



# **EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL AL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ENGATIVÁ (enero 2016 a junio 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 Distrital 24 de 1993.

Bogotá D.C., enero de 2018



## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1. Evaluación de la Gestión Contractual .....	4
1.1. Situaciones comunes .....	5
(1) Formato único de hoja de vida .....	5
(2) Requisitos habilitantes .....	6
(3) Criterios de evaluación de las ofertas .....	7
(4) Publicidad en el SECOP .....	9
(5) Supervisión y apoyos a la supervisión .....	10
(6) Afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales .....	11
(7) Contratación no incluida en el Plan Anual de Adquisiciones - PAA.....	12
1.2. Aspectos Relevantes .....	13
(1) Contrato con PROTEVIS LTDA. ....	13
(2) Contrato con Consorcio Intercanchas .....	14
(3) Contrato con Consorcio Antares .....	15
(4) Contrato con INCITECO S.A.S. ....	17
(5) Contrato con Unión Temporal Unidos por la Recreación y el Deporte de Bogotá .....	19
(6) Contrato con FUNPRODES.....	22
(7) Contrato con ASISSALUD E.A.T. ....	22
(8) Contrato con ASISSALUD E.A.T. ....	25
(9) Contrato con Juan Diego Jiménez Serna.....	27
(10) Contrato con Subastas, Avalúos, Inventarios e inversiones – SUBAINV S.A.S. ....	29
(11) Contrato con Inversiones RIME S.A.S. ....	30
(12) Contrato con INGYEMEL Profesionales JH .....	31
(13) Contrato con Casa Editorial El Tiempo .....	32
(14) Contrato con Inter Malla Vial .....	34
(15) Contrato con Consorcio Interventoría Engativá.....	37
(16) Contrato con Consorcio SRA.....	38
(17) Contrato con Universidad de Cundinamarca - UDEC .....	39



(18) Contrato con Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.....	43
(19) Contrato interadministrativo con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.....	44
(20) Contrato interadministrativo con la CAR .....	45
(21) Contrato con Diego Alejandro Aguilar Vargas.....	47
(22) Contrato con Tatiana Gómez Nisperuza .....	48
(23) Contrato con Christian David Rivas Alfonso .....	49
(24) Contrato con Julio Alberto Ortiz Ubaque .....	51
(25) Contrato con Rosalbina Ternera Pérez.....	52
2. Recomendaciones.....	54
Referencias .....	56

### **Lista de Tablas**

Tabla 1. Resultados de la muestra aleatoria de beneficiarios me nores de 60 años.....	21
---	----



## **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 el mejoramiento y 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 en septiembre de 2017 en la Alcaldía Local de Engativá 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 por parte del Fondo.

### **1. Evaluación de la Gestión Contractual**

Con el fin de evaluar 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, del 12 al 29 de septiembre de 2017, al Fondo de Desarrollo Local de Engativá –FDLE–.

Para la elaboración de la evaluación de la gestión contractual, se consultaron los listados de contratación correspondientes al período a evaluar, comprendido entre enero 1 de 2016 a junio 30 de 2017, los expedientes seleccionados, los manuales de contratación, supervisión e interventoría y el SECOP, con el propósito de verificar si las actuaciones contractuales cumplidas por el FDLE 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 aleatoria de las actuaciones contractuales adelantadas por el Fondo en el lapso señalado, constitutiva de 92 expedientes contractuales por valor total de \$29.899.080.426, correspondientes a todas las modalidades de selección como son: Licitación Pública (12), Selección Abreviada (26), Concurso de Méritos (3), Contratación Directa (39), y Mínima Cuantía (12).



Con el fin de exponer los principales resultados, el presente informe se dividió en dos partes: en la primera, se relacionan algunas 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 el Fondo de Desarrollo Local de Engativá.

#### **(1) Formato único de hoja de vida**

En los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión objeto de la muestra, se encontró que los Formatos Únicos de Hoja de Vida –FUHV–, que deben ser diligenciados y entregados por los contratistas como uno de los requisitos previos a la suscripción de los contratos, no fueron firmados por el jefe de contratos o quien hace sus veces. Esto demuestra que, al parecer, no se realizó la verificación y validación de la información contenida en los mismos, es decir, no se tuvo certeza que el contratista cumpliera el perfil requerido en el estudio previo.

Sobre el particular, es preciso indicar que el formato incorpora un espacio en el cual el jefe de recursos humanos y/o contratos debe certificar que la información allí plasmada ha sido constatada frente a los documentos que han sido presentados como soporte de la misma, los cuales acreditan el cumplimiento de las exigencias legales dispuestas para la suscripción de este tipo de contratos.

La administración debe constatar por tanto la veracidad de la información consignada en dicho documento, no sólo para establecer si el aspirante indica que se encuentra inmerso en inhabilidades o incompatibilidades, que sean óbice para su contratación, sino también para determinar si efectivamente el aspirante cumple con las exigencias establecidas en el estudio previo, para ser contratado.

Establecida la fuente formal de la obligación de entregar diligenciado el FUHV diseñado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, por parte de los aspirantes a celebrar un contrato estatal de prestación de servicios, correlativamente surge para la administración, 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.

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 la filosofía del 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 esta materia puntualmente dio directrices la Veeduría Distrital en la Circular No. 10 de 2014.

## **(2) 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 establecer los requisitos habilitantes 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 Contratación 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, p. 6 – 8).



Por otra parte, vale la pena destacar que frente a estos requisitos habilitantes, la “*Guía para Procesos de Contratación de Obra Pública –G-GPCOP-01–*” expedida por Colombia Compra Eficiente en julio de 2016, y actualizada en marzo de 2017, indica:

(...) las Entidades Estatales solo pueden exigir que la experiencia se ha cumplido en un rango de años determinado cuando esto se justifica por cambios o innovaciones técnicas que se hayan producido en el mismo lapso y que sean justificadas de acuerdo con los Riesgos, la complejidad y la naturaleza del Proceso de Contratación. (Colombia Compra Eficiente, 2017, p.10).

Como consecuencia de la revisión adelantada, pudo observarse que en el pliego de condiciones de algunos procesos de selección, tales como: FDLE-LP-006-2016, FDLE-LP-190-2016, FDLE-LP-191-2016, FDLE-LP-196-2016, FDLE-SAMC-229-2016, FDLE-CMA-217-2016 y FDLE-CMA-082-2017, se establecieron requisitos habilitantes que podrían ser considerados como restrictivos desde el punto de vista de la experiencia exigida a los proponentes.

Se observó que, en los procesos de selección antes mencionados, se limitó la acreditación de la experiencia habilitante a un determinado número de años, a la ejecución de dos o máximo tres contratos con objetos específicos y por una cuantía igual o superior al 100% del valor del presupuesto oficial.

No se encontró, ni en los estudios previos, ni en los análisis de sector de tales procesos de selección, las argumentaciones que justificasen desde el punto de vista técnico la conveniencia para los intereses del FDLE, en concordancia con el cumplimiento de los fines de la contratación estatal, la definición de unos criterios habilitantes que no guardan relación de proporcionalidad con el objeto contractual y las particularidades de cada proceso de selección y del contrato a ejecutar, lo cual puede limitar la participación y por ende resultar violatorio de los principios de transparencia y responsabilidad.

### **(3) Criterios de evaluación de las ofertas**

En la “*Guía para Procesos de Contratación de obra pública –G-GPCOP-01–*” expedida por Colombia Compra Eficiente (2017), se establece que:

(...) B. Factor de calidad en la etapa de selección del Proceso de Contratación

Para la determinación de la oferta más favorable, la Entidad Estatal puede tener en cuenta:

(a) la ponderación de los elementos de calidad y precio que representan la mejor relación costo-beneficio o



(b) la ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas.

(...) Finalmente, las Entidades Estatales deben abstenerse de ponderar como calidad de la obra los siguientes criterios:

- Las calidades del personal (mayor tiempo de experiencia, mayores logros académicos o mayor disponibilidad de tiempo). (...). (Colombia Compra Eficiente, 2017, p. 16 – 20).

Como consecuencia de la revisión adelantada, pudo observarse en el pliego de condiciones de los procesos de selección FDLE-SAMC-229-2016, FDLE-LP-190-2016, FDLE-LP-191-2016 y FDLE-LP-196-2016, que tienen por objeto la ejecución de obras que se establecieron la experiencia y formación adicional de los profesionales ofrecidos como factores ponderables de calidad de las propuestas.

Esta práctica no sólo desconoce los postulados anunciados por Colombia Compra Eficiente, sino que además otorga puntaje a un aspecto diferente al que se pretende evaluar con los criterios de calidad, que recaen sobre aspectos técnicos y no sobre características de experiencia o formación adicional del equipo ofertado. En efecto, la *“Guía para Procesos de Contratación de obra pública”* anuncia, a manera de ejemplo, el marco de los criterios que se pueden evaluar bajo un factor de calidad, así:

1. Sistema de Control de Calidad.
2. Disponibilidad de laboratorios de ensayo de materiales debidamente acreditados para el contrato a celebrar.
3. Desempeño del contratista en contratos anteriores, a través de:
  - Visitas de Obra.
  - Presentación de resultados de test de calidad realizados en obras anteriores sobre requerimientos técnicos aceptados por el interventor de la obra.
  - Certificaciones de la calidad obtenida en otros proyectos de obra de similares características.
  - Certificación de contratos terminados oportunamente. (Colombia Compra Eficiente, 2017, p. 16 – 19).

Igualmente, se encontró que además de apartarse de las directrices definidas por Colombia Compra Eficiente, los documentos de los procesos mencionados carecen de justificación y fundamentos que permitan dilucidar las razones objetivas, tenidas por la Administración Local, para establecer la puntuación del equipo de trabajo aportado como factor de ponderación en la evaluación, ya que no se evidencia en su contenido la conveniencia o valor agregado que aportaría al cumplimiento del contrato tales requisitos adicionales.





La situación anotada puede obedecer a la elaboración de estudios previos y análisis de sector, sin el debido rigor técnico, que conduzcan a establecer los criterios adecuados que garanticen a la administración la escogencia del mejor ofrecimiento, y con ello, propender por la ejecución de la obra en las condiciones de calidad esperadas por el FDLE.

En consecuencia, incluir el otorgamiento de puntuación a las hojas de vida de los profesionales en los contratos de obra, implica desconocimiento de los principios de planeación y responsabilidad, y del deber de selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993.

#### (4) 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).

Así mismo, 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 que:

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

De la verificación realizada al cumplimiento de estas disposiciones, se observó lo siguiente:

- La mayoría de los contratos revisados fueron publicados por fuera del término previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, dentro de los cuales están los contratos No. 003, 004, 005, 007, 008, 009, 023, 025, 038, 044, 047, 054, 067, 145, 176, 182, 205, 206, 207, 208, 209, 213, 217, 220, 228, 231, 233, 235, 236, 238, 239, 240, 241, 243 de 2016 y 004, 007, 011, 022, 023, 024, 084, 088, 116, 121, 122, 139, 144, 162, 182, 186, 187 y 188 de 2017.



- En la mayoría de los procesos de selección revisados, la oferta ganadora no se publicó o se publicó extemporáneamente.
- Cuando se presentaron modificaciones contractuales tales como otrosí, adiciones y prórrogas, éstas no fueron publicadas o se publicaron fuera de término.
- 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 contratos No. 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009, 025, 047, 054, 067, 144, 145, 182, 184, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 217, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 238, 239, 240, 241, 242, 243 de 2016 y 001, 002, 004, 007, 011, 022, 023, 024, 031, 041, 084, 088, 116, 121, 122, 139, 143, 144, 145, 162, 182, 186, 187 y 188 de 2017.

#### **(5) Supervisión y apoyos a la supervisión**

El numeral 6 del Manual de Supervisión e Interventoría de la Secretaría Distrital de Gobierno, expedido en el año 2016, aplicable a los Fondos de Desarrollo Local, señala que:

(...) la Supervisión la efectúa la Entidad a través del gerente del proyecto, directivo o funcionario de la dependencia que corresponda, (...) lo que quiere decir, que es ejercida por quien aparezca en la cláusula de supervisión de la minuta del Contrato a supervisar.

(...) El Directivo de la dependencia o Gerente del Proyecto, podrá designar mediante comunicación escrita un servidor Público que se denominará “apoyo a la supervisión” y que tendrá como función apoyar a este, en la supervisión de la ejecución de las obligaciones contractuales que se deriven del contrato de prestación de servicios profesionales o apoyo a la gestión o relacionados con actividades logísticas o asistenciales.

(...) Toda designación de apoyo a la supervisión en aquellos casos requeridos, se realizará de forma individual con respecto al contrato supervisado y consecuentemente reposará en cada expediente el respectivo soporte.

En todo caso el ordenador del gasto, podrá variar unilateralmente la designación del supervisor, comunicando su decisión por escrito al contratista, al anterior supervisor y al grupo de contratación, facultad que deberá incorporarse dentro de las minutas de los Contratos. (...) (Secretaría Distrital de Gobierno, 2016, p. 4).

Asimismo, dentro de las funciones administrativas, se contempla la obligación relacionada con realizar el proceso de empalme con un nuevo supervisor dentro de los cinco días siguientes a la notificación del



cambio, informando por escrito sobre las actividades desarrolladas y las pendientes, de acuerdo al momento en que se suscite el respectivo cambio.

