



**EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL A LA
SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO -
SDDE
(enero 2017 a enero 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 Distrital 24 de 1993.

Bogotá D.C., Agosto de 2018

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

Luis Alberto Bogotá Galarza
Carlos Hugo Medina Meza

Nelson Rubio Baracaldo

Tabla de contenido

Introducción	4
1. Evaluación de la Gestión Contractual	4
1.1. Situaciones comunes	5
(1) Publicidad en el SECOP.....	5
(2) Documentos en Castellano	6
(3) Afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales	6
(4) Plan Anual de Adquisiciones - PAA	9
(5) Órdenes de Pago.....	9
(6) Formato único de hoja de vida	10
(7) Selección objetiva y pluralidad de oferentes	11
1.2. Aspectos Relevantes.....	11
(1) Contrato con Consorcio Proterritorio – Fundicoop.....	11
(2) Contratos 302 y 315 de 2017.....	14
(3) Convenios Interadministrativos.....	15
(4) Contrato con Imprenta Nacional de Colombia	16
(5) Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión	17
2. Recomendaciones.....	17
Referencias.....	19

Introducción

La Veeduría Distrital de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 118 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en concordancia con el artículo 17 del Acuerdo 24 de 1993, desarrolla una labor preventiva, que propende por el mejoramiento de la gestión pública distrital, para lo cual brinda a las entidades distritales herramientas que permitan la optimización de los procesos contractuales.

Uno de los procedimientos establecidos en la Veeduría Distrital, es la evaluación de la gestión contractual, el cual consiste en una visita de carácter administrativo a la Entidad Distrital para verificar la observancia de las disposiciones constitucionales, legales y demás normativa vigente, con el fin de identificar situaciones que puedan afectar el interés general en materia contractual y promover la adopción de acciones tendientes a su erradicación, mediante la entrega de un informe con recomendaciones.

En este contexto, dicho procedimiento se implementó entre abril y mayo de 2018 en la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, y como resultado se produjo el presente informe, el cual refleja lo observado por la Veeduría Distrital en relación con la gestión contractual y contiene las recomendaciones que pretenden el fortalecimiento en esta materia.

1. Evaluación de la Gestión Contractual

Con el fin de examinar las posibles debilidades y falencias de los procesos contractuales, para prevenir la ocurrencia de circunstancias que pueden propiciar situaciones de corrupción y generar recomendaciones que le permitan fortalecer su gestión contractual, la Veeduría Distrital realizó visita de carácter administrativo a la SDDE, entre el 23 abril y 17 de mayo de 2018.

Para adelantar la evaluación de la gestión contractual, se consultaron los listados de contratación correspondientes al período a examinar, comprendido entre enero 1 de 2017 y enero 31 de 2018, los expedientes seleccionados, los manuales de contratación, supervisión e interventoría y el SECOP, con el propósito de verificar si las actuaciones contractuales cumplidas por la SDDE se ajustan a los principios inherentes a la contratación estatal, así como a los postulados que rigen la función administrativa. Para tal efecto, se tomó una muestra de las actuaciones contractuales adelantadas por la SDDE en el lapso señalado, constitutiva de 75 expedientes contractuales por valor total de \$20.204.603.564,00, correspondientes a las siguientes modalidades de selección: Licitación Pública (5), Concurso de Méritos (5), Selección Abreviada (6), Contratación Directa (53), Mínima Cuantía (1) y demás formas de contratación (5).

Con el fin de exponer los principales resultados, el presente informe se dividió en dos partes: en la primera, se relacionan situaciones comunes observadas durante la visita, y en la segunda, los aspectos relevantes advertidos en algunos de los contratos evaluados.

1.1. Situaciones comunes

A continuación, se realiza un análisis general de los hechos que se presentan de manera recurrente en la SDDE.

(1) Publicidad en el SECOP

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015:

(...) 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. (...). (Negrilla fuera de texto).

Asimismo, el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 señala que:

(...) Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

(...) g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones (...).

En concordancia con lo anterior, el artículo 8 del Decreto 103 de 2015 dispone:

(...) Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato. (...).

De la verificación realizada al cumplimiento de estas disposiciones por parte de la entidad evaluada, se observó lo siguiente:

- En la mayoría de los expedientes revisados, la información que prueba la ejecución de los contratos no fue publicada, o fue publicada extemporánea o parcialmente. Tal es el caso de los siguientes: 001, 008, 027, 040, 044, 053, 055, 061, 062, 069, 091, 093, 099, 104, 118, 126, 130, 134, 142, 145, 156, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 159, 172, 174, 199, 203, 212, 232, 257, 262, 265, 302, 304, 315, 329, 341, 348, 353, 355, 356, 359, 360, 362, 377 y 391 de 2017 y 001, 005, 007, 013, 029, 050, 135, 160, 273 y 275 de 2018.
- Durante la revisión de las publicaciones realizadas por la SDDE en SECOP, se constató que en casos de contratación directa, se publicaron dentro de un mismo archivo los estudios previos y la minuta contractual.

