

# **RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CARTAGENA DE INDIAS:**

TRANSPARENCIA, VEEDURÍA CÍVICA, ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y  
PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Cartagena de Indias, D. T. y C., 2019



## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN CARTAGENA DE INDIAS.

Carolina Calderón Guillot.

**Directora Ejecutiva, Funcicar.**

Alejandra López Morales.

**Coordinadora programa Vigila Cartagena.**

Camilo Nájera Osorio.

**Asesor Jurídico, programa Vigila Cartagena.**

Jhonatan Ballestas Avilez.

**Investigador Transparencia en la Contratación, programa Vigila Cartagena.**

José Ignacio Estupiñán Martínez.

**Asistente Comunicaciones, programa Vigila Cartagena.**

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Introducción .....</b>	<b>3 - 4</b>
<b>Contextualización .....</b>	<b>5 - 8</b>
<b>¿Qué hemos identificado? .....</b>	<b>9 - 33</b>
<b>Obstáculos y retos en el ejercicio de veeduría .....</b>	<b>34</b>
<b>¿Qué hemos logrado desde Vigila Cartagena? .....</b>	<b>35 - 37</b>
<b>¿Qué hemos hecho desde Vigila Cartagena? .....</b>	<b>38 - 39</b>

## INTRODUCCIÓN

Funcicar es una organización no gubernamental, constituida en el año 1993 por un grupo de empresas, ciudadanos e instituciones de Cartagena, convencidas de que un buen gobierno y una ciudadanía activa y vigilante contribuyen a alcanzar la efectividad necesaria para el desarrollo del territorio. Sus programas, con incidencia en el Caribe Colombiano, desarrollan capacidades y promueven una cultura Democrática responsable para empoderar al ciudadano, en su ejercicio individual y colectivo, y fortalecen los procesos gubernamentales y políticos.

Se destacan sus tres observatorios ciudadanos: al Concejo Distrital, a la Asamblea de Bolívar y observatorio a la Transparencia en la Contratación Estatal. Estos ejercicios de control, rigurosos y técnicos, inciden en la promoción de buenas prácticas y el cumplimiento de la ley. Aun cuando la transformación es a largo plazo, se ha logrado mayor compromiso con la rendición de cuentas a la ciudadanía y un gobierno local sensibilizado en el acceso a la información.

Funcicar es fuente de información y referente para órganos de control, Corporaciones públicas y medios de comunicación en la lucha contra la corrupción. Produce investigaciones periódicas que se difunden por medio de canales propios, medios de comunicación y redes sociales, para lograr una amplia visibilidad, activando la opinión ciudadana y el control político, con la intención de potenciar el ejercicio de los órganos de control.

En medio de los escándalos de corrupción en Cartagena, la crisis de gobernabilidad, la desconfianza institucional y la indiferencia ciudadana, Funcicar emprendió a finales del año 2017 una estrategia de control social preventivo y de veeduría cívica llamada VIGILA CARTAGENA, desde la cual ha logrado movilizar a la sociedad civil, empresas y academia, hacia un proceso sistemático de vigilancia de la contratación e inversión de los recursos públicos del distrito de Cartagena.

Mediante un ejercicio técnico y riguroso, desde Vigila Cartagena se trabaja en la producción y difusión de información abierta para la ciudadanía, medios de comunicación y órganos de control, en torno a la dinámica contractual de Cartagena, haciendo especial seguimiento a contratos de alto impacto en el desarrollo del territorio y a aquellos que contribuyen a la garantía de derechos ciudadanos.

Este seguimiento ha permitido identificar, tipificar y denunciar malas prácticas en la contratación que se da entre el sector público y el privado; con dos años de implementación, se ha avanzado en diálogos con la institucionalidad y sus recomendaciones en contratación han conseguido modificar algunos pliegos de condiciones y un mayor cumplimiento de la norma de contratación pública; adicionalmente se promueve la pluralidad de oferentes, y la movilización ciudadana hacia el cuidado de lo público; hoy los medios de comunicación y entes de control están contando con una fuente confiable de cifras y datos concretos sobre la inversión pública y denuncias sobre presuntas irregularidades.

La experiencia y conocimiento producido por Vigila Cartagena, representa una oportunidad para el fortalecimiento de la institucionalidad pública en Cartagena de Indias, por cuanto permite retroalimentar los procesos institucionales asociados a la transparencia, el ejercicio de la veeduría, la articulación público-privada y la prevención de la corrupción en la contratación. Esto se torna más relevante en medio de la coyuntura que supone la transición a un nuevo gobierno, y con ello, la apertura de espacios institucionales para configurar la planeación del desarrollo, toda vez, que desde Vigila Cartagena, se pueden construir insumos útiles sobre los temas mencionados, que permitan alimentar las futuras directrices de gobierno y las acciones de mejora institucional que se planteen.

La Cámara de Comercio de Cartagena, en virtud de su función de promover actividades de veeduría cívica en temas de interés general para Cartagena de Indias, e impulsar aquellas iniciativas colectivas que generen contextos propicios para el desarrollo económico, entre ellas las que fortalezcan la institucionalidad local, encontró oportuno y pertinente apoyar un proyecto, que en el marco de los aprendizajes generados desde Vigila Cartagena, se logren los objetivos de: a) Consolidar y validar las lecciones aprendidas de Vigila Cartagena y la consecuente identificación de recomendaciones en temas de transparencia, veeduría cívica, articulación público-privada y prevención de la corrupción en la contratación estatal, b) Entregar dichos insumos para la planeación estratégica del fortalecimiento institucional al alcalde electo para el período 2020-2023, y c) Visibilizar el proceso llevado a cabo con la finalidad de facilitar la adopción de las recomendaciones y medidas planteadas.

Es así como surge esta iniciativa bajo el trabajo en alianza de la Cámara de Comercio de Cartagena y Funcicar.

## CONTEXTUALIZACIÓN

Con la elección popular de Alcaldes en 1988, los ciudadanos adquirimos el poder de designar a la persona que administraría los recursos locales. Esta situación, transformó las relaciones entre el sector privado y el gobierno, en un contexto donde la participación política y ciudadana eran restringidas antes de la Constitución de 1991, y que, después de ella, resultó en un lento proceso de afianzamiento de la cultura democrática. Desde ese entonces, Cartagena configuró una historia propia de escándalos en la administración distrital, que, en los últimos cuatro años, se han recrudecido por presuntos hechos de corrupción que la llevaron a una profunda crisis político-administrativa, y a realizar por tercera vez desde que se eligen alcaldes popularmente, una elección atípica.

Así, la ciudad alcanza un total de 11 alcaldes en 8 años, siendo Judith Pinedo, la única alcaldesa que ha podido culminar un periodo de cuatro años de gobierno. Estos eventos afectan la calidad en la oferta institucional que se ofrece a través del Plan de Desarrollo Distrital, toda vez que han terminado ejecutándose por alcaldes que no lo formularon, y equipos de gobierno distintos a los conformados tras la elección popular.

Por ejemplo, Funcicar identificó que desde el 2016, el gabinete distrital sufrió más de 110 cambios, incluyendo a los alcaldes locales. Esta rotación también se dio en el Concejo Distrital, corporación responsable del control político y de la actividad normativa, el cual estuvo involucrado en investigaciones de entes de control y con denuncias por inhabilidad y doble militancia. Por más de un año esta institución sesionó con solo 10 concejales de 19 electos, y registró 49 cambios en su quórum, por ingresos y egresos constantes, como resultado de capturas y múltiples fallos y apelaciones.

Asimismo, el actual periodo constitucional culmina con un alcalde designado por el Presidente de la República, tras la declaratoria de nulidad de la elección atípica de Antonio Quinto Guerra, electo en el año 2018.

En medio de este convulsionado panorama administrativo avanzó la gestión de importantes macroproyectos tales como la Protección Costera, obras de los Juegos Nacionales, Plan Maestro de Drenajes Pluviales, Quinta Avenida de Manga, y Centro Administrativo Distrital; los últimos tres se encuentran indefinidos por situaciones presupuestales y jurídicas.

Ante esto, Funcicar con el respaldo de la ANDI seccional Bolívar, creó el programa Vigila Cartagena, como estrategia preventiva de corrupción en la inversión pública que se anunciaba para el cuatrienio. Esta iniciativa, junto al Observatorio a la Transparencia en la Contratación Estatal, ha logrado identificar, alertar, recomendar y denunciar diferentes hechos y presuntas irregularidades en el comportamiento de la contratación del Distrito.

Los informes revelados muestran que en Cartagena el común denominador en los últimos años han sido la poca visibilidad de la contratación, en 2018, **el 87% de los procesos registraron publicidad extemporánea** en la plataforma SECOP; abuso de la modalidad de contratación directa, **que en los últimos 5 años ha superado el 90% del total contratado, y en 2018 fue el 93%**; falta de democratización y pluralidad de oferentes, **desde 2016 no supera el promedio de 2 proponentes** en las modalidades competitivas de contratación. Incluso, se ha detectado que hay contratistas que logran ganar hasta 16 contratos con el Distrito en un mismo año siendo en la mayoría procesos, únicos proponentes.

Con relación a la contratación de las alcaldías locales, el Observatorio a la Contratación destacó que el **41% de la contratación realizada por estas entidades, fue con Entidades Sin Ánimo de Lucro**, con objetos sociales diversos y disimiles.

