



Diagnóstico sobre la contratación  
directa justificada por falta de  
pluralidad de oferentes (Vigencia 2017)

# **DIAGNÓSTICO SOBRE LA CONTRATACIÓN DIRECTA JUSTIFICADA POR FALTA DE PLURALIDAD DE OFERENTES (Vigencia 2017)**

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., julio de 2018**



Diagnóstico sobre la contratación  
directa justificada por falta de  
pluralidad de oferentes (Vigencia 2017)

**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**  
Diana Enciso Upegui

**Jefe Oficina Asesora Jurídica**  
Janneth Caicedo Casanova

### **Equipo de Trabajo**

Lady Diana Matallana Castellanos  
Denis Helbert Morales Roa

Jazmín Andrea Cumbe Pastrana  
Adibi Jalima Jalafes Montes

## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1. Generalidades de los actos administrativos de justificación de la contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado .....	5
2. Análisis general .....	8
3. Particularidades identificadas .....	10
3.1. Estudios Previos .....	10
3.2. Actos Administrativos de justificación .....	10
3.3. Suscripción y publicación del acto administrativo de justificación y contrato .....	12
3.4. Casos Especiales .....	14
4. Recomendaciones .....	16
5. Referencias .....	18
Anexos .....	19

## Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Distribución por sectores administrativos .....	9
<i>Tabla 2.</i> Participación por condiciones .....	9
<i>Tabla 3.</i> Actos administrativos de justificación que no cumplieron con la norma .....	12

## 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 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.

En ese sentido se realiza el presente diagnóstico, en el cual se analiza si en los procesos de Contratación Directa que tuvieron como causal la no existencia de pluralidad de oferentes en el mercado, adelantados por las entidades distritales durante la vigencia 2017, se suscribe el acto administrativo de justificación y si dicho acto, se expide y publicita de manera adecuada, dando cumplimiento a lo dispuesto en las normas que regulan la materia.

Para tal fin, la Veeduría Distrital revisó a través de la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP I y SECOP II, la información remitida y publicada por las 39 entidades distritales<sup>1</sup> y los 20 Fondos de Desarrollo Local<sup>2</sup>, relacionada con la Contratación Directa adelantada entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del 2017, es decir, se revisó, verificó y analizó la publicación del estudio previo, del acto administrativo de justificación y del contrato a que hubo lugar, en aras de emitir un diagnóstico frente al cumplimiento de las exigencias normativas al respecto.

Para determinar los contratos que sirvieron de insumo para el presente diagnóstico se verificó la información de la gestión contractual vigencia 2017, remitida a este órgano de control para la Rendición de Cuentas 2017, por cada una de las 39 entidades distritales y los 20 Fondos de Desarrollo Local, teniendo en cuenta aquellos contratos clasificados en contratación directa bajo la causal *cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*.

En este contexto, a partir de la revisión realizada por parte de la Veeduría Distrital de acuerdo con la información reportada y publicada, se realizó el presente diagnóstico, el cual, se estructuró en tres fases: 1. Generalidades de los actos administrativos de justificación de la contratación directa, 2. Análisis general y 3. Particularidades identificadas.

---

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

2 Por tratarse de un diagnóstico relacionado con el cumplimiento de normas establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP, no se revisó la información de las entidades distritales con régimen especial (derecho privado).

## **1. Generalidades de los actos administrativos de justificación de la contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado**

Lo primero sea indicar que el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estableció cuatro modalidades de selección para la escogencia de los contratistas del Estado, sin embargo, dicha disposición fue adicionada por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, que estableció una quinta modalidad de selección, por lo que a partir del 12 de julio de 2011, fecha en que entró en vigencia ésta última ley, en Colombia existen cinco modalidades de selección de contratistas estatales. Estas modalidades de selección son: Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos, Contratación Directa y Mínima Cuantía.

El citado artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, señala expresamente:

**De las modalidades de selección.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)

**4. Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, **solamente procederá** en los siguientes casos: (...)

**g. Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado;** (...). Negrilla y subrayado fuera de texto.

En virtud de la norma anotada, se concluye que las causales de contratación directa son objetivas y taxativas, no dan lugar a interpretaciones, es decir, una vez se verifique y acredite el supuesto de hecho y derecho que la tipifica, la causal se configura, sin que se requieran requisitos y condiciones adicionales a los dispuestos en la norma para su procedencia.

