esta matriz de riesgos como “Selección”. Es pertinente que la entidad evalúe el posible evento de riesgo respecto de las características de previsibilidad y sus tratamientos a implementar en la etapa que ocurre. Para el segundo y tercer evento de riesgo referidos en este análisis, su tratamiento y/o control señala: “seguimiento suscripción del contrato”, “seguimiento suscripción acta de inicio”, tratamientos que respecto de los eventos de riesgos no actúan de fondo, ni son efectivos para la mitigación de los posibles efectos que en la matriz han sido valorados en clasificación 7 y de categoría Alta. En consecuencia, corresponde hacer una planeación y evaluación sobre la pertinencia de este tipo de tratamiento en los riesgos previsibles antes relacionados.</i></p>
<p>No legalización del contrato por parte del contratista.</p> <p>No firma del acta de inicio del contrato por parte del contratista.</p>	<p>FFDS-SAMC-011-2018 FFDS-SAMC-001-2019</p>	<p>Los dos eventos de riesgos analizados señalan que la etapa de su ocurrencia fue de “Selección”, la cual no corresponde por cuanto estos eventos de riesgos se presentan con posterioridad a la adjudicación del proceso de contratación, es decir, corresponden a la etapa de “Contratación”. Por lo tanto, se debe revisar por parte de la entidad el momento en que efectivamente sucede y de acuerdo con esa información ubicar el riesgo en la etapa pertinente. Adicionalmente, en el tratamiento y/o control de estos eventos de riesgos se señala: “seguimiento a la firma del contrato por las partes interesadas” tratamiento que respecto de los</p>

<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
		eventos de riesgos no actúa de fondo, ni es efectivo para la mitigación de los posibles efectos. En consecuencia, corresponde hacer una planeación y evaluación sobre la pertinencia de este tipo de tratamiento en los riesgos previsibles antes relacionados.
Utilización de información con otros fines.	FFDS-SAMC-001-2019 FFDS-CMA-005-2018	Este evento de riesgo se encuentra tipificado como “Regulatorio”, sin que la naturaleza del contenido descrito en este evento corresponda con la definición del Documento CONPES 3714 de 2011, en el sentido de indicar: “(...) <i>cambios regulatorios o reglamentarios que afecten la ecuación económica del contrato</i> ”. Por lo tanto, corresponde a la entidad evaluar la descripción del evento de riesgo y adecuarlo a la tipificación que se le ajuste.
Falta de personal idóneo para realizar la subasta.  Que no sean subastados los lotes completamente de acuerdo con lo aprobado por el supervisor del contrato.	FFDS-SASI-001-2019	Los eventos de riesgos descritos en la matriz de riesgos, se les asignó su ocurrencia en la etapa de “Ejecución”, situación que no corresponde en tanto que son propios de la etapa de “Selección”. De igual forma en el primer riesgo, se indicó en su consecuencia: “ <i>Que no se cumpla con lo requerido en el objeto del contrato</i> ”, al respecto es oportuno indicar que la redacción es confusa por cuanto del contenido de estos dos aspectos se puede entender que el evento de riesgo ocurre en la ejecución del contrato. Adicionalmente, se relaciona en su tratamiento “ <i>Hacer efectivas las pólizas de cumplimiento</i> ”, considerando que el CONPES 3714 de 2011, señala que los riesgos previsibles que se encuentran cubiertos bajo el régimen de garantías no deben ser incluidos en la matriz de riesgos previsibles, se recomienda que en próximas oportunidades no se incluya en la matriz de riesgos previsibles y si pese a ello, se considera necesario hacerlo, se debe establecer con precisión por qué se incluye dicho riesgo previsible pese a



<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
		estar amparado con la garantía correspondiente.
<p>No legalización del contrato por parte del contratista.</p> <p>No firma del acta de inicio del contrato por parte del contratista.</p> <p>No firma del contrato por parte del contratista.</p>	<p>FFDS-MC-008-2018            FFDS-CD-1105-2018            FFDS-MC-007-2019            SDS-CD-8003-2018            FFDS-CD-0291-2019</p>	<p>Los eventos de riesgos descritos en la matriz de riesgos, se les asignó su ocurrencia en la etapa de “Selección”, situación que no corresponde en tanto que son propios de la etapa de “Contratación”, razón por lo cual se recomienda a la entidad que analice de acuerdo con la descripción del evento de riesgos el momento de su ocurrencia para evitar confusión en los interesados en participar en el proceso de selección y de igual forma efectuar un correcto análisis en cuanto al tratamiento o control para mitigar esos eventos de riesgos y hacer el respectivo monitoreo.</p>
<p>No estar incluido y aprobada la contratación solicitada en el Plan Anual de adquisiciones.</p> <p>Que se presenten nuevos lineamientos gubernamentales que generen nuevos requerimientos y necesidades de vinculación y/o cambio de contratistas por prestación de servicios y apoyo a la gestión.</p> <p>Evento natural adverso terremoto, inundaciones, entre otros.</p>	<p>FFDS-CD-0291-2019            SDS-CD-8003-2018</p>	<p>Observada la descripción del primer evento de riesgo, se encontró que estaba identificada la causa del riesgo como de orden “Externo” siendo que su origen proviene de una situación atribuible a la Entidad, por lo tanto, se debe determinar como “Interno”. En el segundo evento de riesgo se definió que su ocurrencia es en la etapa de “Selección” condición que no corresponde a la descripción del evento de riesgo por cuanto se desarrolla en la ejecución del contrato, por lo tanto, lo correcto es identificar la etapa de Ejecución para este evento de riesgo, adicionalmente, se clasificó como de tipo “Operacional”, situación que obedece a condiciones ajenas al cumplimiento del objeto del contrato y se refiriere a temas normativos y regulatorios que pudieran surgir e incidir en las prestaciones de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Finalmente, en el tercer evento de riesgo, se observa que ese riesgo, obedece a un hecho imprevisible por cuanto su ocurrencia depende de fenómenos naturales en los cuales no se puede establecer su periodicidad ni cuándo pueden acaecer durante la ejecución, tampoco está correlacionado con el tipo de contrato,</p>