Estos datos son útiles para la administración distrital en la toma de decisiones encaminadas a **garantizar los principios de contratación y calidad del gasto**, y permite la vinculación de la ciudadanía en los procesos de formulación, ejecución y liquidación de las obras, bienes y servicios que se contraten para sus comunidades o grupos poblacionales.

La importancia de trabajar en **cumplimiento de los principios de contratación** radica en que estos son máximas que definen un comportamiento de conducta de los funcionarios, a fin de que **las decisiones respondan a los intereses públicos**. Los principios fueron creados por la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia de las altas cortes, y entre los más relevantes encontramos la **transparencia, economía, responsabilidad, publicidad, planeación y selección objetiva**.

La particularidad que tiene la contratación estatal en contraposición con la contratación privada, radica en que el Estado pretende satisfacer las necesidades públicas de los asociados y no su interés particular de tal forma que la entidad pública debe velar porque sus recursos sean utilizados de la mejor forma,

escogiendo empresas que presten bienes y servicios económicos y de calidad. Para lograr lo anterior, **el Estado cuenta con una forma reglada de escoger a sus contratistas**, las cuales se encuentran definidas en la ley 1150 de 2007 y reglamentadas por el decreto 1082 de 2015, para así garantizar el principio de selección objetiva, de la siguiente forma:

- Licitación pública: Es la regla general de la contratación, en el sentido que aquellos bienes y servicios que no encajen en otras modalidades de selección deben adelantarse por licitación. Suele caracterizarse por los largos tiempos en que esta se surte (10 días hábiles para presentar observaciones al borrador de pliego), y contar con requisitos más rigurosos debido a la complejidad de las obras y servicios que se licitan.
- Selección Abreviada: Se utiliza en casos particulares definidos en la ley, y suele ser un proceso simplificado (5 días hábiles para presentar observaciones al borrador de pliego), se utiliza entre otros para: a. Contratar bienes de condiciones técnicas uniformes (no varían en la calidad). b. Contratación de menor cuantía que varía en razón de la entidad pública contratante. Para el Distrito de Cartagena, la menor cuantía corresponde a procesos inferiores a \$781.242.000 pesos. Cuando se utiliza esta causal, los proponentes en el término establecido por la entidad pública deben manifestar en un documento su intención inequívoca de participar en el proceso contractual (no requiere mayor formalidad), para así poder presentar oferta. c. Una licitación pública declarada desierta se puede adelantar por selección abreviada dentro de los 4 meses siguientes a la declaratoria de desierta.
- Concurso de Méritos: Se utiliza para la contratación de consultorías y proyectos de arquitectura, cuenta con el mismo término de publicidad que la selección abreviada, y el criterio de calificación se da por las cualidades técnicas de la oferta y no por su valor.
- Mínima cuantía: Se utiliza para contratar cuantías menores a \$78.124.200, se caracteriza por contar con un día hábil de publicidad de la invitación a negociar. La invitación a negociar es un documento que cuenta con todas las condiciones del proceso, al igual que el pliego de condiciones, la diferencia con este último radica en que no se adelante audiencia de adjudicación, se

escoge la oferta que cumpla las condiciones de la invitación y sea la más económica.

- Contratación Directa: A diferencia de las otras modalidades, la contratación directa se identifica por no darse a través de concurso público, sino que la entidad define de manera directa a quién le va a prestar el servicio. Se aplica en situaciones específicas establecidas en la ley, como la contratación entre entidades interadministrativas, la contratación de empréstitos, contratos de prestación de servicio de particulares, entre otros.
- Régimen Especial: Hace referencia a los diversos procedimientos contractuales diferentes a los establecidos en la ley 1150 de 2007, como lo son los manuales de contratación para las empresas industriales y comerciales del Estado, la contratación de entidades sin ánimos de lucro, entre otros. Estos pueden o no darse a través de concursos públicos.

En la modalidad de licitación pública y selección abreviada, la entidad puede adelantar la contratación utilizando el mecanismo de subasta inversa, donde los oferentes que cumplan los requisitos mínimos del pliego se presentarán en audiencia pública, y se dará la conformación dinámica de las ofertas tomando como punto de partida la oferta más económica.

Toda la contratación pública se surte en tres etapas: **etapa pre contractual**, que circunscribe todas las actividades previas y de planeación a la firma del contrato; una **etapa contractual**, correspondiente a la ejecución y la supervisión del contrato; y la **etapa pos contractual**, que abarca el seguimiento a las garantías de calidad y duración del objeto contractual. La entidad contratante está obligada a **publicar en el Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP**, los documentos de la etapa pre contractual, a fin de convocar a los contratistas y dar a conocer a la ciudadanía la inversión a realizar.

## ¿QUÉ HEMOS IDENTIFICADO?

A partir del estudio jurídico, financiero y técnico realizado a los procesos de contratación del Distrito de Cartagena de Indias, alcaldías locales y entidades descentralizadas, a los que Funcicar ha presentado más de 270 observaciones para que sean ajustados, desde Vigila Cartagena se ha logrado identificar las siguientes prácticas sistemáticas en la etapa precontractual, contractual y pos contractual:

### 1. Incumplimiento de términos de publicidad y ausencia de publicidad

#### a) Descripción

La publicidad es una manifestación del principio de transparencia, e implica según el Decreto 1082 de 2015 la publicación en SECOP de los documentos del proceso y actos administrativos expedidos en el marco del contrato. Esto permite a todos los ciudadanos y contratistas conocer los procesos contractuales que adelantan las entidades y todo lo que suceda en su curso.

#### b) Casos

- **Incumplimiento del día hábil de publicidad en procesos de mínimas cuantías.**

Proceso MC 026 2018. Corvivienda en este proceso de mínima cuantía realizó la publicación el día 26 de junio de 2018 a las 11:09 am y dio el cierre para presentar oferta el 27 de junio de 2018 a la 1:30 am, de tal forma que se dio un día calendario y no un día hábil para que los interesados pudieran conocer, hacer observaciones y participar en el proceso, lo anterior contrariando lo dispuesto en el decreto 1082 de 2015 y las normas del código civil referentes al conteo de los días. Esta misma situación ocurrió en el proceso MC-003-DATH-2018 de la Alcaldía de Cartagena. Según el Informe de Análisis "Transparencia en la Contratación Estatal" en el año 2018 de las 332 mínimas cuantías adelantadas por el Distrito de Cartagena, 118 no cumplieron con el día hábil de publicidad lo que aumenta la probabilidad de contar con un único proponente en este tipo de procesos.

- **No cumplimiento de días hábiles para la presentación de observaciones.**

Proceso: ALC2-LIC16-2019 de la Alcaldía Local 2, proceso de selección abreviada para capacitaciones en normas ISO fue publicado el jueves 18 de julio y se estableció como fecha para presentar observaciones el lunes 22 de julio, aun cuando el decreto

1082 de 2015 establece 5 días como plazo para presentar observaciones en los procesos de selección abreviada. Por lo que el plazo para el presente proceso debía ser el día jueves 25 de julio, esto teniendo en cuenta el conteo de los días se da en hábiles y no calendario.

- **Audiencias públicas con fechas indeterminadas en el cronograma.**

En el proceso para la Construcción del Coliseo Mayor construido en el marco de los Juegos Nacionales 2019, la Gobernación de Bolívar estableció en su cronograma una fecha indeterminada para realizar la adjudicación del proceso, pese a que el Decreto 1082 de 2015 indica que el cronograma es un “documento en el cual la entidad establece las fechas, horas y plazos para las actividades propias del proceso de contratación y el lugar en el que estas deben llevarse a cabo”, en últimas la determinación de los plazos permite hacer efectivo el principio de transparencia en la contratación pública, para que todos los ciudadanos interesados puedan participar activamente en la escogencia de los contratistas del Estado.

- **Publicidad extemporánea de los procesos contractuales.**

Proceso: CONV INTER 001-2018, CONV INTER 002-2018, CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N°003-184-2018, CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N°001, CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No 06, CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No 010, CD-07-2018, CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No 009. ALC2-CONV01-2018, celebrados entre la alcaldía de Cartagena y Edurbe para la ejecución de diversas obras y servicios, el cual se caracterizó por no respetar los tiempos mínimos de publicidad establecidos en el decreto 1082 de 2015 que indican que todos los documentos del proceso deben ser publicados en Secop dentro de los 3 días de su expedición, esta obligación legal pretende que todas las personas conozcan la actividad contractual de las entidades públicas, es decir, es una expresión de transparencia. Hubo convenios que fueron publicados en esta plataforma con más de un mes de diferencia desde el momento de su expedición.

c) Recomendaciones

- Manejar internamente cuadros de tiempos mínimo de publicidad de tal forma que se tengan en cuenta los días hábiles en los cuales se deben surtir las diferentes etapas de los procesos.

- Comprender el alcance de la necesidad pública, de tal forma que se ajusten los tiempos para presentar ofertas sin limitar la pluralidad de oferentes.
- Generar espacios diversos a SECOP, página web y redes sociales donde se de publicidad de los procesos de contratación que pretende adelantar el distrito, como lo sería una feria de contratación.
- Cumplir con lo estipulado en el Plan anual de adquisiciones, y en caso de hacerle ajustes al mismo, actualizarlo de manera oportuna, para que sea una herramienta efectiva de publicidad.
- Socializar previa apertura de los procesos de contratación las obras y servicios que se contratarán para las comunidades.
- Presupuestar en todos los contratos la instalación de vallas informativas.
- Formular manuales de procedimiento que definan los pasos a seguir para cumplir los tiempos de publicidad dispuestos normativamente.