En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico ha previsto en el Decreto 1082 de 2015, que cuando proceda la modalidad de Contratación Directa, la entidad contratante debe expedir un acto administrativo a través del cual se justifique la procedencia de tal modalidad, invocando expresamente la causal que se configura, salvo en los casos expresamente exceptuados, que son: a) Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, b) Urgencia manifiesta, c) La contratación de empréstitos y d) Los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que en la citada disposición en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 se establecen los elementos mínimos que debe contener el acto administrativo de justificación de la contratación Directa, a saber:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del contrato.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

De lo establecido, se concluye que este requisito de carácter precontractual, demanda cumplir no sólo con las formalidades propias de los actos administrativos para producir los efectos jurídicos esperados, sino con las exigencias normativas indicadas.

En este contexto, lo primero sea indicar, que el “Acto Administrativo de Justificación de la Contratación Directa” es un acto administrativo de carácter general, dado que su finalidad es permitir que todas las personas tengan la posibilidad de conocer las consideraciones que la entidad tuvo en cuenta para justificar la Contratación Directa y la adopción de dicha decisión, sin que se generen, modifiquen o extingan los derechos de un administrado en concreto, en consecuencia, sus efectos se dirigen a la comunidad en general, sin recaer en un interés particular en el mismo, por lo tanto, frente al mismo no procede recurso alguno.

En razón de lo expuesto, es del caso precisar que para la causal de Contratación Directa objeto de análisis en este diagnóstico, se tendrá en consideración, además de los supuestos normativos ya referidos, el artículo 2.2.1.2.1.4.8., del Decreto 1082 de 2015 que establece:

Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación.

De la norma transcrita se infiere, que además de la justificación que debe realizarse mediante acto administrativo para motivar la contratación directa bajo la causal denominada *cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*, la entidad contratante, en el estudio previo debe hacer constar, la existencia de sólo una persona que puede proveer el bien o el servicio: i) *por ser titular de los derechos de propiedad industrial*; o, ii) *por ser titular de los derechos de autor*; o iii) *por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional*. En ese sentido, la entidad contratante debe acreditar con absoluta claridad y sin lugar a equívocos, todos los soportes que le permiten demostrar la inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado, sin que esto pudiere confundirse con circunstancias como distribuidor autorizado o equivalentes.

En consonancia con las normas que regulan la publicidad de los actos administrativos como lo es el acto de justificación de la contratación directa bajo la causal *cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*, se encuentra la regulación contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, que parte de los principios que edifican las actuaciones y procedimientos administrativos, estableciendo dentro de ellos, el de publicidad, tal y como lo señala el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en el que se define así:

Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. (...)

9. En virtud del **principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados**, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, **sus actos**, contratos y resoluciones, **mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley**, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma. (...). (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De acuerdo a lo anterior para que los actos administrativos produzcan efectos jurídicos, deben ser comunicados, publicados y/o notificados de la manera más efectiva, atendiendo su alcance, esto es, si el acto es de contenido general o de contenido particular. Al respecto y teniendo en cuenta que el acto administrativo de justificación de la Contratación Directa bajo la causal: *Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*, es un acto de carácter general. La forma de publicarlo se materializa a través de la publicación, los efectos jurídicos del mismo sólo se producirán a partir de su firmeza lo que constituye el momento en el cual puede ser ejecutado directamente sin intervención de autoridad diferente a la que lo expidió, por lo tanto, es pertinente dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 65, 87 y 89 de la Ley 1437 de 2011, para que el citado acto administrativo de justificación pueda ejecutarse. Las normas indicadas establecen:

Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general **no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados** en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad **podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.** (...).

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

**1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.** (...).

Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. **Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato.** En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional. (Negrillas y subrayados fuera del texto).

Por otra parte, si bien, el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.1.1.7.1<sup>3</sup>, señala que las entidades públicas están obligadas a publicar en el SECOP los actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, la entidad contratante debe precaver que para que un acto administrativo surta efectos jurídicos debe cobrar fuerza de ejecutoria, lo cual se concreta cuando se encuentra en firme, lo cual solo se manifiesta al día hábil siguiente de su publicación. Finalmente, se concluye que los actos administrativos del proceso de contratación deben estar publicados en el SECOP, ya que es el mecanismo de publicidad dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP<sup>4</sup> para tal fin.

