

---

## **Circular Número 009**

**PARA: SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO,  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL Y FONDOS DE  
DESARROLLO LOCAL**

**DE: VEEDOR DISTRITAL**

**ASUNTO: SOCIALIZACIÓN DEBILIDADES EN  
CONTRATACIÓN ESTATAL DE LAS ALCALDÍAS  
LOCALES**

**FECHA: Bogotá D.C., 07 de Abril de 2017**

---

<sup>3</sup> “ Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C.”

La Misión Institucional de la Veeduría Distrital tiene como propósito principal promover la transparencia y prevenir la corrupción en la gestión pública distrital para que, mediante el fortalecimiento del control preventivo, se mejore la toma de decisiones y se logre una mayor eficiencia administrativa de las entidades distritales.

Como consecuencia de los resultados obtenidos con la implementación de las Evaluaciones de la gestión contractual y Acompañamientos preventivos en los Fondos de Desarrollo Local, la Veeduría Distrital considera oportuno socializar las falencias más comunes y reiteradas que fueron evidenciadas por etapas, así:

#### A. PLANEACIÓN Y SELECCIÓN:

Estas etapas abarcan la elaboración y publicación de documentos tales como: Plan Anual de Adquisiciones –PAA-, estudios y documentos previos, proyecto de pliego de condiciones, análisis del sector, pliego de condiciones, acto de apertura, así como el desarrollo del proceso de contratación hasta la adopción de la decisión de fondo (adjudicación o declaratoria de desierta). En estas etapas se han evidenciado las siguientes particularidades:

1. Se han iniciado procesos de selección, sin que la contratación se encuentre registrada en el Plan Anual de Adquisiciones, haciéndose necesario que las Alcaldías Locales actualicen dicho documento.
2. Se ha dado apertura a procesos de selección, sin contar con el análisis del sector, incumpliendo con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015. En algunos casos, pese a que los Fondos de Desarrollo Local cuentan con el análisis del sector, no lo publican en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.
3. Se evidenció que en algunos procesos la escogencia del contratista no se realizó conforme a la modalidad de selección aplicable, vulnerando el deber de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad, en particular lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.
4. En algunos casos, la normatividad reseñada en los estudios y documentos previos, proyectos de pliegos de condiciones y pliegos de condiciones definitivos, está desactualizada, en tanto que se mencionan normas que se encuentran modificadas o derogadas.
5. Se evidencia que los actos administrativos de apertura de los procesos de selección, no son

expedidos ni publicados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, el día anterior a la apertura del proceso, por lo que el proceso se abre formalmente sin que el acto administrativo que lo ordena se encuentre en firme, contrariando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6. Se exige como requisito habilitante que los proponentes deban estar inscritos y clasificados en el Registro Único de Proponentes –RUP- en determinados códigos para poder participar en el proceso de selección, sin embargo, dicha exigencia es contraria a la Circular No. 12 de 2014 emitida por Colombia Compra Eficiente que a su tenor reza:

*“(…) La clasificación del proponente no es un requisito habilitante sino un mecanismo para establecer un lenguaje común entre los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública. En consecuencia, las Entidades Estatales no pueden excluir a un proponente que ha acreditado los requisitos habilitantes exigidos en un Proceso de Contratación por no estar inscrito en el RUP con el código de los bienes, obras o servicios del objeto de tal Proceso de Contratación. (…)”*

7. Se exige a los proponentes que para la fecha del cierre del proceso de selección, su Registro Único de Proponentes - RUP deberá estar vigente y **en firme**, situación que es contraria a lo establecido en el parágrafo primero del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, que prevé que: *“(…) todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, como es el caso de las condiciones de capacidad jurídica, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. (…)”*.
8. En algunos casos, la determinación del valor de la contratación no se encuentra soportada, documentada y/o justificada, es decir, no existe explicación de la forma en la que se calculó el valor del presupuesto oficial estimado. En otros casos a pesar de que existe estudio de mercado, el mismo es deficiente porque no refleja todas las particularidades de la contratación y su impacto económico, incumpliendo con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.
9. En algunos pliegos de condiciones, se establece que todos los documentos que se encuentren en un idioma extranjero, deberán presentarse con la traducción oficial, contradiciendo lo previsto en la

Circular Externa No. 17 del 11 de febrero de 2015 expedida por Colombia Compra Eficiente, que señala que: “(...) *los proponentes pueden presentar con la oferta documentos con traducción simple al castellano y sólo en caso de resultar adjudicatarios, deberá presentar traducción oficial de los documentos (...)*”.

10. En algunos procesos de selección que tienen por objeto obras públicas o intervención de zonas de espacio público, no se especifica en los documentos del proceso, si se requiere de algún tipo de licencia, autorización, aprobación o permiso de autoridad competente, ni tampoco especifican a cargo de quien se encuentra la realización y/o pago de dichos trámites.

