

CIRCULAR No. 21 de 2021

(27 de octubre de 2021)

PARA: RECTORAS, RECTORES, COORDINADORES Y DOCENTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL DISTRITO, DIRECTORES LOCALES, PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL NIVEL INSTITUCIONAL.

DE: SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

FECHA: 27 DE OCTUBRE DE 2021

ASUNTO: BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL CON CARGO A LOS RECURSOS ADMINISTRADOS EN LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS.

La Subsecretaría de Gestión Institucional en el marco del apoyo, orientación y asesoría a la gestión contractual que realizan los Directivos Docentes Ordenadores del Gasto de los Fondos de Servicios Educativos, junto con sus equipos de trabajo, recoge en la presente Circular las definiciones y recomendaciones que unifiquen los criterios en cuanto a la aplicación de las normas en materia contractual y generen mecanismos de buenas prácticas que redunden en la mejora de la gestión que se adelanta en las Instituciones Educativas Distritales.

La gestión contractual que se realiza con recursos públicos es un instrumento para el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Por ello, esta actividad es regulada por los principios que rigen la función administrativa y la gestión fiscal, que buscan adoptar medidas encaminadas a garantizar, en primer lugar, el interés general, y, en segundo, la adecuada inversión de los recursos públicos.

En el artículo 13 la Ley 1150 de 2007 señaló:

*“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, **aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal** de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”* (negritas fuera de texto)

Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se regirán por las reglas de la contratación estatal (Estatuto General de Contratación), teniendo en cuenta su valor y naturaleza, y las circunstancias en las que se celebren.

Así las cosas, para la materialización de los principios en la gestión contractual que adelantan las Instituciones Educativas Distritales con el Régimen Especial de Contratación (cuantía inferior a 20 S.M.M.L.V.) se emiten las siguientes orientaciones:

1. DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN.

La planeación es parte fundamental en los procesos de contratación y el deber ser, a realizar por todas las Instituciones Educativas que pretenden desarrollar y adquirir sus necesidades, esto les permite organizar, analizar y ejecutar de manera idónea y oportuna los recursos públicos.

Para iniciar cualquier proceso de contratación se debe determinar los lineamientos que permitan que la contratación satisfaga la necesidad que la originó, y, por tanto, el interés general que la motiva, impactando favorablemente la misión de la I.E.D y a su comunidad académica.

Dicho lo anterior, es importante tener en cuenta las siguientes orientaciones a fin de garantizar el cumplimiento de los procedimientos y etapas necesarias en un proceso contractual:

1.1. Registro de las necesidades en el Plan Anual de Adquisiciones: Antes de iniciar cualquier proceso de contratación es importante verificar que el objeto a contratar se encuentre debidamente planeado; esta planeación se debe encontrar registrada en el instrumento denominado “Plan Anual de Adquisiciones”, a partir del cual se realiza una proyección de necesidades durante un período fiscal, soportada en el presupuesto asignado para la financiación de las necesidades de bienes, obras y servicios de la I.E.D.

Es competencia del Consejo Directivo aprobar el Plan Anual de Adquisiciones propuesto por el Rector o Director Rural que contemple la contratación de los bienes, obras y servicios que requiera el establecimiento educativo y que faciliten su funcionamiento (artículo 2.3.1.6.3.5 núm. 7º del Decreto 1075 de 2015)

El diligenciamiento del Plan Anual de Adquisiciones- PAA se debe realizar en el formato dispuesto por la Agencia Nacional para la Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”.

La publicación del PAA se realiza en la plataforma de SECOP I, a más tardar el 31 de enero de cada vigencia¹. Se recomienda ver la guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones establecida por Colombia Compra Eficiente: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_pla_n_anual_adquisiciones.pdf

Asimismo, atendiendo a la Ley de Transparencia de la Información Pública, la publicación del PAA deberá surtirse en la página electrónica de la I.E.D. y, además, la página deberá disponer del link que remita a la publicación existente en la plataforma del SECOP I.

¹ Artículo 74 Ley 1474 de 2011.