La situación inicialmente advertida significa que la SDDE no ha tenido la debida diligencia en garantizar el principio de transparencia, particularmente en la oportuna publicación de la totalidad de la información concerniente a la ejecución contractual en las plataformas del SECOP.

En cuanto al segundo caso, no resulta técnica la publicación integrada en el mismo archivo magnético de los estudios previos y la minuta contractual, puesto que ella debe tener directa correspondencia con la fecha de la creación de tales documentos y en consecuencia cada documento debe ser incluido en el SECOP se forma independiente y según la fecha de elaboración.

(2) Documentos en Castellano

En los expedientes de los contratos de prestación de servicios No. 001, 007 y 013 de 2018, se encontraron documentos en idioma extranjero, sin traducción oficial o simple al castellano.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que el artículo 10 de la Constitución Política, prevé:

ARTICULO 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

Por remisión del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, en esta materia es aplicable lo dispuesto en el artículo 104 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, en el que se dispone que en el proceso deberá emplearse el idioma castellano.

En esa misma materia, Colombia Compra Eficiente, en el numeral V de la Circular Externa 17 de 11 de febrero de 2015, señaló:

V. Documentos en idioma extranjero (...) Los documentos en un idioma distinto al castellano, deben ser presentados en su lengua original junto con la traducción al castellano. El proponente puede presentar con la oferta una traducción simple al castellano. Si el proponente resulta adjudicatario, debe presentar la traducción oficial al castellano de los documentos presentados en idioma extranjero. La traducción oficial debe ser el mismo texto presentado. (Colombia Compra Eficiente, 2015).

En consecuencia, permitir que sean allegados a los expedientes contractuales, documentos en idioma extranjero, sin su respectiva traducción, contraviene claras disposiciones constitucionales y legales expedidas en esa materia.

(3) Afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales

De conformidad con lo establecido en la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 723 de 2013, el contratante debe afiliarse al Sistema General de Riesgos Laborales a sus contratistas. El incumplimiento de esta obligación lo hace responsable de las prestaciones económicas y asistenciales a que haya lugar, en caso de un accidente laboral.

En este sentido, el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, establece:

Parágrafo 3. Para la realización de actividades de prevención, promoción y Salud Ocupacional en general, el trabajador independiente se asimila al trabajador dependiente y la afiliación del contratista al sistema correrá por cuenta del contratante y el pago por cuenta del contratista; salvo lo estipulado en el numeral seis (6) de este mismo artículo.

Por su parte, el artículo 5 del Decreto 723 de 2013 prevé:

Artículo 5. Afiliación por intermedio del contratante. El contratante debe afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales a los contratistas objeto del presente decreto, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012. El incumplimiento de esta obligación, hará responsable al contratante de las prestaciones económicas y asistenciales a que haya lugar.

Además, el artículo 6 de la norma anteriormente citada, puntualmente señala lo siguiente:

Artículo 6. Inicio y finalización de la cobertura. La cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación; para tal efecto, dicha afiliación al Sistema debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada.

La finalización de la cobertura para cada contrato corresponde a la fecha de terminación del mismo.

En algunos de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que hicieron parte de la muestra seleccionada, se advirtieron las siguientes situaciones en relación con este tema.

En primer lugar, en los expedientes correspondientes a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 001, 053, 091, 142, 118 de 2017, no se encontró evidencia de la afiliación a la ARL.

En cuanto al contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 027 del 9 de febrero de 2017, el acta de inicio de ejecución fue firmada el 9 de febrero de 2017, pero el certificado de radicación de la afiliación a la administradora de riesgos profesionales es del 10 de febrero. Similar situación se presenta con el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 093 del 19 de abril de 2017, que tuvo esa misma fecha como inicio de ejecución, pero la afiliación a la ARL tiene fecha del 20 de abril del mismo año. Lo anterior, deja la preocupación por el desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 723 de 2013.

En el contrato de prestación de servicios profesionales No. 055 de 2017, el 17 de marzo de 2017 se firmó el contrato, se radicó la afiliación a la ARL y se suscribió el acta de inicio de ejecución. Lo mismo ocurrió con el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No.

167 de 2017 en el cual el 31 de mayo de 2017 se firmó el contrato, se radicó la afiliación a la ARL y se suscribió el acta de inicio y en el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 005 de 2018, en el que lo mismo ocurrió el 10 de enero de 2018. Es decir, pareciera que la ejecución del contrato sin la cobertura previa en la materia.

En los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 007 y 013 de 2018, el 11 de enero se firmaron los contratos y el acta de inicio de ejecución; sin embargo, el certificado de radicación del 15 de enero, indica que su cobertura iniciaba el referido 11 de enero, lo que no es jurídicamente posible, pues debe preexistir el acto contractual de afiliación y, según la ley, la cobertura solo inicia al día siguiente de ello y dado que los contratos son del 11 de enero y la radicación del 15, las coberturas debieron haber empezado al día siguiente, o sea el 16, y no retrotraerla al 11, mismo día de la suscripción de los contratos, lo cual de confirmarse, configuraría una irregularidad.