Durante la revisión de la muestra se observó en algunos expedientes contractuales lo siguiente:

- No se encontró el documento mediante el cual debió realizarse la designación del apoyo a la supervisión. Tal es el caso de los contratos No. 007, 010, 038, 044, 047, 226, 231, 234 y 235 de 2016.
- En los casos en que se presentó cambio de supervisor o apoyo a la supervisión, no se encontró evidencia de la comunicación dirigida al contratista, al anterior supervisor y al grupo de contratación, informando de tal situación. Tampoco se encontró el obligatorio informe de empalme. Esta situación se advirtió en los contratos No. 003, 004, 005, 007, 010, 038, 044 y 211 de 2016.
- El Manual de Supervisión e Interventoría no reglamenta las funciones que debe cumplir, de manera puntual, la figura del apoyo a la supervisión, para delimitar su responsabilidad con relación a los supervisores.

Dentro de las funciones técnicas contenidas en el referido manual de supervisión e interventoría, se encuentra la de “velar porque la ejecución del contrato se haga de acuerdo con las especificaciones contenidas en el estudio previo, el pliego de condiciones, la propuesta y el respectivo contrato” (Secretaría Distrital de Gobierno, 2016, p. 7) y se incluyeron entre otras, las siguientes actividades:

(...) Conocer todos los documentos en los que están definidas las condiciones y especificaciones de la ejecución del contrato. El seguimiento del cronograma de ejecución permite verificar que el contrato se ejecute dentro de los términos previstos, así como determinar la necesidad de solicitar prórrogas, modificaciones o suspensión del Contrato. (Secretaría Distrital de Gobierno, 2016, p. 7).

En la revisión de la muestra se evidenció que en los expedientes contractuales no reposan los documentos que dan cuenta del seguimiento a los cronogramas de los contratos, o a su ejecución, por parte de los supervisores y/o apoyos a la supervisión.

#### **(6) Afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales**

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



En este sentido, los artículos 6 y 9 de la norma anteriormente citada indican 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 los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que hicieron parte de la muestra seleccionada, se encontró que en varios de ellos la afiliación se realizó de manera simultánea con el acta de inicio, posterior a la suscripción de ella o no se encontró en el expediente el formulario de afiliación. Tal es el caso de los contratos No. 010, 013, 015, 038, 044, 054 y 067 de 2016 y 004, 007, 011, 022, 023, 024, 031, 041, 084, 088, 122, 139, 143, 144, 145, 162, 182 y 188 de 2017. En ese sentido, se evidencia que los contratos iniciaron su ejecución sin que se cumpliera uno de los requisitos establecidos normativamente para su ejecución.

Adicionalmente, en los casos en los que se suscribieron adiciones, prórrogas o cesiones, no se incluyeron los formularios de actualización de la ARL en los expedientes contractuales, para informar la modificación del plazo contractual o la afiliación del cesionario. En los casos en que estas modificaciones se realizaron de manera extemporánea, la cobertura difiere del plazo real.

#### **(7) Contratación no incluida en el Plan Anual de Adquisiciones - PAA**

Una vez revisados los Planes Anuales de Adquisiciones (PAA) de las vigencias 2016 y 2017 publicados en SECOP y sus correspondientes modificaciones, se contrastaron con los objetos de los contratos revisados. Se encontró que algunos procesos se iniciaron sin estar previamente incluidos en dichos planes. Esto sucedió en los contratos No. 001, 003, 004, 005, 008, 213, 215, 217, 218, 219, 221, 223, 232, 238 y 242 de 2016, convenio 1591 de 2016 y contrato 186 de 2017. En el mismo sentido, se evidenció que se adelantaron procesos de contratación en los que el presupuesto oficial estimado previsto no correspondía con el monto destinado registrado en el correspondiente PAA, como en el caso de los contratos No. 226, 239 y 206 de 2016.

Adicionalmente, tanto en el PAA de la vigencia 2016 como en el del 2017, los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión fueron agrupados en un solo ítem, de forma general (como si se tratara de una bolsa común), generando confusión y poca claridad respecto a la cantidad de contratistas requeridos y los objetos contractuales de cada uno, lo cual no permite conocer cuáles son las verdaderas necesidades de contratación del Fondo y ejercer el debido control.



Tales situaciones contravienen lo señalado en la subsección 4 del Decreto 1082 de 2015 (artículos 2.2.1.1.1.4.1. al 2.2.1.1.1.4.4.) y las Directivas 001 y 012 de 2016 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

## 1.2. Aspectos Relevantes

A continuación, se reseñan algunos contratos en los cuales se advirtieron aspectos como los señalados anteriormente y adicionales a los anotados.

### (1) Contrato con PROTEVIS LTDA.

Contrato de Prestación de Servicios No. 002 de febrero 18 de 2016.

Objeto: Contratar la prestación del servicio integral de vigilancia y seguridad privada, permanente, para todos los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Fondo de Desarrollo Local de Engativá, y de todos aquellos por los cuales llegase a ser responsable.

Valor Final: \$1.236.809.514. El valor inicial del contrato fue de \$825.000.000, pero tuvo dos adiciones; la primera por \$164.166.236 y la segunda por \$247.643.278.

Plazo de ejecución: 10 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 19 de febrero de 2016.

- En los estudios previos y pliego de condiciones de la licitación pública FDLE-LP-001-2016, se estableció como factor de ponderación de las propuestas, el otorgamiento de 300 puntos a quien ofreciera un diagnóstico de seguridad sobre las necesidades del FDLE.
- En el pliego de condiciones se determinó, como obligación específica, que el contratista elaboraría un estudio de seguridad de las instalaciones del FDLE, obligación que en consecuencia quedó incluida dentro del contrato celebrado.
- El 14 de diciembre de 2016 se suscribió la primera adición y prórroga al contrato, mediante la cual se amplió el plazo en dos meses y se le adicionaron recursos por \$164.166.236.
- El 17 de febrero de 2017 se suscribió la segunda adición y prórroga, ampliándolo en otros dos meses y 26 días calendario y se le adicionaron \$247.643.278.

Una vez verificado el expediente contractual del proceso en referencia, no se evidenció la entrega del diagnóstico de seguridad, por parte del contratista, sobre las necesidades básicas del FDLE, ofrecido dentro de la propuesta como factor ponderable, ni del estudio de seguridad de las instalaciones establecido como obligación específica en el pliego de condiciones y en la minuta contractual. Respecto a esto se resalta que el diagnóstico de seguridad mencionado fue determinante



en la adjudicación del proceso de selección, puesto que fue considerado como un factor de ponderación para definir la escogencia del ofrecimiento más favorable.

En virtud de lo anterior, se configura una posible violación del principio de responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, lo cual significa que se pudo haber incumplido el deber consagrado en el numeral 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma, por desconocer los principios antes mencionados.

## **(2) Contrato con Consorcio Intercanchas**

Contrato de Obra No. 217 de diciembre 26 de 2016.

Objeto: Realizar los estudios, diseños y obras de dos canchas sintéticas en la localidad de Engativá.

Valor: \$1.329.782.873.

Plazo de ejecución: 4 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó en junio 5 de 2017.

- En el proceso de selección FDLE-LP-190-2016, se estableció que los oferentes debían acreditar una experiencia general a través de máximo tres contratos que estuvieran inscritos en el Registro Único de Proponentes bajo cualquiera de los siguientes códigos: 811015, 721531, 721413, 721540, 721519, 391116, en los cuales el valor sumado debía ser igual o superior al presupuesto oficial. Adicionalmente, se les solicitó experiencia específica de máximo cuatro contratos iniciados, ejecutados y terminados durante los últimos 15 años anteriores a la fecha de cierre, entre los cuales se debía acreditar experiencia en estudios y/o diseños y/o construcción de campos de fútbol en grama sintética y/o natural y/o campos deportivos en grama sintética, sobre base drenante en grava, cuya sumatoria de áreas construidas fueran iguales o mayores a 4.050 m<sup>2</sup>.
- Adicionalmente, se solicitó que los proponentes acreditaran experiencia específica mínima habilitante de 13 profesionales como personal mínimo requerido para la obra y también se definió que se otorgaría puntaje a la experiencia adicional del personal clave propuesto.
- Entre la fecha de suscripción del contrato hasta su inicio transcurrieron más de 5 meses. Esta demora se debió a que el concurso de méritos, adelantado en paralelo para contratar la interventoría de estas obras, fue declarado desierto, lo que obligó al FDLE a abrir un nuevo proceso de selección para poder contratarla.
- No se encontraron publicadas en SECOP la propuesta ganadora, ni los informes presentados por el contratista, ni los de interventoría que den cuenta de la ejecución del



contrato. Lo anterior contraviene lo indicado en el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8 del Decreto 103 de 2015.

- El contrato fue publicado el 13 de enero de 2017, 18 días después de su suscripción, incumpliendo el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- Una vez revisado el Plan Anual de Adquisiciones de la Vigencia 2016 (PAA-2016), no se encontró incluido el objeto de este contrato.

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 (2017), las entidades estatales deben establecer los requisitos habilitantes 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.

Para este contrato, los requisitos técnicos habilitantes no se justificaron debidamente en los estudios del sector, por lo que las exigencias para acreditar la experiencia resultaron restrictivas y no acordes con las disposiciones establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como a los lineamientos que en esta materia ha impartido Colombia Compra Eficiente. Este hecho incidió en la escogencia de la propuesta ganadora, puesto que se presentaron tres propuestas, de las cuales sólo una cumplió a cabalidad con los requisitos exigidos. Las otras dos resultaron no habilitadas, al no cumplir precisamente con los aspectos señalados.

Las observaciones anteriores evidencian posibles desconocimientos de los principios de planeación, transparencia y responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, por parte de los responsables del proceso contractual, de la interventoría y de la supervisión a la interventoría, 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 e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma, por desconocer los principios antes mencionados.

### **(3) Contrato con Consorcio Antares**

Contrato de Obra No. 223 de diciembre 29 de 2016.

Objeto: Realizar las obras de construcción, rehabilitación y/o mantenimiento de la malla vial de la localidad de Engativá.

Valor Final: \$1.639.268.085. El valor inicial del contrato fue de \$1.092.845.390, y tuvo una adición por \$546.422.695.





Plazo de ejecución: 4 meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, la cual se firmó en febrero 1 de 2017.

- En el proceso de selección FDLE-LP-196-2016, se estableció que los oferentes debían acreditar una experiencia general a través de máximo tres contratos, que estuvieran inscritos en el Registro Único de Proponentes bajo cualquiera de los siguientes códigos: 811015, 811022, 721410, 721033, 721411, en los cuales el valor sumado debía ser igual o superior al presupuesto oficial. Adicionalmente se les solicitó una experiencia específica de máximo tres contratos terminados y *liquidados en los últimos 10 años* anteriores a la fecha de cierre, cuyos objetos correspondieran a la construcción y/o rehabilitación y/o mantenimiento de proyectos de infraestructura vial y cuya sumatoria fuera igual o superior al 100% del presupuesto oficial.
- Además, los contratos con los cuales los proponentes debían acreditar su experiencia específica necesitaban contar por lo menos con cinco de las siguientes actividades: i) protección de colectores; ii) redes de telefonía, semaforización, acueducto y alcantarillado, hidráulicas y sanitarias; iii) manejo de tráfico, señalización y desvíos; iv) gestión ambiental y social; v) instalación de geodren; vi) instalación de geotextil y vii) instalación de material granular (base, sub-base, rajón).
- Adicionalmente, se solicitó que los proponentes debían acreditar experiencia específica mínima habilitante de siete profesionales como personal mínimo requerido para la obra, y que se otorgaría puntaje a la formación y experiencia adicional del personal clave propuesto.
- Varios de los interesados en el proceso realizaron observaciones sobre las exigencias para demostrar la experiencia, la cantidad y perfiles de los profesionales exigidos y sobre los factores de ponderación. Sin embargo, el FDLE ratificó su postura inicial, argumentando que estos requisitos fueron fijados con sujeción a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, propendiendo por que la ejecución del objeto contractual se hiciera con los criterios de calidad que demandan este tipo de proyectos. Sin embargo, no se explicó en qué consistían tales parámetros, los cuales tampoco se encontraron en los estudios previos ni en el análisis del sector.
- No se encontró publicada en SECOP la propuesta ganadora, ni los informes presentados por el contratista, ni los de interventoría que den cuenta de la ejecución del contrato, contraviniendo lo indicado en el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8 del Decreto 103 de 2015.





- Desde la fecha de suscripción del contrato hasta su inicio transcurrió más un mes, esta demora se debió a la aprobación de las garantías y de las hojas de vidas del personal mínimo requerido.
- El 30 de mayo de 2017 se suscribió la adición No. 1 por valor de \$546.422.695, justificada en que se presentaron mayores cantidades e ítems no previstos que demandaron más recursos para cumplir con las actividades necesarias que se requirieron para garantizar el alcance del objeto contractual. No obstante, no se encontró publicada en SECOP.
- Revisado el Plan Anual de Adquisiciones de la Vigencia 2016 (PAA-2016) no se encontró incluido el objeto de este contrato.

Para este contrato, los requisitos técnicos habilitantes no se justificaron debidamente en los estudios del sector, por lo que las exigencias para acreditar la experiencia pudieron resultar restrictivas y no acordes con las disposiciones establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como a los lineamientos que en esta materia ha impartido Colombia Compra Eficiente, este hecho incidió en la escogencia de la propuesta ganadora, puesto que se presentaron dos propuestas, de las cuales sólo una cumplió a cabalidad con los requisitos exigidos, resultando ser la adjudicataria del proceso. La otra propuesta resultó no habilitada, al no cumplir con los aspectos señalados.

Adicionalmente, frente a la ponderación de los perfiles de los profesionales como factor de calidad, no se evidenció cuál es el valor agregado que los mismos generan a la ejecución contractual, por lo que incluir como factor de ponderación la calidad del personal en un proceso que tiene por objeto la contratación de obra pública, resulta contrario a las directrices impartidas por Colombia Compra Eficiente en la *Guía para Procesos de Contratación de obra pública –G-GPCOP-01–* (2017).