<i>Riesgos previsibles que no deberían estar incluidos o presentan yerros en su asignación, calificación o mitigación</i>	<i>Procesos de selección en los que se encontraron.</i>	<i>Observaciones y recomendaciones</i>
		<p>pues se trata de una prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la entidad que se desarrolla en la sede principal; considerando que la descripción hace mención de otro tipo de contrato en el cual se requieren desplazamientos a zonas rurales o campo y efectivamente puede verse afectada la prestación de servicios, con la ocurrencia de algún hecho de la naturaleza: En consecuencia, la inclusión en la matriz de riesgos puede no ser pertinente ni efectiva.</p>

*Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital con base en la información consultada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) vigencias 2018- hasta agosto de 2019.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

#### 3.1 Conclusiones

- En cuanto al mapa de riesgos de la gestión contractual, puede afirmarse que la implementación del Procedimiento de Valoración de Riesgos Contractuales, coadyuvó al mejoramiento del mapa de riesgos interno de la Secretaría Distrital de Salud - SDS, debido a que fortaleció la política de riesgos en la gestión contractual generando una reestructuración del anterior mapa con la inclusión de 16 riesgos tipificados, asignados y con acciones de mitigación, no obstante, no se indicó la etapa de su ocurrencia, lo cual puede fortalecerse.
- En cuanto a la estructuración de las matrices de riesgos previsibles de los procesos de selección, se evidencia que las recomendaciones contenidas en el informe remitido en agosto de 2018, han sido tenidas en cuenta de manera parcial debido a que se encontraron eventos adversos que no pueden considerarse previsibles, otros que si bien son previsibles se encuentran amparados por el régimen legal de garantías sin que exista justificación de su inclusión en la referida matriz, en algunos casos sólo se tipificaron riesgos en la contratación o ejecución contractual y no en las etapas de planeación y selección; algunos de los tratamientos de los eventos de riesgos no actúa de fondo, ni son efectivos para la mitigación de los posibles efectos.
- Se observó que en algunas ocasiones se redacta de forma confusa, “eventos de riesgos” que de su descripción no se evidencian efectos adversos y de considerable magnitud que impida lograr los objetivos del proceso de selección o la ejecución del contrato, y que se enmarquen en la definición de riesgo del artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015. Por ello, se debe establecer con precisión en qué casos le es aplicable un evento de riesgo, dentro del proceso de selección o del contrato que se pretende ejecutar, para incluirlo en la matriz de riesgos respectiva.



- En algunos procesos de selección se evidenció persistentemente que no hubo reciprocidad en el tipo de riesgo con el evento de riesgo, ni en la mitigación del riesgo con la tipificación o se hace de forma repetitiva sin evaluar la eficacia del control o tratamiento. En tal sentido, la entidad debe valorar las disposiciones del documento CONPES 3714 de 2011, respecto de estas situaciones evidenciados para una correcta adecuación en la matriz de riesgos previsible en relación con el objeto que se pretende contratar.
- Se identificó que en algunas ocasiones se dejan sin diligenciar dentro de la matriz de riesgos previsible las casillas de clase y tipo de riesgo, como es el caso de los procesos de selección Nos. SDS-CD-8003-2018 y FFDS-CD-0291-2019.
- En el proceso de selección No. EP-FFDS-CD-0204-2019 se observó que en la matriz de riesgos previsible en el campo de “Clase”, se incluyeron algunos tipos de riesgos, generando confusión a quien lea dicha información, por lo tanto, se sugiere evaluar e identificar el evento de riesgo, para catalogarlo como “General” cuya periodicidad es permanente en todos los procesos de selección que adelanta la entidad; y “Específico” cuando su ocurrencia se presenta en el proceso de selección que se adelanta y que por algunas particularidades en el desarrollo de su objeto son incluidas en el análisis.
- Se observó que la mayoría de las matrices de riesgos previsible estaban inmersas en uno de los anexos del documento de estudios previos, situación que le permite a la entidad tener un mayor control de la publicidad del documento de análisis de eventos de riesgos, como la matriz de cada proceso de selección; adicionalmente se brinda a los interesados en participar el proceso de selección, la facilidad en su ubicación para consultarla y solicitar ajustes a que haya lugar y que retroalimenten a la entidad, respecto de los tipos de riesgos que efectivamente se presentan u ocurren en procesos similares.
- Respecto del objeto del proceso de selección al cual corresponde el análisis de los riesgos previsible y que fue objeto de revisión en los casos en que se encontró como documento anexo se advirtió que no se registra en su encabezado el objeto del proceso de selección al que pertenece tal valoración de riesgos. En consecuencia, es oportuno establecer la identificación del proceso y del objeto que se pretende contratar, para evitar confusión a los interesados en el proceso y que se trata de los riesgos que pudieran ocurrir en cualquiera de las cuatro (4) etapas de la gestión contractual propias del proceso que le interesa participar.

