



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Carlos

I-2016-29812

MEMORANDO

PARA: ADRIANA MARIA GONZALEZ MAXCYCLAK
Subsecretaria de Acceso y Permanencia ✓

KAREN EZPELETA MERCHAN
Directora de Contratación

DE: JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

FECHA: 19 de mayo de 2016

ASUNTO: INFORME FINAL VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO AL ACUERDO MARCO DE PRECIOS
No. SED-AMP-DSA-004-2016

Respetada Subdirectora y Directora:

Como es de su conocimiento, la Oficina de Control Interno, en desarrollo de las funciones asignadas en la Ley 87 de 1993 y en cumplimiento de la vigilancia del correcto ejercicio de la actividad contractual, conforme a lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, adelantó la verificación y seguimiento del Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

El resultado de la evaluación fue comunicado con el Oficio I-25121 de 27/04/2016, por medio del cual se remitió el Informe Preliminar, a fin de que se diera respuesta al mismo en un término no mayor a cinco (5) días.

Ahora bien, como quiera que vencido el plazo para formular observaciones al Informe Preliminar las áreas con posibilidad de hacerlo guardaron silencio, circunstancia que se explicaría en tanto ningún hallazgo se formuló en concreto al proceso auditado, no se requerirá plan de mejoramiento.

Lo anterior sin perjuicio de la recomendación que se realice una estricta vigilancia a la ejecución de las órdenes de compra, en especial en lo que hace relación a la calidad de los bienes contratados por la SED y ofrecidos por los proveedores.

La rigurosa vigilancia, que estará a cargo de la firma auditora (1) y/o del área responsable de la supervisión de la compra (2), esta última opción en el supuesto de estarse frente a los

Ps. G S
20/5/2016
1102

Sep.
Gesthor



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

reglamentado en el numeral 10.3 del MANUAL INTEGRADO DE CONTRATACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO (publicado en ISOLUCION), obedece a que entre el presupuesto dispuesto por la SED (\$71.813.486.382.00) y el monto por el que finalmente se adjudicó la compra (\$48.488.809.715.79), existe una diferencia a favor de la entidad calculada en un 32.48% frente al valor estimado inicialmente (\$23.324.676.667).

Lo anterior per se –no- constituye ninguna irregularidad, sin embargo, se estima que una diferencia de \$23.324.676.667 entre lo inicialmente planeado y lo finalmente contratado hacen estar vigilantes a la calidad de los insumos que se destinaran al cumplimiento de las órdenes de compra.

Cordialmente,

MARIA LUCY SOTO CARO

Jefe Oficina de Control Interno

Preparó: Carlos Acosta Moreno
Profesional Oficina de Control Interno

Anexo: Informe Final referido en 7 folios



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO A:

Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

Fecha: 19-05-2016

Código:

Página: 1 de 7

Versión: 1

OBJETIVO: Evaluar el cumplimiento de las leyes, normas y políticas en materia contractual, para lo cual se realizara la verificación, seguimiento y las recomendaciones si fuesen necesarias.

ALCANCE: La verificación y seguimiento se realizará en el proceso asignado desde la etapa precontractual hasta su adjudicación.

Profesional Asignado: CARLOS ACOSTA MORENO

Inicio Verificación y Seguimiento		Fin de la Verificación	
Fecha y Hora:	22-02-2016	Fecha y Hora:	22-04-2016
Lugar:	SED	Lugar:	SED

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar el proceso en sus etapas en cumplimiento del cronograma publicado en el SECOP.
2. Evidenciar las posibles desviaciones en el proceso observado, generando las recomendaciones al área responsable.

METODOLOGIA

Para el desarrollo del plan de verificación y seguimiento se adelantarán las siguientes actividades:

1. Desarrollar el plan de verificación y seguimiento.
2. Analizar la información suministrada por las áreas involucradas.
3. Verificar el cumplimiento del principio de publicidad en la página de contratación SECOP

CRITERIOS

- Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) en particular su artículo 65, en virtud del cual a la Oficina de Control Interno le corresponde diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación del proceso contractual y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten en las etapas contractuales, sin que tal labor signifique un trámite aprobatorio a la gestión administrativa.
- Ley 87 de 1993 (normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado)
- Ley 1150 de 2007 (medidas para la eficiencia y la transparencia)
- Ley 1474 de 2011 (medidas administrativas para la lucha contra la corrupción)
- Decretó 330 de 2008 (funciones de la Secretaría de Educación del Distrito)
- Página del Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP-
- Resolución 1333 de 2014 (Manual de Contratación de la Secretaria de Educación del Distrito)
- Decreto 1537 de 2001 (Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993)
- Decreto 1082 de 2015 (Decreto compilatorio de normas reglamentarias sobre contratación estatal)