## **2. Ausencia de documentos técnicos en los procesos de contratación**

### a) Descripción

Los documentos técnicos son todos aquellos informes, que contemplan los estudios previos y posteriores a la ejecución de un proyecto, y sirven como soporte profesional en la planeación y control de cualquier proceso de contratación.

Teniendo en cuenta que los documentos técnicos, son una de las herramientas imprescindibles para la eficiente gestión de los recursos, deben ser anexados a todo proceso de contratación de manera imperativa, dando así cumplimiento al principio de transparencia y planeación, consagrado en la Ley 80 de 1993.

### b) Casos

#### **- Calles sin planos de intervención.**

Proceso SAMC-23-19, el cual fue contratado por la Alcaldía Local 2 de la ciudad de Cartagena para la adecuación de vías. En este proceso no se encontraban debidamente detalladas las calles que serían intervenidas, ni la longitud de dicha intervención, puesto que no se contaba con los anexos técnicos de la

georreferenciación de los puntos de inicio y culminación de las calles. Adicionalmente no se hallaron en primera instancia los planos de la estructura de afirmado en zahorra, donde se contemplan los diferentes espesores de las capas que la compondrían y la pendiente de inclinación de la superficie para asegurar el drenaje del agua en la vía.

- **Falta de documentación necesaria para comprender el alcance de la obra a realizar.**

Proceso proyecto APP-2019, LIC-IDER-001-2019, y LP01ALC1DE2018. El primero adelantado por la Alcaldía de Cartagena con la finalidad de contratar una APP para el proyecto Concesión Vial Corredor Portuario de Cartagena, donde se evidenció ausencia en la publicación de documentos técnicos, que son esenciales para el desarrollo eficiente del proceso, como lo son el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el Diagnóstico de Alternativas Ambientales (DAA), y el Plan de Manejo Ambiental (PMA); adicionalmente, no se publicó el trazado geométrico de las rutas contempladas en dicho proyecto, tampoco se evidenció análisis del tránsito proyectado para el periodo de diseño, que es uno de los factores decisivos asociados a la pertinencia y alcance del mismo. Es de aclarar que este proceso no es para la construcción, sino para escogencia de un administrador que se encargue de gestionar los recursos y contratar la ejecución de obras, sin embargo, siendo esta la oportunidad para que la ciudadanía pueda evaluar la pertinencia de la APP, resultaba adecuado y necesario conocer los documentos técnicos referenciados.

El segundo proceso referenciado, fue contratado por el Instituto Distrital de Deporte y Recreación de Cartagena, cuyo objeto fue la adecuación general del escenario deportivo Gimnasio Chico de Hierro, pero no fueron publicadas las memorias de diseños, planos de construcción, entre otros.

El último proceso fue adelantado por la Localidad Histórica y del Caribe Norte, y este no contó con publicidad de los diseños, memorias, entre otros documentos para comprender el alcance del proceso. Fueron publicados después de una observación en este sentido.

- **Ausencia de especificaciones técnicas en los materiales a utilizar en la obra.**

Proceso SA-MC-001-2019 y LIC-IDER-001-2017. El primero fue adelantado por la Institución Educativa Soledad Acosta de Samper, donde se establecía una serie de reparaciones locativas en la institución, sin definir los diseños que se utilizarían para los mismos ni las condiciones técnicas mínimas que debían cumplir los elementos a instalar como lo son "pintura", "puerta de baño" remodelación general de baño" entre otros. El otro proceso fue adelantado por el IDER, y en este se establecieron ítems como "lavadero", "suministro e instalación de locker", "sofa 4 puestos", que no dan claridad de los elementos que pretende recibir la entidad y le da alto margen de maniobra al contratista para que instale los que mejor le convenga, aún en detrimento de los intereses públicos.

c) Recomendaciones

- Publicar en SECOP todos los documentos técnicos necesarios para conocer a cabalidad el objeto y alcance del proceso a ejecutar; además, agregar en esta plataforma la descripción de los mismos, a fin de que los interesados puedan conocer previamente una referencia de los documentos sin necesidad de abrirlos, logrando así una mayor calidad en el acceso a la información.
- Realizar una adecuada gestión documental de los procesos contractuales junto a todos los documentos que se expidan tanto en el proceso de contratación, como su ejecución y posterior seguimiento, con la finalidad de que los funcionarios encargados puedan llevar un control efectivo, y puedan así mismo servir para dotar a la ciudadanía de información relevante y actualizada.
- Formular versiones públicas de la información reservada de carácter contractual donde se supriman los datos que por motivos de la reserva no puedan ser difundidos.
- Dictar lineamientos internos que busquen asegurar a cabalidad el cumplimiento de los principios de Contratación, y que sean de obligatorio cumplimiento para todas las dependencias, así como establecer mecanismos para hacer seguimiento al cumplimiento de estas directrices.

- Fortalecer la etapa de pre inversión, de tal forma que se cuenten con todos los documentos técnicos necesarios para conocer a cabalidad el alcance del proyecto antes de iniciar su ejecución.

### **3. Inadecuada gestión fiscal**

#### a) Descripción

La gestión fiscal a cargo de los servidores públicos y los privados que administran recursos públicos según indica la ley 610 de 2000 implica el conjunto de actividades tendientes a, entre otros, administrar, conservar, invertir y disponer de los bienes y recursos públicos de tal forma que estos cumplan los fines esenciales del Estado.

En la labor de manejo de los recursos públicos se puede generar un detrimento al patrimonio público resultado de una gestión fiscal ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna que termina por no responder a la necesidad pública por la cual se contratan. Este resultado dañino puede presentarse principalmente por una mala planeación de los contratos.

#### b) Casos

- **Inversión que no resuelve la necesidad por la cual se origina el proceso.**

Proceso No. SAMC-23-19 el cual fue contratado por la Alcaldía Local 2 de la ciudad de Cartagena, bajo el objeto de "ADECUACIÓN DE CALLES EN LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE LA LOCALIDAD 2 VIRGEN Y TURÍSTICA DEL DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS", a través del cual se buscó mejorar la malla vial de la ciudad para servir como soporte a movilidad y accesibilidad. No obstante, al observar los elementos a contratar se notó que las vías a construir serían en zahorra, y no en pavimento, lo que implica que tendrá un tiempo de utilidad inferior a los 6 meses, teniendo en cuenta que Cartagena no cuenta con un sistema de alcantarillado pluvial adecuado que evite la acumulación de aguas en estas "vías".

- **Modalidad de contratación inadecuada que genera mayor costo a la administración.**

Proceso: SMAC-ALC2-01-19, SMAC-ALC2-02-19, SMAC-ALC2-03-19, SMAC-ALC2-04-19, SMAC-ALC2-05-19, SMAC-ALC2-06-19, SMAC-ALC2-07-19, SMAC-ALC2-08-

19, SMAC-ALC2-09-19, SMAC-ALC2-10-19, SMAC-ALC2-11-19, SMAC-ALC2-12-19, SMAC-ALC2-13-19, SMAC-ALC2-14-19, SMAC-ALC2-17-19, SMAC-ALC2-18-19, SMAC-ALC2-19-19, SMAC-ALC2-20-19, SMAC-22-19, SMAC-23-19, SMAC-24-19, SMAC-25-19, fueron procesos de la Alcaldía Local 2 en su mayoría para el tema de capacitaciones, donde por el objeto mismo de la contratación, se pudo haber adelantado convenios de asociación con Entidades Sin Ánimo de Lucro las cuales por disposición del decreto 92 de 2017 hubieran tenido que aportar un 30% del valor del convenio, de tal forma que al haber utilizado la selección abreviada se incurrió en una solución antieconómica.

- **Gasto en elementos ajenos al objeto contractual.**

Proceso: ALC2-LIC16-2019 la Alcaldía local 2 en un proceso de selección abreviada para capacitaciones en normas ISO, estableció dentro de los ítems a contratar un pasadía en una isla paradisíaca, pasaje ida y vuelta a Bucaramanga, hotel con vista a la ciudad y a la montaña, ítems que no guardaban relación alguna con la finalidad de capacitar al personal en normas ISO y por ende implica una gestión fiscal ineficiente.

- **Doble inversión en una obra por mala planeación.**

Proceso LIC-IDER-001-2017 y SA-MC-005-2019, el Instituto Distrital de Deporte y Recreación adelantó el proceso para adecuación del escenario deportivo Northon Madrid en el primer semestre del año 2018. Esta intervención consistió en la instalación de cielo raso, cambio del maderam, arreglo a los baños, trabajos de mampostería, entre otros. Meses después de realizada la intervención, debido a las lluvias hubo filtraciones en el techo que no fueron intervenidas inicialmente, lo cual generó daños en gran parte de la obra realizada en 2018, por lo que en 2019 el Distrito tuvo que invertir nuevamente en este escenario deportivo para reparar lo que se había dañado y arreglar la filtración de agua en el techo. Si se hubiera planeado debidamente la intervención inicial, se hubiera podido intervenir inicialmente las filtraciones de techo previniendo los daños posteriores.

- **Separación de obras públicas que pudieron contratarse de manera conjunta mediante una modalidad más exigente.**

Proceso MC005-INFRA-2018, MC006-INFRA-2018, MC007-INFRA-2018, MC008-INFRA-2018, MC009-INFRA-2018, MC010-INFRA-2018, MC011-INFRA-2018,

MC012-INFRA-2018, MC013-INFRA-2018, MC014-INFRA-2018, MC015-INFRA-2018, MC016-INFRA-2018 aperturados el 08 de mayo de 2018 por la Secretaría de Infraestructura para la construcción y adecuación de parques y canchas, a través de procesos de mínimas cuantías.