Similar situación se advirtió en el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 029 de 2018, el cual se suscribió el 12 de enero junto con el acta de inicio de ejecución. Sin embargo, el certificado de radicación de afiliación del 15 de enero, indica que su cobertura empezaba a partir del 12 de dicho mes, lo cual no sería legalmente admisible.

Igualmente, se observó el caso del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 160 del 22 de enero de 2018, en cuyo expediente al momento de la revisión por parte de la Veeduría Distrital, a pesar de que no reposaba el acta de inicio de ejecución, si obraba el certificado de radicación de afiliación del 23 de enero de 2018, informando que la cobertura había empezado el día anterior.

De otro lado, en el expediente del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 008 de 2017, el contrato fue suscrito el 31 de enero de 2017; el acta de inicio y la radicación de afiliación a la ARL fueron el 1 de febrero, conllevando, de ser así, una práctica contraria a lo exigido en la norma.

El contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 135 del 22 de enero de 2018, tiene acta de inicio de ejecución el día 23 del mismo mes y año. A su vez, el certificado de radicación de la afiliación a la ARL es del mismo 23, indicando que la cobertura empezaba el 22 de enero.

El contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 275 del 26 de enero de 2018, en cuyo expediente al momento de la revisión por parte de la Veeduría Distrital, a pesar de que no obraba el acta de inicio de ejecución, si estaba el certificado de radicación de afiliación del 29 de enero de 2018, informando que la cobertura empezaba el día anterior, situación que de corroborarse iría en contravía de la exigencia legal.

Considera la Veeduría Distrital que no puede admitirse como presupuesto para el inicio de la ejecución de un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, certificaciones de afiliación a la ARL con cobertura retroactiva desde el día de la firma del contrato, ya que resultaría una práctica contraria a la legalidad objetiva, en la medida que el artículo 6 del Decreto 723 de 2013,

taxativamente exige que el amparo debe iniciar el día calendario siguiente al de la afiliación, lo cual no estaría satisfecho, si la certificación de radicación expedida con fecha posterior al acta de inicio de ejecución señala que el amparo empezó desde antes.

(4) Plan Anual de Adquisiciones - PAA

El Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2018 está publicado en la página web de la SDDE; sin embargo, al revisar las plataformas del SECOP I y SECOP II, no se encontró publicado en ninguna de estas, tal situación contraviene lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.4.3. de la subsección 4 del Decreto 1082 de 2015, que establece: (...) La **Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones** y las actualizaciones del mismo en su página web y **en el SECOP**, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente. (Negrita fuera de texto).

Por otra parte, no se encontró en el PAA 2018, el objeto del contrato de prestación de servicios profesionales No. 275 de esta vigencia. Respecto del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No 160 de 2018, no se ajustó en el PAA la descripción del objeto contratado, el cual, en algunos elementos difiere del incluido en el mencionado plan.

Sobre esta materia, la Veeduría Distrital dio lineamientos a través de las Circulares 001, 011 y 015 de 2015 y del Diagnóstico sobre Planes Anuales de Adquisiciones de la vigencia 2017.

(5) Órdenes de Pago

La revisión de los expedientes contractuales objeto de la muestra, permitió establecer que no en todos los casos obraban los formatos de orden de pago, documentos únicos e idóneos para verificar si efectivamente se realizaron los pagos, por qué valor y a quién; los descuentos realizados; las fechas en las que se realizaron; a qué cuenta fueron girados; qué deducciones se realizaron; quién ordenó su pago; entre otros aspectos.

En este tema se identificaron dos situaciones, una corresponde a la omisión total o parcial de incorporación de la orden de pago en algunas carpetas y otra al diligenciamiento incompleto de todas las órdenes de pago revisadas, entre otras razones, por la falta de la firma del ordenador, elemento esencial del documento público que posibilita atribuir a una persona determinada su autoría.

Los expedientes en los que no reposaba la orden de pago fueron: contratos interadministrativos No. 159, 172, 257 y 329 de 2017, convenios interadministrativos No. 199, 212 y 360 de 2017, contratos de consultoría No. 262, 302 y 315 de 2017; convenio de aportes No 736 de 2017; convenio de asociación No. 303 de 2017; contrato de suministro 348 de 2017; contratos de prestación de servicios profesionales No. 027, 040, 044, 053, 055, 061, 091, 093, 099, 130, 134, 142, 156, 162, 167, 174 y 412 de 2017; aceptación de oferta No. 203 de 2017 y contratos de prestación de servicios profesionales No. 135, 160; y 275 de 2018.

En cuanto a los casos de órdenes de pago incompletas, se trata de los contratos de obra No. 377, 378, 391 y 398 de 2017; contrato de prestación de servicios profesionales No. 118, 126, 145, 166 y 333 de

2017 y 001, 005, 007, 013, 029 y 050 de 2018; convenio interadministrativo No. 232 de 2017; contratos de consultoría 270 y 309 de 2017 y convenio de asociación No. 304 de 2017.

La situación anotada es contraria a los principios de transparencia y unicidad del expediente contractual, ya que toda la información inherente a un contrato debe aparecer archivada en un solo cuerpo documental, de manera completa y en tiempo real.

