



**DIAGNÓSTICO SOBRE CONTRATACIÓN CON
ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO (DECRETO 092 DE
2017)
(1 de junio de 2017 – 31 de agosto de 2018)**

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., enero de 2019



Diagnóstico de seguimiento a la aplicación del Decreto 092 de 2017 en el Distrito Capital

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 Milena 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
Diana Enciso Upegui

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Janneth Caicedo Casanova

Equipo de Trabajo

Jazmín Andrea Cumbe Pastrana
Adibi Jalima Jalafes Montes
Denis Helbert Morales Roa



Tabla de contenido

Introducción	4
1. Antecedentes Normativos	4
1.1 Contratos de interés público o de colaboración	5
1.2 Convenios de Asociación entre Entidades Estatales y ESAL para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales	7
2. Procesos contractuales desarrollados en el Distrito Capital en aplicación del Decreto 092 de 2017 durante el periodo de comprendido entre el junio de 2017 y agosto de 2018...	8
3. Particularidades identificadas	9
3.1 Contratos de interés público o de colaboración:	10
3.2 Convenios de Asociación	13
3.3 Publicidad del proceso	15
4. Recomendaciones	15
Referencias.....	17
Anexos	19

Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Procesos contractuales celebrados entre el 1 de junio de 2017 hasta el 31 de agosto de 2018 en el Distrito Capital en virtud del Decreto 092 de 2017	8
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---



Introducción

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 119 del Decreto Ley 1421 de 1993, en concordancia con el artículo 17 del Acuerdo Distrital 24 de 1993, la Veeduría Distrital genera informes, diagnósticos, herramientas y metodologías en pro del mejoramiento de la gestión pública distrital, lo que permite generar condiciones de transparencia y efectividad de las actuaciones administrativas contractuales.

De acuerdo con lo anterior, se desarrolló este diagnóstico, en el cual se realiza una verificación de los procesos contractuales adelantados por las entidades del Distrito Capital, entre el 1 de junio de 2017 hasta el 31 de agosto de 2018, para determinar la debida o indebida aplicación de lo preceptuado por el Decreto 092 de 2017 “Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”.

Para tal fin, en el capítulo 1 de este diagnóstico se estableció la normatividad que se ha promulgado al respecto, en el capítulo 2 se indicó el resultado de la verificación realizada en las plataformas electrónicas SECOP I y SECOP II de los procesos contractuales publicados por las entidades distritales¹ y los 20 Fondos de Desarrollo Local, desde el 1 de junio de 2017 hasta el 31 de agosto de 2018, y por último, en el capítulo 3 se analizaron algunos casos particulares respecto del cumplimiento del Decreto 092 de 2017.

Es importante anotar que las actuaciones de la Veeduría Distrital son de carácter preventivo y no implican coadministración o injerencia en las decisiones de las entidades distritales, por lo que en ejercicio de la autonomía administrativa son las propias entidades las que deben tomar las decisiones que estimen pertinentes. Por lo anterior, los documentos que emite la Veeduría Distrital sirven como guías de orientación para la Administración Distrital, no son de carácter vinculante y podrán ser acogidos como parámetro de recomendación en los casos en que resulte aplicable.

Para facilitar la lectura del presente documento, en el anexo 1 se presenta la tabla de siglas utilizadas para identificar las entidades distritales y otros conceptos.

1. Antecedentes Normativos

La contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad procede del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia que reza:

Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El

¹ SG, DASCD, SJD, SDG, DADEP, IDPAC, SDSCJ, UAECOB, SDH, UAECD, FONCEP, SDP, SDDE, IPES, IDT, SED, IDEP, SDS-FFDS, SDIS, IDIPRON, SCR, IDRD, FUGA, OFB, IDARTES, IDPC, SDA, JBB, IDIGER, SDM, IDU, UMV, TRANSMILENIO, SDHT, CVP, UAESP y SD de la Mujer.



Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 355).

Los convenios de asociación a que hace referencia el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 se rigen por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 que reza:

Artículo 96. Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley (Ley 489, 1998, art. 96).

El Decreto 092 de 2017 tiene como objeto:

Reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política (Decreto 092, 2017, art. 1).