11. En algunos procesos de selección, se establecen indicadores financieros que no son proporcionales con el objeto, valor y plazo de ejecución del contrato, como tampoco guardan coherencia con el análisis del sector realizado. Así mismo, se evidencia que en la contratación de obra, no se está dando cumplimiento a los indicadores financieros sugeridos por Colombia Compra Eficiente en la Guía para procesos de contratación de obra pública, sin que se encuentre motivada tal decisión.

12. Se evidencian procesos de contratación, en los que las reglas para verificar el cumplimiento de la capacidad financiera, de organización y experiencia en el caso de las figuras asociativas o proponentes plurales (uniones temporales o consorcios), no son claros, originando el riesgo de variadas interpretaciones no solo para la presentación de propuestas, sino en la etapa de verificación y evaluación de las mismas.

Así mismo, en algunos procesos se evidencia que se establecen reglas que transgreden lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, al limitar la suma de esfuerzos entre los miembros de las figuras asociativas respecto del porcentaje de participación o de la cantidad de miembros que pueden integrar tales figuras (uniones temporales o consorcios), restringiendo la participación en los procesos.

13. En varios pliegos de condiciones se establece como requisito habilitante de carácter técnico, que el proponente debe acreditar la propiedad de ciertos bienes, maquinaria o equipo.

Dicha exigencia limita la participación de los interesados en el proceso, máxime si se tiene en cuenta que en los procesos de contratación en los que se evidenció tal exigencia, no se encontró

justificada la necesidad de tal requerimiento, en ese orden de ideas, si lo que se pretende es contar con la disponibilidad de los equipos, se podrían requerir contratos de arrendamiento, leasing, o compromisos de alquiler o arriendo en caso de resultar favorecidos con la adjudicación, sin que con ello se restrinja la participación únicamente para quienes son propietarios de los equipos.

14. En algunos procesos de selección, dentro de los requisitos habilitantes de carácter técnico, para el equipo de trabajo mínimo, se exigen perfiles con experiencia y títulos académicos muy altos, los cuales no guardan coherencia con el alcance de la contratación, desconociéndose el deber de selección objetiva dada la falta de proporcionalidad entre las exigencias planteadas y el contrato a ejecutar.

15. Limitaciones a la acreditación de la experiencia:

- En algunos casos, se exige que los contratos presentados por los proponentes para la acreditación de la experiencia, hayan sido ejecutados dentro de un número determinado de años anteriores a la fecha del cierre del proceso de selección (Ejemplo: 3 años, 5 años, 10 años). Lo anterior, limita la participación y contradice lo establecido por el *Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación* (actualizado el 30 de septiembre de 2016) expedido por Colombia Compra Eficiente, que sostiene que 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. Es importante indicar que los Fondos de Desarrollo Local no justifican técnicamente tal limitación.

- En algunos casos, se exige que los contratos con los cuales se pretende acreditar la experiencia, deberán haber sido suscritos con entidades públicas, limitando la acreditación de la experiencia adquirida con el sector privado. Lo anterior contradice lo establecido en el *Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación* (actualizado el 30 de septiembre de 2016), que establece que la experiencia se adquiere con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

- En algunos casos, se solicita que la experiencia debe acreditarse, con varios

contratos, los cuales deben sumar el 150% o el 200% del presupuesto oficial establecido para el proceso, requisito que no es proporcional y que contradice lo establecido en el Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación (actualizado el 30 de septiembre de 2016) que dispone:

*“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.” (Subrayado y cursiva fuera de texto)*

- En algunos casos, se solicita aportar experiencia en diseños y obras, cuando el contrato sólo tiene por objeto la ejecución de una obra, circunstancia que no es proporcional ni concordante con el objeto y alcance del contrato a ejecutar.

16. Existen debilidades en la estructuración de los factores de evaluación (se exceptúan los concursos de méritos), debido a que en algunos casos se están ponderando los siguientes factores:

- Mayor experiencia del proponente.
- Mayor experiencia y títulos académicos del equipo de trabajo.
- Acreditar la propiedad de la maquinaria, planta y equipo mínimo requerido para la ejecución de la obra.
- La ponderación por multas o sanciones.

Los factores de ponderación anteriormente descritos, no otorgan ningún valor agregado a la ejecución del contrato y contradicen lo establecido en la Guía de para contratación de procesos de obra pública, expedido por Colombia Compra Eficiente que determina lo siguiente:

*“Finalmente, la Entidades Estatales deben abstenerse de ponderar como calidad de la obra los siguientes criterios:*

- *Calificación de los programas de trabajo.*
- *Cronograma de obra.*

- *Programas de inversión.*
- *Diligenciamiento de los formatos de análisis de precios unitarios - APU.*
- *Las calidades del personal (mayor tiempo de experiencia, mayores logros académicos o mayor disponibilidad de tiempo).*
- *Sanciones o multas.*
- *Apoyo a la industria nacional.*
- *Cumplimiento de las especificaciones técnicas mínimas de la obra.*
- *Programas de manejo ambiental obligatorios por el objeto a contratar.*
- *Porcentaje solicitado como anticipo.*
- *Visita de obra.”*

Aunado a lo anterior, es importante recordar que el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, prohíbe expresamente el otorgamiento de puntaje a las condiciones de experiencia del proponente cuando nos encontramos en modalidades de selección diferentes del Concurso de Méritos.