(6) Formato único de hoja de vida

En un importante número de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión objeto de la muestra, se observó que los Formatos Únicos de Hoja de Vida –FUHV fueron diligenciados y entregados por los contratistas para cumplir uno de los requisitos previos a la suscripción de los contratos, documentos que, a su vez, fueron firmados por el jefe de contratos o quien hace sus veces, esto sin advertir que en los contratos No. 008, 040, 044, 055, 061, 069, 091, 093, 097, 118, 142, 156, 162 y 174 de 2017; y 005 y 013 de 2018, los interesados omitieron marcar la casilla en la que debían informar si se encontraban o no, incursos en causales de inhabilidad o de incompatibilidad.

En esta materia, debe tenerse como referente que la H. Corte Constitucional, en sentencia C489 de septiembre 26 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell, se refirió a este asunto:

Las inhabilidades constituyen una limitación de la capacidad para contratar con las entidades estatales que de modo general se reconoce a las personas naturales y jurídicas, y obedecen a la falta de aptitud o a la carencia de una cualidad, calidad o requisito del sujeto que lo incapacita para poder ser parte en una relación contractual con dichas entidades, por razones vinculadas con los altos intereses públicos envueltos en las operaciones contractuales que exigen que éstas se realicen con arreglo a criterios de imparcialidad, eficacia, eficiencia, moralidad y transparencia. Es por ello, que se prohíbe que accedan a la contratación estatal las personas que tengan intereses contrarios a los de las entidades públicas con las cuales contrata o que carezcan de los requisitos o condiciones que puedan repercutir en el correcto, eficiente y eficaz cumplimiento del contrato. (Corte Constitucional, Sentencia C489, 1996).

Posteriormente la misma Corporación, con ponencia del Dr. Fabio Morón Díaz, en sentencia C-326 de julio 10 de 1997, al examinar la exequibilidad de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 190 de 1995, expresó:

En primer lugar hay que señalar que la información que se solicita, descrita en el artículo 1 de la ley 190 de 1995, se refiere a aspectos académicos que acredita la persona, años de estudio, niveles de educación cursados, títulos y certificados obtenidos; a la experiencia laboral que ha acuñado, para lo cual se le pide relacionar los cargos desempeñados tanto en el sector público como en el privado, suministrando los datos que permitan constatar esa información; y a aquella información que le permita a la administración determinar si la persona está o no incurso en alguna de las inhabilidades o incompatibilidades que establece la ley, aspectos todos que bien pueden ingresar en la órbita de lo público y que en nada afectan el núcleo esencial del derecho a la intimidad. (Corte Constitucional, Sentencia C326, 1997).

En ese orden de ideas, la administración debe exigir que se diligencie la totalidad de la información exigida en el FUHV, además de la correspondiente a los generales de ley, la atinente a su formación y experiencia que permita a la Administración determinar si efectivamente cumple con las exigencias establecidas en el estudio previo, para ser contratado y, puntualmente, y bajo la gravedad del juramento la indicativa de si aquél se encuentra inmerso en alguna inhabilidad o incompatibilidad, que impidan su contratación.

Establecida la fuente formal de la obligación de los aspirantes a celebrar un contrato estatal de prestación de servicios, de entregar diligenciado el FUHV diseñado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), correlativamente surge para la Administración Distrital el deber, a través del jefe de talento humano y/o de contratos o quien haga sus veces, de efectuar con diligencia la constatación de lo allí consignado, de lo cual debe dejar evidencia firmando la casilla correspondiente en el mencionado formato.

En este caso, la verificación de la información aportada por el futuro contratista debe realizarse ex ante de la celebración del contrato, para constatar que este cumple las exigencias del estudio previo, pues no hacerlo o diferirlo para otra oportunidad, infringiría lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Política y particularmente del principio de responsabilidad previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que vincula a los servidores públicos a actuar con el mayor sigilo en esta materia.

Sobre este asunto, la Veeduría Distrital puntualmente dio directrices en la Circular No. 10 de 2014.

(7) Selección objetiva y pluralidad de oferentes

En la verificación de los expedientes contractuales evaluados, se encuentra pertinente resaltar la pluralidad de oferentes en el desarrollo de los procesos de selección.

1.2. Aspectos Relevantes

A continuación, se reseñan algunos contratos en los cuales se advirtieron aspectos como los señalados en precedencia, junto con otras particularidades.

(1) Contrato con Consorcio Proterritorio – Fundicoop

Contrato de Prestación de Servicios No. 333 de noviembre 1 de 2017.

Objeto: Prestación de servicios para el establecimiento de núcleos productivos de huertas con enfoque en producción limpia mediante el modelo hidropónico y biointensivos como alternativa de fomento para la tecnificación de la producción rural del Distrito.

Valor: \$830.932.594.

Plazo de ejecución: 60 días contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 11 de noviembre de 2017.