Las anteriores observaciones evidencian posibles desconocimientos de los principios de planeación, transparencia y responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, por parte de los responsables del proceso contractual, de la interventoría y de la supervisión a la interventoría, 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 e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma, por desconocer los principios antes mencionados.

#### **(4) Contrato con INCITECO S.A.S.**

Contrato de Obra No. 240 de diciembre 30 de 2016.

Objeto: Realizar el mantenimiento y/o dotación de parques vecinales y de bolsillo en la localidad de Engativá, por el sistema de precios unitarios, sin formula de ajuste y monto agotable.

Valor: \$2.594.514.424.



Plazo de ejecución: 10 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó en febrero 17 de 2017.

- En el proceso de selección FDLE-LP-191-2016, se estableció que los oferentes debían acreditar una experiencia general a través de máximo tres contratos que estuvieran inscritos en el Registro Único de Proponentes, bajo cualquiera de los siguientes códigos: 721413, 721531, 721029, 721015, 721519, 721531, en los cuales el valor sumado debía ser igual o superior al presupuesto oficial. Adicionalmente, se solicitó experiencia específica de máximo tres contratos terminados y liquidados en los últimos 10 años, anteriores a la fecha de cierre, cuyos objetos estuvieran relacionados con la construcción de parques y/o adecuación de parques y/o mantenimiento y/o mejoramiento de parques y cuya sumatoria fuera igual o superior al presupuesto oficial.
- Dentro de los contratos presentados para acreditar la experiencia habilitante, los proponentes debían demostrar, como mínimo, la ejecución de las siguientes actividades: suministro e instalación de mobiliario urbano, y/o suministro e instalación de loseta prefabricada, y/o suministro e instalación de gimnasios públicos al aire libre, y/o señalización o demarcación de canchas, y/o instalación de adoquín en arcilla y concreto.
- Se solicitó que los proponentes debían aportar una experiencia mínima habilitante para seis profesionales, como personal indispensable para el proyecto, y se fijó como factor de evaluación y ponderación la mayor experiencia y estudios acreditados para el personal clave requerido.
- El contrato fue publicado en el SECOP el 13 de enero de 2017, 14 días después de su suscripción, incumpléndose el término definido en el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

De acuerdo a lo indicado en los contratos anteriores, en este caso también los requisitos técnicos habilitantes exigidos para acreditar la experiencia, junto con los factores de ponderación, resultaron restrictivos y no acordes con las disposiciones que en esta materia ha impartido Colombia Compra Eficiente. Del mismo modo, la inclusión como factor de ponderación de la calidad de personal en un proceso de contratación de obra pública, resulta contrario a las directrices impartidas por dicha agencia.

Lo expuesto anteriormente evidencia posibles violaciones de los principios de planeación, transparencia y responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, por parte de los responsables del proceso contractual, de la interventoría y de la supervisión a la interventoría, con lo cual pudo haberse desatendido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la



Ley 734 de 2002 e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma ley, por desconocerse los principios antes mencionados.

#### **(5) Contrato con Unión Temporal Unidos por la Recreación y el Deporte de Bogotá**

Contrato de Prestación de Servicios No. 007 de febrero 19 de 2016.

Objeto: Ejecutar las acciones necesarias para promover estilos de vida saludables, el aumento y aprovechamiento de las prácticas deportivas y recreativas, el uso de espacios y los procesos de integración social y comunitaria de los adultos mayores de la localidad de Engativá.

Valor: \$4.950.000.000.

Plazo de ejecución: Siete meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó en marzo 8 de 2016.

- El proceso de selección en la modalidad de Licitación Pública FDLE-LP-006-2016, se estructuró mediante la focalización de la población beneficiaria, centrada en los adultos mayores de la localidad de Engativá, como se estableció en la justificación de la necesidad de la contratación, el objeto contractual, el estudio previo y demás documentos soporte del proceso.
- En los estudios previos, así como en el pliego de condiciones, se estableció que los oferentes debían acreditar una experiencia específica a través de mínimo cinco y máximo diez contratos que tuvieran relación con actividades recreo deportivas y/o capacitaciones para adultos mayores, entre los cuales debían acreditar un contrato en actividades deportivas de natación, uno en capacitación para adultos mayores y uno en salidas recreo deportivas. Los contratos acreditados debían haber sido celebrados, ejecutados y terminados solo con entidades estatales y la sumatoria de sus valores debía ser igual o superior al 70% del presupuesto oficial.
- Se exigió que los proponentes debían aportar una experiencia mínima habilitante para un coordinador general, un asistente administrativo, dos formadores y cinco auxiliares operativos, como personal indispensable para el proyecto. Igualmente, se fijó como factor de evaluación y ponderación la mayor experiencia acreditada para el coordinador y el asistente administrativo, sin establecerse el valor agregado para la contratación.
- Varios interesados en el proceso realizaron observaciones respecto de los requisitos de experiencia solicitados, por considerarlos restrictivos. No obstante, el FDLE no aceptó dichas observaciones y decidió mantenerlos, argumentando que estos requisitos tenían la finalidad de garantizar que el proponente favorecido tuviera la experticia necesaria para el cumplimiento adecuado de cada una de las obligaciones surgidas del contrato.



- El contrato fue publicado en el SECOP el 25 de febrero de 2016, seis días después de su suscripción, incumpléndose el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- En el SECOP no se encuentran publicados los informes, ni del contratista, ni del supervisor, que den cuenta de la ejecución del contrato, contraviniendo lo indicado en el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8 del Decreto 103 de 2015.
- En los documentos que reposan en el expediente contractual, no se encontró el documento mediante el cual se hace la designación del apoyo a la supervisión.
- Durante el desarrollo del contrato, se presentaron cambios de supervisor y de apoyos a la supervisión. Sin embargo, en ningún caso se encontraron en el expediente contractual los respectivos informes de empalme entre el supervisor saliente y el entrante.

De acuerdo a lo indicado en los contratos anteriores, en este caso también los requisitos técnicos habilitantes exigidos para acreditar la experiencia, pudieron resultar restrictivos, lo que pudo haber afectado la participación plural, ya que al final sólo se recibió una propuesta que cumplió con los requisitos exigidos, a la cual le fue adjudicado el proceso.

Además, se evidenció que, de la ejecución de este contrato, se beneficiaron personas por fuera de los rangos establecidos en el proceso de selección para la focalización de la población beneficiaria, explícita en el objeto contractual.

Al respecto, se precisa que el artículo 2 de la Ley 1315 de 2009<sup>1</sup>, definió que el “*Adulto Mayor es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más*”. Esta misma definición se encuentra en el artículo 3 de la Ley 1251 de 2008<sup>2</sup>, disposición que aunada al Decreto No. 345 de 2010, fueron utilizadas como sustento normativo por el FDLE en la estructuración de los documentos del proceso, para segmentar la población beneficiaria objeto de la licitación.

En éste contexto, se estableció como una actividad, la etapa de “Inscripciones” en el pliego de condiciones, mediante la cual se pretendía beneficiar un total de 13.168 adultos mayores, que debían tener como soporte los siguientes documentos:

- Fotocopia de la Cedula de Ciudadanía.
- Fotocopia del carné de la EPS o SISBEN.

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.



- Recibo de un servicio público/certificación de residencia expedida por la Alcaldía Local de Engativá.

En la verificación de los documentos que reposan en el expediente contractual, se realizó una selección aleatoria sobre una muestra de los listados de personas que participaron como beneficiarias en algunas de las actividades desarrolladas dentro del contrato en referencia. Se encontraron 108 casos en los que los beneficiarios registrados no cumplieron con el rango de edad para ser calificados como adultos mayores, y por tanto, no podían acceder a los beneficios estipulados, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** Resultados de la muestra aleatoria de beneficiarios menores de 60 años.

#	Cédula	Edad	#	Cédula	Edad	#	Cédula	Edad	#	Cédula	Edad
1	20859976	57	28	39717668	55	55	41790197	57	82	51632793	55
2	21109972	56	29	41486300	57	56	42494914	58	83	51636107	54
3	23315620	55	30	41693018	57	57	46641054	55	84	51645647	56
4	23508122	55	31	41701151	57	58	51550942	58	85	51656444	56
5	23606285	55	32	41705265	58	59	51550943	57	86	51657258	55
6	23778506	56	33	41711879	57	60	51551733	58	87	51663454	55
7	23808919	57	34	41718743	57	61	51554048	58	88	51664645	58
8	24022423	55	35	41719679	57	62	51555513	56	89	51680340	54
9	28032190	57	36	41719905	58	63	51556326	56	90	51699726	56
10	28140023	58	37	41731228	58	64	51562514	56	91	51729219	55
11	28204940	55	38	41732680	58	65	51564172	56	92	51730695	54
12	28306880	58	39	41740058	57	66	51565379	55	93	51784392	57
13	28479717	55	40	41740495	57	67	51567479	55	94	51808473	55
14	28479810	55	41	41751951	57	68	51574508	57	95	52509382	56
15	28852936	58	42	41754123	57	69	51575375	55	96	52625364	56
16	29204640	56	43	41757233	57	70	51578868	55	97	52732171	57
17	30742737	55	44	41757956	58	71	51580301	58	98	52773204	57
18	31291013	58	45	41758262	57	72	51580672	56	99	60295568	55
19	31856821	58	46	41769962	57	73	51588807	55	100	60309098	55
20	31857892	58	47	41771687	56	74	51589055	55	101	63283563	56
21	32673179	55	48	41772215	57	75	51592731	55	102	63297993	56
22	35321988	57	49	41772996	58	76	51597378	55	103	79100118	58
23	35326531	57	50	41777886	57	77	51597899	55	104	79103117	57
24	35330178	55	51	41780303	56	78	51599439	57	105	79104740	55
25	35405814	57	52	41780868	57	79	51605825	56	106	79104862	58
26	39550515	57	53	41781874	56	80	51614512	57	107	79309946	52
27	39696773	56	54	41787416	57	81	51632083	57	108	91205158	56

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital, con base en el expediente del Contrato de Prestación de Servicios FDLE-007 de 2016.

Lo expuesto anteriormente evidencia posibles violaciones de los principios de planeación, transparencia y responsabilidad, por parte de los responsables del proceso contractual y de su



supervisión, con lo cual pudo haberse desatendido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma, por desconocerse los principios antes mencionados.

#### **(6) Contrato con FUNPRODES**

Contrato de Prestación de Servicios No. 008 del 19 de febrero de 2016.

Objeto: Prestación de servicios para garantizar los procesos de participación ciudadana en la Localidad de Engativá.

Valor: \$80.000.000.

Plazo de ejecución: Seis meses a partir de la fecha de la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 8 de marzo de 2016.

- Este contrato fue resultado del proceso de selección abreviada bajo el procedimiento de menor cuantía, FDLE-SAMC-003-2016.
- No se encontró en el expediente contractual acta de empalme de supervisión, producto del relevo del Alcalde Local.
- Falta la publicación en el SECOP de los documentos de ejecución del contrato y extemporaneidad en la publicación de la minuta y de la propuesta ganadora.
- Una vez revisado el Plan Anual de Adquisiciones de la Vigencia 2016 (PAA-2016), no se encontró incluido el objeto de este contrato.

Conforme con lo expuesto, se evidenció la posible afectación de los principios de planeación, transparencia y responsabilidad, lo cual significa que pudieron haberse afectado los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **(7) Contrato con ASISSALUD E.A.T.**

Contrato de Prestación de Servicios No. 190 de noviembre 15 de 2016.

Objeto: Desarrollar el programa de construcción de ciudadanía, principios, valores, deberes y derechos, democráticos, cátedra de familia, convivencia y de promoción de una cultura de autocuidado, dirigida a los cuidadores, maestros, niños y niñas en general de los habitantes de la Localidad de Engativá.

Valor: \$96.546.400.

Plazo de ejecución: Cuatro meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. El acta de inicio se suscribió en enero 25 de 2017.



- El proceso de selección abreviada bajo el procedimiento de menor cuantía, FDLE-SAMC-180-2016, fue publicado en el SECOP el 5 de octubre de 2016.
- De acuerdo con el cronograma del proceso de selección, se estableció como fecha de cierre y plazo máximo para presentación de propuestas el 27 de octubre de 2016 a las 2:00 p.m.
- Desde la fecha de suscripción del contrato hasta su inicio transcurrieron más de 2 meses. Esta demora se debió a que los colegios estaban de vacaciones, y para la ejecución del contrato se necesitaba de sus instalaciones y la población estudiantil.
- El 31 de marzo de 2017 se suscribió acta de suspensión del contrato por el término de un mes. Mediante acta del 2 de mayo de 2017, se reinició la ejecución del contrato.
- El contrato fue objeto de cesión el 4 de mayo de 2017.

Verificada la información que reposa en el expediente físico del proceso y la publicada en el SECOP, se evidencia que el 26 de octubre de 2016 a las 4:47 P.M., el FDLE aclaró el formato de propuesta económica del proceso de selección mediante documento denominado “Aclaración al Pliego de Condiciones”, así:

(...) Es necesario aclarar a los posibles proponentes que la cantidad a ofertar para cada evento corresponde a 300 como aparece en el formato de propuesta económica, por lo tanto el proponente debe tener en cuenta que dicha cantidad debe ser multiplicada por el número de sesiones a realizar para un total de 2400 a ofertar. (...)

Una vez verificado el formato de propuesta económica que formaba parte integral del pliego de condiciones, se evidenció que el mismo contenía como campos diligenciados la unidad de medida y cantidad para cada uno de los ítems a ofertar. Por esta razón, la aclaración efectuada por el FDLE modificó el alcance del formato de propuesta económica del proceso.