El PAA debe ser actualizado por lo menos una vez antes del 31 de julio de cada anualidad, no obstante, podrá ser modificado cuando así se disponga, a fin de incorporar nuevas necesidades de bienes, servicios u obras que a juicio de la I.E.D. se requieran para la adecuada prestación del servicio educativo. También se podrá eliminar aquellas necesidades programadas que ya no sean requeridas. Cada modificación del PAA se constituye en una nueva versión que debe ser publicada en la forma ya indicada.

1.2. Estructuración de estudios previos: Los estudios previos son el conjunto de documentos que soportan el análisis previo de la conveniencia, pertinencia y oportunidad de la adquisición del bien, obra o servicio; además en ellos se deja constancia del trámite de las autorizaciones y las aprobaciones previas necesarias para la contratación.

Los estudios previos deben ser elaborados antes de la iniciación del proceso de selección (es decir antes de la invitación pública) y garantizan, además, los principios de selección objetiva, transparencia y responsabilidad en la gestión contractual.

Los aspectos **mínimos** que se deben tener en cuenta en la estructuración de los mismos son:

- a) La justificación de la necesidad;
- b) El objeto a contratar y el alcance de las actividades a desarrollar;
- c) Las especificaciones técnicas, de calidad y oportunidad;
- d) El análisis económico que soporte el estudio de mercado;
- e) La modalidad de contratación;
- f) Las autorizaciones previas;
- g) Los criterios que serán utilizados para seleccionar y evaluar las ofertas presentadas y;
- h) El análisis de riesgos

También, se podrán incorporar todos aquellos aspectos que la I. E. D. considere necesarios y que garanticen la selección de la propuesta más favorable para la institución.

En relación con las autorizaciones previas, es preciso recordar que para la adquisición de algunas necesidades debe obtenerse el concepto y aprobación de áreas del nivel central de la SED (ejemplo para la adquisición de computadores la Dirección de Dotaciones Escolares debe dar aprobación sobre las especificaciones). Se recomienda establecer contacto con el área del nivel central con afinidad temática al bien, obra o servicio que requiere la I.E.D. de manera que pueda dar la orientación técnica respectiva.

Pueden acudir como apoyo al nivel central de la SED, de acuerdo con los sectores más relevantes, así:

Bien, Servicio u Obra	Áreas que pueden brindar apoyo
Mantenimiento de instalaciones físicas, hidráulicas, eléctricas; obras públicas	Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos
Bienes o servicios relacionados con comunicaciones, informática, tecnológicos, libros.	Oficina Administrativa de REDP, Subsecretaría De Calidad y Pertinencia y Dirección De Ciencias, Tecnologías y Medios Educativos

Bien, Servicio u Obra	Áreas que pueden brindar apoyo
Bienes relacionados con la misión del colegio o elementos de bioseguridad	Dirección de Dotaciones Escolares Dirección de Talento Humano
Transporte o Tienda Escolar	Dirección de Bienestar Escolar
Desinfección, desratización, poda, lavado de tanques, arrendamientos	Dirección de Servicios Administrativos Dirección de Talento Humano (Sobre condiciones del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo)

En el sitio dispuesto en la INTRASED se encuentran para consideración formatos dispuestos de estudios previos según el tipo de bien, servicio u obra a celebrar (<https://www.educacionbogota.edu.co/intrased/servicios-intrased/>)

1.3. Los Estudios de Mercado y Análisis del Sector: Los estudios de mercado y análisis del sector hacen parte elemental de la etapa previa a la invitación a presentar ofertas. En este documento la I.E.D. registra las actividades que se requieren para la adquisición del bien o servicio, con el fin de establecer y analizar las especificaciones técnicas, comerciales, económicas y de orden legal (ej. tarifas, permisos, autorizaciones) de lo que se requiere contratar, para satisfacer de la forma más favorable las necesidades de la Institución de acuerdo con las tendencias y condiciones del mercado.