- La licitación pública 005 de 2017 fue abierta el 5 de septiembre de 2017.
- En el pliego de condiciones se estableció que los proponentes debían acreditar como mínimo cinco y máximo ocho certificaciones expedidas por las entidades contratantes, de contratos ya ejecutados en los últimos seis años anteriores a la fecha de cierre del presente proceso, cuyo objeto comprendiera actividades similares a las del proceso en desarrollo y cuya sumatoria tenía que ser igual o superior al 100% del presupuesto oficial expresado en SMMLV.
- Revisada la plataforma de SECOP II, se encontró que se realizaron seis modificaciones al cronograma los días 12, 13, 18, 19, 20 y 26 de septiembre, corriendo la fecha para la presentación de ofertas del 19 de septiembre al 3 de octubre de 2017.
- Las órdenes de pago que reposan en el expediente contractual no tenían ni el nombre ni la firma del responsable.

Sobre la estipulación de requisitos habilitantes, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, y en consonancia con el *“Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación M-DVRHPC-04”*, expedido por Colombia Compra Eficiente en diciembre de 2013, y actualizado en abril de 2017, las entidades estatales deben establecerlos de forma adecuada y proporcional a la naturaleza y valor del contrato, para lo cual deben realizar el análisis de sector relativo al objeto del proceso de selección con el fin de establecer exigencias que garanticen la pluralidad de oferentes, la libre concurrencia y el cumplimiento del deber de selección objetiva.

En ese sentido, es importante destacar los siguientes apartes del manual antes mencionado:

La promoción de la competencia es uno de los objetivos del Sistema de Compra Pública, por lo cual es muy importante tener en cuenta que los requisitos habilitantes no son ni pueden ser una forma de restringir la participación en los Procesos de Contratación. El Sistema de Compra Pública debe promover la participación de más proponentes y el crecimiento de la industria nacional de bienes y servicios y por eso los requisitos habilitantes deben ser adecuados y proporcionales.

La experiencia requerida en un Proceso de Contratación debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato y su valor. La experiencia es adecuada cuando es afín al tipo de actividades previstas en el objeto del contrato a celebrar. Por ejemplo, si el Proceso de Contratación es para un servicio de aseo general, el proponente debe tener experiencia en el servicio de aseo, sin que sea relevante el lugar en el cual ha prestado el servicio o quién ha sido el contratante.

La experiencia es proporcional cuando tiene relación con el alcance, la cuantía y complejidad del contrato a celebrar. Por ejemplo, en un proceso de selección de obra pública con un presupuesto oficial de 100 SMMLV, la experiencia exigida es proporcional si la Entidad Estatal exige que los proponentes hayan participado en procesos de contratación de 50 SMMLV del mismo tipo de obra.

La experiencia no se agota con el paso del tiempo y por el contrario los proponentes adquieren mayor experiencia con el paso del tiempo en la medida en que continúen con sus actividades. (Colombia Compra Eficiente, 2017, pp. 6 – 8).

Bajo ese entendido, al establecer la experiencia a un determinado número de años, la SDDE pudo resultar restrictiva y con ello pudo haber afectado la participación de más interesados, ya que solo se recibieron dos propuestas, de las cuales una cumplió con todos los requisitos habilitantes, siendo la adjudicataria.

Por otra parte, mediante una serie de modificaciones, la SDDE cambió el plazo de la licitación, sobrepasando la mitad del tiempo definido inicialmente, el cual iba del 5 al 19 de septiembre de 2017, es decir 10 días hábiles, y se fijó hasta el 3 de octubre, o sea lo amplió 10 días hábiles más, respecto a lo inicialmente programado.

Se evidenció entonces, que en el desarrollo del proceso en referencia, la SDDE, al parecer, vulneró los términos propios que pactaron para la licitación pública y las normas que dentro del Régimen de Contratación Estatal, establecen términos perentorios para el desarrollo del proceso.

Sobre este punto, el numeral 5 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 89 de la Ley 1474 de 2011, dispone:

DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

5o. El plazo de la licitación, entendido como el término que debe transcurrir entre la fecha a partir de la cual se pueden presentar propuestas y la de su cierre, se señalará en los pliegos de condiciones, de acuerdo con la naturaleza, objeto y cuantía del contrato.

Cuando lo estime conveniente la entidad interesada, de oficio o a solicitud de un número plural de posibles oferentes, **dicho plazo se podrá prorrogar antes de su vencimiento, por un término no superior a la mitad del inicialmente fijado**. En todo caso no podrán expedirse adendas dentro de los tres (3) días anteriores en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para extender el término del mismo. La publicación de estas adendas sólo se podrá realizar en días hábiles y horarios laborales. (Negrilla fuera de texto).

Como se mencionó anteriormente, la SDDE estableció inicialmente como plazo de la licitación el término comprendido entre el 5 y 19 de septiembre de 2017, es decir, 10 días hábiles; sin embargo, y conforme lo dispuesto en las modificaciones realizadas del proceso, el cierre definitivo se agotó el 3

de octubre de 2017, lo que significa que el plazo de la licitación se prorrogó por otros 10 días hábiles, concluyéndose que se excedió el término permitido por ley, que para este caso era de 5 días hábiles.

Las anteriores observaciones evidencian posible desconocimiento de los principios de planeación, legalidad, economía y responsabilidad, por parte de los responsables del proceso contractual, lo cual significa que pudieron haberse incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma.