Para elaborar el presente diagnóstico, se realizó un análisis de la normatividad vigente respecto a la suscripción de contratos de interés público o de colaboración como se denominan en la guía expedida por Colombia Compra Eficiente (CCE) para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, basados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017 y de convenios de asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro (ESAL) basados en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017. A continuación, se detallan los aspectos más relevantes establecidos en el Decreto 092 de 2017, en la Guía expedida por CCE y en la Directiva 03 de 2017 expedida por la Secretaría Jurídica Distrital, a partir de los cuales, se realizó la verificación a los procesos contractuales celebrados por las entidades del Distrito Capital, en el periodo definido para este diagnóstico, en los siguientes aspectos.

1.1 Contratos de interés público o de colaboración

- Este tipo de contratos debe reunir las siguientes condiciones:



- a. Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situaciones de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana;
 - b. Que el contrato no comporte una relación conmutativa en la cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato; y
 - c. Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos (Decreto 092, 2017, art. 2).
- Los contratos con ESAL deben contar con previa autorización del representante legal de la entidad:

Estas Entidades Estatales pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad en los términos del presente decreto, previa autorización expresa de su representante legal para cada contrato en particular que la Entidad Estatal planea suscribir bajo esta modalidad. El representante legal de la Entidad Estatal no podrá delegar la función de otorgar esta autorización.

La Entidad Estatal deberá acreditar en los Documentos del Proceso la autorización respectiva (Decreto 092, 2017, art. 2).

- Reconocida idoneidad:

Artículo 3. Reconocida idoneidad. La entidad sin ánimo de lucro es de reconocida idoneidad cuando es adecuada y apropiada para desarrollar las actividades que son objeto del Proceso de Contratación y cuenta con experiencia en el objeto a contratar. En consecuencia, el objeto estatutario de la entidad sin ánimo de lucro le debe permitir a esta desarrollar el objeto del Proceso de Contratación que adelantará la Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal (Decreto 092, 2017, art. 3).



Para determinar la idoneidad de la ESAL, CCE determina que se deben tener en cuenta los siguientes criterios: A. Correspondencia del objeto de la entidad privada sin ánimo de lucro y el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo; B. Capacidad del personal de la entidad privada sin ánimo de lucro; C. Experiencia; D. Estructura organizacional; E. Indicadores de la eficiencia de la organización, y F. Reputación. Para estos factores, la guía de CCE explica los procedimientos para medir o evaluar cada uno de los mismos.

Complementario a lo anterior, la Directiva 03 de 2017 de la Secretaría Jurídica Distrital especificó que los factores a ser tenidos en cuenta son: a. Correspondencia del objeto de acuerdo a los estatutos de la ESAL con el programa o actividad prevista en el PDD; b. Capacidad del personal de la ESAL para desarrollar el objeto del contrato; c. Experiencia de la ESAL en el objeto a contratar; d. Informes financieros; e. Capacidad técnica; f. Estructura organizacional; g. Indicadores de eficiencia de la organización; y h. Reputación personal de los administradores y miembros de junta u órgano colegiado.

- Proceso competitivo de selección:

Quando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad. La Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal deberá adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista, cuando en la etapa de planeación identifique que el programa o actividad de interés público que requiere desarrollar es ofrecido por más de una Entidad sin ánimo de lucro (Decreto 092, 2017, art. 4).

Quando el objeto del contrato corresponda a actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, las entidades no están obligadas a adelantar proceso competitivo.

1.2 Convenios de Asociación entre Entidades Estatales y ESAL para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales

Los convenios de asociación que celebren entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y Entidades Estatales para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la Ley a los que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no requieren proceso competitivo cuando la ESAL aporta el 30% o más de los recursos que compromete el convenio. (Decreto 092, 2017, art. 5).

Quando el aporte sea inferior a este porcentaje, lo estipula la guía de CCE se debe realizar proceso competitivo, que a criterio de la entidad puede ser igual al que se estipula en el artículo 4 del Decreto 092 de 2017.