### 3.2 Recomendaciones

1. Respecto a las matrices de riesgos previsible, la Veeduría Distrital nuevamente extiende la invitación a la Secretaría Distrital de Salud - SDS a examinar, valorar e implementar cada una de las recomendaciones que al respecto obran en el “Informe de Valoración de Riesgos Contractuales de la Secretaría Distrital de Salud-SDS” de agosto de 2018, recibido por dicha entidad el 31 de agosto de 2018. Igualmente, se le recomienda hacer uso de la “*Guía de Riesgos Previsible Contractuales (2017)*”



elaborada por la Veeduría Distrital, con el propósito que inicie las acciones correspondientes para fortalecer la valoración de riesgos previsibles en los procesos de selección que adelanta el SDS, de manera real y acorde con las condiciones particulares de cada proceso de contratación.

2. Aunado a lo anterior, se sugiere a la Entidad adoptar en la mayoría de los casos dentro de la matriz de riesgos previsibles, la identificación de por lo menos un riesgo previsible en cada una de las etapas del proceso contractual (planeación, selección, contratación y ejecución) y efectuar el análisis juicioso de la Estimación, Tipificación, Asignación, Evaluación e Incidencia del riesgo dentro de cada etapa, así como, la eficiente mitigación o tratamiento del mismo de acuerdo con el objeto del proceso de contratación que se adelanta, las condiciones particulares de ejecución, y/o productos entregables cuando sean del caso.
3. Establecer mayor control en el cumplimiento del principio de transparencia respecto de la publicación en el SECOP de la matriz de riesgos previsibles, de manera legible en la información de su contenido.
4. Dar a conocer a la Oficina de Control Interno, Oficina Asesora Jurídica, Dirección de Planeación Institucional y Calidad, y Dirección administrativa / Subdirección de contratación de la Secretaría Distrital de Salud-SDS, los informes de Valoración de Riesgos Contractuales de la Vigencia 2017 suscrito en el mes de agosto de 2018, así como el presente Informe de Seguimiento a la Valoración de Riesgos Contractuales de la Vigencia 2018-2019, para que se establezca la coadyuvancia en el seguimiento e implementación de las acciones de mejoras para la elaboración de las Matrices de Riesgos Previsibles dentro de los procesos contractuales que adelanta la entidad.
5. Definir la periodicidad en el seguimiento constante de los controles o tratamientos señalados en la matriz de riesgos previsibles por cuanto las acciones de mitigación cambian dinámicamente de acuerdo con los hechos generadores del riesgo, de igual manera tener en cuenta para ello el aprendizaje que resulta de evaluar los cambios, tendencias, casos de éxito y de fracaso. Lo anterior, con el objeto de garantizar la eficiencia y eficacia en los mismos.
6. Revisar cabalmente los documentos precontractuales de cada proceso de selección antes de la publicación en SECOP, para tener lista de chequeo documental y claridad en el contenido del objeto contractual con el que se registre en la identificación de cada documento que lo complementa.
7. Continuar con el análisis y seguimiento de la ocurrencia de los riesgos que se hayan materializado durante la vigencia 2018-2019 y el manejo adecuado de los mismos por la entidad que le permitan generar mejoras en la planeación de contingencias del Proceso de Contratación y la percepción del incremento del grado de confianza entre las partes



Seguimiento Valoración Riesgos Contractuales  
Secretaría Distrital de Salud-SDS  
(Vigencia 2018-2019)

del Proceso de Contratación, así como la reducción de la posibilidad de litigios; entre otros.

## Referencias

Consejo Nacional de Política Económica y Social (01 de diciembre de 2011). *Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública*. (Documento CONPES 3714). Recuperado de:

<http://colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>

Veeduría Distrital (2017). *Guía de Riesgos Previsibles Contractuales*. Recuperado de:

<http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202017/GUIA%20DE%20RIESGOS%20CONTRATACION%20WEB.pdf>