(2) Contratos 302 y 315 de 2017

- En el clausulado de estos contratos se incluyeron cláusulas excepcionales, pese a tratarse de contratos de consultoría.
- En los expedientes contractuales no se evidenciaron órdenes de pago que soporten la obligación de la entidad de cancelar a los consultores por el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Sobre la consagración de las cláusulas excepcionales en los contratos de consultoría, el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, determina con claridad cuáles son los únicos eventos en los que la inclusión de tales cláusulas es válida: i) Contratos que tengan por objeto el desarrollo de una actividad que constituya monopolio estatal; ii) Contratos que tengan por objeto la prestación de un servicio público; iii) Contratos de obra y iv) Contratos que tengan por objeto la concesión o explotación de bienes del Estado. Igualmente, precisó cuáles son los únicos contratos en que se autoriza la inclusión de cláusulas excepcionales de manera facultativa (suministro y prestación de servicios), sin que los contratos de consultoría correspondan a alguna de tales categorías, de lo cual se desprende que en ese específico tipo de contratos no está prevista u ordenada la inclusión forzosa y tampoco se autoriza la inclusión facultativa de las mencionadas cláusulas excepcionales.

Sobre el particular la jurisprudencia ha señalado que en este grupo de contratos no es posible la aplicación de estas cláusulas, así:

De un lado, porque, como se ha visto, este tipo de poderes requiere, cuando menos, autorización legal para su inclusión y posterior utilización, debido a la naturaleza que tienen estas prerrogativas -por su carácter extraordinario e inusual, en relación con el derecho común-, y, de otro, porque el legislador es el único que puede disponer competencias para la expedición de actos administrativos en desarrollo de los contratos estatales, actos que, como es sabido, constituyen el mecanismo de ejercicio de las exorbitancias contractuales. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad: 25000-23-26-000-2001-010008-01 (30832), 2006).

Adicionalmente, la misma Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia con Rad No. 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996) de febrero 13 de 2013, Consejero Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, señaló:

Para el ejercicio de las facultades excepcionales, los contratos estatales pueden clasificarse en cuatro (4) grupos bien diferenciados: i) contratos estatales en los cuales las cláusulas excepcionales al derecho común son obligatorias; ii) contratos estatales en los cuales las cláusulas excepcionales al derecho común son facultativas; iii) contratos estatales en los cuales se encuentra prohibido incluir y, por tanto, ejercer cláusulas o estipulaciones excepcionales y iv) todos los demás contratos estatales no previstos ni contemplados en alguno de los grupos anteriormente individualizados.

(...) en los contratos de consultoría no resulta legalmente válida la inclusión de cláusulas excepcionales, puesto que -bueno es reiterarlo- el numeral 2o del artículo 14 de la citada Ley 80 determina con total precisión y claridad cuáles son los únicos eventos en los que la inclusión de tales cláusulas resulta forzosa u obligatoria (i.- Contratos que tengan por objeto el desarrollo de una actividad que constituya monopolio estatal; ii.- Contratos que tengan por objeto la prestación de un servicio público; iii.- Contratos de obra y iv.- Contratos que tengan por objeto la concesión o explotación de bienes del Estado), así como precisó también cuáles son los únicos contratos en que se autoriza la inclusión de cláusulas excepcionales de manera facultativa (suministro y prestación de servicios), sin que los contratos de consultoría correspondan a alguna de tales categorías, de lo cual se desprende sin la menor hesitación que en ese específico tipo de contratos no está prevista u ordenada la inclusión forzosa y tampoco se autoriza la inclusión facultativa de las mencionadas cláusulas excepcionales.

(...) con la celebración o estipulación de cláusulas excepcionales sin contar con facultad o autorización legal para ello (...) forzoso resulta concluir entonces que en tales eventos se configuran entonces las causales de nulidad absoluta previstas en los numerales 2 y 3 del artículo 44 de la Ley 80 (...). (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad: 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996), 2013).

Así las cosas, al incluirse las cláusulas excepcionales en este contrato, la SDDE infringió lo normado en el artículo antes mencionado, por lo que no puede hacer uso de estas potestades, so pena de que los actos administrativos que se produzcan con ocasión de estas resulten viciados de nulidad. Sobre el particular, la Veeduría Distrital se pronunció por medio de la Circular 007 de 2016.

Frente a la no inclusión de las órdenes de pago, se observa una debilidad en cuanto al control financiero que debe hacer la supervisión, puesto que no es posible determinar con claridad el cumplimiento de la obligación de la entidad de pagar al contratista por el cumplimiento de sus obligaciones.