Al respecto, se señala que con la actuación descrita el FDLE vulneró expresamente lo previsto en el Artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015, que establece:

**(...) Modificación de los pliegos de condiciones. La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.**

La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato.





La Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación. (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Se precisa que el único medio legal para modificar el pliego de condiciones es la adenda, la cual sólo surte efectos jurídicos cuando se expide y publica dentro de los términos legales. En ese orden de ideas, bajo ningún concepto es admisible que mediante un “documento aclaratorio” se modifique un aparte sustancial del pliego de condiciones como es el formato de propuesta económica, máxime cuando la oportunidad legal para hacer tales cambios estaba precluida.

Además de las situaciones expuestas, se evidenció que el FDLE autorizó la cesión del contrato en referencia el 4 de mayo de 2017, teniendo como soporte hechos relacionados con la presunta presentación de documentos falsos por parte del proponente adjudicatario en su propuesta. Ante la situación presentada, el 31 de marzo de 2017, se suspendió la ejecución del contrato por el término de un mes, fundamentando esta decisión en el análisis jurídico que debía realizar el FDLE respecto de la solicitud de terminación anticipada presentada por el contratista.

Dentro de los documentos soporte del expediente contractual, se evidenció la comunicación del contratista con radicado No. 2017-601-006744-2 del 23 de marzo de 2017. En esta, además de solicitar la terminación anticipada del contrato, manifestó expresamente que, por un error involuntario, se había presentado en la propuesta la certificación de otra persona que iba a participar en otro proyecto en el que trabajaban para la misma época.

En virtud de lo anterior, se evidencia una presunta irregularidad en el acto de cesión del contrato, toda vez que al encontrarse comprobado que uno de los soportes que integró la propuesta adjudicataria no correspondía con la realidad de los requisitos pactados en el pliego de condiciones, y que el mismo necesariamente incidiría en la decisión por parte de la administración local y al tratarse de un criterio de ponderación al que se le asignaba puntaje, se está frente a un acto administrativo de adjudicación que podría estar viciado de nulidad, toda vez que las razones que dieron origen al mismo no eran las correctas, pudiendo configurarse así una posible “falsa motivación” en el acto administrativo de adjudicación, que en consecuencia derivaría en una causal de nulidad absoluta del contrato de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993. Es importante anotar que esta presunta falsa motivación se pudo haber generado por la inducción a error que ocasionó el proponente adjudicatario con el aporte de documentación que al parecer no se ajustó a la realidad.





Así las cosas, ante las situaciones evidenciadas y conocidas por la administración local, era necesario realizar un control de legalidad que permitiera analizar la validez del acto administrativo de adjudicación, antes de proceder con la autorización para la cesión del contrato, ya que, como se anunció, podría estar viciado de nulidad. En los documentos que integran el expediente contractual, no se encontró el análisis y control legal, que dadas las circunstancias señaladas, de resultar procedente, debió soportar la cesión del contrato efectuada, o en su defecto derivar en la aplicación de los procedimientos legales establecidos para decretar la nulidad del contrato, y hacer efectivos los mecanismos de cobertura del riesgo estructurados en el proceso contractual.

En virtud de lo anterior, se configura una posible violación de los principios de transparencia y responsabilidad, lo cual significa que se pudo haber incumplido el deber consagrado en el numeral 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, e incurrido en las prohibiciones establecidas en los numerales 31 y 34 del artículo 48 de la misma ley, por desconocer los principios antes mencionados.

#### **(8) Contrato con ASISSALUD E.A.T.**

Contrato de Prestación de Servicios No. 226 de diciembre 27 de 2016.

Objeto: Prestación de servicios para adelantar jornadas de capacitación con el fin de contrarrestar la violencia contra las mujeres en la Localidad de Engativá.

Valor: \$98.512.000.

Plazo de ejecución: Cuatro meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. El acta de inicio se suscribió en enero 31 de 2017.

- El proceso de selección abreviada bajo el procedimiento de menor cuantía, FDLE-SAMC-156-2016, fue publicado en el SECOP el 13 de septiembre de 2016.
- De acuerdo con el cronograma del proceso de selección, se estableció como fecha de cierre inicial y plazo máximo para presentación de propuestas el 5 de octubre de 2016, término modificado mediante adenda para el 10 de octubre de 2016.
- El 10 de octubre de 2016, fecha prevista para el acto de cierre, se llevó a cabo la correspondiente diligencia y se recibieron cinco propuestas para el proceso de selección.
- El 11 de octubre de 2016 el FDLE, mediante Resolución No. 00512 de esa fecha, se aclaró el proceso de selección y retrotrajo el mismo modificando el cronograma desde la fecha de cierre y programándola para el 13 de octubre de 2016.
- Las proponentes que inicialmente se habían presentado allegaron sólo el formato de propuesta económica, que había sido objeto de modificación. Adicionalmente, se



recibieron en la nueva fecha de cierre, otras propuestas que no habían sido presentadas inicialmente.

Una vez examinada la información que reposa en el expediente físico del proceso y la publicada en el SECOP, se evidenció que, mediante Resolución No. 00512 del 11 de octubre de 2016, el FDLE aclaró el proceso de selección, en el sentido de acoger una observación presentada por uno de los proponentes en la diligencia de cierre, desarrollada el 10 de octubre del mismo año, en la que dejó constancia que el formato de propuesta económica no incluyó el ítem de kits, situación que evidencia un error sustancial que altera las reglas de participación. Sin embargo, la entidad procede al saneamiento del proceso con fundamento en el artículo 49 de la Ley 80 de 1993, que señala:

(...) Del Saneamiento de los Vicios de Procedimiento o de Forma. Ante la ocurrencia de vicios que no constituyan causales de nulidad y cuando las necesidades del servicio lo exijan o las reglas de la buena administración lo aconsejen, el Jefe o representante legal de la entidad, en acto motivado, podrá sanear el correspondiente vicio (...).

Respecto a lo anterior, se precisa que el formato de propuesta económica es un documento que forma parte integral del pliego de condiciones y la no inclusión de uno de los ítems que eran objeto de oferta por parte de los posibles proponentes, podría no corresponder a un simple vicio de procedimiento o de forma sujeto de la figura de saneamiento mencionada sino a una modificación propia del pliego de condiciones, máxime si, cuando para la fecha de saneamiento empleada, ya se habían agotado las oportunidades procesales pertinentes para efectuar tales ajustes tanto por parte de la administración local, como por los interesados en el proceso.

De este modo, con la actuación descrita, el FDLE pudo vulnerar lo previsto en el Artículo 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015, que establece:

**(...) Modificación de los pliegos de condiciones. La Entidad Estatal puede modificar los pliegos de condiciones a través de Adendas expedidas antes del vencimiento del plazo para presentar ofertas.**

La Entidad Estatal puede expedir Adendas para modificar el Cronograma una vez vencido el término para la presentación de ofertas y antes de la adjudicación del contrato.

**La Entidad Estatal debe publicar las Adendas en los días hábiles, entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m., a más tardar el día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas a la hora fijada para tal presentación, salvo en la licitación pública pues de conformidad con la ley la publicación debe hacerse con tres (3) días de anticipación. (...)** (Subrayado y negrilla fuera de texto).



Se precisa que el único medio legal para modificar el pliego de condiciones es la adenda, la cual debe expedirse y publicarse dentro de los términos legales. En consecuencia, bajo ningún concepto es admisible que mediante un acto administrativo diferente, como lo es la Resolución No. 00512 del 11 de octubre de 2016, el FDLE haya argüido la aclaración del proceso de selección, cuando en realidad se presentó una modificación a un aparte sustancial del pliego de condiciones como es el formato de propuesta económica, máxime cuando la oportunidad legal para hacer tales cambios ya estaba precluida. Aunado a lo anterior, es de resaltar que la citada resolución se expidió y publicó con posterioridad a la fecha límite de recepción de propuestas, es decir, no sólo fue extemporánea para realizar modificaciones al proceso, sino también para la ampliación del término máximo de presentación de ofertas, el cual también había expirado.

Bajo el mismo contexto, es necesario señalar que la figura jurídica contemplada en el artículo 49 de la Ley 80 de 1993, es un mecanismo legal previsto para la subsanación de vicios de procedimiento o de forma no sustanciales, por lo que su interpretación y utilización no puede tener un alcance distinto al que la misma ley prevé, sin que se alteren significativamente las condiciones primigenias que dieron origen a determinado acto de la administración, como pudo ser el retrotraer los términos del proceso hasta antes de la presentación de ofertas, cuando éstas ya han sido estructuradas y presentadas por los proponentes, sobre todo considerando que bajo éste escenario se permitió a nuevos oferentes participar en la selección, allegando su propuesta en la segunda fecha de cierre establecida, cuando esto pudo favorecer en términos de preparación y estructuración de estos ofrecimientos. En efecto, para el caso en análisis, se encontró que la propuesta que resulta adjudicataria, no había sido presentada en la fecha inicial prevista, sino en la segunda oportunidad procesal que resultó de la figura de saneamiento mencionada.

Lo anterior, evidencia posibles violaciones de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, por parte de los responsables del proceso contractual, con lo cual pudo haberse desatendido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma, por desconocerse los principios antes mencionados.

#### **(9) Contrato con Juan Diego Jiménez Serna**

Contrato de Obra No. 241 de diciembre 30 de 2016.

Objeto: Realizar el mantenimiento, adecuaciones y obras menores en los jardines infantiles para la atención integral de la primera infancia en la localidad de Engativá.

Valor: \$79.706.521.

Plazo de ejecución: Un mes contado a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó en febrero 24 de 2017.



- En el proceso de selección FDLE-SAMC-229-2016, se estableció que los oferentes debían acreditar una experiencia general a través de máximo dos contratos que estuvieran inscritos en el Registro Único de Proponentes, bajo cualquiera de los siguientes códigos: 721029, 721214, 721525, 721015 o 721532, en los cuales el valor sumado debía ser igual o superior al presupuesto oficial. Adicionalmente, se exigió una experiencia específica de máximo otros dos contratos terminados y *liquidados* en los últimos cinco años anteriores a la fecha de cierre, cuyos objetos o alcances correspondieran a servicios de mantenimiento y reparación de instalaciones, o edificaciones, o inmuebles, y/o servicios de mantenimiento y adecuación de instalaciones, o edificaciones, o inmuebles, y cuya sumatoria fuera igual o superior al presupuesto oficial.
- Se exigió a los proponentes acreditar experiencia específica mínima habilitante del personal indispensable para la obra.
- También se definió que se otorgaría puntaje a la experiencia adicional del personal clave propuesto.
- No se encontró publicada en el SECOP la propuesta ganadora, ni los informes presentados por el contratista, ni los de interventoría que den cuenta de la ejecución del contrato, contraviniendo lo indicado en el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8 del Decreto 103 de 2015.
- El contrato fue publicado el 19 de enero de 2017, 20 días después de su suscripción, incumpliendo el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- Desde la fecha de suscripción del contrato hasta su inicio transcurrió más de un mes. Esta demora se debió a la aprobación de las garantías y de las hojas de vida del personal mínimo requerido.

De acuerdo a lo ya señalado sobre esta materia, en este proceso se observó que los requisitos técnicos habilitantes exigidos para acreditar la experiencia, junto con los factores de ponderación, resultaron restrictivos y no acordes con las disposiciones que en esta materia ha impartido Colombia Compra Eficiente. Del mismo modo, la inclusión de la experiencia adicional del personal, como factor de calidad en los criterios de ponderación en un proceso que tiene por objeto la contratación de obra pública, resulta contrario a las directrices impartidas por dicha agencia sobre el particular. En este contexto, es necesario precisar que la justificación de tales exigencias no se encuentra soportada en los documentos que integran el proceso de selección, lo que podría generar la percepción de carencia de motivación en los requisitos planteados.



Lo anteriormente señalado evidencia posibles desconocimientos de los principios de planeación, transparencia y responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, por parte de los responsables del proceso contractual, de la interventoría y de la supervisión a la interventoría, 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, e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma, por desconocer los principios antes mencionados.

#### **(10) Contrato con Subastas, Avalúos, Inventarios e inversiones – SUBAINV S.A.S.**

Contrato de Prestación de Servicios No. 235 de diciembre 29 de 2016.

Objeto: Realizar la toma física o inventario, verificación, clasificación, actualización y peritazgo técnico de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Fondo de Desarrollo Local de Engativá.

Valor: \$174.000.000.

Plazo de ejecución: Tres meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. El acta se firmó el 1 de febrero de 2017.

- Este contrato se derivó del proceso FDLE-SAMC-227-2016, en el cual se presentaron observaciones relacionadas con el proceso FDLE-SAMC-219-2016, el cual tenía un objeto conexo: Realizar el avalúo de los bienes muebles, vehículos y maquinaria y equipos de propiedad del fondo de desarrollo local de Engativá en las que se solicitaba aclarar el alcance de cada uno de los contratos, puesto que versan sobre los mismos elementos y existía un alto riesgo de duplicar actividades en el momento de su ejecución.
- La entidad respondió que cada proceso se adelantaba conforme a las especificaciones definidas para cada caso en los estudios previos y que no tendría que haber confusión.
- Igualmente, varios interesados observaron que el plazo definido podría resultar corto teniendo en cuenta la cantidad de bienes y actividades que tienen que llevarse a cabo, por lo que solicitaron ampliarlo de tres a seis meses, pero la entidad consideró que el plazo era el adecuado y no accedió a tal solicitud.
- El 1 de febrero de 2017 se suscribió el contrato por un plazo inicial de 3 meses, no obstante, el 28 de abril se prorrogó por tres meses más. La justificación dada por el supervisor fundamentalmente consistió en que “por razones ajenas al contratista y a la entidad no se ha podido dar estricto cumplimiento al plan de trabajo planteado inicialmente, y que a la fecha del 26 de abril de 2017 se han realizado 99 visitas con 2.630 elementos a comodatarios (...) que representa el 27.65% de las visitas, quedando pendiente aproximadamente 259 visitas por realizar a comodatarios con 4.070 elementos por verificar físicamente y plaquetear (...)”. Dicha justificación no es del todo clara y motivada, dado que no se indican cuáles son esas razones ajenas al contratista y a la



entidad que no han permitido dar cumplimiento al plan de trabajo. Así mismo, en lo indicado por el supervisor del contrato, se podría reflejar falta de planeación, ya que, desde antes de celebrar el contrato, algunos interesados advirtieron que el plazo inicialmente señalado podría resultar corto. Sin embargo, el FDLE no aceptó tal observación y mantuvo el término previsto de duración del contrato.