Teniendo en cuenta el objeto, la disponibilidad presupuestal, y el tiempo de ejecución, estas pudieron adelantarse mediante un proceso de selección abreviada que exigiera requisitos técnicos, jurídicos y financieros más rigurosos y adecuados para asegurar la escogencia de un buen contratista.

c) Recomendaciones

- Adelantar un correcto proceso de planeación identificando de forma clara la necesidad, con alternativas de solución que tengan en cuenta las condiciones del entorno y los recursos disponibles, en la medida de que se pueda lograr una inversión efectiva y duradera que responda al interés público.
- Responder de forma eficaz y celerante ante el incumplimiento de las condiciones del contrato que puedan incurrir en una mala calidad del gasto público, haciendo efectiva las multas, declaratoria de incumplimiento, cláusulas penales, garantías, entre otras para asegurar los recursos públicos.

#### **4. Los requerimientos exigidos limitan la pluralidad de proponentes**

a) Descripción

El principio de transparencia y de selección objetiva indica que los pliegos de condiciones deben contar con requisitos objetivos necesarios para participar en los procesos de contratación, y que la escogencia del contratista será objetiva en la medida que resulte más favorable para la entidad y los fines públicos que persigue.

Las entidades públicas deben exigir unas condiciones mínimas que deben cumplir los interesados en participar en los procesos contractuales, de tal forma que esto asegure la consecución del fin público. Ahora bien, los recursos públicos son una forma de dinamizar la economía local, por lo que resulta adecuado que los procesos sean lo más abierto posibles que permitan la participación de múltiples oferentes, sin dejar de lado la calidad requerida.

De tal forma que la exigencia de requisitos desmesurados afecta gravemente la pluralidad de oferentes al no permitir el libre acceso a la oferta estatal. Es de recordar que Cartagena, según los informes del Observatorio a la Contratación de Funcicar, cuenta con un promedio de solo 2 oferentes por proceso.

b) Casos

- **Requisitos financieros abiertamente limitantes.**

Proceso: SMAC-ALC2-01-19, SMAC-ALC2-02-19, SMAC-ALC2-03-19, SMAC-ALC2-04-19, SMAC-ALC2-05-19, SMAC-ALC2-06-19, SMAC-ALC2-07-19, SMAC-ALC2-08-19, SMAC-ALC2-09-19, SMAC-ALC2-10-19, SMAC-ALC2-11-19, SMAC-ALC2-12-19, SMAC-ALC2-13-19, SMAC-ALC2-14-19, SMAC-ALC2-17-19, SMAC-ALC2-18-19, SMAC-ALC2-19-19, SMAC-ALC2-20-19, SMAC-22-19, SMAC-23-19, SMAC-24-19, SMAC-25-19. Estos procesos de la Alcaldía local 2 en su mayoría para el tema de capacitaciones exigió un índice de endeudamiento igual o inferior a 1% sin un estudio de sector que justificara de manera adecuada su requerimiento, siendo ordinario que se exija un índice de endeudamiento entre el 50% y 70%. Esto tuvo como resultado que gran parte de los procesos tuvieran un único proponente.

- **Limitación temporal a la experiencia requerida y al tiempo de constitución de los interesados.**

Procesos SA-MC-007-2019 y LP 01-2019, en el primero adelantado por la Alcaldía de Cartagena para publicidad de los Juegos Nacionales 2019 solicitaron contratos que se hubieran ejecutado dentro de los dos años anteriores, aun cuando no ha habido cambios significativos en los últimos 7 años en la tecnología para transmisiones vía streaming, es decir, que si un interesado ejecutó un contrato similar hace 3 años y no hace 2, como exigía la entidad, estaba en capacidad de ejecutarlo, sin embargo, los términos del proceso lo excluían.

El segundo proceso adelantado por el Colegio Mayor de Bolívar exigió experiencia de empresas que tuvieran 4 años de constituidas, situación que no tiene relevancia en la medida que la aptitud para ejecutar un contrato no viene dada por el tiempo de constitución del contratista sino por el número y cuantía de contratos ejecutados con objeto similar.

- **Experiencia exigida superior a la cuantía del proceso a contratar.**

Proceso CM-AL3-001-2019 que fue adelantado por la Alcaldía Local 3 para escoger la interventoría de un contrato de obra para infraestructura vial, donde exigieron que se debían aportar dos contratos que sumaran dos veces el valor del presupuesto oficial, a pesar de que Colombia Compra Eficiente ha manifestado que la experiencia es proporcional cuando tiene relación con la cuantía, el alcance y la complejidad del proceso, y a modo de ejemplo indica que si en un proceso de obra el presupuesto es 100, la experiencia proporcional exigida debería ser 50. Teniendo en cuenta lo expresado, lo ideal hubiera sido que el requisito exigido hubiera sido un criterio ponderable de calificación, y no habilitante.

- **Experiencia exigida superior al trabajo técnico a realizar.**

Proceso CMA-IDER-001-2019 que fue adelantado por el Instituto Distrital de Deporte y Recreación solicitó experiencia en interventoría de construcción de instalaciones o escenarios deportivos, pese a que el objeto era la interventoría de una obra de mantenimiento y adecuación, de tal forma que exigía experiencia para obras más complejas de las que realmente se realizarían.

- **Experiencia exclusiva con entidades públicas.**

Proceso LP01ALC12019 realizado por la Alcaldía Local 1 exigió a los interesados que tuvieran experiencia en la construcción de vías públicas, sin tener en cuenta que la ley permite la construcción de vías en espacios privados, las cuales cuentan con las mismas condiciones técnicas que las públicas, por lo que se atentaba contra lo que establece la ley 1882 de 2018 al requerir experiencia exclusiva con entidades públicas.

- **Indicadores financieros y organizacionales no basados en estudios de sector.**

Proceso LIC-SI-018-2018 adelantado por la Gobernación de Bolívar donde se exigieron indicadores financieros y organizacionales de patrimonio, capital de trabajo y cupo crédito, los cuales son adicionales a los establecidos en el decreto 1082 de 2015. La exigencia de los mismos debía estar amparada en el estudio de sector con la debida justificación técnica, más este no fue analizado en el estudio del

sector del proceso, por lo que terminó siendo una barrera a la pluralidad de oferentes.

- **Ausencia de estudios de sector.**

Proceso MC010-INFRA-2018 para la adecuación de un parque en el distrito de Cartagena y contratado por la Secretaría de Infraestructura, no contó con estudio de sector que diera contexto a la entidad pública de los indicadores financieros y organizacionales que podrían exigir a los posibles contratistas.

- **Creación artificial de una unidad material de objeto.**

Proceso LP01ALC1DE2018 adelantando por la Alcaldía Local 1 para construir y adecuar canchas, vías y parques, donde se le exigió a los contratistas experiencia en estos tipos de obras, lo que implicaba que incluso si un contratista con gran experiencia en vías a nivel nacional se presentaba, no podía estar habilitado porque le faltaba la experiencia en canchas y parques. Por lo anterior, lo adecuado debió ser contratar de manera independiente los procesos de vías, de los de canchas y parques.

- **Celebración de contratos por contratación directa para luego ser subcontratados.**

En el año 2017 y 2018 la Alcaldía de Cartagena y entidades descentralizadas contrataron directamente con Edurbe la ejecución de diferentes obras en la ciudad, situación que se torna irregular en la medida que Edurbe subcontrata estas obras con terceros mediante un régimen especial de contratación, por un valor inferior al que le paga la entidad pública y con unos tiempos de publicidad irrisorios.

c) Recomendaciones

- Realizar estudios de sector y estudios de mercado que permitan conocer a cabalidad el sector económico del proceso a contratar, para así poder exigir requisitos técnicos, financieros y organizacionales adecuados a la necesidad planteada en el proceso.

- Abstenerse de exigir experiencia en contratos por valor superior al proceso en cuestión, así como definir con mucha especificidad la experiencia sin tener en cuenta el valor del proceso.

- Formular una serie de requerimientos mínimos (similar a pliegos tipo) donde para cada sector económico se apliquen unos requisitos similares, solo siendo más específicos y exigentes en la medida que el valor y la complejidad del proyecto lo requieran.
- Estandarizar los estudios de sector de cada renglón económico y ordenar el uso de un mismo estudio en todas las dependencias del Distrito para procesos correspondientes al mismo sector.

## **5. Bajo blindaje técnico y jurídico en la ejecución contractual: supervisión, interventoría, efectividad de las garantías contractuales**

### a) Descripción

La ejecución de los contratos públicos requiere que la entidad tenga las garantías necesarias para asegurar que los contratistas respondan de manera adecuada por sus obligaciones contractuales. Esto lo puede lograr inicialmente a través del establecimiento de requerimientos técnicos, jurídicos o financieros que muestren la capacidad del contratista para responder a la necesidad contratada, más esta no siempre es suficiente para evitar inconvenientes en la ejecución, por lo que existen otras herramientas como la garantía única de cumplimiento, la labor de verificación que adelantan los supervisores e interventores, y las cláusulas excepcionales al derecho común, que dota a la entidad de facultades que no pueden aplicarse en la contratación entre privados.

Los anteriores son mecanismos legales que tiene la entidad pública para evitar o contrarrestar las dificultades en la ejecución contractual que pongan en riesgo la efectividad del gasto público.