## 2. Análisis general

De los datos enviados por las 39 entidades distritales y los 20 FDL a través del formato de reporte de información contractual para la rendición de cuentas 2017, se evidenció que IDPYBA, DADEP, FUGA, IDRD, IPES, SDHT, SJD y TRANSMILENIO y los 20 FDL no reportaron procesos contractuales en la modalidad de contratación directa por la causal objeto de éste diagnóstico.

Conforme a lo anterior, se revisó la información reportada por las 31 entidades restantes, encontrando en un principio 429 procesos contractuales correspondientes a la modalidad de contratación directa y suscrita por la causal “cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado”. Una vez verificados en el SECOP I y SECOP II<sup>5</sup> los 429 procesos, se pudo establecer que 167 no fueron adelantados con esta causal, 83 no tenían publicado el acto de justificación de la contratación directa que permitiera verificar su causal de contratación y 179 efectivamente, correspondían a la causal objeto de estudio.

Finalmente, luego de hacer las solicitudes de los documentos de los 83 procesos contractuales a las entidades que no tenían publicado el acto administrativo de justificación directa, se identificó que 43 contratos correspondían a esta causal, quedando un total de 222 contratos para revisión y análisis.

A continuación, se presenta la distribución de contratos bajo la modalidad de contratación directa a través de la causal *cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*, por sectores administrativos:

---

<sup>3</sup> Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del proceso de contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

<sup>4</sup> Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

<sup>5</sup> Realizada durante el mes de marzo y abril de 2018.



*Tabla 1. Distribución por sectores administrativos  
(Cifras en millones de pesos)*

<i>No.</i>	<i>Sector Administrativo</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Valor</i>
1	Seguridad, Convivencia y Justicia	15	\$23.046
2	Movilidad	14	\$11.565
3	Salud	15	\$9.298
4	Hacienda	51	\$3.718
5	Educación	15	\$3.404
6	Ambiente	20	\$2.354
7	Gestión Pública	23	\$1.783
8	Planeación	16	\$704
9	Cultura, Recreación y Deporte	15	\$582
10	Integración Social	11	\$500
11	Gobierno	6	\$444
12	Desarrollo Económico, Industria y Turismo	9	\$183
13	Mujeres	5	\$127
14	Hábitat	7	\$61
	<i>Total</i>	<i>222</i>	<i>\$57.771</i>

*Fuente:* Elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información remitida por las entidades distritales.

Como se observa en la tabla 1, el Sector Gestión Jurídica fue el único que no reportó contratos invocando esta causal; por su parte, el Sector Seguridad, Convivencia y Justicia es el que concentró mayores recursos respecto a los demás sectores, con un total de 15 contratos por valor de \$23.046 millones, siendo la SDSCJ la entidad que asignó mayor cantidad de recursos con un total de \$21.314 millones, y el sector que más utilizó esta causal fue Hacienda con un total de 51 contratos suscritos, ocupando el primer lugar la SDH con un total de 32 acuerdos de voluntades.

Respecto a las consideraciones establecidas en el Artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015 que deben existir para realizar una contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes, la entidad contratante, debe hacer constar, la existencia de sólo una persona que puede proveer el bien o el servicio: i) por ser titular de los derechos de propiedad industrial; o, ii) por ser titular de los derechos de autor; o, iii) por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional.

Conforme a lo anterior, una vez realizado el análisis y verificación de la información se estableció que el 64% de los 222 procesos contractuales se realizó con proveedores exclusivos en el territorio nacional, en su mayoría para la adquisición de licencias de software, suscripción de publicaciones especializadas, mantenimiento de equipos técnicos, entre otros.

*Tabla 2. Participación por condiciones*

<i>Consideración cuando no exista pluralidad de oferentes</i>	<i>Cantidad de Contratos</i>	<i>Porcentaje (Cantidad de contratos / total general)</i>
Proveedor exclusivo en el territorio nacional	142	64%
Titular de los derechos de autor	61	27%
Titular de los derechos de propiedad industrial	19	9%

<i>Consideración cuando no exista pluralidad de oferentes</i>	<i>Cantidad de Contratos</i>	<i>Porcentaje (Cantidad de contratos / total general)</i>
<i>Total</i>	222	100%

*Fuente:* Elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información remitida por las entidades distritales

### 3. Particularidades identificadas

Una vez descritas las generalidades observadas de los contratos celebrados bajo la modalidad de selección de Contratación Directa por la causal *cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*, se evidenciaron aspectos particulares en el desarrollo del proceso contractual, como son:

#### 3.1. Estudios Previos

Para el análisis de este diagnóstico, se tuvieron en cuenta los estudios previos como documentos bases en la elaboración del acto administrativo de la justificación de la contratación directa y del contrato. Los Estudios previos deberán contener entre otros, la descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación; la descripción del objeto a contratar; y, los fundamentos jurídicos que soportan la contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes.