- Es importante destacar que la modificación contractual realizada se advirtió en desarrollo del proceso de selección y el FDLE no la aceptó, generando quizás que algunos interesados en el proceso no presentaran propuesta por considerar que el plazo planteado era insuficiente. De esta forma se pudo haber restringido la participación en el proceso de contratación, para que luego de haber seleccionado el contratista y encontrarse en ejecución del acuerdo de voluntades, se realizara una modificación que había sido previsible.
- El 27 de julio de 2017 se volvió a prorrogar el contrato por dos meses más, aduciendo razones similares, evidenciando de nuevo que el plazo inicialmente convenido era realmente insuficiente.
- En los documentos que reposan en el expediente contractual, no se encontró el documento mediante el cual se hace la designación del apoyo a la supervisión.

Conforme con lo expuesto, se evidencia la posible afectación de los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad y el deber de selección objetiva, por parte de los responsables de la estructuración del proceso de selección, lo cual significa que pudo haberse afectado los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **(11) Contrato con Inversiones RIME S.A.S.**

Contrato de Suministro No. 228 del 28 de diciembre de 2016.

Objeto: Adquisición de elementos, material y mobiliario para la dotación de jardines infantiles de la Localidad de Engativá adscritos a la Secretaría Distrital de Integración Social.

Valor: \$27.984.402.

Plazo: Dos meses.

- En el artículo 4 de la Resolución 672 del 6 de diciembre de 2016, por medio de la cual se ordenó la apertura del proceso de selección abreviada por subasta inversa presencial No. FDLE-SASIP-220-2016, se consignó que el pliego de condiciones definitivo, los estudios previos y documentos del proceso, estarían disponibles para su consulta a partir del día 24 de noviembre de 2016 en el portal único de contratación [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co) y que igualmente podrían ser consultados en la Oficina de Contratación del FDLE.



- La publicación en SECOP de la mencionada resolución se hizo el 7 de diciembre de 2016, por lo que la firmeza de tal acto se entiende a partir del día hábil siguiente a esta fecha, es decir el 9 de diciembre de 2016. No obstante, en el cronograma se estableció como fecha de apertura el 6 de diciembre y como plazo máximo para presentar solicitudes de aclaración al pliego el 7 de diciembre, fechas de imposible cumplimiento.
- Lo anterior es claramente inconsistente frente a la realidad cronológica del proceso, pues se anuncian como futuras fechas ya ocurridas en el pasado, sin que fuese objeto de aclaración alguna, induciendo con ello al error a los posibles proponentes.
- No se encontraron publicados en el SECOP, los informes presentados por el contratista, ni los de supervisión que den cuenta de la ejecución del contrato, contraviniendo lo indicado en el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8 del Decreto 103 de 2015.
- El contrato fue publicado el 19 de enero de 2017, 22 días después de su suscripción, incumpliendo el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

Conforme con lo expuesto, se evidencia la posible afectación de los principios de planeación y responsabilidad, por parte de los responsables de la estructuración del proceso de selección y de la supervisión, lo cual significa que pudo haberse afectado los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **(12) Contrato con INGYEMEL Profesionales JH**

Contrato de Prestación de Servicios No. 184 de noviembre 2 de 2016.

Objeto: Prestar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, con suministro de repuestos del ascensor del edificio de la Alcaldía Local de Engativá.

Valor: Valor final \$10.120.800.

Plazo de ejecución: 12 meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, lo que ocurrió el 9 de noviembre de 2016.

- El proceso número FDLE-SMC-185-2016, originalmente fue adjudicado a la firma AGR Soluciones S.A.S., representada por el señor Alexander Gómez Ruíz, a quien se le comunicó la aceptación de la oferta (contrato 176 del 24 de octubre de 2016).
- El proponente AGR SOLUCIONES S.A.S., al día siguiente de comunicada la aceptación de su oferta, informó al FDLE que había recibido una notificación de parte de la Policía Nacional sobre la firmeza de una declaratoria de caducidad, como resultado de un proceso sancionatorio que se adelantaba en su contra, y solicitó que no le fuera adjudicado el





proceso del cual había resultado ganador, lo cual conllevó a que, mediante Resolución No. 593, del 26 de octubre de 2016, el FDLE revocase la adjudicación, sin ordenar hacer efectiva la póliza de seriedad.

- Bajo estas circunstancias, el FDLE adelantó la evaluación al proponente ubicado en segundo lugar, el cual cumplía con los requisitos exigidos, por lo que el 2 de noviembre de 2016 le comunicó la aceptación de la oferta a INGYEMEL Profesionales JH (contrato 185 del 2 de noviembre de 2016).
- En el SECOP no hay evidencia de la publicación de los soportes de ejecución del contrato, lo que constituye una debilidad por omisión en la función de supervisión y su apoyo. En este punto, es importante recordar que el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, al referirse a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, prevé:

(...) La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...)

En virtud de todo lo anterior, se puede considerar una eventual inobservancia de los principios de transparencia y responsabilidad, por parte del ordenador del proceso contractual y de su supervisión y apoyo, lo cual puede haber conducido al incumplimiento de los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **(13) Contrato con Casa Editorial El Tiempo**

Contrato de Prestación de Servicios No. 218 de diciembre 26 de 2016.

Objeto: Prestar el servicio de Citycápsulas como medio de interacción, comunicación, y participación de la comunidad con la administración para fortalecer la gestión local de conformidad con los estudios previos.

Valor: \$250.000.000.

Plazo de ejecución: Ocho meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió en diciembre 30 de 2016.





- En los estudios previos del proceso de contratación directa FDLE-CD-238-2016, y en la Resolución 721 del 21 de diciembre de 2016, que justifica este proceso, el Fondo de Desarrollo Local de Engativá establece que, luego de realizar los análisis de los medios de comunicación masiva en Colombia, identificó que el único producto que garantiza la captura de mensaje sin coacción, direccionamiento y de libre participación, en el sitio donde se desarrollan las actividades es la Citycápsula, producto exclusivo de la Casa Editorial El Tiempo.

Con esta explicación se definió que la Casa Editorial El Tiempo es el único oferente que existe y por tanto el comité de contratación autorizó la celebración del contrato de prestación de servicios con esta empresa, conforme a lo estipulado en el artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015.

Una vez revisado el expediente contractual, no se encontró documento que incluya el mencionado análisis de medios de comunicación, donde se establezcan las razones del por qué ese producto es el único que satisface la necesidad de comunicación con la comunidad de la localidad, siendo que existen en el mercado una variedad de alternativas que se encuentran al alcance de la comunidad y que permiten igualmente una interacción entre la administración y sus administrados.

Es necesario recordar que las causales de contratación directa se encuentran establecidas en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 125 de la Ley 1753 de 2015. En consecuencia, son de aplicación restrictiva, dado que se enlistan de manera taxativa, en ese orden de ideas su aplicación no es de interpretación.

En ese contexto, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.4.8. del Decreto 1082 de 2015 que señala:

(...) 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.  
(...) (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En virtud de las normas indicadas, se precisa que no se evidencia en el expediente contractual la acreditación de las circunstancias referidas en el reglamento (Decreto 1082 de 2015) para la utilización de la causal de contratación directa mencionada. Por este motivo se colige que, al parecer, se presentó infracción al ordenamiento, dado que las mismas disposiciones establecen que las circunstancias deben hacerse constar en el estudio previo.



Adicionalmente, una vez revisado el Plan Anual de Adquisiciones de la Vigencia 2016 (PAA-2016), no se encontró incluido el objeto de este contrato.

Lo expuesto anteriormente, supone la violación de los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y del deber de selección objetiva de parte de los responsables del proceso contractual, lo cual significa que pudo haberse incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **(14) Contrato con Inter Malla Vial**

Contrato de Interventoría No. 238 de diciembre 28 de 2016.

Objeto: Interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato de obra cuyo objeto es realizar las obras de construcción, rehabilitación y/o mantenimiento de la malla vial de la localidad de Engativá.

Valor: \$130.987.200.

Plazo de ejecución: Cinco meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó en febrero 1 de 2017.

- En el proceso de selección FDLE-CMA-217-2016, se estableció como requisito técnico habilitante, que los proponentes tenían que acreditar una experiencia general con máximo tres contratos que estuvieran registrados con los siguientes códigos UNSPSC: 80101610, 81101500 y 81102200, y cuyos valores sumados fueran iguales o superiores al presupuesto oficial. Adicionalmente se les solicitó experiencia específica de máximo tres contratos suscritos, ejecutados y liquidados durante los últimos 10 años anteriores al cierre del proceso, cuyos valores sumen un monto mínimo del 100% del presupuesto oficial, cuyos objetos consistieran en interventoría de obras de construcción y/o rehabilitación y/o mantenimiento de proyectos de infraestructura vial.
- Adicionalmente, se exigió a los proponentes aportar una experiencia mínima habilitante de cinco profesionales, como personal indispensable para la interventoría.
- Como factor de ponderación, se definió que se calificaría la experiencia adicional a la habilitante del proponente con hasta 400 puntos. Los contratos acreditados para obtener este puntaje debían ser distintos a los presentados como experiencia general y específica.
- También se definió que se otorgaría hasta 250 puntos a la experiencia y otros 250 a la formación adicional del equipo de trabajo propuesto.
- Varios interesados en el proceso realizaron observaciones sobre las exigencias para demostrar la experiencia y sobre los factores de ponderación. Sin embargo, el Fondo de



Desarrollo Local se ratificó en los mismos, argumentando que la experiencia requerida es la que demanda la Entidad para cumplir el fin que se busca satisfacer con el contrato a celebrar, a partir de experiencias recientes acordes con las especificaciones técnicas relacionadas con el objeto de la obra que será sujeta a la interventoría.

- No se encontró publicada en el SECOP la propuesta ganadora, ni los informes presentados por el contratista, ni los de supervisión que den cuenta de la ejecución del contrato, contraviniendo lo indicado en el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8 del Decreto 103 de 2015.
- El contrato fue publicado el 13 de enero de 2017, 15 días después de su suscripción, incumpliendo el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- Desde la fecha de suscripción del contrato hasta su inicio transcurrió más de un mes. Esta demora se debió a la aprobación de las garantías y de las hojas de vida del personal mínimo requerido.
- Revisado el Plan Anual de Adquisiciones de la Vigencia 2016 (PAA-2016) no se encontró incluido el objeto de este contrato.
- En la estipulación décimo tercera del contrato, se incluyó la cláusula de caducidad y en la vigésima cuarta se pactaron las excepcionales. Lo anterior pese a ser un contrato de interventoría, el cual es una clase de contrato de consultoría.

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 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 (2017), las entidades estatales deben establecer los requisitos habilitantes 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 con el fin de establecer exigencias que garanticen la pluralidad de oferentes, la libre competencia y el cumplimiento del deber de selección objetiva.

Por otra parte, sobre la consagración de la cláusula de caducidad y demás 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:

(...) 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, Sección tercera. Sentencia de noviembre 30 de 2006, radicación número 25000-23-26-000-2001-010008-01 (30832). Magistrado Ponente, Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, p. 43).

Adicionalmente, la misma Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en Sentencia con radicación número 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996) de febrero 13 de 2013, Consejero Ponente Dr. 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 20 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, Sentencia con radicación número 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996) de febrero 13 de 2013, Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez, pp. 8 – 9).

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

En virtud de lo anterior, se evidencian posibles violaciones de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, por parte de los responsables del proceso contractual y supervisión, lo cual significa que pudieron haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma ley, por desconocer los principios antes mencionados.

### **(15) Contrato con Consorcio Interventoría Engativá**

Contrato de Interventoría No. 239 de diciembre 30 de 2016.

Objeto: Interventoría técnica, legal, administrativa, financiera, social, ambiental y de seguridad y salud en el trabajo, al contrato de obra para realizar el mantenimiento y/o dotación de parques vecinales y de bolsillo en la localidad de Engativá, por el sistema de precios unitarios sin fórmula de ajuste y monto agotable.

Valor: \$278.736.400.

Plazo de ejecución: 11 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió en febrero 17 de 2017.

- El contrato celebrado fue publicado el 10 de agosto de 2017, más de siete meses después de su suscripción, incumpliendo el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- Desde la fecha de suscripción del contrato hasta su inicio transcurrió más un mes. Esta demora se debió a la aprobación de las garantías y de las hojas de vidas del personal mínimo requerido para el contrato de obra.



- En la cláusula décima tercera del contrato se incluyó la caducidad, pese a ser un contrato de interventoría, considerando este tipo de contratos como una clase de contrato de consultoría, incurriendo con esto en la transgresión a lo normado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, tal como se señaló en el contrato anterior. Por tanto, el FDLE no puede hacer uso de estas potestades excepcionales so pena de que los actos administrativos que se produzcan con ocasión de estas resulten viciados de nulidad. En este contexto se reitera lo indicado para el efecto en el contrato anterior.