Pasos básicos sugeridos para hacer un estudio de mercado:

- Definir la necesidad que la I.E.D. pretende satisfacer con la contratación del bien y/o servicio, u obra requerida (atendiendo los lineamientos de orden institucional establecidos para la adquisición de bienes, servicios y obras);
- Analizar todas las variables externas que dependen de los entornos económicos, legales, socio/culturales, técnicos y tecnológicos del mercado;
- Contar con los estudios previos ya mencionados;
- Tramitar las autorizaciones previas o las directrices técnicas previas, en los casos en los que por la naturaleza del objeto a contratar se requieran. Dichas autorizaciones y directrices técnicas deberán ser emitidas previamente para poder dar inicio al estudio de mercado;
- Definir de forma clara, concreta, realista y cuantificada las especificaciones técnicas y económicas del bien y/o servicio requerido, de acuerdo con la necesidad. (¿Qué queremos adquirir? detallar punto por punto las características técnicas que se requieren);
- Detallar las obligaciones precisas y completas que deban cumplir los posibles proveedores tales como: el plazo, el lugar o lugares de ejecución o de entrega, cantidades, servicios de instalación, mantenimiento, servicios conexos, garantía comercial, documentos entregables, condiciones de pago, entre otras, así como todas aquellas especificaciones que puedan tener incidencia en la determinación del precio del bien y/o servicio, o la obra.

Para complementar la estimación del valor comercial del bien, servicio u obra requeridos, se podrá hacer uso de herramientas adicionales tales como:

- Anteriores contrataciones de la I.E.D o de otras instituciones cuyo objeto sea similar a aquel para el cual se requiere el estudio de mercado;
- Consulta previa de páginas Web de proveedores de los bienes o servicios requeridos;
- Precios o tarifas reguladas, cuando a ello haya lugar.

El objetivo es que la I.E.D. conozca, compare y analice las condiciones, características y tendencias del mercado para la adquisición de un determinado bien, obra o servicio.

Como insumos de análisis para el estudio de mercado se recomienda obtener varias cotizaciones del mercado que contemplen la necesidad de la I.E.D., con ello se garantiza conocer la realidad del mercado respecto de la necesidad y soportar el valor a contratar.

En ocasiones, no obstante la solicitud de cotizaciones al mercado, éstas no son obtenidas, en este caso excepcionalmente podrán utilizarse otros insumos para el estudio de mercado y de sector relacionados con procesos similares como por ejemplo estudios de procesos anteriores de la I.E.D, con las debidas actualizaciones económicas (IPC, por ejemplo); estudios de mercado de otras I.E.D; adquisiciones registradas en SECOP o consultar el Sistema de Información y Reporte Empresarial de la Superintendencia de Sociedades - SIREM.

De toda la gestión de la I.E.D para obtener las cotizaciones como la información tenida en cuenta para el estudio de mercado y análisis del sector debe quedar registro en el expediente precontractual.

Estos estudios o análisis deberán por lo menos identificar los siguientes elementos:

- La necesidad para el respectivo contrato;
- La opción del régimen contractual y de la modalidad;
- Las calidades, especificaciones, características y demás cantidades del bien, obra o servicio a adquirir;
- El estudio de costos, valores y alternativas de los precios del mercado;
- La disponibilidad de los recursos presupuestales;
- La existencia de la disponibilidad de proveedores en el mercado y de los procedimientos, trámites y requisitos que deberá cumplir el futuro contratista.²

Se recomienda verificar la guía establecida por Colombia Compra Eficiente para las instituciones con Regímenes Especiales de Contratación: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_quia_regi_men_especial.pdf

² ANEXO CIRCULAR CONJUNTA No. Elaboró: MLCC Página 1 de 46 - RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE NO SE RIGEN POR EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.4. La Matriz de Riesgo: En ella se debe incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación que adelanta la I.E.D.