En este sentido, algunos aspectos revisados en los estudios previos fueron: i) Justificación de la modalidad de selección, ii) Suscripción y iii) Publicación.

Como consecuencia de la revisión realizada en el SECOP, se evidenció que cinco entidades distritales<sup>6</sup> no publicaron en 17 procesos contractuales los estudios previos, lo que no permitió la verificación del cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.4.8., del Decreto 1082 de 2015.

Los estudios previos del contrato No. 170223-0-2017 de la SDH, tienen publicado únicamente una página, lo que no permitió verificar si este documento contempló la justificación por la cual se adelantó la contratación directa teniendo como causal la no pluralidad de oferentes.

Por último, se observó que de los 222 procesos contractuales revisados, los estudios previos de 157 de ellos no cuentan con la fecha de suscripción.

#### 3.2. Actos Administrativos de justificación

Una vez realizada la revisión en el SECOP no se encontró publicado el acto administrativo de justificación de la contratación directa de 37 procesos contractuales y otros 46 procesos no se

<sup>6</sup> CVP contrato 309, DASCDC contrato 102, SDH Contrato 170180-0-2017, FFDS contratos 1020, 1051, 1055, 1068, 1073, 1166, 1121, 1127, 1151, 1157, 1188, 1228 SDSCJ contratos 405 y 433.

encontraron en el SECOP. Evidenciado esto, se solicitó a través de radicado físico a las entidades distritales<sup>7</sup>, el envío de los estudios previos, el acto administrativo de justificación directa y el contrato respectivo, con el fin de validar su información. En el caso del contrato 078 de 2017 suscrito por la SDDE, el grupo de evaluación de la gestión contractual de la Veeduría Distrital en visita efectuada a esa entidad en el mes de abril de 2018 verificó en el expediente físico contractual que el acto administrativo de justificación de la contratación directa no reposa en la carpeta.

Recibidas las respuestas de las entidades, se observó que, en algunos casos, los contratos no correspondían a la causal de inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado:

La SDH mediante radicado No. 2018EE57138 del 17 de abril de 2018, informó:

El contrato No. 170071 – 0 – 2017 de 2017 no pertenece a un contrato de los que el Decreto 1082 de 2015 define para la Contratación Directa, ya que constituye una Contratación Especial, que está regida bajo las disposiciones de la Ley 226 de 1995, “Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones”. (SDH, 2017, p. 1)

Por su parte, IDARTES informó mediante oficio 20181100022711 del 16 de abril de 2018, que:

...que los contratos 1511, 1526, 1533, 1534, 1539, 1564, 1565, 1566, 1569, 1575, 1581, 1583, 1590, 1591, 1597, 1600, 1604, 1611, 1616, 1651, 1656, 1674, 1676, 1678, 1706, 1713, 1722, 1734, 1741, 1742, 1749, 1752, 1755, 1756, 1757, 1760, 1772, 1778 y 1797 de 2017 se encuentran exentos de justificación de contratación directa, al ser contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, de conformidad con lo establecido en el Artículo 2.2.1.2.1.1.4.1. de la Ley 1082 de 2015...(IDARTES, 2017, p. 2).

Por tanto, se concluye que de los 83 procesos contractuales, solo 43 corresponden a la causal de no pluralidad de oferentes en el mercado, ya que los 40 restantes fueron mal clasificados en el formato de reporte de la gestión contractual diligenciado por las entidades.

Es indiscutible que cualquiera que sea la situación existente, se presentaría incumplimiento de las disposiciones normativas ya anotadas, dado que la entidad contratante que adelante una Contratación Directa, debe cumplir con el deber legal no sólo de expedir el acto administrativo que la justifique, sino también de publicitarlo en los términos legales a través del mecanismo dispuesto para tal fin, dado que si fue expedido y no publicado el mismo no ha producido ningún efecto jurídico, dejando desamparados los contratos celebrados.

---

<sup>7</sup> SDA, SDCRD, SDP, FFDS, SED, SDH, SDM, UAEC, FONCEP, IDARTES, IDEP, IDPAC, IDT, JBB.