2. Procesos contractuales desarrollados en el Distrito Capital en aplicación del Decreto 092 de 2017 durante el periodo de comprendido entre el junio de 2017 y agosto de 2018

Con base en la información contractual reportada por las Entidades Distritales en las plataformas SECOP I y II², de aquellos procesos que se identificaron como régimen especial o régimen especial con ofertas. Lo anterior, con el fin de identificar aquellos procesos en los que se suscribió el contrato dentro del periodo comprendido entre el 1 de junio de 2017, fecha de entrada en vigencia del Decreto 092 y el 31 de agosto de 2018.

Este filtro arrojó información con más de 14.000 registros, ya que se encontraron los procesos contractuales de prestación de servicios en salud realizados por las subredes, así como los desarrollados por las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, además de procesos de otras entidades mal tipificados en SECOP I y SECOP II, dado que al cargar la información en las plataformas se digitan como régimen especial, cuando en realidad no les es aplicable.

Al respecto es importante precisar, que tanto en SECOP I como en SECOP II, no existe ninguna opción en la lista desplegable de modalidad de contratación, que se refiera expresamente a los tipos de convenios y/o contratos regidos por el Decreto 092 de 2017, por lo que la publicación y consulta de los mismos, debe realizarse a través de las opciones “régimen especial” y “régimen especial con oferta”, modalidades que no corresponden a los convenios y/o contratos bajo análisis, en tanto que el régimen especial es aquél que se predica para un tipo de entidades que cuenta con unas características particulares que le permiten contratar con exclusión del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP.

Por lo anterior, se realizó la revisión de los procesos que correspondían únicamente a la aplicación del Decreto 092 de 2017, la cual dio como resultado los procesos contractuales descritos en la siguiente tabla:

Tabla 1. Procesos contractuales celebrados entre el 1 de junio de 2017 y el 31 de agosto de 2018 en el Distrito Capital en virtud del Decreto 092 de 2017
(Cifras en millones de pesos)

Entidad	Contratos de interés público o de colaboración		Convenios de Asociación		Total Contratos realizados	Valor Total
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor		
IDPAC			1	\$27	1	\$27
IDARTES	93	\$6.944	18	\$11.865	111	\$18.809
OFB	4	\$548	3	\$15.092	7	\$15.640
SED			16	\$128.897	16	\$128.897

² Para tal efecto se realizó un filtro a través de la página web de datos abiertos: <https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnolog-a-e-Innovaci-n/Inventario-de-Datasets/2irh-ijg2>

Entidad	Contratos de interés público o de colaboración		Convenios de Asociación		Total Contratos realizados	Valor Total
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor		
SDCRD	35	\$2.048	3	\$5.627	38	\$7.675
SDDE			5	\$1.362	5	\$1.362
SDG			2	\$267	2	\$267
SDIS			172	\$183.125	172	\$183.125
SG			3	\$2.150	3	\$2.150
UAECOB			1	-	1	-
UAESP			1	\$672	1	\$672
Total	132	\$9.540	225	\$349.084	357	\$358.624

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en la información consolidada de SECOP 2017-2018

En este periodo, según el consolidado de la plataforma SECOP, se suscribieron 357 contratos por un valor de \$358.624 millones de pesos. De los 357 contratos, 132 corresponden a contratos de interés público o colaboración y los 225 restantes, corresponden a convenios de asociación.

De los 15 sectores administrativos del Distrito Capital, sólo 8 celebraron contratos y/o convenios con base en lo estipulado en el Decreto 092 de 2017: Gobierno, Cultura Recreación y Deporte, Educación, Desarrollo Económico, Integración Social, Gestión Pública, Hábitat y Seguridad y Convivencia. El sector de Integración Social fue el que más celebró este tipo de contratos con 172 en total, seguido del sector Cultura Recreación y Deporte con 156 en total. Entre estos dos sectores se encuentra el 92% del total de contratos y/o convenios celebrados.

3. Particularidades identificadas

Tal como se evidencia en este diagnóstico, es importante resaltar la rigurosidad con la que las entidades distritales han venido aplicando lo establecido en el Decreto 092 de 2017 (entidades que lo han aplicado), lo que genera una buena práctica respecto de la suscripción de convenios y/o contratos que se desprenden de tal normatividad. Aunado a lo anterior, es de destacar el gran esfuerzo en la obtención del apoyo, asociación y/o colaboración de las ESAL en pro de los programas distritales, impactando en la eficiencia y austeridad administrativa.