Lo anterior, evidencia posibles violaciones de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, por parte de los responsables del proceso contractual, lo cual significa que pudieron haber 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, por desconocer los principios antes mencionados.

#### **(16) Contrato con Consorcio SRA**

Contrato de Interventoría No. 186 de mayo 9 de 2017.

Objeto: Interventoría técnica, legal, administrativa, financiera, social, ambiental y seguridad y salud en el trabajo al contrato de obra FDLE No. 217-2016.

Valor: \$133.456.120.

Plazo de ejecución: Cinco meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó en junio 5 de 2017.

- En el proceso de selección FDLE-CMA-082-2017, se estableció como requisito técnico habilitante, que los proponentes tenían que acreditar una experiencia general con máximo dos contratos que estuvieran registrados con los siguientes códigos UNSPSC: 811015, 801016 y 801015, y cuyos valores sumados fueran iguales o superiores al 200% del presupuesto oficial. Adicionalmente, se solicitó acreditar como experiencia específica una certificación de un contrato ejecutado, terminado y liquidado dentro de los últimos ocho años en interventoría en proyectos de infraestructura deportiva, y cuya sumatoria de áreas construidas sea igual o mayor a 1.500 m<sup>2</sup>, y su valor igual o mayor al 100% del presupuesto oficial.
- Adicionalmente, se exigió que los proponentes debían aportar una experiencia mínima habilitante de seis profesionales como personal indispensable para la interventoría.
- Como factor de ponderación, se definió que se calificaría la experiencia adicional a la habilitante del proponente con hasta 500 puntos. Los contratos acreditados para obtener este puntaje debían ser distintos a los presentados como experiencia general y específica.



- También se definió que se otorgaría hasta 300 puntos a la experiencia y otros 100 a la formación adicional del equipo de trabajo propuesto.
- Varios interesados en el proceso realizaron observaciones sobre las exigencias para demostrar la experiencia y sobre los factores de ponderación. Sin embargo, el Fondo de Desarrollo Local se ratificó argumentando que la experiencia requerida es la que demanda la entidad para cumplir el fin que se busca satisfacer con el contrato a celebrar, a partir de experiencias recientes acordes con las especificaciones técnicas relacionadas con el objeto de la obra que será sujeta a la interventoría.
- Por otra parte, no se encontró publicado en el SECOP los informes presentados por el contratista, ni los de supervisión que den cuenta de la ejecución del contrato, contraviniendo lo indicado en el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8 del Decreto 103 de 2015.
- El contrato fue publicado el 8 de agosto de 2017, tres meses después de su suscripción, incumpliendo el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- En la estipulación décima segunda del contrato se incluyó la cláusula de caducidad, y en la vigésima segunda se pactaron las excepcionales. Lo anterior, pese a ser un contrato de interventoría, el cual es una clase especial de los contratos de consultoría. Por lo anterior, se reitera lo ya indicado en contratos de interventoría anteriores en los que se observó este mismo aspecto.

De acuerdo a lo indicado en contratos anteriores, en este caso también los requisitos técnicos habilitantes exigidos para acreditar la experiencia, pudieron resultar restrictivos. Este hecho pudo haber afectado la participación plural, puesto que al final solo se recibió una propuesta que evidentemente cumplió con los requisitos exigidos, resultando ser la adjudicataria del proceso.

En virtud de lo anterior, se evidencian posibles violaciones de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como del deber de selección objetiva, por parte de los responsables del proceso contractual y supervisión, lo cual significa que pudieron haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma ley, por desconocer los principios antes mencionados.

### **(17) Contrato con Universidad de Cundinamarca - UDEC**

Contrato Interadministrativo 001 del 20 de enero de 2016.





Objeto: Ejecutar las acciones necesarias para propiciar el desarrollo cultural y patrimonial de la localidad de Engativá, que comprende los componentes formación artística, apoyo a iniciativas culturales y resignificación de espacios.

Valor: \$3.443.187.187.

Plazo de ejecución: 10 meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 4 de febrero de 2016.

- El contrato interadministrativo 001 de 2016 se suscribió como resultado del proceso de contratación directa FDLE-CD-CI-007-2016, luego de que el 7 de enero de 2016 el FDLE hubiera extendido la invitación a presentar propuesta a las universidades Pedagógica, Sur Colombiana y de Cundinamarca. La única que presentó propuesta fue la UDEC, el día 13 de enero de 2016, y por tanto el FDLE suscribió el contrato con ella el día 20 de enero de 2016.
- El contrato inició el 4 de febrero de 2016, y según se evidenció en el expediente contractual, se dio trámite a las inscripciones de las personas de la localidad en los diferentes programas propuestos, de conformidad con los estudios previos.
- Mediante memorando No. 20161000004263 del 17 de junio de 2016 la Alcaldesa Local de Engativá solicitó al Secretario Distrital de Gobierno ordenar, desde ese despacho a quien correspondiese, iniciar los trámites, a través de una acción contractual para obtener ante la Justicia Contenciosa Administrativa, la declaratoria de nulidad del contrato interadministrativo 001 de 2016. La principal razón que argumentó la Alcaldesa Local, para sustentar esta solicitud, es que la escogencia de la Universidad de Cundinamarca no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, toda vez que esta no se encausó a través de una licitación pública, como lo exigía la cuantía del proceso.
- Otro argumento que esboza la señora Alcaldesa Local, es que la Universidad subcontrató el 100% del contrato con dos fundaciones, sin contar con la autorización expresa de la Alcaldía para ello.
- El mismo 17 de junio de 2016, la Alcaldesa Local solicitó a la Universidad de Cundinamarca el envío de los soportes respectivos para proceder al desembolso correspondiente al primer pago, y le informó de la solicitud elevada ante la Secretaría Distrital de Gobierno respecto de la declaratoria de nulidad del contrato. Le indicó que, hasta tanto no se resuelva dicha solicitud, lo pertinente era suspender el contrato, por lo que le enviaría el proyecto de acta de suspensión de común acuerdo.
- El 23 de junio de 2016, el FDLE envió a la UDEC, por correo electrónico, el proyecto de acta de suspensión, el cual fue contestado ese mismo día por la Universidad y hace





claridad sobre las repercusiones que pueden sobrevenirle al Fondo por el incumplimiento de sus obligaciones.

- La Alcaldesa Local insiste en repetidas ocasiones en la solicitud de la suscripción del acta de suspensión, por lo que la Universidad decide darle traslado a su oficina jurídica para iniciar las acciones judiciales pertinentes, por el presunto incumplimiento de las obligaciones a cargo del FDLE.
- La Alcaldesa Local de Engativá expidió la Resolución 399 de fecha 8 de julio de 2016, mediante la cual dio por terminado unilateralmente el contrato interadministrativo 001 de 2016 y ordenó su liquidación, por los motivos ya señalados, y envió copia de este acto a la Secretaría Distrital de Gobierno. Vale la pena señalar que en el expediente contractual no se encontró respuesta de la SDG sobre la solicitud del 17 de junio respecto de la declaratoria de nulidad de este contrato.
- El 18 de julio de 2016, la Oficina Asesora Jurídica de la SDG, mediante memorando No. 20163820390583, en relación con la Resolución 399 de 2016, instó al Fondo de Desarrollo Local a revisar sus actuaciones con el fin de evitar un posible daño antijurídico para el Distrito, toda vez que terminar de manera unilateral un contrato interadministrativo, equivale a aplicar una de las cláusulas excepcionales, las cuales están taxativamente proscritas para este tipo de contratos, según lo estipula el parágrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993.
- El 16 de agosto de 2016, la UDEC interpuso recurso de reposición, y en subsidio el de apelación, ante el FDLE contra la Resolución 399 del 2016, el cual fue resuelto mediante la Resolución 513 del 11 de octubre de 2016, ratificando en su totalidad la Resolución 399 de 2016 y rechazado el recurso de apelación, por considerarlo improcedente.
- Mediante la Resolución 640 del 25 de noviembre de 2016, la Alcaldía Local de Engativá liquidó unilateralmente el contrato interadministrativo 001 de 2016, en atención a lo dispuesto en la Resolución 399 de 2016, ratificada mediante Resolución 513 de 2016. Adicionalmente, se reconoció el valor de \$847.787.543, como suma a cancelar por las actividades ejecutadas por la Universidad que se encontraron debidamente soportadas.
- El 7 de diciembre de 2016, la UDEC interpuso recurso de reposición, y en subsidio el de apelación, ante la Alcaldía Local en contra de la Resolución 640 del 2016, los cuales fueron atendidos mediante la Resolución 681 del 12 de diciembre de 2016, ratificando en su totalidad la Resolución 640 de 2016 y rechazado el recurso de apelación por considerarlo improcedente.



- El 19 de diciembre de 2016 la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Gobierno, mediante memorando 20161650718433, notificó a la Alcaldesa Local de Engativá de la apertura de indagación preliminar y la citó con el fin de esclarecer los hechos que concluyeron con la terminación unilateral del contrato interadministrativo 001 de 2016.
- Por otra parte, una vez revisado el SECOP, se encontró que el contrato fue publicado el 9 de febrero de 2016, 20 días después de su suscripción, incumpliendo el término definido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- No se encontró publicado en el SECOP el informe de ejecución presentado el contratista, ni el de supervisión donde se daba cuenta de la ejecución del contrato, en lo que corresponde a las actividades que fueron soportadas para el pago señalado por la Resolución 640 de 2016, contraviniendo lo indicado los artículos 11 de la Ley 1712 de 2014 y el 8 del Decreto 103 de 2015.
- Adicionalmente, una vez revisado el Plan Anual de Adquisiciones de la Vigencia 2016 (PAA-2016) no se encontró incluido el objeto de este contrato.

Conforme a lo encontrado en el expediente contractual, es importante señalar varios aspectos que merecen consideración:

En primer lugar, no se observó la respuesta por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno a la solicitud del 7 de junio de 2016 de iniciar el trámite de declaratoria de nulidad al contrato 001 de 2016 realizada por la Alcaldesa Local de Engativá.

En segundo lugar, el FDLE, al haber dado por terminado de manera unilateral el contrato, hizo uso de las estipulaciones excepcionales que expresamente se encuentran prohibidas para esta clase de contratos interadministrativos, actuando en contravía a lo estipulado en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

En tercer lugar, se encontró en el expediente contractual el memorando de la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Gobierno, citando a la Alcaldesa Local para esclarecer los asuntos que motivaron la terminación de éste contrato, en el marco de una indagación preliminar en su contra, dejando ver que se encontraba en curso una actuación por presuntas irregularidades encontradas en este caso.

Dadas las situaciones anteriores, es importante para este Órgano de Control que se informe sobre el estado de las diligencias disciplinarias y legales originadas a propósito de las irregularidades evidenciadas en este contrato.



En virtud de todo lo anterior, se evidencian posibles violaciones de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como los principios que soportan las actuaciones administrativas contenidos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, por parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual significa que pudieron haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma ley, por desconocer los principios antes mencionados.

### **(18) Contrato con Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.**

Contrato Interadministrativo No. 231 del 28 de diciembre de 2016.

Objeto: Realizar acciones para el control de plagas, garantizando el ejercicio del derecho a la salud y al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad de Engativá.

Valor: \$130.000.000.

Plazo de ejecución: Cinco meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 15 de febrero de 2017.

- En el contrato se pactaron cláusulas excepcionales, como la de caducidad, que se encuentran expresamente prohibidas para ésta tipología contractual.
- No se encontraron en el expediente contractual, ni publicados en el SECOP, los informes de ejecución presentados por el contratista, ni los de supervisión que den cuenta de la ejecución del contrato, contraviniendo lo indicado en los artículos 11 de la Ley 1712 de 2014 y 8 del Decreto 103 de 2015.

Además de lo expuesto en la revisión del expediente contractual, se evidenció un posible incumplimiento de la obligación pactada en la cláusula segunda del contrato, en la que se estableció que la Subred Integrada de Servicios de Salud debía contratar el equipo humano establecido en los estudios previos, dentro de los primeros 10 días siguientes a la suscripción del acta de inicio.

En los documentos soporte de la contratación, reposa el acta de reunión del 24 de marzo de 2016, celebrada entre el FDLE y el contratista, en la que se deja evidencia que el contrato no ha iniciado ejecución y que para esa fecha se estaba adelantando el estudio de las hojas de vida para su aprobación, incumpliendo la obligación contractual anunciada, toda vez que el acta de inicio se suscribió desde el 15 de febrero de 2017.

De acuerdo con lo expuesto, se evidencia una posible vulneración al principio de responsabilidad y transparencia, por parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual significa que se pudo haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.



### **(19) Contrato interadministrativo con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas**

Contrato Interadministrativo 242 del 30 de diciembre de 2016.

Objeto: Desarrollar procesos de formación artístico y cultural para niños, niñas, jóvenes y adultos, procurando el fortalecimiento del patrimonio socio cultural y artístico de la localidad de Engativá.

Valor: \$2.091.710.885.

Plazo de ejecución: 10 meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 13 de febrero de 2017.