Vale la pena mencionar que las entidades: SDDE, SDCRD, SDH, SDM, SDP, FONCEP, FFDS, IDARTES, IDPAC, IDT, IDEP, JBB y UAECD no publican a tiempo los actos administrativos de algunos procesos contractuales, observación realizada en el Diagnóstico del Acto Administrativo de Justificación de la Contratación Directa de la vigencia enero – agosto 2016 emitido por la Veeduría Distrital en enero de 2017.

Por otro lado, se revisó el contenido en cada uno de los actos administrativos de la justificación de la Contratación Directa de acuerdo a los parámetros que menciona en el artículo 2.2.1.2.1.4.1., del Decreto 1082 de 2015, el cual indica que deben contener, como mínimo:

- i. La causal que invoca para contratar directamente, ii. El objeto del contrato, iii. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista, y iv. El lugar en el cual interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Este ejercicio dio como resultado que 14 actos administrativos de justificación no cumplieron con la norma, teniendo en cuenta que en el documento expedido para tal fin, se omitió alguno de los siguientes requisitos:

*Tabla 3. Actos administrativos de justificación que no cumplieron con la norma*

<i>Requisito de la norma</i>	<i>Falta del requisito en el acto de la justificación directa en los contratos</i>
Causal que invoca para contratar directamente	SDM en el contrato 201779
Objeto contractual	SDDE en los contratos 358 y 393
El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos	IDARTES contratos 1042, 1211, 1353, 1637 y 1753. IDIGER contratos 346 y 510 JBB contratos JBB-CTO-884-2017 y JBB-CTO-1076-2017 SDA contrato 20171338 SDP contrato 244.

*Fuente:* Elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información publicada por las entidades distritales a través del SECOPI

### **3.3. Suscripción y publicación del acto administrativo de justificación y contrato**

De los 221<sup>8</sup> procesos contractuales, se verificó que en 30 de ellos, tanto el acto administrativo de justificación como el contrato fueron suscritos en la misma fecha, evidenciándose así, que se suscribieron los contratos sin que el acto administrativo que los justificara fuese ejecutorio, ya que no había sido publicado. Esta situación se encontró en la SG en 18 procesos, SDH en cuatro procesos, IDARTES y FFDS en dos procesos, cada uno y finalmente, UAECD, DASCD, FONCEP y SDIS en un proceso, respectivamente.

Atendiendo lo indicado, se evidencia una debilidad respecto de las fechas de suscripción de dichos documentos, debido a que el acto administrativo de justificación de la Contratación Directa por ser un acto de contenido general frente al que no proceden recursos, sólo produce efectos jurídicos una vez se encuentre en firme, firmeza que se obtiene al día hábil siguiente de su

<sup>8</sup> Se exceptúa el contrato 078 de 2017 de la SDDE.

publicación. En ese sentido, no es posible que el contrato se suscriba en la misma fecha en la que se expide el acto administrativo que justifica su suscripción, dado que éste último, aún no estaría ejecutoriado, y en consecuencia, no puede ejecutarse.

Es importante mencionar que la SG, la SDH, IDARTES y UAECD continúan suscribiendo el acto de justificación y el contrato en la misma fecha, situación que se evidenció en el Diagnóstico<sup>9</sup> emitido por la Veeduría Distrital en enero de 2017.

Por otra parte, de los 222 procesos contractuales revisados, se pudo establecer que 41 de ellos tienen en su acto de justificación y en el contrato la misma fecha de expedición y a la vez se publicaron el mismo día en el SECOP, hecho encontrado en las siguientes entidades: SDIS (7884, 8157, 8261, y 8321), SDA (20171386 y 20171393), SDDE (100, 180 y 393), SED (1453), SDH (170064-0-2017, 170180-0-2017, 170194-0-2017, 170264-0-2017 y 170301-0-2017), SDG (437) y SDSCJ (1, 405, 461, 626 y 875), UAECOB (389 y 403), UAECD (30, 316 y 336), IDIGER (510), IDPC (246), UAESP (365, 558 y 596) y FFDS (10202017, 10512017, 10552017, 10682017, 11162017, 11212017, 11272017, 11512017, 11572017 y 11882017).

De la misma manera, 93 actos administrativos de justificación de la contratación directa fueron publicados el mismo día del contrato, y como ya se dijo anteriormente esta es una mala práctica debido a que el acto debe ser publicado con mínimo un día de antelación al contrato, para que cuando el contrato se suscriba, el acto administrativo que lo justifique se encuentre en firme.