Dado que la información publicada en SECOP I y II, no es clara respecto de algunos de los aspectos mencionados en el marco normativo base para la revisión de los procesos, relacionado en el capítulo uno de este diagnóstico, fue necesario realizar visitas administrativas a las 11 entidades distritales que celebraron estos contratos.

A partir de la revisión realizada a los procesos contractuales adelantados por las entidades distritales, tanto en el SECOP como en las visitas administrativas, a la luz de lo estipulado en el Decreto 092 de 2017, se observaron algunas particularidades, las cuales se registran a continuación en los numerales 3.1 referidas a contratos de interés público o de



colaboración y las contenidas en el numeral 3.4 referidas a convenios de asociación, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 092 de 2017:

3.1 Contratos de interés público o de colaboración:

a. Condiciones requeridas para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad

- El objeto del contrato corresponde directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal.

Una vez verificados los 132 contratos de interés público o colaboración celebrados por IDARTES, OFB y SDCRD se evidenció el sustento jurídico tanto en los estudios previos como en los anexos de idoneidad, estableciéndose que estos objetos contractuales le apuntan a programas y actividades del PDD Bogotá Mejor para Todos.

- El contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato.

En los expedientes contractuales revisados, se evidenció que tanto en los estudios previos como en los anexos de idoneidad, las entidades justificaron la inexistencia de una relación conmutativa. Igualmente, con la revisión realizada a los objetos y obligaciones contractuales se pudo establecer que las entidades trabajan en pro de su misionalidad sin recibir bienes, servicios, u obras para sí misma apoyándose, asociándose y/o sumando esfuerzos con una ESAL para que realice las actividades en beneficio de la comunidad en general, lo que al parecer vislumbra la inexistencia de una relación conmutativa.

- No existe oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privados sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos.

La SDCRD como cabeza de sector contempla dentro de su misionalidad el programa distrital de apoyos concertados que tiene como propósito promover y apoyar la iniciativa privada y de interés público, acorde con el PDD, para fomentar las prácticas artísticas, culturales, patrimoniales, recreativas y de cultura ciudadana.

Según el artículo 4 del Decreto 092 de 2017, las actividades a que se refiere el programa distrital de apoyos concertados, podrían contratarse sin que las entidades distritales estén obligadas a adelantar procesos competitivos, aún así, el comité de fomento de apoyos



concertados del sector Cultura Recreación y Deporte, en cabeza de la SDCRD, abrió las convocatorias del Programa Distrital de Apoyos Concertados Sector Cultura, Recreación y Deporte 2016 y 2017 realizadas por la Universidad Nacional dando como resultado el Banco Distrital de Proyectos de Apoyos Concertados, en el cual se encuentran registradas aquellas ESAL que después de haber sido evaluadas por la Universidad Nacional cumplieron con los requisitos de la convocatoria.

El comité de fomento define la asignación de recursos para cada uno de los proyectos y comunica a cada una de las entidades del sector para que realicen el respectivo contrato de apoyo concertado.

b. Acreditación en los documentos del proceso de contratación la autorización previa y expresa del representante legal

Los 132 contratos de interés público o de colaboración, suscritos en cumplimiento del artículo 2 del Decreto 092 de 2017 acreditan en los documentos del proceso la autorización respectiva del representante legal de la entidad para cada contrato en particular.

c. Reconocida idoneidad según Guía de Colombia Compra Eficiente

Como resultado de las convocatorias mencionadas en el punto 3.1., literal c, se pudo establecer dentro de los expedientes contractuales el cumplimiento de cada uno de los siguientes literales sustentados en los anexos de idoneidad y estudios previos, para lo cual se verificó en cada uno:

- Experiencia en objeto a contratar

Dentro de las condiciones exigidas, el sector Cultura Recreación y Deporte solicitó mínimo dos certificaciones o actas de liquidación, expedidas por entidades públicas o privadas con las que las ESAL participantes demostraran la ejecución de contratos o convenios en los últimos cinco años, evidenciando experiencia en el desarrollo de proyectos iguales o similares al presentado al Plan Distrital de Apoyos Concertados.