Para el efecto se sugiere consultar el siguiente enlace del Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, a fin de elaborar la matriz de riesgos para sus procesos de selección:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_riesgo_web.pdf

2. DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

Uno de los principios de la función administrativa es el de transparencia y la principal aplicación del principio se concreta en la selección de los contratistas, en la cual se ubican los procedimientos administrativos que, en todos los casos, deben edificarse sobre las bases de:

- la igualdad respecto de todos los interesados;
- la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas;
- la garantía del derecho de contradicción;
- la publicidad de las actuaciones;
- la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta;
- la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la I.E.D.

Cuando la necesidad que se quiere contratar con cargo a los recursos del Fondo de Servicios Educativos corresponde a una cuantía inferior a los 20 S.M.M.L.V, deberá realizarse conforme a las reglas del Consejo Directivo plasmadas en el respectivo Acuerdo donde adoptó el Manual de Contratación.

La invitación pública a presentar ofertas consolida la información de los estudios y documentos y su publicación permite, en condiciones de igualdad y libre concurrencia, la presentación de las ofertas de los interesados en el proceso.

La libre concurrencia plantea que se garantice la igualdad de aquellos que, contando con las condiciones necesarias para contratar con la I.E.D (financieras, técnicas, de experiencia, jurídicas, entre otras), presenten ofertas en el trámite del proceso de selección. Cabe recordar que si bien la I.E.D. tiene la facultad de establecer los requisitos de verificación y ponderación de los ofrecimientos, también debe ejercerla en el marco de la responsabilidad que implica el cumplimiento de la función pública, es decir, debe efectuar un análisis que le permita señalar las exigencias para participar y resultar adjudicatario de un contrato, con miras a garantizar la idoneidad del contratista y la favorabilidad de la oferta, pero siempre de forma sustentada y apegada a los principios constitucionales que rigen esta actividad.

Se recomienda fijar plazos razonables para el desarrollo de cada una de las etapas de la invitación pública. Esto incluye, los términos para la respuesta a observaciones a las condiciones de la invitación; para la presentación de la oferta; el término para subsanar por

parte de los oferentes aquellos defectos de la oferta que sean objeto de habilitación del proponente; y el término para presentar observaciones al informe de evaluación de las ofertas.

Aunado al mecanismo que se tenga dispuesto en el Manual de Contratación adoptado por el Consejo Directivo, la publicidad de la información de los procesos de contratación que se adelanten por la I.E.D. debe, oportuna y proactivamente, realizarse en la plataforma de SECOP I. La Circular No. 16 de 2020 expedida por la Subsecretaría de Gestión Institucional se aborda en extenso las condiciones cómo debe cumplirse la publicidad, se puede consultar en el siguiente enlace:

https://buscador.educacionbogota.edu.co/GestionNormatividad_SPO/Buscador/FindIt/busqueda?q=%2A&pagenum=1&start=0&type=load

3. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

Como se ha expuesto, los principios constitucionales tienen expresiones claras y concretas en la gestión contractual de las I.E.D., sin importar su régimen legal.

Una de las evidencias de este principio, es la realización de las labores de seguimiento de la debida ejecución del contrato celebrado como producto de la invitación publicada. La supervisión consiste en el seguimiento al cumplimiento del objeto del contrato; es ejercida por el funcionario designado por el ordenador del gasto.

Esta vigilancia tiene como objetivo proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción, identificar las circunstancias que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato y tutelar la transparencia de la actividad contractual; y debe ejercerse para el caso de las I.E.D., a través de un supervisor.

En este sentido, le corresponde al supervisor en representación de la I.E.D. velar por el cumplimiento estricto de las obligaciones financieras, económicas, técnicas y legales derivadas del contrato a cargo del contratista, para lo cual deberá tener en cuenta, en lo pertinente, lo establecido en el Manual de Contratación, la invitación pública, los estudios y documentos previos y la oferta aceptada.

Las actividades esenciales a tener en cuenta en la gestión de la supervisión son:

- Verificar el estado financiero y contable del contrato y dejar registro del mismo;
- Supervisar y ejecutar las actividades administrativas necesarias para el manejo y ejecución del contrato;
- Determinar el cumplimiento de las especificaciones técnicas emanadas del objeto contratado;
- Solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual;
- Mantener informado al ordenador del gasto, 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.