1. MARCO NORMATIVO

El servicio de aseo y cafetería puede ser esquematizado de tal manera que su prestación puede estar definida por elementos comunes. Esta propiedad de identidad es de la que trata el literal a)



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO A:

Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

Fecha: 19-05-2016

Código:

Página: 2 de 7

Versión: 1

del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007¹, al establecer que la escogencia del contratista será a través de la modalidad selección abreviada, en “aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual”²

Ahora, entre las nueve causales de la modalidad selección abreviada se encuentra “La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos”

Y estos bienes y servicios con características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, conforme a la Ley 1150 de 2007, “deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de **subasta inversa** o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de **acuerdos marco de precios** o de procedimientos de adquisición en **bolsas de productos**” (Negrilla fuera de texto para resaltar)

2. ACUERDOS MARCO DE PRECIO

La auditoría estima que sobre la información disponible acerca de Acuerdos Marco de Precios – AMP-, entre las mejores ilustraciones se encuentra la que hace Colombia Compra Eficiente en su página web³, motivo por el cual en el actual acápite el informe se basará en la misma, citando en lo pertinente lo enseñado en tal dirección electrónica.

Definición, beneficios y fundamento legal

El Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Por lo general, los compradores se vinculan a un AMP mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo.

Los Acuerdos Marco de Precios también son una herramienta para producir economías de escala, para incrementar el poder de negociación del Estado y para compartir costos y conocimientos entre las diferentes agencias o departamentos del Estado.

¹ “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”

² Ibidem

³ SECOP, {en línea}, Disponible en la Web: http://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/acuerdos_marco_0.pdf



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO A:

Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

Fecha: 19-05-2016

Código:

Página: 3 de 7

Versión: 1

Los beneficios de la aplicación de los Acuerdos Marco de Precios son:

- Reduce el número de procesos de contratación.
- El Estado actúa como un único comprador, unificando términos y condiciones para el suministro de bienes y servicios para el Estado.
- Permite a la entidad manejar inventarios con mayor flexibilidad.
- Libera tiempo de la entidad contratante, el cual podrá destinar al cumplimiento de la misión de la entidad Estatal.
- Ayuda a obtener mayor valor de los recursos públicos.

El fundamento normativo del Acuerdo Marco de Precios es la Ley 1150 de 2007, pero el diseño, organización y celebración del mismo fue asignado a Colombia Compra Eficiente, de conformidad con el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011.

Estructura e implementación del AMP

Conforme a la página web de SECOP, en el Acuerdo Marco de Precios hay dos tipos de transacciones: 1. Operación principal y 2 Operación secundaria.

- En la operación principal, Colombia Compra Eficiente debe identificar los bienes y servicios de características uniformes y de común utilización, que deben ser objeto de un Acuerdo Marco de Precios; a su vez, debe estudiar el mercado correspondiente, teniendo en cuenta la oferta nacional e internacional, así como la demanda de tales bienes y servicios por parte de las entidades públicas; y, finalmente, asegurarse que el interés de estas sean objeto de un Acuerdo Marco de Precios.

Colombia Compra Eficiente debe entonces adelantar un proceso de contratación para seleccionar al proveedor o proveedores de los bienes o servicios objeto de un Acuerdo Marco de Precios. Esta labor la realiza por medio de una campaña de comunicación para que las entidades públicas conozcan los Acuerdos Marco de Precios establecidos, así como los bienes y servicios objeto de estos acuerdos.

Se destaca de la operación principal, que Colombia Compra Eficiente no ejecuta recursos públicos con la firma del Acuerdo Marco de Precios; no requiere de un Certificado Presupuestal (CDP) para suscribir un Acuerdo Marco de Precios; y es el administrador del AMP.

Los Acuerdos Marco de Precios son de uso obligatorio para las entidades de la rama ejecutiva del poder público, en el Orden Nacional, que están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sin perjuicio de que los Organismos Autónomos y las Ramas Legislativa y Judicial, así como las Entidades Territoriales, puedan adherir a estos Acuerdos.