- La información que reposa en el expediente no permitió conocer las razones que mediaron para que trascurriera un mes desde la aprobación de la póliza hasta la suscripción del acta de inicio, lo cual afecta los principios de economía, eficiencia y celeridad.
- Una vez revisado el Plan Anual de Adquisiciones de la Vigencia 2016 (PAA-2016), no se encontró incluido el objeto de este contrato.
- Al momento de la visita administrativa, no se encontró en el expediente físico, ni en el SECOP, los informes de ejecución de este contrato, lo cual contraviene lo ordenado en los artículos 11 de la Ley 1712 de 2014 y 8 del Decreto 103 de 2015 y constituye un serio obstáculo a la labor de control de la ejecución por parte de la Veeduría Distrital, como por ejemplo, verificar el porcentaje de la población objeto mencionada en los estudios de conveniencia y oportunidad (3.171.000 habitantes de la localidad), que efectivamente se han beneficiado del proyecto.

La falta de evidencia en el expediente contractual y en SECOP de los soportes de ejecución del contrato, constituye una debilidad por omisión, en cuanto a la labor de supervisión frente a su obligación relacionada con velar porque la ejecución del contrato se hiciera de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en los estudios previos, el pliego de condiciones, la propuesta y el contrato.

En este punto, es importante recordar que el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, al referirse a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, prevé:

(...) La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por



mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...)

Así mismo, los numerales 1 y 4 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 señalan que para la consecución de los fines de la contratación estatal, las entidades deberán exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

En este caso en concreto, al parecer el supervisor del contrato no dio cumplimiento a las normas señaladas, en la medida que no informó de manera oportuna sobre el desarrollo de la ejecución contractual del contrato a su cargo.

En virtud de todo lo anterior, se evidencian posibles violaciones de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, por parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual significa que pudieron haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma ley, por desconocer los principios antes mencionados.

## **(20) Contrato interadministrativo con la CAR**

Contrato Interadministrativo 1591 del 29 de diciembre de 2016.

Objeto: Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y la Alcaldía Local de Engativá, para desarrollar un proceso de sensibilización, seguimiento, identificación, recuperación, mitigación y control de problemáticas ambientales que incidan en el deterioro de la estructura ecológica principal local y en las zonas de ronda hidráulica del río Bogotá.

Valor total: \$ 160.000.000. Aporte FDLE: \$80.000.000. Aporte CAR: \$80.000.000.

Plazo de ejecución: Seis meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, la cual no reposaba en la carpeta al momento de la visita administrativa de la Veeduría Distrital.

- Entre los folios 84 y 85 de la carpeta, se encontró el original del documento “Modificatorio No. 1”, con el que se modificaban las cláusulas sexta y décima segunda del convenio, que cuenta con la firma de la Secretaria General de la CAR pero no de la Alcaldesa Local de Engativá.
- Mediante radicado 20176020209441 del 1 de junio del 2017, el cual obra a folio 91 del expediente contractual, la Alcaldesa Local de Engativá, y a propósito del convenio, ofició a la Secretaria General de la CAR, del cual se extrae lo siguiente:



(...) en vista de que no se ha podido suscribir el acta de inicio por encontrarnos a la espera de la remisión del modificatorio No. 1 mediante el cual se realizarán las modificaciones a las cláusulas sexta y décima segunda del convenio. Se solicita de la forma más respetuosa informar a este despacho el estado en el cual se encuentra la elaboración del mencionado modificatorio, en tanto que a la fecha se han sostenido tres (3) reuniones con funcionarios del Fondo para la inversión en la cuenca del Rio Bogotá –FIAB, y se realizó la entrega del presupuesto con los ajustes sugeridos, sin que a la fecha se haya obtenido respuesta.

- En el caso que se determine la no viabilidad de dar trámite a nuestro requerimiento, se solicita dar aplicación al numeral segundo de la cláusula vigésimo primera del convenio en mención.
- Finalmente vale la pena recordar que se requiere la respuesta a la mayor brevedad, máxime si se tiene en cuenta que el convenio se suscribió el 29 de diciembre de 2016. (...)
- La anterior información daba cuenta que para entonces no se había suscrito acta de inicio del contrato, aduciendo que se estaba pendiente de la suscripción por parte de la CAR del otro sí modificatorio; documento que, según ya se vio por el orden de inclusión, preexistía en el expediente con la firma de la ordenadora de la CAR pero sin la del FDLE; sin embargo, se estableció por parte de la alcaldesa local que si no se recibía firmado el otrosí se procedería a la terminación del convenio.
- Mediante radicado 20176010142992 del 29 de junio de 2017, la CAR informó al FDLE que va a revisar la posibilidad de proceder a la terminación anticipada. Posteriormente, por radicado 2017-601-016294-2 del 29 de julio de 2017, invita a la Alcaldía a una jornada de trabajo para continuar una reunión previa.
- En el expediente contractual, no obran elementos de juicio que permitiesen a la Veeduría Distrital, establecer con certidumbre, si el convenio en examen fue objeto de modificación o terminación de mutuo acuerdo.
- En el portal del SECOP, en lo correspondiente al proceso No. FDLE-CD-248-2016, solo se pudo constatar la publicación el 30 de diciembre de 2016, de los documentos estudio previo y contrato, lo cual va en línea con lo observado en la información física que reposa en el expediente, según se anotó en precedencia.
- Una vez revisado el PAAC y las modificaciones de la vigencia 2016, no se encontró que el objeto de este contrato estuviese incluido en esta herramienta de planeación.



- La falta de evidencia en el expediente contractual y en el SECOP de los soportes de ejecución del contrato, constituye una debilidad por omisión en la función de supervisión y su apoyo, puesto que no se advierten en la carpeta, ni en el SECOP, las acciones tendientes a que se adopten efectivamente las acciones para resolver la problemática enunciada. En este punto, es importante recordar que el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, al referirse a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, prevé:

(...) La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...).

En virtud de lo señalado anteriormente, se evidencian posibles violaciones de los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad, por parte del ordenador del proceso contractual y de su supervisión y apoyo, lo cual significa que pudieron haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, e incurrido en la prohibición establecida en el numeral 31 del artículo 48 de la misma ley, por desconocer los principios antes mencionados, lo cual además pudo haber llevado detrimento del erario público, en los términos de la Ley 610 de 2000, lo cual aconseja la necesidad de que igualmente sea examinado por la Contraloría de Bogotá.

### **(21) Contrato con Diego Alejandro Aguilar Vargas**

Contrato de Prestación de Servicios<sup>3</sup> No. 015 de abril 5 de 2016.

Objeto: Prestar servicios de apoyo al grupo de gestión administrativa y financiera, en la atención al público, radicación y entrega oportuna de la correspondencia y demás labores administrativas que allí se generen de conformidad con los estudios previos.

Valor Final: \$21.071.666. El valor inicial del contrato era de \$14.100.000 y fue adicionado en dos ocasiones, la primera por valor de \$6.658.333 y la segunda por \$313.333.

Plazo de ejecución: Seis meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 6 de abril de 2016. El contrato fue prorrogado por tres meses.

---

<sup>3</sup> Lo correcto es nominar este tipo de contrato como de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.





- Los formatos únicos de hoja de vida, del contratista inicial y posteriores cesionarios, no contaban con la firma de la persona de contratación encargada de la revisión y constatación de la información allí consignada.
- El 25 de mayo de 2016 se suscribe cesión del contrato con Carlos Andrés Duque Niño.
- El 20 de junio de 2016 se suscribe cesión del contrato con Mónica Andrea Sepúlveda Rincón.
- La publicación en el SECOP del acta de inicio, cesiones, prórroga y adiciones se realizaron extemporáneamente, contraviniendo lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.

Además de las situaciones anunciadas anteriormente, se evidenció en la revisión del expediente que se dio inicio a la ejecución del contrato, sin que se cumpliera con los requisitos de ejecución establecidos.

El acta de inicio suscrita entre las partes el 6 de abril de 2016 da cuenta del inicio de ejecución de las actividades contratadas. Sin embargo, la aprobación de la garantía de cumplimiento, establecida en el contrato como requisito de ejecución, fue aprobada el 7 de abril del mismo año, lo que significa que para el 6 de abril de 2016, no se cumplían los requisitos de ejecución pactados en la cláusula vigésima tercera del contrato en referencia.

De acuerdo con lo expuesto, se evidencia una posible violación de los principios de responsabilidad y transparencia por parte de los responsables del proceso contractual, lo cual significa que pudieron haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## **(22) Contrato con Tatiana Gómez Nisperuza**

Contrato de Prestación de Servicios<sup>4</sup> No. 025 del 28 de abril de 2016.

Objeto: Prestación de servicios profesionales para apoyar al grupo de gestión jurídica de la Alcaldía Local de Engativá, para emitir conceptos técnicos y el desarrollo de otras actividades en materia de construcción, normas de urbanismo, demoliciones, establecimientos de comercio, espacio público y demás que allí se generen, de conformidad con los estudios previos.

Valor Final: \$34.400.000. El valor inicial del contrato era de \$25.800.000 y fue adicionado por valor de \$8.600.000.

Plazo de ejecución: Ocho meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 29 de abril de 2016.

---

<sup>4</sup> Lo correcto es nominar este tipo de contrato como de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.





- El contrato fue publicado el 5 de mayo de 2016, excediéndose el término de tres días hábiles posterior a su suscripción, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015. Igualmente, los demás documentos de ejecución publicados el 26 de abril de 2017, superaron en todos los casos lo previsto para el efecto.
- El 26 de octubre de 2016, el FDLE adicionó en \$8.600.000 y prorrogó en dos meses el contrato, sin tramitar el concepto técnico jurídico de la SDG previsto para estos casos en la Directiva 1 de 2016 del Alcalde Mayor de Bogotá. Igualmente, se desatendió el límite puesto al plazo de seis meses, fijado en el certificado de no disponibilidad de personal No. 342, expedido por la Dirección de Gestión del Talento Humano de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- El objeto de este contrato no aparece específicamente discriminado en el Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia 2016 (PAA -2016) de la Alcaldía Local de Engativá, ni en sus modificaciones, pues se optó por englobar los contratos de prestación de servicios profesionales en un solo ítem, como si se tratara de un sólo contrato y no de una pluralidad de ellos.
- La afiliación del contratista a la ARL se registra como realizada el 25 de mayo de 2016, casi un mes después de la firma de acta de inicio (29 de abril), cuando ello normativamente debió ocurrir previamente al inicio de la ejecución del contrato, tal como dispone el artículo 6 del Decreto 723 de 2013.
- El formato único de hoja de vida no cuenta con la firma de la persona de contratación encargada de la revisión y constatación de la información allí consignada.

Conforme con lo expuesto, se evidencia la posible violación de los principios de planeación, responsabilidad y transparencia de parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual significa que pudo haberse incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **(23) Contrato con Christian David Rivas Alfonso**

Contrato de Prestación de Servicios<sup>5</sup> No. 054 de junio 8 de 2016.

Objeto: La prestación de servicio de apoyo técnico al Grupo de Gestión Jurídica de la Alcaldía Local de Engativá, en las actividades que allí se requieran, de conformidad con los estudios previos.

---

<sup>5</sup> Lo correcto es nominar este tipo de contrato como de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.



Valor Final: \$28.420.000. El valor inicial del contrato era de \$19.720.000 y fue adicionado tres veces por valor de \$2.900.000 cada una.

Plazo de ejecución: Seis meses y 24 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 8 de junio de 2016. El contrato fue prorrogado por tres meses adicionales.

- El formato único de hoja de vida no contaba con la firma de la persona de contratación encargada de la revisión y constatación de la información allí consignada.
- Se realizó la afiliación del contratista a la Administradora de Riesgos Laborales el 28 de junio de 2016, iniciando la ejecución del contrato sin estar afiliado a una ARL y sin contar con la cobertura de esta, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 723 de 2013. En ese sentido, se inició la ejecución del contrato sin cumplir los requisitos normativos dispuestos para tal fin.
- El 27 de diciembre de 2016 se suscribe otrosí al contrato, mediante el cual se prorroga el plazo por un mes y se adicionan \$2.900.000.
- El 31 de enero de 2017 se suscribe otrosí al contrato, mediante el cual se prorroga el plazo por un mes y se adicionan \$2.900.000.
- El 27 de febrero de 2017 se suscribe otrosí al contrato, mediante el cual se prorroga el plazo por un mes y se adicionan \$2.900.000.
- La publicación en el SECOP del contrato, acta de inicio, prórrogas y adiciones se realizaron extemporáneamente, contraviniendo lo señalado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015.
- El objeto de este contrato no fue específicamente discriminado en el Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2016 (PAA - 2016) o sus modificaciones, de la Alcaldía Local de Engativá, pues la entidad optó por englobar los contratos de prestación de servicios en un solo ítem, como si fuera a celebrarse un solo contrato y no de una pluralidad de ellos.

Además de las situaciones anunciadas anteriormente, se evidenció en la revisión del expediente contractual que la garantía de cumplimiento fue aprobada el 08 de junio de 2016, situación que originó la suscripción del Acta de Inicio en la misma fecha. Sin embargo, al constatar el documento contentivo de la garantía, se encontró que ésta fue expedida el 09 de junio de 2016, lo que podría llevar implícito que para la fecha de inicio pactada, no se reunían los requisitos de ejecución establecidos en la cláusula vigésima tercera del contrato en referencia, máxime si se tiene en cuenta que al parecer la garantía ni siquiera existía para la fecha de iniciación del contrato.



De acuerdo con lo expuesto, se evidencia una posible violación del principio de responsabilidad y transparencia por parte de los responsables del proceso contractual, lo cual significa que pudieron haber incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **(24) Contrato con Julio Alberto Ortiz Ubaque**

Contrato de Prestación de Servicios<sup>6</sup> No. 067 del 10 de junio de 2016.

Objeto: Prestación de servicios profesionales de apoyo al grupo de gestión administrativa y financiera en la oficina de sistemas, para la administración de la red local y de los recursos tecnológicos existentes en la alcaldía y demás actividades que allí se generen, de conformidad con los estudios previos.