### b) Casos

- **Supervisores que verifican más de un contrato.**

Procesos: Convenio interadministrativo 004 de 2017, Convenio interadministrativo SI-47-2017, Convenio interadministrativo CONT-INT-ADM-01, Convenio interadministrativo SI-5-2017, Convenio interadministrativo SID-057-2017, Convenio interadministrativo SI-123-128-2017, Convenio interadministrativo 001-2017, Convenio interadministrativo 91-2017, Convenio interadministrativo SI-51-2017,

Convenio interadministrativo SI-101-2017, Convenio interadministrativo 024-2017, Convenio interadministrativo SI-91-2-2017, en la contratación celebrada entre la Alcaldía de Cartagena y Edurbe S.A se identificó que varios convenios eran supervisados por solo dos funcionarios de la Secretaría de Infraestructura Distrital; fueron supervisores de 5 y 7 convenios respectivamente, que derivaron en la vigilancia a 23 y 47 obras. Esta situación resulta irregular en la medida que los supervisores deben verificar, entre otros, pago de salarios y aporte a seguridad social, correcta ejecución del contrato, cumplimiento de cronograma, atender las solicitudes del contratista, verificar las entregas parciales del contrato, entre otras actividades que ocupan gran cantidad de tiempo.

- **Insuficiencia de garantías acorde a decreto 1082 de 2015.**

Proceso: SA-MC-005-2019 cuyo objeto es "ADECUACIÓN DEL COLISEO DE VOLEIBOL NORTHON MADRID EN EL MARCO DE LOS JUEGOS NACIONALES 2019" fue adelantado por el Instituto Distrital de Deporte y Recreación de Cartagena donde se exigió una garantía de estabilidad de la obra por el 5% del valor del contrato y 3 años de vigencia, lo cual no se ciñe al tiempo mínimo establecido en el decreto 1082 de 2015 que indica que es de 5 años. De igual forma, el 5% establecido corresponden a \$11.587.557, suma que no es suficiente para responder por cualquier dificultad que se presentase en un contrato de \$231.751.147.

- **Interventoría con costos muy por debajo del mercado.**

Proceso: ALC2-MC03-19 para la contratación de la interventoría sobre un contrato de obra en el escenario de fútbol Jaime Morón fue contratado por la Alcaldía Local 2 por un valor inicial de \$60.000.000 y fue adjudicado a la única oferta que se presentó, por \$40.000.000. Este presupuesto incluía dos ingenieros civiles y/o arquitectos, ingeniero especialista agrónomo, ingeniero especialista hidráulico, ingeniero eléctrico, contactor público, asesor siso, ingeniero especialista ambiental y un vigilante, todos los cargos por 3 meses de ejecución de la interventoría. El contrato a vigilar tenía un valor de \$ 5.734.523.681.

c) Recomendaciones

- Exigir todas la garantías necesarias y adecuadas al tipo de proceso que se adelanta, teniendo en cuenta los tiempos y valores mínimos definidos en el decreto 1082 de 2015, y en caso de que no estén acordes a estos estándares, se justifique

técnicamente en qué medida se requiere una mayor o menor protección al objeto del contrato.

- Valorar en debida forma las cargas laborales de los supervisores teniendo en cuenta que la labor de supervisión requiere un análisis técnico, jurídico, económico, financiero que requiere disponibilidad de tiempo de los funcionarios encargados.
- Hacer efectiva las garantías, multas apremiantes, declaratorias de incumplimiento y caducidad en aquellos contratos que por falta de previsión del contratista o por su mala ejecución lo amerite, para así lograr la ejecución de los recursos en los tiempos y condiciones dispuestas.
- Formular procesos contractuales dirigidos a la escogencia de los interventores que respondan de manera adecuada con los precios del mercado y las necesidades que estos tengan para realizar una vigilancia completa a la ejecución de contratos.

## **6. Exigencia de criterios que no aportan calidad a la ejecución del contrato**

### a) Descripción

En los pliegos de condiciones se establecerán condiciones de calidad que permitan definir la oferta más ventajosa para la entidad, de tal forma que la selección del contratista no viene dada por el cumplimiento de los requisitos mínimos, sino por las condiciones adicionales que la entidad defina que aportan calidad a la ejecución de los contratos, estos requisitos a su vez ayudan a disminuir la posibilidad de empate.

### b) Casos

- **Mayor cantidad de refrigerios en capacitaciones.**

Procesos ALC2-LIC16-2019 y SMAC-ALC2-17-19 para adelantar capacitaciones en gestión de calidad con funcionarios de la Alcaldía y miembros del Consejo Local de Planeación, en el cual se estableció como criterio ponderable de calificación que el oferente que ofreciera un mayor número de refrigerios a los mínimos exigidos recibiría puntos por su ofrecimiento. Teniendo en cuenta que el objeto del proceso era capacitar a funcionarios y a la ciudadanía, exigir un mayor número de refrigerios no asegura que se cumpla la labor de mejorar los procesos de gestión de calidad, como si lo hubiera sido, a manera de ejemplo, requerir profesionales que tengan

experiencia en este tipo de capacitaciones, o títulos relacionados con la gestión de calidad.

- **Programa de promoción de hábitos de vida saludable sin unos mínimos estándares que cumplir.**

Proceso SA-UAC-003-2019, para el programa de alimentación escolar de la Alcaldía de Cartagena se estableció como un criterio ponderable de calificación que los interesados ofrecieran capacitar un porcentaje de los beneficiarios del programa en hábitos de vida saludable, solo debiendo definir contenido, metodología, profesionales, material y cronograma, sin embargo la entidad no definió unos criterios mínimos que debe cumplir estas capacitaciones para que tengan el impacto deseado en los beneficiarios, además, la tipología del contrato es suministro, por lo que las capacitaciones no implican que las empresas que prestan estos servicios tengan la capacidad de desarrollar programas de vida saludable para estudiantes.

- **Cámaras de vigilancia para supervisión de obras que no garantizan un control efectivo.**

Proceso CM-UAC-002-2019 y otros para la interventoría de las obras para los Juegos Nacionales 2019 contratadas por la Alcaldía de Cartagena, donde se exigió como criterio ponderable de calificación la instalación de cámaras de vigilancia sin costo adicional que permitiera a cualquier persona supervisar la ejecución del contrato, criterio que no aporta calidad en la medida que unas cámaras de seguridad instaladas de manera permanente no permiten determinar si efectivamente se está cumpliendo un contrato o no, ya que es necesario revisar el pago a seguridad social, cumplimiento de cronograma de actividades (teniendo en cuenta que no todas las actividades pueden ser supervisadas en cámara), que el personal contratado sea el que esté ejecutando el contrato, el tipo de material, entre otros; de tal forma que pudo haberse establecido otro criterio que realmente aportara calidad, o si bien la intención era ser transparentes, pudo exigirse la publicación activa de avances de obra, facturas de materiales, entre otros.

#### c) Recomendaciones

- Conocer a cabalidad la necesidad a satisfacer de tal forma que se puedan exigir criterios ponderables de calificación que aporten calidad a la ejecución del

bien o servicio, sin evitar que estos se vuelvan una limitante a la pluralidad de oferentes.

- Definir con claridad los elementos objetivos a calificar, de tal forma que se reduzca la labor de interpretación del comité evaluador que pueda llegar a implicar una apreciación subjetiva de los mismos.

## **7. Imprecisiones en los cálculos de cantidades de obras, recursos y cronogramas de trabajo.**

### a) Descripción

Las cantidades de obras y recursos, es la cuantificación de todos aquellos materiales, mano de obra, equipos, transporte y demás elementos necesarios para ejecutar las actividades descritas en el proyecto.

Dicho cálculo es uno de los instrumentos esenciales que tiene el planificador de un proyecto, para realizar un cronograma estimado de obra, donde cada actividad y su tiempo de realización está directamente ligada a la magnitud de la tarea y a la cantidad de los recursos (mano de obra, equipos, etc.) para ejecutarla. Todos estos aspectos son influyentes en el precio del proyecto, el cual se ve afectado directamente por el tiempo o plazo de entrega estipulado en el pliego de condiciones de la entidad contratante.

En algunos contratos se han evidenciado imprecisión en las cantidades de obra a contratar, por este motivo los recursos y las cantidades contratadas no satisfacen el cumplimiento en los plazos esperados en el cronograma.

### b) Casos

- **Imprecisión en cálculo de presupuesto que afecta modalidad de contratación y disponibilidad presupuesto.**

Proceso No. SAMC-23-19. el cual fue contratado por la Alcaldía Local 2 de la ciudad de Cartagena para la adecuación de vías. En este proceso se evidenció error en las cantidades de obras descritas por el ítem 1.01 (Localización y replanteo) y 1.02 (Nivelación del terreno), donde se excedía aproximadamente dichas cantidades en un 75% aproximadamente.

Realizar un presupuesto certero, permite a la administración tener una gestión más eficiente de los recursos públicos, puesto que la disposición presupuestal expedida por hacienda distrital permitiría que los recursos estén acorde a los costos del proyecto, sin embargo, que hubiese una sobrestimación del presupuesto causaría que los recursos sobreestimados no pudieran ser usados en otros proyectos o iniciativas que adelante la administración pública. Adicionalmente la Ley 1150 de 2007 en el Artículo 2° establece que la modalidad de selección depende del valor estimado del contrato, como es el caso de la selección abreviada de menor cuantía, que en el caso de Cartagena será de hasta 1,000 salarios mínimos legales mensuales, de tal forma que la imprecisión en los valores del presupuesto puede alterar también la modalidad de selección.