- Objeto estatutario de entidad sin ánimo de lucro que permite a esta desarrollar el objeto de Contratación

Según los términos y condiciones de la convocatoria, el sector Cultura Recreación y Deporte solicitó y evaluó el certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica y los estatutos de la ESAL participante.

- Capacidad del personal de la entidad privada sin ánimo de lucro

Dentro de la evaluación técnica realizada por la Universidad Nacional para el sector Cultura Recreación y Deporte, se valoró la capacidad del personal de la entidad participante, con lo cual se buscó determinar si la ESAL cuenta con el equipo misional, técnico y administrativo necesario para cumplir los objetivos del proyecto propuesto o si tenían la capacidad de adaptarse rápidamente entrenando y vinculando nuevas personas.

En los expedientes físicos revisados en las visitas administrativas, se observó que los documentos que sustentan la experiencia de la ESAL, contenían el análisis de las hojas de vida del personal requerido y con base en estos la Universidad Nacional determinó si cumplía o no.

- Estructura organizacional: Gobierno corporativo, Estados financieros auditados por un contador público, Política documentada de conflictos de interés, Política de manejo de riesgos operativos y archivo de documentos, Política documentada de compensación de administradores y miembros de junta

En la convocatoria se solicitó certificación firmada por el representante legal de la ESAL en la que se estableciera bajo gravedad de juramento, que cuenta con una estructura organizacional, de administración y control que le permite ejecutar el proyecto de manera idónea. Esta exigencia se justificó en los documentos del proceso, en razón de determinar la madurez de la ESAL participante en cuanto a sus procedimientos, el manejo de la información y en general su gobierno corporativo.

En el desarrollo de las visitas realizadas por esta entidad de control, se encontró en los expedientes físicos, dicha certificación, así como, el respectivo dictamen de cumplimiento por parte de la Universidad Nacional.

- Indicadores de la eficiencia de la organización

En la convocatoria ya referenciada se solicitó: i) certificado de cumplimiento de las obligaciones legales, contables y financieras de la entidad participante correspondiente al año inmediatamente anterior, ii) Certificado expedido por el revisor fiscal o representante legal en el que se acreditó en que la entidad participante estaba al día en pago de aportes parafiscales y de seguridad social o que no estaba obligada a hacerlo, iii) Copia legible del certificado de rentas o de ingresos y patrimonio correspondientes a los dos años gravables anteriores y iv) Copia legible de los estados financieros correspondientes al año anterior.

- Reputación

En las exigencias de la convocatoria, se solicitó certificación firmada por el representante legal en la que se manifieste bajo la gravedad de juramento, que el representante legal, los

miembros dignatarios y demás miembros de la persona jurídica no hacen parte de la lista de personas políticamente expuestas, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1674 de 2016.

De conformidad con lo indicado en los documentos del proceso, al realizar esta solicitud, el Sector Cultura Recreación y Deporte pretendía determinar la percepción que tienen las entidades que conforman el sector Cultura Recreación y Deporte sobre la entidad participante, a partir de su experiencia en la contratación con el sector público y los resultados de su ejercicio técnico, legal y administrativo.

Para todos los casos en las visitas administrativas se constató que los expedientes físicos contarán con dicha certificación, y el respectivo dictamen de cumplimiento por parte de la Universidad Nacional.

3.2 Convenios de Asociación

- Para el caso de la SED y la SDIS es pertinente analizar la conveniencia de suscribir convenios de asociación a la luz del artículo 5 del Decreto 092 de 2017, en contratos cuyo objeto es prestar servicios de atención alimentaria, atención en comedores comunitarios, prestar servicios sociales de atención integral a niños niñas y adolescentes con discapacidad múltiple asociada a discapacidad cognitiva o con autismo, garantizar la educación inicial en el marco de la atención integral de las niñas y niños en primera infancia, brindar cuidado integral y protección en el ámbito institucional a personas mayores, acompañar la implementación del proyecto desarrollo integral de la educación media en las IED dirigido a promover el mejoramiento de la calidad educativa, contribuir en la implementación de la estrategia de búsqueda activa de población desescolarizada, seguimiento al acceso y la permanencia y fortalecimiento a las etapas del proceso de gestión de la cobertura, contribuir a través de un servicio integral de desayunos y almuerzos escolares al acceso y la permanencia de niños niñas adolescentes y jóvenes matriculados en el sistema educativo oficial y llevar a cabo acciones pedagógicas con la comunidad educativa, entre otros.