De acuerdo con lo expuesto, se evidencian posibles violaciones al principio de responsabilidad por parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual pudiera significar haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

(3) Convenios Interadministrativos

En los convenios interadministrativos No. 115, 161, 168, 341 y 359 de 2017, se evidenció lo siguiente:

- En los expedientes de los convenios 115, 161, 168 y 341 de 2017, no se encontró evidencia de su ejecución, por lo que no fue posible determinar su desarrollo, tampoco los informes de ejecución se encontraron publicados en SECOP.
- Para el caso de los convenios 115 y 161 de 2017, al momento de la visita de la Veeduría Distrital, los expedientes informaban hasta el acta de inicio, mientras que en los convenios 168 y 341 de 2017, no se encontró este documento, siendo su última actualización la minuta del convenio.
- El convenio 115 de 2017 se suscribió el 26 de abril e inició el 1 de noviembre, más de seis meses después, sin encontrar en el expediente razón alguna que justificara dicha demora.
- El clausulado de los señalados convenios interadministrativos contemplaba la creación de comités técnicos, los cuales debían reunirse periódicamente, con el fin de dirigir su cumplimiento y realizar el seguimiento correspondiente, debiendo dejar las actas de las respectivas reuniones, las cuales servirían para dejar constancia de los compromisos adquiridos; sin embargo, en ninguno de estos cinco expedientes se evidenció soporte de alguna de las reuniones de dichos comités.

Sobre el particular se evidencian debilidades en cuanto a la labor de supervisión y funcionamiento de los comités técnicos, ya que se desconoce el estado de ejecución de los convenios, así como de las decisiones adoptadas, generando incertidumbre sobre su efectivo cumplimiento.

De acuerdo con lo expuesto, se evidencian posibles violaciones al principio de responsabilidad por parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual pudiera significar haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

(4) Contrato con Imprenta Nacional de Colombia

Contrato Interadministrativo No. 329 de octubre 27 de 2017.

Objeto: Adquirir elementos con identificación institucional del programa de gobierno “Bogotá Mejor para Todos” y de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, para el uso de los funcionarios en las gestiones oficiales

Valor: \$24.849.104.

Plazo de ejecución: dos meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual sucedió el 31 de octubre de 2017.

- El examen del expediente no permitió evidenciar el acta de ingreso al almacén de la SDDE de los ítems relacionados en la factura. Tal omisión impidió verificar el cumplimiento material del objeto.

La anterior observación evidencia posible desconocimiento del principio responsabilidad, por parte de los gestores del proceso contractual, previsto en la Ley 80 de 1993 y normas que la complementan y, particularmente, en el literal g del ordinal 5.5.2., Aspectos Técnicos de las Responsabilidades del

Supervisor e Interventor de la Resolución 782 del 1º de agosto de 2016, por la cual se actualizó y adoptó el Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

(5) Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión

En los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión No. 001, 008, 027, 040, 044, 055, 057, 061, 069, 090, 091, 093, 097, 118, 132, 142, 156, 162, 167 y 174 de 2017 y 001, 005, 013 y 050 de 2018, se evidenció lo siguiente:

- En el Formato Único de Hoja de Vida -FUHV, los contratistas no indicaron si se encontraban o no incurso en alguna inhabilidad o incompatibilidad.
- En el contrato 069 de 2017, el FUHV no contaba con la firma de la contratista.
- En el contrato 027 de 2017 no se observó la consulta del Registro Nacional de Medidas Correctivas - RNMC a través del cual la entidad verifica que la contratista no tenga multas o contravenciones vigentes.
- Los contratos No. 008, 027, 055, 057, 090, 091, 132, 167 de 2017 y 001, 005, 050 de 2018 iniciaron sin contar con la cobertura de la ARL, ya que su afiliación fue extemporánea.
- Los informes que soportan la ejecución de los contratos fueron publicados en SECOP de manera incompleta y/o extemporáneamente.
- En los expedientes contractuales no se encontró evidencia de los pagos realizados a los contratistas (órdenes de pago).

De acuerdo con lo expuesto en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se evidencian posibles violaciones al principio de responsabilidad por parte de los gestores del proceso contractual y de la supervisión, lo cual pudiera significar haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2. Recomendaciones

Con el fin de promover el control preventivo y en cumplimiento de la misión de fortalecer la transparencia y prevenir la corrupción en la gestión pública distrital, la Veeduría Distrital, invita a la SDDE a tener en cuenta las siguientes recomendaciones, derivadas de este informe, con el fin de observar las disposiciones constitucionales, legales y demás normativa vigente y así lograr mejores niveles de transparencia, visibilidad y probidad:

- Exigir a los responsables de la información y de la publicación en el SECOP, que publiquen todos los documentos asociados a la ejecución de los contratos suscritos, dentro del término previsto en el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, es decir, dentro

de los tres días siguientes a la fecha de su expedición y con ello dar cumplimiento a la Ley 1712 de 2014.

Igualmente, por transparencia, se exhorta para que cada documento sea publicado en un enlace diferenciado, sin agrupar varios en un solo archivo.

- Instar a los interventores, supervisores y apoyos a la supervisión, para que alleguen a las carpetas de los contratos todos los documentos que permitan dar cuenta de manera actualizada del estado de cumplimiento y ejecución de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Adicionalmente, cuando en los convenios interadministrativos, se establezca la conformación de comités técnicos, que deban velar por el cumplimiento del convenio y/o hacer seguimiento al mismo, deberán incorporarse en el expediente contractual las actas de reunión realizadas.