Se sugiere consultar la página de Colombia Compra Eficiente, la cual cuenta con la “*Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales*”, que le permitirán tener en cuenta los criterios para los supervisores que se encarguen de la vigilancia de la ejecución de los contratos, a través del siguiente enlace:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_supervision_interventoria.pdf

Por otra parte, todas las actuaciones y documentos generados durante las fases precontractual, contractual y postcontractual, configuran el respectivo expediente como parte integral del contrato y tienen carácter vinculante en la relación del negocio jurídico negocial. Se reitera la necesidad que desde la supervisión del contrato se consolide las evidencias de la ejecución del contrato (informes, actas, constancias de pago, etc.); se diligencien de forma completa y correcta los formatos dispuestos para la gestión de la supervisión y, en general, se dé cumplimiento a las orientaciones desde el punto de vista del proceso de gestión documental.

Es por ello, que tanto la documentación publicada en el SECOP I como los documentos en físico, debe encontrarse congruente dentro del expediente contractual de cada proceso.

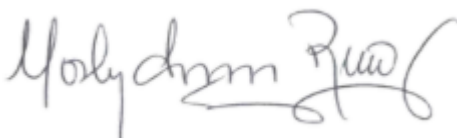
Corresponderá también a la supervisión, realizar la liquidación del contrato objeto de seguimiento. Para la liquidación del contrato deberán tenerse en cuenta las siguientes actividades y plazos que se contabilizan una vez terminado el plazo de ejecución establecido en el contrato, así:

ACTIVIDAD	PLAZO PARA REALIZARLA	DESCRIPCIÓN
Liquidación bilateral o de mutuo acuerdo	Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de terminación del plazo de ejecución contractual	<p>Consiste en suscribir un acta por las partes del contrato (ordenador del gasto de la I.E.D. y contratista), en la que se establecen las condiciones de la contratación y la forma en que se cumplieron las obligaciones pactadas. Se establece el estado financiero y de pagos del valor del contrato.</p> <p>Además, deberá ser avalada por quién ejerció la labor de supervisión.</p>
Liquidación unilateral	Se cuenta con dos (2) meses para realizarla, una vez vencido el plazo para la liquidación de mutuo acuerdo (4 meses), o antes si el contratista manifiesta la voluntad de no firmar el acta de liquidación	<p>Mediante un acto administrativo (resolución) expedido por el ordenador del gasto se plasman las mismas condiciones descritas en la liquidación de mutuo acuerdo.</p> <p>Además, deberá mencionarse lo actuado frente al contratista para lograr la liquidación de mutuo acuerdo y la causa por la cual no se pudo hacer la liquidación consensuada.</p>
<p>Cualquier inquietud en relación con el trámite de liquidación, pueden solicitar asesoría a la Dirección de Contratación.</p> <p>Es importante dejar la salvedad que legalmente, si realizada la gestión para la liquidación se vencieran los plazos mencionados, se podrá dentro de los dos años siguientes liquidar de forma bilateral o unilateral por la I.E.D.</p>		

En el sitio dispuesto en la INTRASED se encuentran para consideración modelos de actas de liquidación que les puede ser de utilidad para la función. (<https://www.educacionbogota.edu.co/intrased/servicios-intrased/>)

La Secretaría de Educación del Distrito, a través de la Subsecretaría de Gestión Institucional, se encuentra al servicio de todo el personal participe en la contratación de los Fondos de Servicios Educativos, de manera que podamos aportar en la eficacia, transparencia y optimización de la gestión contractual, brindando una excelente prestación del servicio educativo de nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes estudiantes de las Instituciones Educativas Distritales.

Cordial saludo,



NASLY JENNIFER RUIZ GONZÁLEZ

Subsecretaria de Gestión Institucional

NOMBRE	CARGO	LABOR
Elda Francy Vargas Bernal	Directora de Contratación	Elaboró y Aprobó
Sandra Patricia Arciniegas Villalobos	Contratista	Elaboró