- **Suspensiones de contratos indebidamente justificadas.**

Proceso convenio interadministrativo 001-2017 y convenio interadministrativo 91-2017, hacen parte de la contratación adelantada entre el Distrito de Cartagena y Edurbe durante el año 2017. En el primer convenio la obra fue suspendida el 22 de diciembre de 2017 afirmando la "imposibilidad de acceder a las viviendas beneficiarias de la construcción de las unidades sanitarias, toda vez que las familias así lo requirieron para el goce y disfrute de esta época navideña y de fin de año", mientras que en el segundo convenio la obra fue suspendida el 15 de diciembre de 2017 afirmando que en la fecha "inicia la temporada alta de turismo en la ciudad, lo que implica que se realizarán tours y corredores turísticos en todas las calles del centro histórico, por lo que se requiere que las zonas peatonales estén libres de obstáculos para la libre movilidad de transeúntes y turistas", ambas son situaciones que pudieron ser previstas ya sea consultando con la comunidad o considerando que diciembre es una época de alto turismo, por lo que parece que estas suspensiones obedecieron a eventos distintos o a una falta absoluta de previsión por parte de la entidad pública y de los contratistas.

c) Recomendaciones

- Verificar, previa apertura del proceso, que los materiales y tiempos estimados de ejecución sean posibles de cumplir.
- Estudiar detalladamente el mercado del proceso a contratar, para así lograr que los recursos, equipos y materiales estén ajustados a los valores promedio de

mercado, reduciendo así la incertidumbre en los costos y tiempos e incrementando la eficiente gestión de los recursos.

## **8. Incumplimiento de normas técnicas o requisitos obligatorios para la contratación y/o ejecución.**

### a) Descripción

Las normas son el conjunto de acciones o procedimientos a seguir, para desarrollar una tarea, actividad u estudio de manera segura, confiable, y eficiente, con el fin de obtener resultados que estén acorde a los indicadores de calidad y gestión que hayan sido establecidos.

Dentro de la normatividad que rige los proyectos se destacan dos tipos, las normas legales y las normas técnicas, ambas imperativas en el desarrollo de cualquier gestión administrativa que busque el desarrollo de algún proyecto.

Es importante entonces, considerar las normas como el conjunto reglas y buenas prácticas a desarrollar, lo cual garantiza sin lugar a duda, de ser seguidas fielmente, el éxito de los proyectos. Sin embargo, muchas veces por omisión, desconocimiento o colusión, se planifican y ejecutan proyectos en los cuales no se contemplaron dichas normas.

### b) Casos

#### **- Prevalencia de norma local sobre norma técnica nacional.**

Proceso No. proyecto APP-2019 mediante el cual se buscó contratar una APP para el proyecto Concesión Vial Corredor Portuario de Cartagena. En este proceso se evidenció que la ciclo ruta a construir en la Unidad Funcional 1 del proyecto, no cuenta con los requerimientos mínimos de espaciamiento, establecido en el Decreto 798 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, y la justificación dada por la entidad es que se basaron en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), lo que implica que aparentemente existe una prevalencia entre el POT 2001 del Distrito, sobre norma técnica de 2010 del orden nacional.

- **Ausencia de permisos para ejecutar las obras contratadas.**

Proceso: Convenio interadministrativo CONT-INT-ADM-01 suscrito entre la Alcaldía de Cartagena y Edurbe, para la adecuación de escenarios deportivos, parques y la construcción de un embarcadero marítimo. No obstante, no se contaba con los permisos de la autoridad marítima DIMAR para la realización de esta última obra.

En este mismo caso podemos señalar la contratación de la Alcaldía de Cartagena a Edurbe para la relimpia del caño Juan Angola mediante convenio CONV INTER 001-2018 donde no se contó con permiso de la DIMAR al momento de contratar la obra. Asimismo, el contrato LP-Dadis-001-2014 para la construcción de múltiples centros de salud en el Distrito de Cartagena, el cual no contó con autorización del Ministerio de Salud, así como muchos predios no contaban con la debida titulación ni con los permisos de construcción.

c) Recomendaciones

- Contar con los documentos de carácter legal necesarios para la correcta ejecución del contrato previa apertura de los procesos de contratación o antes de su adjudicación.
- Conocer a cabalidad las normas jurídicas que regulan el bien o servicio a contratar por la entidad pública.

## **9. Contratación inconveniente con Empresa de Desarrollo Urbano**

a) Descripción

La Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar - Edurbe S.A., es una empresa industrial y económica del Estado creada en 1984 mediante el Decreto 7 de 1984, para dar cumplimiento a una serie de obras públicas ordenadas en la ley 63 de 1937, relacionadas con el saneamiento básico de los cuerpos de agua.

Posteriormente, Edurbe tuvo una serie de reformas a su objeto social empresarial, permitiéndole dedicar su accionar no solo a la recuperación sanitaria de Cartagena, sino también a ser administradora y ejecutora de obras de infraestructura, actividad

que hoy en día se ha convertido en la única fuente de recursos de la entidad; con el agravante de que se desdibuja la normatividad de contratación dispuesta en la ley 1150 de 2007 mediante la contratación por convenios interadministrativos que pasan a ser subcontratados por esta entidad a un tercero mediante un régimen especial de contratación que resulta aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado.

En la ejecución de dichos convenios se han podido encontrar diferentes falencias de planeación y cumplimiento de cronogramas, que también requieren ser analizadas para evaluar la eficiencia de la contratación con esta entidad.

b) Casos

- **Celebración de contratos por contratación directa para luego ser subcontratados.**

Desde el año 2017 la Alcaldía de Cartagena y entidades descentralizadas contrataron directamente con Edurbe la ejecución de diferentes obras en la ciudad, situación que se torna irregular en la medida que Edurbe subcontrata estas obras con terceros mediante un régimen especial de contratación, por un valor inferior al que le paga la entidad pública y con unos tiempos de publicidad irrisorios.

De acuerdo a la información reportada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP, en el año 2017 a esta empresa se le entregó la administración de más de \$57 mil millones de pesos, para la ejecución de 30 obras para el Distrito. Estas, tuvieron un promedio de solo 3 proveedores invitados a participar, de los cuales, en promedio, solo 2 se presentaban a los procesos.

La mayoría de los contratos fueron para la ejecución de obras (21), mientras que 5 fueron para consultoría, 3 para interventoría y 1 para mantenimiento. De estos, 23 fueron contratados por la Alcaldía Mayor, 3 por la Alcaldía de la Virgen y Turística, 2 por el EPA, 1 por la Alcaldía Histórica y del Caribe Norte y 1 por la Escuela Taller.

Pese a que Edurbe, según su manual de contratación, puede convocar a través de invitación abierta, cerrada y directa, la modalidad "cerrada", que es la invitación "a dedo" a las empresas que hacen parte de su banco de proveedores, es la más recurrente; solo 1 de los 30 contratos fueron convocados por invitación abierta, y en éste, solo participó 1 proponente.

En el año 2018, esta entidad suscribió con la Alcaldía Mayor un total de 12 convenios interadministrativos por valor de \$69 mil millones de pesos, que se derivaron en 18 subcontratos entre Edurbe y terceros, de estos, en 10 la empresa eligió al subcontratista de manera cerrada.

Finalmente, en el año 2019, solo dos entidades descentralizadas y una alcaldía local contrató con esta entidad, a través de 3 convenios que se derivaron en 3 subcontratos realizados entre Edurbe y particulares, y cuya única modalidad de subcontratación fue la cerrada.

- **Suspensiones de contratos indebidamente justificadas.**

Funcicar a través de Vigila Cartagena pudo establecer que el 65% de los contratos ejecutados por EDURBE en el año 2017 finalizaron fuera de los tiempos inicialmente pactados. Pese a que las suspensiones son una figura legal en la ejecución de un contrato, se identificó que EDURBE suspendió 11 de sus convenios durante el mes de diciembre y los retomó en los primeros meses del 2018, práctica que podría constituir una manera de evadir el trámite de solicitud de vigencias futuras ante el Concejo Distrital.

Por ejemplo, el convenio ALC-LOC-2-CONV-INT-001-2017 para construcción y adecuación de escenarios deportivos, inició su ejecución en el mes de septiembre y fue suspendido el 27 de diciembre de 2017, argumentando que la comunidad del barrio Los Cerezos había solicitado cambios en las cantidades de obras. Sin embargo, no se adjuntó constancia de dicha solicitud ni tampoco hubo modificatorios al contrato luego que se retomó el 29 de enero de 2018.

Otro ejemplo es el convenio interadministrativo 001 de 2017 para instalar 100 unidades sanitarias en viviendas rurales de la localidad 2, que inició ejecución en noviembre y se suspendió el 22 de diciembre argumentando que no podían ingresar a las viviendas a realizar los trabajos por las festividades de fin de año. Esta situación denota que la administración no tuvo en cuenta que las festividades de diciembre podrían afectar el desarrollo de las obras.

- **Costos de intermediación.**

Un aspecto que resulta inconveniente para el Distrito en su relación contractual con Edurbe, es que termina pagando más de lo que realmente cuesta el contrato,

dejándole unas utilidades por intermediación a esta empresa que subcontrata por un valor inferior.