Valor Final: \$34.300.010. El valor inicial del contrato era de \$22.866.673 y fue adicionado en cuatro ocasiones, tres por valor de \$3.500.001 cada una y la última por \$933.334.

Plazo de ejecución: Seis meses y 16 días, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, la cual se firmó el 15 de junio de 2016.

- El contrato fue publicado en el portal del SECOP el 11 de julio de 2016, excediéndose el término de tres días hábiles posterior a su suscripción, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015. Igualmente, los documentos de ejecución publicitados el 28 de abril de 2017, superaron en todos los casos lo previsto para el efecto en los artículos 11 de la Ley 1712 de 2014 y 8 del Decreto 103 de 2015.
- El acta de inicio fue suscrita el 15 de junio de 2016, y la póliza fue aprobada el día 16 del mismo mes y año, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, que exige la previa aprobación de la garantía para iniciar la ejecución del contrato.
- En este contrato, se fijó un plazo de seis meses y 16 días, por lo que su expiración sería el 31 de diciembre de 2016, con lo cual estaría atendiendo la indicación de la Secretaría Distrital de Gobierno, que condiciona a no afectar el principio de anualidad del gasto. Sin embargo, el contrato fue adicionado y prorrogado en cuatro oportunidades, sin que aparezca en el expediente prueba de algún trámite ante la SDG para contar con la aprobación requerida para las referidas modificaciones contractuales. Las adiciones y prórrogas se dieron así: i) la primera, el 26 de diciembre de 2016, por valor de \$3.500.001 y ampliación del plazo de ejecución en un mes, ii) la segunda, el 30 de enero de 2017, por valor de \$3.500.001 y ampliación de un mes más en el plazo de ejecución, iii) la tercera, el 27 de febrero de 2017, por valor de \$3.500.001 y ampliación por otro mes en el plazo de

---

<sup>6</sup> Lo correcto es nominar este tipo de contrato como de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.



ejecución, y iv) el 31 de marzo de 2017, por valor de \$933.334 y ampliación de ocho días calendario en el plazo de ejecución.

- La afiliación del contratista a la ARL se realizó el 11 de julio de 2016, casi un mes después de la firma de acta de inicio (15 de junio), cuando debió ocurrir con al menos un día de antelación a que empezase la ejecución del contrato, tal como dispone el artículo 6 del Decreto 723 de 2013.
- En el formato único de hoja de vida no es visible la firma de la persona de contratación encargada de la revisión y constatación de la información allí consignada, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 190 de 1995.
- El objeto de este contrato no fue específicamente discriminado en el Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2016 (PAA - 2016) o sus modificaciones, de la Alcaldía Local de Engativá, pues la entidad optó por englobar los contratos de prestación de servicios en un solo ítem, como si fuera a celebrarse un solo contrato y no de una pluralidad de ellos.

Conforme con lo expuesto, se evidencia la posible violación de los principios de planeación, transparencia, y responsabilidad de parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual significa que pudo haberse incumplido los deberes consagrados en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **(25) Contrato con Rosalbina Ternerera Pérez**

Contrato de Prestación de Servicios<sup>7</sup> No. 011 del 3 de marzo de 2017.

Objeto: Prestación de servicios profesionales de apoyo al despacho del alcalde local en temas jurídicos, rendición de conceptos jurídicos, proyección, elaboración y revisión de actos administrativos y documentos relacionados con las actuaciones administrativas del área de gestión policiva jurídica y el área de gestión de desarrollo local que le sean requeridos, de conformidad con los estudios previos.

Valor: \$56.080.000.

Plazo de ejecución: Ocho meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 3 de marzo de 2017.

- El contrato fue publicado el 13 de marzo de 2017, excediéndose el término de tres días hábiles posterior a su suscripción, incumpléndose de esta manera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015. Tampoco aparecen publicados los

---

<sup>7</sup> Siendo lo correcto nominar este tipo de contrato como de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.



documentos que den cuenta de su ejecución, desconociéndose con ello los artículos 11 de la Ley 1712 de 2014 y 8 del Decreto 103 de 2015.

- El objeto de este contrato no aparece discriminado en el Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2017 (PAA - 2017) o sus modificaciones, del FDLE, pues se tomó la decisión de englobar los contratos de prestación de servicios en un solo ítem, como si se fuera a celebrar un sólo contrato y no una pluralidad de ellos,
- En el formato único de hoja de vida no aparece la firma de la persona de contratación encargada de la constatación de la información allí consignada.
- La afiliación de la contratista a la ARL se hizo el 17 de marzo de 2017, después de la firma de acta de inicio (3 de marzo), cuando según lo dispone el artículo 6 del Decreto 723 de 2013, ello debió ocurrir al menos con un día de antelación a empezar la ejecución del contrato.

La revisión de la carpeta del contrato, permitió advertir la constancia de idoneidad y experiencia a nombre de la contratista Rosalbina Ternera Pérez, expedida el 3 de marzo por la Alcaldesa Local de Engativá, de la cual se transcribe el siguiente aparte:

(...) Lo anterior teniendo en cuenta que se acredita en legal forma como ABOGADA, CON TITULO PROFESIONAL EN DERECHO CON POSGRADO EN MODALIDAD DE ESPECIALIZACION Y/O MAESTRIA EN AREAS AFINES AL OBJETO CONTRACTUAL, según documento (s) de fecha 31 de Agosto de 1990 y diploma de especialización. Así mismo acredita la experiencia prevista en los estudios previos (...) (sic)

Afirmación hecha sin que en el expediente se encuentren los soportes mínimos necesarios que permitiesen validarla. En efecto, la Veeduría Distrital no encontró ningún soporte idóneo para demostrar la plena identidad de la contratista, ni la experiencia profesional validada por la Alcaldesa Local. En cuanto a su formación, tampoco se hallaron en el expediente copia del diploma profesional de abogada o del acta de grado o de la tarjeta profesional.

La incertidumbre probatoria en este caso se torna mayor, en la medida que la señora Ternera Pérez, aportó el certificado No. 60284 del 3 de marzo de 2017 de la Dirección de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia expedido por el Consejo Superior de la Judicatura a nombre de "*ROSALBA TERNERA PEREZ*", en lugar de "*ROSALBINA TERNERA PÉREZ*", lo cual no pudo contrastarse con algún documento de identidad de ella, ya que, como se dijo, no reposa ningún facsímil en la carpeta. En la referida constancia se lee que dicha persona es la titular de la tarjeta profesional 62128, con fecha de expedición "01/01/1900", lo cual luce inconsistente puesto que ello correspondería a una época en que aún no estaba reglamentada la abogacía con nomenclatura de las tarjetas (Decreto 196 de 1971), y significarían 117 años de ejercicio.



Lo expuesto anteriormente, conlleva la posible infracción de los principios de planeación, responsabilidad, y transparencia de parte de los responsables del proceso contractual y de la supervisión, lo cual significa que pudo haberse inobservado 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 Administración Distrital y Local 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. Por lo anterior, es necesario recomendar a la administración local lo siguiente:

1. Velar para que en todos los contratos de prestación de servicios, la oficina de contratación, o quien haga sus veces, constate el contenido de la información consignada por los contratistas en el Formato Único de Hoja de Vida –FUHV–, como requisito para la suscripción de contratos y como consecuencia de ello firme tal formato.
2. Estructurar oportuna y técnicamente el Plan Anual de Adquisiciones, previendo individual y pormenorizadamente cada uno de los objetos a contratar, y de ser necesario, actualizarlo con la debida antelación al inicio de los procesos de selección.
3. Cumplir con el principio de planeación mediante la elaboración de análisis de sector y estudios previos coherentes y actualizados que garanticen el éxito del proceso de selección a cargo del Fondo de Desarrollo Local, evitando el riesgo antijurídico.
4. Adoptar las medidas necesarias para que en lo sucesivo, cuando opere el cambio de supervisor o apoyo a la supervisión, se comunique por escrito dicha situación al contratista, al anterior supervisor o apoyo a la supervisión y al grupo de contratación.
5. Velar para que en lo sucesivo, cuando se deba realizar cambio, sustitución o reemplazo del supervisor, el saliente haga entrega de un informe detallado de empalme que dé cuenta del estado de ejecución del contrato, de conformidad con el Manual de Supervisión e Interventoría – Código 1D-GAR-M006, expedido por la Secretaría Distrital de Gobierno.
6. Instar a los 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.



7. Velar para que en todos los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el jefe de contratos o quien haga sus veces, constate el contenido de los documentos aportados por los contratistas para acreditar su idoneidad y/o experiencia (perfil), de tal manera que se cumplan las exigencias establecidas en el estudio previo para la escogencia de la causal de contratación directa aplicable.
8. Requerir al responsable de la publicación en el SECOP, que todos los documentos asociados a los procesos de selección y a los contratos suscritos, se publiquen dentro del término previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, es decir, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición y se dé cumplimiento a la Ley 1712 de 2015.
9. Solicitar a los operadores contractuales que no se autorice la ejecución de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin que la entidad contratante haya realizado la afiliación a la ARL y el contratista cuente con la cobertura respectiva.
10. Recordar a los operadores contractuales que al realizarse prórroga, adición, cesión o cualquier modificación de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que impacte en la afiliación de la ARL, debe actualizarse la información remitida a la ARL dando cuenta de la modificación contractual.
11. Verificar, que previo a la ejecución de los contratos, se haya otorgado y aprobado la garantía única de cumplimiento.
12. 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.
13. Abstenerse en lo sucesivo de ponderar, como factor de calidad en los procesos de selección para la celebración de contratos de obra, la experiencia, logros académicos o disponibilidad del personal encargado de su ejecución, de conformidad con la Guía que para el efecto ha expedido Colombia Compra Eficiente.
14. Revisar la pertinencia de las exigencias realizadas en aras de fortalecer la competitividad en los procesos de contratación, propendiendo por que se genere pluralidad de oferentes.
15. Dar cumplimiento, en los casos allí previstos, a lo dispuesto en la Directiva No. 012 de 2016, expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá.





16. Velar por el estricto cumplimiento de las normas previstas en el Régimen de Contratación Estatal, en especial en el desarrollo de los procesos de selección, para garantizar que no se presente violación de términos en la expedición de adendas y/o modificaciones de pliegos de condiciones, mediante documentos que no tienen la vocación legal para el efecto, como son los actos aclaratorios o resoluciones de saneamiento.
17. Evitar emplear la figura de saneamiento de vicios de procedimiento o de forma prevista en la Ley 80 de 1993, para corregir vicios de fondo de los procesos, cuando las oportunidades legales establecidas para ello se encuentran vencidas.
18. Garantizar que no se autorice la posible indebida cesión de contratos, que obedezca a situaciones anómalas generadas durante el proceso de selección de una propuesta.
19. No pactar, ni utilizar las cláusulas excepcionales propias del derecho común, tales como caducidad, modificaciones, terminación y liquidación unilaterales en los contratos interadministrativos, de consultoría e interventoría, toda vez que se encuentran expresamente prohibidas para esta clase de contratos.

Remitir copia del presente informe al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. y a la Secretaría Jurídica Distrital, para su conocimiento.

Remitir copia del informe al Secretario Distrital de Gobierno, para que adopte las medidas que considere necesarias, y en especial para que reglamente las obligaciones a cargo de los apoyos a la supervisión, delimitando la responsabilidad de estos con relación a la de los supervisores.

En atención a la 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.

En atención a la posible afectación del Erario, se remitirá copia del presente informe a la Contraloría de Bogotá, D.C., para que de conformidad con la Ley 610 de 2000, determine si hay lugar al ejercicio de la acción fiscal.

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

### Referencias

Colombia Compra Eficiente. (2013). *Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los procesos de contratación.* Recuperado de:





[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/manual\\_para\\_determinar\\_y\\_verificar\\_los\\_requisitos\\_habilitantes\\_en\\_los\\_procesos\\_de\\_contratacion.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/manual_para_determinar_y_verificar_los_requisitos_habilitantes_en_los_procesos_de_contratacion.pdf).

Colombia Compra Eficiente. (2013). *Guía general de los Acuerdos Marco*. Recuperado de:  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_tvec/cce\\_guia\\_general\\_de\\_los\\_acuerdos\\_marco.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_tvec/cce_guia_general_de_los_acuerdos_marco.pdf)

Colombia Compra Eficiente. (2016). *Guía para Procesos de Contratación de obra pública*. Recuperado de:  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/guia\\_para\\_procesos\\_de\\_contratacion\\_de\\_obra\\_publica.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_procesos_de_contratacion_de_obra_publica.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. (6 de junio de 1995). *Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa* [Ley 190 de 1995]. DO: 41878.

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones* [Ley 489 de 1998]. DO: 43464.

Congreso de la República 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. (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.



Constitución Política de Colombia (6 de julio de 1991) [Edición especial preparada por la Corte Constitucional], Recuperado de:  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia. (21 de julio de 1993). *Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá* [Decreto 1421 de 1993]. DO: 40958.

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 Gobierno. (2014). *Gestión y adquisición de recursos. Manual de contratación Local*. Recuperado de:  
[http://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/manual\\_de\\_contratacion\\_local.pdf](http://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/manual_de_contratacion_local.pdf)

Secretaría Distrital de Gobierno. (2016). *Gestión y adquisición de recursos. Manual de supervisión e interventoría*. Recuperado de  
<http://www.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/SIG/Manuales%20Entidad/Manual%20de%20Supervisi%C3%B3n%20e%20Interventor%C3%ADa.pdf>.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (11 de noviembre de 2016). *Lineamientos para el seguimiento a la contratación de los Fondos de Desarrollo Local –FDL-* [Directiva No. 012 de 2016]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=67395>.

FIN