Únicamente el acto administrativo de justificación de la Contratación Directa del contrato No. 4213000-846-2017 suscrito por la SG fue expedido con posterioridad a la fecha de suscripción del contrato.

Por consiguiente, debido a que el acto administrativo que justifica la Contratación Directa, es el que genera la vinculación jurídica a la entidad contratante para la suscripción del contrato amparado en esta modalidad de selección, el acto administrativo de justificación debe ser un acto previo a la celebración del correspondiente contrato.

De la misma manera, 31 actos administrativos de justificación de la contratación directa fueron publicados con posterioridad a la publicación del contrato, encontrando diferencias hasta de un año, es el caso de la SDM con el contrato No. 201779 publicado un año y dos meses después, la SED con el contrato No. 1227 publicado un año y 56 días después y finalmente, el IDEP en su contrato No. 33 el cual fue publicado un año y 28 días después.

Por último, se pudo establecer que 31 actos administrativos de justificación no tienen fecha de suscripción, por lo que es importante resaltar que dichos documentos deben contener la fecha de suscripción de los mismos, como quiera que un acto administrativo sin fecha, impide realizar la

---

<sup>9</sup> Diagnóstico del Acto Administrativo de Justificación de la Contratación Directa de la vigencia enero – agosto 2016

trazabilidad de su expedición, debido a que no se tiene claridad del día en el cual se emite, para así adoptar las medidas tendientes a publicitarlo para que pueda producir efectos jurídicos.

### **3.4. Casos Especiales**

#### **a. Secretaria Distrital de Hacienda - SDH:**

Contrato No. 170174-0-2017: en el acto administrativo de justificación de la contratación directa (encabezado del formato) se encuentra marcado con una X la causal: Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado, sin embargo, en la justificación del acto administrativo y de los estudios previos, se invoca la causal del literal h del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, es decir, contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos, que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales, caso este último en que no se requiere la expedición de acto administrativo que justifique la contratación directa.

#### **b. Secretaría Distrital de Movilidad - SDM:**

Contrato No. 201779: En los estudios previos se encuentra la justificación como único proveedor que cuenta con las licencias de software para la programación y ajustes necesarios de reprogramación para todos los equipos de control propios de la ciudad de Bogotá, sin embargo, en el acto de justificación no está invocado el literal g del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, del que trata el presente diagnóstico y contradictoriamente en el resuelve de dicho acto, se declara justificada la contratación directa para la suscripción de un contrato interadministrativo, cuando al parecer no lo es.

#### **c. Secretaría Distrital de Planeación - SDP:**

Contrato No. 210: La justificación de los factores de selección de los estudios previos no son coherentes con la descripción de la necesidad a satisfacer, ni con los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección, toda vez que se transcribe el numeral 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015, que hace referencia a la posibilidad de que las entidades estatales puedan alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa, adicional a esto la SDP menciona en ese mismo numeral las tres consideraciones cuando no existe pluralidad en el mercado.

Contrato No. 372: No se encontró publicado las páginas cinco y seis de los estudios previos en las cuales aparentemente tendrían el desarrollo de los fundamentos jurídicos que justifiquen la contratación directa cuando no hay pluralidad de oferentes.

#### **d. Instituto Distrital de Turismo - IDT:**

Contrato No. 175: En los estudios previos se encuentra la causal 2.2.1.2.1.4.1.9 del Decreto 1082 de 2015, que hace referencia a contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin embargo, en el fundamento jurídico menciona que este proveedor es exclusivo en el

territorio colombiano, de la misma manera el contrato y el acto de justificación corresponden a contratación directa cuando no existe pluralidad de oferentes.