En el año 2017, el Distrito habría perdido o dejarse de ahorrar 3 mil millones de pesos por usar a Edurbe como intermediaria para ejecutar obras. Para obtener este dato tomamos una muestra de solo 7 contratos interadministrativos celebrados y su respectivo subcontrato. Con estos 2 valores se realizó una resta simple:

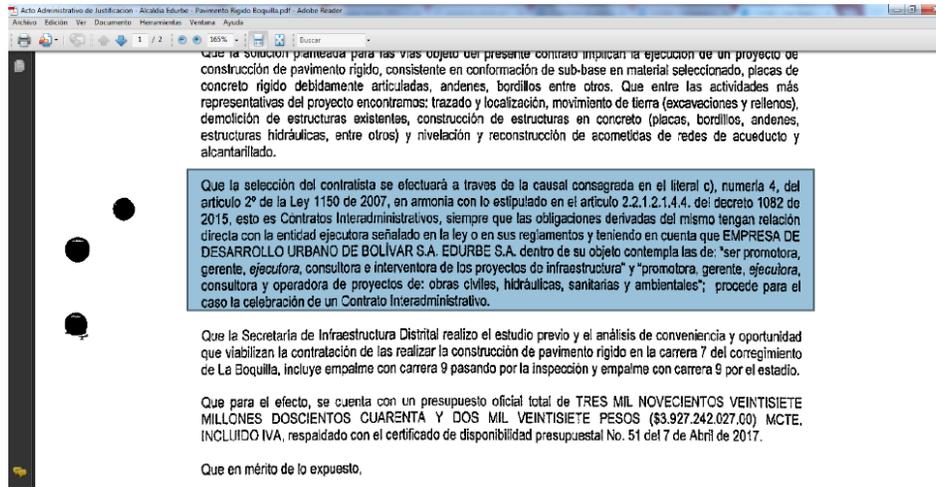
Valor que pagó el Distrito a Edurbe por dichas obras	– (menos)	Valor que terminó pagando Edurbe a un tercero por ejecutarlas.	= (igual)	Dinero que queda en Edurbe por servir de intermediario en la ejecución de las obras.
--	--------------	--	--------------	--

**- Actos administrativos de justificación débiles e insuficientes.**

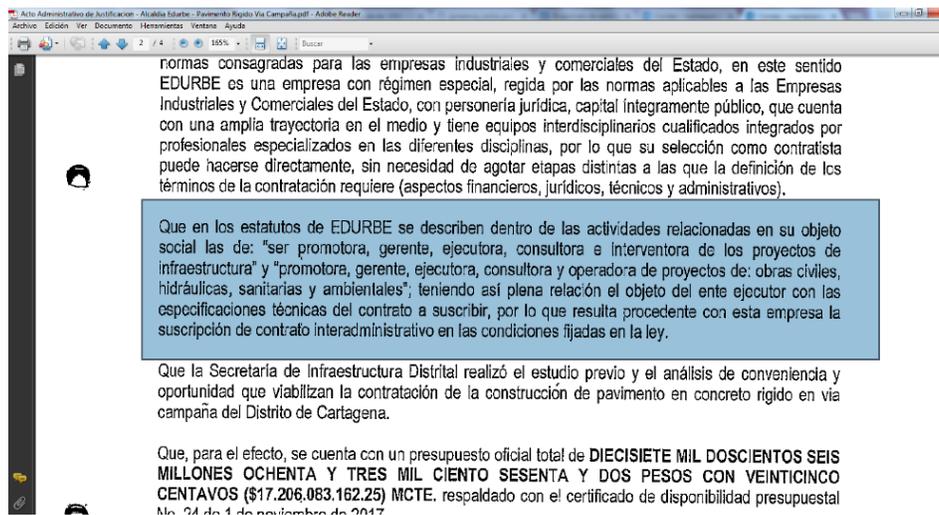
Los actos administrativos de justificación son una obligación para toda la contratación directa de las entidades públicas, y lo que pudimos identificar en los procesos observados, es que estos no argumentan de manera amplia, técnica y jurídica, las motivaciones del Distrito para no utilizar otra modalidad de selección y contratar directamente con Edurbe.

En las gráficas se puede observar, a manera de ejemplos, que el Distrito utiliza de forma recurrente dos motivos, uno jurídico y otro técnico. El jurídico está soportado en que la ley 1150 permite la contratación directa cuando se trata de convenios interadministrativos, y el técnico señala que Edurbe puede contratar dichas obras, puesto que su objeto social es “gerenciar, ejecutar o administrar obras”.

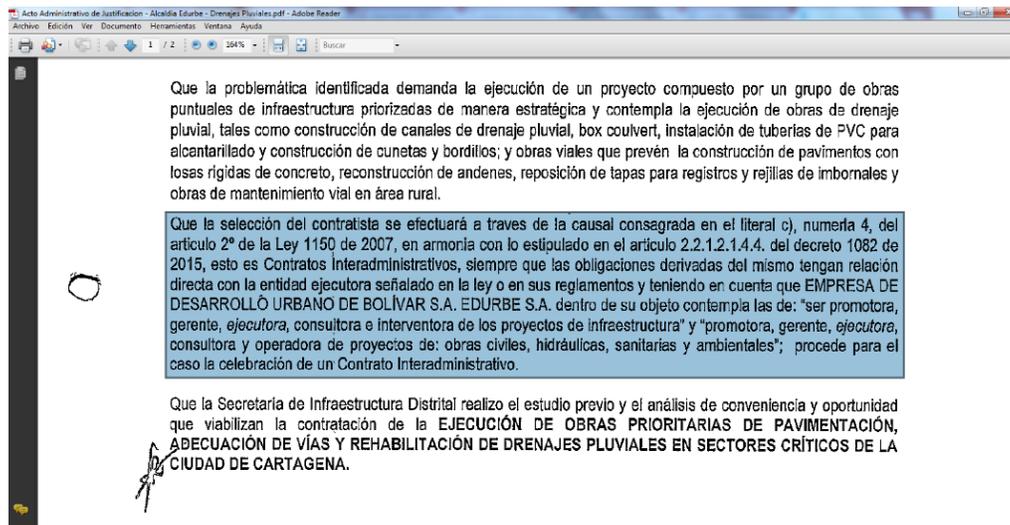
**Gráfica 1.** Acto Administrativo de Justificación de contrato para pavimento rígido en La Boquilla.



**Gráfica 2.** Acto Administrativo de Justificación de contrato pavimento rígido Vía Campaña



**Gráfica 3.** Acto Administrativo de Justificación de contrato limpieza de canales



Adicionalmente, existen casos referenciados en otras prácticas señaladas en este documento, tales como:

- **Ausencia de permisos para ejecutar las obras contratadas.**

Proceso: Convenio interadministrativo CONT-INT-ADM-01 y convenio CONV INTER 001-2018.

- **Cambio de la modalidad de selección que limita la pluralidad de oferentes.**

Procesos: LP-UAC-004-2018, LP-UAC-005-2018, LP-UAC-006-2018, LP-UAC-007-2018, LP-UAC-008-2018, SA-MC- UAC-003-2018, fueron procesos que la alcaldía intentó contratar mediante licitación pública y selección abreviada, pero estos fueron descartados meses después para ser contratados directamente por la figura de convenios interadministrativos con Edurbe S.A.

### c) Recomendaciones

- Sanear financieramente a Edurbe de tal forma que pueda dedicar todos sus esfuerzos al cumplimiento de su objeto misional.
- Reestructurar el objeto social de la entidad para que se dedique a asuntos relacionados con la prospectiva del desarrollo urbano de la ciudad.

- Actualizar el manual de contratación a fin de fortalecerla especialmente en el cumplimiento del plan de compras, términos de publicidad, régimen contractual, modalidades de selección de contratistas, entre otros.

## OBSTÁCULOS Y RETOS EN EL EJERCICIO DE VEEDURÍA

Entre los obstáculos al trabajo de Vigila Cartagena identificados se encuentran aquellos relacionados con la calidad deficiente de la información oficial. En cuanto a lo publicado en SECOP es común encontrar errores en los valores de contratos reportados, nombres de contratistas distintos a los del contrato o contratos reportados como “convocados” pero que al revisar aparecen “celebrados”.

Por su parte, se presentan retrasos e insuficiencia en la información solicitada vía derecho de petición, e incongruencia entre la información publicada en SECOP y la reportada vía derecho de petición.

En la etapa precontractual se han identificado obstáculos como la no respuesta de las observaciones presentadas a procesos y el difícil acceso a las ofertas económicas (folios de 1000 páginas o más).

También representan bloqueos al ejercicio de Vigila la poca efectividad de los órganos de control con respecto a medidas preventivas y el desconocimiento en materia de contratación pública por parte de quienes ejercen control político en la ciudad, pese a que el programa es referencia para estos últimos, no dimensionan los alcances de las presuntas irregularidades detectadas.

Adicionalmente, Vigila Cartagena ha recibido ataques por parte de pseudo veedores en audiencias de los procesos contractuales y en la misma línea se llevó a cabo una campaña de desprestigio en redes sociales, portales web y WhatsApp para afectar reputación de la dirección ejecutiva del programa, al igual que ataques a los aportantes. Los medios virtuales también han sido utilizados para bloquear la participación de Vigila en ciertos espacios e incluso se recibió una denuncia penal ante la Fiscalía por injuria, pese a que el programa no tiene responsabilidad.

Garantizar la sostenibilidad financiera del programa aún sigue siendo un reto a pesar de la ampliación de las formas de recaudo de donaciones hacia medios digitales.