Se hace este análisis en el sentido de que los convenios son de prestación de servicios y en los estudios previos no se justifica concretamente porque el proceso se realiza en cumplimiento del Decreto 092 de 2017 y no usando alguna de las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, como lo son la licitación pública o la selección abreviada.

Para precisar este aspecto, es pertinente señalar que en los estudios previos de estos convenios de SDIS se expresa: “que teniendo en cuenta la necesidad de la Secretaría de Integración Social, la cual puede ser atendida por entidades sin ánimo de lucro” por lo que es conveniente justificar la expresión “puede ser”, máxime cuando no se delimita

el alcance de la aplicación del Decreto para la suscripción de contratos, cuyos objetos parecieran generar una relación conmutativa, incluso, la expresión utilizada deja abierta la posibilidad de que se realicen por otras modalidades de selección.

Para el caso de los convenios de asociación realizados por la SDE y SDIS, de prestación de servicios y dado que en los estudios previos no se justifica concretamente porque el proceso se realiza en cumplimiento del Decreto 092 de 2017, es necesario indicar que la entidad contratante al justificar la procedencia del régimen o modalidad de contratación aplicable, debe indicar todos los supuestos de hecho y de derecho que justifican, argumentan y explican con absoluta claridad, como en este caso, la utilización del régimen de contratación, dado que al revisar los documentos publicados no se observa con total certidumbre los elementos que motivan la normatividad empleada y la suscripción del convenio.

- Por otra parte, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, en el que se establece que no estarán sujetos a competencia cuando la ESAL comprometa recursos por un valor no inferior al 30% del valor total del contrato, sólo se encontraron dos contratos suscritos por SDCRD, el contrato No. 162 de 2017 y el contrato No. 133 de 2018, en los que los asociados aportaron este porcentaje y por tanto no hubo proceso competitivo.

Los 223 procesos restantes, en los que la ESAL no compromete aportes del 30%, se realizó el proceso de selección en cumplimiento de la normatividad a través de un proceso competitivo, autónomo para cada entidad según lo define la Guía de CCE, incluso algunas entidades como la SDIS, SED y SDCRD tienen un procedimiento establecido en su sistema de gestión para realizar dicho proceso.

- En otro contexto, es pertinente indicar que se observó falta de claridad y precisión en la justificación del régimen de contratación descrito en los estudios previos de los convenios de asociación celebrados por el IDPAC, la SDG, la SDIS, la SDDE y la SG cuyo objeto es promover la participación de líderes y lideresas de minorías étnicas entre los 18 a 30 años de edad de la ciudad de Bogotá en la cumbre One Young World Bogotá 2017, ya que para este mismo objeto el IDARTES, el FFDS y la SD de la Mujer, adelantaron la contratación usando la modalidad de contratación directa, en razón de la causal objetiva “cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado”.
- Finalmente, es necesario indicar que en las visitas administrativas realizadas a las 11 entidades ya mencionadas, los funcionarios que atendieron la visita, mencionaron que los convenios de asociación suscritos en cumplimiento del artículo 5 del Decreto 092 de 2017 no requieren acreditar en los documentos del proceso, el acto por medio del cual el representante legal autorizó la suscripción de los convenios, afirmación que esta entidad de control encuentra ajustada a lo establecido en el Decreto 092 de 2017 y la Guía expedida por CCE.



3.3 Publicidad del proceso

En la verificación de SECOP I y SECOP II se observó que tanto para los contratos de interés público o de colaboración como para los convenios de asociación, se encuentra publicada la documentación pertinente al proceso de contratación. Es de resaltar en todas las entidades visitadas la buena organización de los mismos de acuerdo a las normas expedidas respecto a la gestión documental.