17. En cuanto a la matriz de riesgos previsible, algunos Fondos de Desarrollo Local han incluido riesgos previsible que no corresponden al objeto contractual ni a las particularidades de la contratación, como por ejemplo; la inclusión de riesgos previsible relacionados con un contrato de suministro pese a que el objeto contractual es de obra.

Igualmente, en algunas matrices de riesgos previsible, se están incluyendo riesgos contractuales que se encuentran amparados con el régimen de garantías, tales como seriedad de la oferta, cumplimiento, salarios y prestaciones sociales, estabilidad de la obra, entre otras, contradiciendo lo establecido en el Conpes No. 3714 de 2011.

Finalmente, es de destacar que en la mayoría de los procesos de selección adelantados por los Fondos de Desarrollo Local, no se evidencia una matriz de riesgos previsible que guarde consonancia con la naturaleza y alcance de la contratación, como tampoco que tenga en consideración la historia institucional al momento de su estructuración.

## **B. CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN:**

1. En algunas oportunidades, los interventores, su-

pervisores y apoyos a la supervisión omitieron la implementación de acciones para asegurar que las condiciones de suficiencia de las garantías permanecieran incólumes en los términos consagrados en la ley.

2. Al evaluar varios contratos, se evidenció desconocimiento de las funciones y obligaciones a cargo de supervisores e interventores señaladas en el Manual de Supervisión e Interventoría de la Secretaría Distrital de Gobierno, con el fin de que las acciones de control, vigilancia, verificación, y seguimiento en él contenidas, se adelantaran oportunamente.

Asimismo, existe ausencia de reglamentación de las obligaciones y/o funciones a cargo de los apoyos a la supervisión, para delimitar la responsabilidad de éstos respecto de la de los supervisores.

3. En los contratos en los cuales existió cambio de supervisor o apoyo a la supervisión, en algunas oportunidades no se comunicó por escrito dicha situación al contratista, ni al anterior supervisor y tampoco se entregó un informe detallado de empalme, tal como lo establece el Manual de Supervisión e Interventoría de la Secretaría Distrital de Gobierno.
4. En algunos contratos, los supervisores y apoyos a la supervisión no incluyeron en las carpetas de los contratos todos los documentos que permitieran dar cuenta del estado de cumplimiento y ejecución de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Lo anterior implica el desconocimiento de lo ordenado en el artículo 36 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 2 y 3 de la Ley 1712 de 2014 y el Manual de Contratación Local expedido por la Secretaría Distrital de Gobierno.
5. En algunos contratos, las adiciones, prórrogas o modificaciones, no se realizaron oportunamente, ni se soportaron objetivamente en hechos imprevisibles y tampoco se acompañaron de los estudios y análisis necesarios que indiquen de manera exacta y precisa la metodología y el procedimiento utilizado para calcular su valor o el plazo para garantizar su correcta ejecución.
6. En otras oportunidades, las cesiones no contaron con el estudio y concepto en el que se justificara la cesión y la evaluación de las condiciones del posible cesionario. Lo anterior resulta contrario a lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría y en el Manual de Contratación Local expedidos por la Secretaría Distrital de Gobierno.

7. Los operadores contractuales en algunas oportunidades no publicaron en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, todos los documentos asociados a los procesos de selección en los términos establecidos en la Ley. Lo cual implica el desconocimiento del principio de transparencia, así como, la transgresión a los artículos 11 de la Ley 1712 de 2014, 8 del Decreto 103 de 2015 y 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, entre otros.
8. Se evidenció que en algunos de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el jefe de contratos o quien hizo sus veces, no constató el contenido de los documentos aportados por los contratistas para acreditar su idoneidad y experiencia, de tal manera que fuera posible determinar la fecha de terminación de estudios, las obligaciones o funciones desarrolladas en los trabajos desempeñados, así como, la fecha de inicio y terminación de los mismos.
9. Adicionalmente en la mayoría de los contratos de prestación de servicios, se observó que no se firmó el Formato Único de Hoja de Vida –FUHV por parte del operador contractual responsable de ello, lo cual implica que pudo haberse transgredido el artículo 1 de la Ley 190 de 1995.
10. En algunos contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se encontró que la cobertura de los contratistas por parte del Sistema General de Riesgos Laborales, se inició posterior a la suscripción de las actas de inicio, lo cual implica el desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 9 del Decreto 0723 de 2013.

La Veeduría Distrital, recomienda a los Fondos de Desarrollo Local revisar todas y cada una de las debilidades anteriormente señaladas, con el propósito de evitar su reiteración y así fortalecer su gestión contractual y dar cumplimiento al marco normativo que rige la actividad contractual de las entidades estatales.

Finalmente, es importante recordar que la Veeduría Distrital, tiene plena disposición para brindar el apoyo y acompañamiento que sea necesario en el desarrollo de los procesos de selección que se requiera.

**Cordial saludo,**

**JAIME TORRES MELO**  
Veedor Distrital