## ¿QUÉ HEMOS LOGRADO DESDE VIGILA CARTAGENA?

Habiendo identificado riesgos y prácticas de corrupción, las actuaciones preventivas para proteger la inversión pública es el objetivo principal de Vigila Cartagena. En dos años de trabajo, el programa ha logrado incidir desde las instancias de control ciudadano e institucional en busca de mejorar la transparencia y eficiencia de la inversión pública local.

En cuanto al mejoramiento en las prácticas de contratación de la administración, hoy se puede decir que con Vigila Cartagena **se está logrando que más proponentes puedan acceder a la contratación pública**. Esto se evidencia en el **aumento del número de proponentes en licitaciones públicas**: en 2017, en promedio se presentaban 2 proponentes a las licitaciones; y para el 2018 vimos un aumento a 3 proponentes.

También, lo demuestra el comportamiento de la **participación de proponentes en contratos por modalidades competitivas** como mínimas cuantías, subastas y licitaciones públicas: en el 2017, el 54% de los procesos donde había competencia, se presentó un único proponente; en el 2018, se redujo al 49%, es decir, 5 puntos porcentuales. Algunas acciones claves realizadas para este fin han sido la difusión de ofertas de contratación pública en las redes institucionales de Funcicar, la participación en audiencias de aclaración de pliegos y adjudicación de contratos para lograr procesos más justos, y la presentación de observaciones a pliegos de contratos.

Asimismo, hay **acciones de la Administración** que son resultado del trabajo de Vigila Cartagena por el fortalecimiento institucional como los **ajustes de pliegos de contratos y de la forma de contratar**. Ejemplo de esto son las circulares internas que ha emitido la Unidad Asesora de Contratación del Distrito acogiendo recomendaciones relacionadas con capacitar a todas las unidades internas de contratación en SECOP II y garantizar la publicidad de su actividad contractual.

Otros ejemplos de incidencia son casos como la licitación del Estadio Jaime Morón en el marco de los Juegos Nacionales, que fue descartada, ajustada y abierta nuevamente acogiendo recomendaciones y alertas de Vigila.

Igualmente, la ampliación de plazos de la convocatoria para el Programa de Alimentación Escolar 2019 luego de las observaciones que se presentaron desde el

programa, sobre debilidades de los pliegos de esta licitación. En este caso, ante la ausencia de proponentes en el proceso, se procedió a contratar a través de la bolsa mercantil y Vigila Cartagena fue invitado por el alcalde a conocer las etapas y garantías de la contratación mediante esta figura. También se logró que fueran acogidas por parte de la Alcaldía las recomendaciones sobre dar mayor visibilidad al proceso de contratación a través de sus redes sociales.

El **aumento del rigor técnico en algunos procesos contractuales** ha sido otro resultado del trabajo de Vigila que se evidencia en la suspensión que ordenó la Procuraduría General del convenio Edurbe-Distrito para obras en el caño Juan Angola por no contar con los requerimientos técnicos de ley, tras la alerta emitida por Vigila Cartagena.

Gracias a las recomendaciones del programa, la administración ha **implementado estrategias de acceso a la información en convocatorias y audiencias de contratación**, como las infografías de la Alcaldía con convocatorias de contratación del PAE y la transmisión vía streaming de audiencias de adjudicación de la Gobernación para obras de los Juegos Nacionales.

Igualmente, **a partir de irregularidades identificadas**, Vigila Cartagena ha tenido incidencia en **decisiones de la Administración para salvaguardar la integridad pública**, una de las cuales fue retirar del cargo a la anterior Secretaria de Infraestructura, en parte, por las alertas emitidas por Vigila que involucran presunto detrimento patrimonial en la construcción de 3 parques de la ciudad.

El programa de control social preventivo ha conquistado la confianza de los **entes de control y estos, priorizan sus investigaciones**. Vigila ha sido citado a 19 mesas de trabajo para aporte de datos a investigaciones abiertas, ha presentado 12 denuncias, y se evidencia el impacto de sus alertas emitidas, como lo fue la intervención de la Procuraduría en el **cambio de modalidad de contratación de “convocatoria cerrada” a “convocatoria abierta” del macroproyecto de Protección Costera**, y la acción preventiva iniciada por la Procuraduría a raíz de nuestras alertas sobre presuntas irregularidades en un proceso de contratación de la Alcaldía Local 2 para capacitaciones sobre gestión de calidad que incluía un pasadía a una isla privada.

Por otro lado, Vigila Cartagena se ha convertido en una **acción colectiva de ciudad** con aportes de 28 empresas y 114 personas naturales. Hoy la ciudad encuentra en

el programa un centro de información confiable y oportuna sobre la contratación del Distrito, llegando a **consolidarla y visibilizarla** en 8 informes y más de 500 piezas de comunicación difundidos en canales propios y redes sociales, y más de 400 apariciones en medios de comunicación.

A raíz de esto, se ha alcanzado también mayor cualificación de los ejercicios de control social de la ciudadanía, que a partir de hechos y datos técnicos **presentan denuncias por su propia iniciativa** y le exigen a los gobernantes y entes de control mayor calidad en la inversión pública tal como lo hizo el presidente de un sindicato de la Alcaldía, quién a partir de información publicada por Vigila radicó una denuncia ante la Personería Distrital.

La gestión de Vigila Cartagena ha generado confianza en **diferentes sectores, que se sienten respaldados en el cuidado de lo público**: líderes y comunidades solicitan seguimiento a contratos, visitas de campo a obras inconclusas o de mala calidad, han prestado su acompañamiento para denunciar irregularidades encontradas, e incluso buscan capacitación en el modelo de investigación de Vigila. En ese mismo sentido, una Institución Educativa Oficial solicitó seguimiento a un proceso de contratación que abrió, para evitar incurrir en fallas técnicas o de transparencia.

En cuanto a movilización ciudadana, Vigila Cartagena ya supera las tres mil personas formadas en mecanismos de lucha y desnaturalización de la corrupción. Con las comunidades se trabajó en la Formulación del Plan de Desarrollo Ambiental del Caño Juan Angola, y se ofrecen espacios de capacitación en control social para líderes y miembros de instancias de participación ciudadana, como Juntas de Acción Comunal y Consejos Territoriales y Locales de Planeación.

En tiempo preelectoral, se promovió el voto informado partiendo del contexto actual de la contratación, y por su parte, a los candidatos a la Alcaldía de Cartagena y Gobernación de Bolívar se les entregó material para elaboración de programas de gobierno que incluyó propuestas y recomendaciones en materia de transparencia, buen gobierno, calidad de la inversión, gestión del desarrollo local y Fortalecimiento de la gestión fiscal, un documento construido en alianza con el Consejo Gremial de Bolívar, el Banco de la República seccional Cartagena, Cartagena Cómo Vamos, Función Pública y la Universidad Tecnológica de Bolívar.

## ¿QUÉ HEMOS HECHO DESDE VIGILA CARTAGENA?

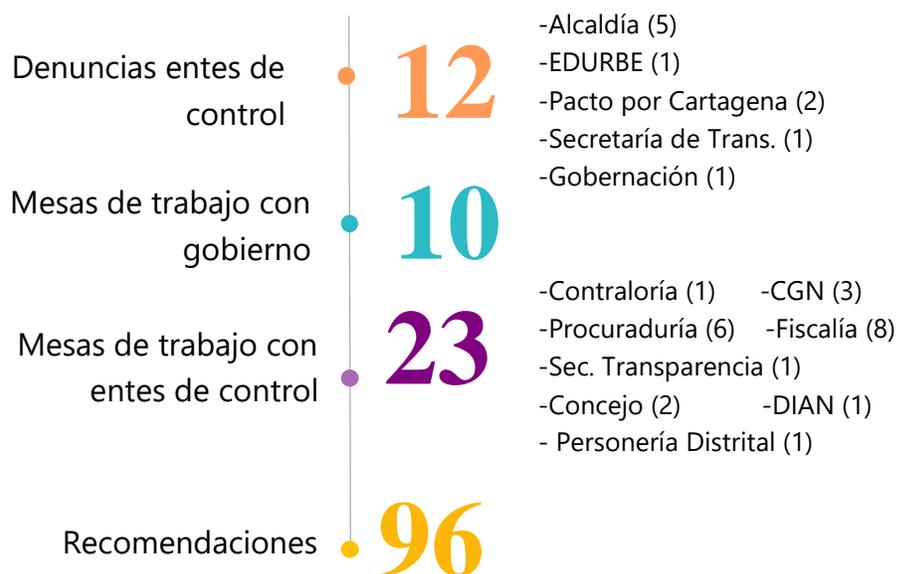
### CONTRATACIÓN



### COMUNICACIONES Y MOVILIZACIÓN



### INCIDENCIA



## ¿QUÉ HEMOS HECHO DESDE VIGILA CARTAGENA?

### INFRAESTRUCTURA

- Visitas a campo **13**
- Obras Northon Madrid (2).
  - Prueba de conocimiento aspirantes Contralor/a.
  - Cancha de Santa María.
  - Parque Flor del Campo.
  - Parque del Pozón.
  - Parque Olaya Sect. 11 de nov.
  - 7 Escenarios deportivos Juegos Nacionales.

### CUALIFICACIÓN DEL PROGRAMA

- Mesas de trabajo con **expertos** **8**
- Ingeniero J. E. Rizo, Espitia.
  - Érica Martínez.
  - Rafael Vergara.
  - Conversatorio con Luis J. Garay (macrocorrupción).
  - 1era sesión con C. de Expertos.
  - Reunión con gerente e investigadores del Banco de la Rep.
  - Presentación Informe Edurbe.