4. Recomendaciones

1. En cuanto a la revisión de los procesos, se recomienda verificar la viabilidad de la aplicación del Decreto 092 de 2017, en razón del contrato a suscribir y sus particularidades, dado que no debe utilizarse esta forma de contratación cuando se esté ante alguna de las modalidades de selección establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.
2. Las entidades distritales deben establecer una diferencia estandarizada entre los contratos realizados mediante la modalidad de contratación directa y los convenios de asociación derivados del cumplimiento del artículo 355 de la Constitución Política, tal es el caso de las entidades que suscribieron convenios de asociación para la participación de líderes y lideresas en la cumbre One Young World Bogotá 2017, sin que el asociado comprometiera recursos para la ejecución de dichas actividades y sin que el acuerdo de voluntades suscrito, evidencie el cumplimiento de lo exigido en el Decreto 092 de 2017, tanto que pareciera configurarse una relación de conmutatividad entre la entidad estatal y la entidad sin ánimo de lucro. Otras entidades suscribieron contratos con el mismo objeto mediante la modalidad de selección de contratación directa en razón de la causal objetiva “cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado”.
3. En razón a que se evidenciaron múltiples registros en SECOP I y SECOP II, referidos a procesos de contratación de régimen especial, los cuales no corresponden a convenios y/o contratos regulados por el Decreto 092 de 2017, es necesario que Colombia Compra Eficiente establezca dentro de la lista desplegable de modalidades de selección, unos ítems que correspondan expresamente a los mismos, dado que tal como se indicó, el régimen especial de contratación no corresponde a este tipo de contratos y/o convenios, sino que es el que se predica para un tipo de entidades que cuenta con unas características particulares que le permiten contratar con exclusión del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP.



Diagnóstico de seguimiento a la aplicación del Decreto 092 de 2017 en el Distrito Capital

4. Lo anterior, facilitaría la publicidad de los convenios y/o contratos regulados por el Decreto 092 de 2017 y evitaría confusiones al publicar documentos y al establecer exigencias en los mismos.



Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de Julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. [Constitución]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Colombia Compra Eficiente. (31 de agosto de 2018). *Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad*. [Guía]. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_esal.pdf
- Concejo de Santafé de Bogotá D.C. (2 de diciembre de 1993). *Por el cual se determina la estructura orgánica de la Veeduría Distrital, se definen sus funciones generales por dependencia; se establece su planta de personal se adopta el sistema especial de nomenclatura y clasificación de cargos; se fija la escala de remuneración para los distintos empleos y se dictan otras disposiciones*. [Acuerdo Distrital 24 de 1993]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2053>.
- Congreso de la República. (29 de diciembre de 1998). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. [Ley 489 de 1998]. DO: 43464
- Congreso de la República. (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. (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. (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. (6 de marzo de 2014). *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1712 de 2014]. DO: 49084



Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Datos abiertos Gobierno digital Colombia [Página Web] (Fecha de consulta septiembre de 2017). Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnolog-a-e-Innovacion/Inventario-de-Datasets/2irh-ijg2>

Presidencia de la República. (23 de enero de 2017). *Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.* [Decreto 092 de 2017]. DO: 50125

Secretaría Jurídica Distrital. (Agosto 24 de 2017). *Contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro.* [Directiva 03 de 2017]. Recuperado de: <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=70980>



Anexos

Anexo A. Siglas

<i>Entidad o Concepto</i>	<i>Sigla</i>
Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente	CCE
Entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad	ESAL
Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	EGCAP
Fondo Financiero Distrital de Salud	FFDS
Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal	IDPAC
Instituto Distrital de las Artes	IDARTES
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	IDPC
Orquesta Filarmónica de Bogotá	OFB
Plan de Desarrollo Distrital	PDD
Portal Único de Contratación	PUC
Secretaría de Educación Distrital	SED
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	SDCRD
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	SDDE
Secretaría Distrital de Gobierno	SDG
Secretaría Distrital de Integración Social	SDIS
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.	SG
Secretaría Jurídica Distrital	SJD
Sistema Electrónico de Contratación Pública	SECOP
Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá	UAECOB
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	UAESP
UAESP Veeduría Distrital	VD

FIN.