Contrato No. 185: Los estudios previos están titulados "estudios previos de inexistencia de pluralidad de oferentes" pero en su fundamento jurídico relacionan la causal 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, para la ejecución de trabajos artísticos, lo que no es coherente con el acto de justificación y el acuerdo de voluntad que se encuentran justificados bajo la causal 2.2.1.2.1.4.8. del Decreto 1082 de 2015, cuando no existe pluralidad de oferentes.

e. Instituto Distrital de las Artes -IDARTES:

En respuesta enviada a la Veeduría Distrital, informó que los contratos Nos. 1511, 1526, 1533, 1534, 1569, 1564, 1565, 1566, 1569, 1575, 1581, 1583, 1590, 1591, 1597, 1600, 1604, 1611, 1616, 1651, 1656, 1674, 1676, 1678, 1706, 1713, 1722, 1734, 1741, 1742, 1749, 1752, 1755, 1756, 1757, 1760, 1772, 1778 y 1797 de 2017, no tienen acto de justificación por tratarse de contratos para la prestación de servicios y apoyo a la gestión, sin embargo, se encontró que:

El contrato No. 1539 se encuentra bajo la causal de contratación directa por no existir pluralidad de oferentes, lo que no coincide con los estudios previos, en los cuales mencionan la justificación con el numeral 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión y trabajos artísticos.

Los contratos Nos. 1564, 1597, 1752 y 1756 de 2017, en los estudios previos se justifican por la causal 2.2.1.2.1.4.8. del Decreto 1082 de 2015, cuando no existe pluralidad de oferentes, lo que no corresponde a los acuerdos de voluntades ya que estos fueron suscritos por la causal 2.2.1.2.1.4.9. de la norma anotada, referente a la Prestación de Servicios.

f. Contratos en los que no hay una correlación entre el objeto del contrato y la causal de contratación directa invocada:

Contratos de suscripción de publicaciones como periódicos y revistas los contratos 545, 550, 553, 558 y 567 de la SG, 393 de la SDDE, 170064-0-2017, 170104-0-2017, 170207-0-2017, 170209-0-2017, 170228-0-2017, 170233-0-2017, 170249-0-2017, 170098-0-2017 y 170298-0-2017 de la SDH, 20171874 de la SDM, 11162017 y 11212017 de la SDS, 293 y 310 de la SDP, 1494, 1498 y 1577 del IDU, 137 del IDT, 309 de CVP

Contratos en los que el objeto contractual hace referencia a procesos de capacitación 316, 336 y 346 de UAECD

Contrato 8157 de la SDIS que hace referencia a la adquisición de pruebas psicológicas y contrato 244 de SDP cuyo objeto es la adquisición de una prueba psicotécnica.

Contrato 1228 de SDS referente a procesos de divulgación.



Contrato 1683 de IDARTES apoyo en actividades para la realización de laboratorios.

Contrato 1797 prestar servicios de distribución de contenidos audiovisuales, en el cual se presentaron seis propuestas.

Contrato 1790 de IDARTES contratar con editorial Cangrejo la compra de 300 ejemplares del libro ganadores del premio distrital de cuento 2016.

Los contratos mencionados fueron suscritos invocando la causal de contratación directa “cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado”, sin embargo, al analizar los documentos del proceso de cada uno de ellos, se evidencia que no hay una correlación entre el objeto del contrato y la causal de contratación directa invocada, dado que no se encuentra acreditada la configuración de la misma, en esencia porque al parecer el objeto contratado podría ser ejecutado por más de un oferente en el mercado, desdibujándose así, la inexistencia de pluralidad de oferentes. En ese orden de ideas, y a pesar que las entidades contratantes lo hayan justificado como una contratación directa amparada en la causal bajo análisis, se podría configurar una indebida escogencia en la causal de contratación directa o peor aún, en la modalidad de selección.

Aunado a lo anterior es importante indicar frente a la contratación de suscripción de periódicos y/o revistas, que pese a que no exista unicidad de criterio al respecto, no debe confundirse la circunstancia que una editorial o periódico tenga la titularidad en los derechos de autor para la comercialización de periódicos y/o revistas con el hecho que una entidad pretenda justificar la inexistencia de pluralidad de oferentes para escoger una editorial y/o periódico cuando existen varios de ellos que en el territorio nacional pueden tener circulación, es decir, existen varios periódicos y/o revistas con las mismas características que podrían participar en un proceso competitivo en aras de presentar el mejor ofrecimiento a los intereses de una entidad contratante, ya que no se configura ninguno de los supuestos establecidos en la norma para la procedencia de la causal, “cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado”.

#### **4. Recomendaciones**

1. Es necesario que las entidades distritales acrediten en los estudios previos las circunstancias que soportan la escogencia de la causal de contratación directa “*cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado*”, dado que su acreditación en virtud del Decreto 1082 de 2015, no sólo debe hacerse constar en el acto administrativo de justificación de la contratación directa, sino también en el estudio previo.
2. Es importante que exista una coherencia entre los documentos que hacen parte del proceso contractual, ya que se evidenciaron diferencias entre el acto administrativo de justificación de la contratación directa, los estudios previos y el contrato respecto a la justificación de la causal de contratación directa.