- Invitar a los responsables del proceso contractual, para que en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, en los casos que se presenten documentos en idiomas distintos al castellano, exijan a los proponentes que alleguen la traducción correspondiente.
- Solicitar a los operadores contractuales que no autoricen la ejecución de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin que previamente la SDDE haya realizado la afiliación a la ARL y el contratista cuente con la cobertura, la cual opera a partir del día calendario siguiente de la fecha de la afiliación.
- Verificar que el PAA sea publicado en el SECOP a más tardar el 31 de enero de cada vigencia, y que en caso de requerirse modificaciones y/o actualizaciones, sean realizadas oportunamente.
- En cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y particularmente del principio de unicidad del expediente contractual, se requiere que todas las órdenes de pago se encuentren en el expediente y que además estén suscritas por el competente y con la información completa.
- Establecer exigencias que no sean restrictivas y que no limiten la participación en los procesos contractuales, así mismo, que sean proporcionales y adecuadas a las particularidades del contrato a suscribir.
- Tener en cuenta que en los contratos de consultoría e interventoría no pueden incluirse cláusulas excepcionales, tal como lo señala el artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

- Instar a los interventores, supervisores y apoyos a la supervisión, para que cumplan plenamente su responsabilidad, de que los soportes de ingreso al almacén de la SDDE de los bienes adquiridos, obren en el expediente contractual.
- Cuando se amplíen los plazos en los procesos de contratación adelantados bajo la modalidad de licitación pública se deben respetar las normas legales previstas en la normatividad vigente para esta modalidad de selección.
- Velar por que en todos los contratos de prestación de servicios, el jefe de contratos o quien haga sus veces, constate que el Formato Único de Hoja de Vida –FUHV– se encuentre debidamente diligenciado por los futuros contratistas, en especial lo concerniente a la declaración jurada, acerca de si se encuentra incurso o no en alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad, requisito para la suscripción de contratos.

Remitir copia del informe al Señor Alcalde Mayor, al Secretario Distrital de Desarrollo Económico y a la Secretaria Jurídica Distrital, para su conocimiento.

En atención a los puntos en los que señaló una posible afectación de la función pública, se remitirá copia del presente informe a la Personería de Bogotá, D.C., para que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 734 de 2002, determine, si hay lugar al ejercicio de la acción disciplinaria.

La Veeduría Distrital hará seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe.

Referencias

- Colombia Compra Eficiente (11 de febrero de 2015). *Documentos en Procesos de Contratación* [Circular Externa No. 17 de 2015]. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/20150211circular17.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública* [Ley 80 de 1993]. DO: 41094.
- Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). *Por la cual se expide el Código Disciplinario Unico* [Ley 734 de 2002]. DO: 44699.
- Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos* [Ley 1150 de 2007]. DO: 46691.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública* [Ley 1474 de 2011]. DO 48128.

- Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 2012). *Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*. [Ley 1562 de 2012]. DO 48488.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2012). *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1564 de 2012]. DO 48489.
- Congreso de la República de Colombia. (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 .
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (30 de noviembre de 2006). Sentencia con radicación número 25000-23-26-000-2001-010008-01 (30832). [CP. Alier Eduardo Hernández Enríquez].
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (13 de febrero de 2013). Sentencia con radicación número 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996). [CP. Mauricio Fajardo Gómez].
- Corte Constitucional. (23 de septiembre de 1996). Sentencia C489. [M.P. Antonio Barrera Carbonell].
- Corte Constitucional. (10 de julio de 1997). Sentencia C326. [M.P. Fabio Morón Díaz].
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de abril de 2013). *Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones* [Decreto 723 de 2013]. DO 48762.
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de enero de 2015). *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones* [Decreto 103 de 2015]. DO 49400.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional* [Decreto 1082 de 2015]. DO 49523.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2016). *Por medio la cual se actualiza y adopta el Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico*. [Resolución SDDE 782 de agosto 1 de 2016].

Veeduría Distrital. (11 de julio de 2014). *Certificación Información Contenida en el Formato Único de Hoja de Vida -FUHV-* [Circular No. 10 de 2014]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=58477>.

Veeduría Distrital. (8 de enero de 2015). *Plan de Acción y Plan Anual de Adquisiciones* [Circular No. 001 de 2015]. Recuperado de: http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/marco-legal/CIRCULAR_001_2015.pdf

Veeduría Distrital. (20 de agosto de 2015). *Publicación del Plan Anual de Adquisiciones y sus Modificaciones* [Circular No. 011 de 2015]. Recuperado de: http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/marco-legal/CIRCULAR_011_2015.pdf

Veeduría Distrital. (31 de diciembre de 2015). *Publicación Históricas Planes Anuales de Adquisiciones – PAA* [Circular No. 015 de 2015]. Recuperado de: http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/marco-legal/CIRCULAR_015_2015.pdf

Veeduría Distrital. (7 de abril de 2016). *Prohibición de Pactar Cláusulas Excepcionales en los Contratos de Interventoría* [Circular No. 007 de 2016]. Recuperado de: http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/marco-legal/CIRCULAR_07_2016.pdf