3. De conformidad con lo establecido en el EGCAP y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, todas las Entidades Distritales deben en el momento de contratar de manera directa, a excepción de los casos mencionados en el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015, expedir y publicar el acto administrativo de justificación, en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP, para que el acto administrativo surta los efectos jurídicos establecidos en la normatividad vigente.
4. La Veeduría Distrital recomienda nuevamente, realizar la expedición, suscripción y publicación del acto administrativo de justificación, de manera previa a la suscripción del contrato, ya que si no es así, se incurriría en el incumplimiento del ordenamiento legal vigente, dado que se suscribe un contrato sin el amparo jurídico requerido para tal fin.
5. Los encargados de realizar la publicación al interior de las entidades distritales en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP, deben ser profesionales idóneos para realizar la correcta clasificación de los contratos en el portal, así como para garantizar el cargue total de los documentos de acuerdo a la planeación contractual y dentro de los parámetros que establece la ley.
6. Se recomienda a las entidades distritales verificar objetivamente los criterios que soportan la escogencia de la causal de contratación directa *“cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado”*, dado que la entidad sólo podrá utilizar esta causal cuando acredite en los documentos del proceso alguna de estas condiciones: i) *por ser titular de los derechos de propiedad industrial; o, ii) por ser titular de los derechos de autor; o iii) por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional.*
7. Es importante que las entidades acrediten la imposibilidad de realizar un proceso competitivo entre varios proponentes para seleccionar el mejor ofrecimiento, dado que si es posible que varios oferentes presenten propuesta a un proceso de contratación en igualdad de condiciones no se podría emplear la causal de contratación directa aquí analizada.

## 5. Referencias

Congreso 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

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 24 de 1993]. Publicado en los anales del Consejo/ Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2053>.

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 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 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. (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

Presidencia de la republica. (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

Veeduría Distrital. (2017). Diagnóstico del acto administrativo de justificación de la contratación directa (enero – agosto 2016). Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Diagn%C3%B3stico%20del%20acto%20administrativo%20de%20justificaci%C3%B3n%20de%20la%20contrataci%C3%B3n%20directa%20\(Enero%20%E2%80%93%20agosto%202016\)%20\(23%20feb%202017\)%20VF.pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Diagn%C3%B3stico%20del%20acto%20administrativo%20de%20justificaci%C3%B3n%20de%20la%20contrataci%C3%B3n%20directa%20(Enero%20%E2%80%93%20agosto%202016)%20(23%20feb%202017)%20VF.pdf)

Secretaría Distrital de Hacienda. (17 de abril de 2018). “Solicitud de documentos de procesos contractuales- contratación directa”. Veeduría Distrital: Radicado No. 20182200031632.

Instituto Distrital de las Artes. (16 de abril de 2018). “Respuesta a Solicitud de documentos de procesos contractuales contratación directa”. Veeduría Distrital: Radicado No. 20182200032962.

## Anexos

### Anexo A. Lista de Siglas

<i>Entidad o Concepto</i>	<i>Sigla</i>
Caja de vivienda popular	CVP
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	DASCD
Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	EGCAP
Empresa Metro de Bogotá SA	Metro de Bogotá
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones	FONCEP
Fondo Financiero Distrital de Salud	FFDS
Instituto de Desarrollo Urbano	IDU
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático	IDIGER
Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal	IDPAC
Instituto Distrital de las Artes	IDARTES
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	IDPC
Instituto Distrital de Turismo	IDT
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico	IDEP
Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud	IDIPRON
Jardín Botánico "José Celestino Mutis".	JBB
Orquesta Filarmónica de Bogotá	OFB
Secretaría de Educación Distrital	SED
Secretaría Distrital de Ambiente	SDA
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	SDCRD
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	SDDE
Secretaría Distrital de Hacienda	SDH
Secretaría Distrital de Integración Social	SDIS
Secretaría Distrital de la Mujer	SD Mujer
Secretaría Distrital de Movilidad	SDM
Secretaría Distrital de Salud	SDS
Secretaría Distrital de Gobierno	SDG
Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	SDSCJ
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.	SG
Sistema Electrónico de Contratación Pública	SECOP
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	UAECD
Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá	UAECOB
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	UMV
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	UAESP

FIN.