- La operación secundaria es la transacción realizada por la entidad pública compradora, que inicia con la identificación de una necesidad y la decisión de efectuar un gasto para satisfacerla. Antes



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO A:

Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

Fecha: 19-05-2016

Código:

Página: 4 de 7

Versión: 1

de adquirir bienes y servicios de características uniformes, la entidad estatal debe verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios para ese bien y/o servicio. Si existe, debe suscribirlo enviando para el efecto una comunicación a Colombia Compra Eficiente y poner la orden de compra en los términos establecidos en el Acuerdo Marco de Precios.

3. ACUERDO MARCO DE PRECIOS SED-AMP-DSA-004-2016 cuyo objeto consiste en LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO INTEGRAL DE ASEO Y CAFETERÍA PARA LAS SEDES EDUCATIVAS DEL DISTRITO, PARA LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS Y LA SEDE CENTRAL DE LA SED

La SED resolvió hacer uso para la vigencia 2016 de la misma figura contractual que empleo en el año 2015. No fue viable la adición del AMP 2015 por cuanto la SED lo incremento en tal cuantía que resultaba inviable hacerlo para la vigencia 2016, debiendo observar el Parágrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993⁴.

Cronograma del SED-AMP-DSA-004-2016

- El 6 de enero de 2016, mediante Resolución 006, la Secretaría de Educación de Bogotá delegó a la Subsecretaría de Gestión Institucional la competencia en materia precontractual, contractual y pos contractual para el proceso AMP- DSA-004-2016
- El 14 de enero de 2016, mediante Oficio I-1899, la Dirección de Servicios Administrativos – DSA- remitió a la Dirección de Contratación los documentos previos relativos al proceso de prestación del servicio integral de aseo y cafetería por catálogo de AMP. (SOC, CDP, Estudio Previo, Anexo Técnico y demás anexos)
- El 26 de enero de 2016 la SED presentó la solicitud de cotización a través de la plataforma de Colombia Compra Eficiente
- El 5 de febrero de 2016 se cerró la presentación de cotizaciones
- El 8 de febrero de 2016, mediante correo institucional, el Director de Servicios Administrativos conformó el Comité Evaluador para el proceso AMP-DSA-004-2016, integrado por 5 contratistas y 1 funcionaria pública.
- El 11 de febrero de 2016, mediante Oficio 8002, la DSA remitió a la Oficina de Apoyo Contractual el informe del Comité Evaluador sobre el proceso AMP-DSA-004-2016, informando la metodología que empleó para la evaluación del proceso y el resultado del mismo, es decir, la selección de los proveedores con los que se deberían suscribir las órdenes de compra.

La metodología de selección de los proveedores empleada por el Comité Evaluador de la DSA tuvo en consideración el menor valor, el cumplimiento cualitativo de lo requerido por la SED y la no superación de 3 grupos por cada proveedor. Verificados estos requisitos se determinaron los proveedores de la SED

Se destacan los siguientes datos:

⁴ La norma señala: “Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales”



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO A:

Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

Fecha: 19-05-2016

Código:

Página: 5 de 7

Versión: 1

- Objeto: prestación del servicio integral de aseo y cafetería para las sedes educativas del Distrito, para las áreas administrativas y la sede central de la SED
- Modalidad de selección: Abreviada por AMP.
- Presupuesto oficial: \$71.813.486.382.00 pesos M\Cte
- Grupos: la ejecución del contrato se subdividió en 12 grupos zonales, "a fin de simplificar y controlar la prestación del servicio"
- Vigencia de las órdenes de compra: del 15/02/2016 al 31/10/2016. La vigencia del AMP se extiende hasta el 31 de octubre de 2016.
- Número de cotizaciones recibidas: 15. Cabe señalar que es obligación de cada uno de los 15 proveedores que conforman el AMP hacer una cotización a la solicitud de bienes y servicios que ingresó la SED al portal Colombia Compra Eficiente; una vez recibidas las cotizaciones la SED definirá los proveedores con el menor valor y que cumplen los demás requisitos establecidos. La SED cuenta con 5 días calendario siguientes a la recepción de las cotizaciones para expedir las órdenes de compra, las cuales deberán indicar su vigencia. Deberá contarse con un CDP para colocarse la orden de compra, el cual deberá cubrir el valor del servicio integral de aseo y cafetería. El ordenador del gasto de la SED debe aceptar o rechazar la solicitud de compra y la aceptación constituye la orden de compra, lo que equivale al contrato entre el proveedor y la SED.
- Fecha de emisión de las órdenes de compra: 17 de febrero de 2016
- Proveedores del AMP seleccionados por la SED: fueron seleccionado 12 proveedores para 12 grupos, sin que un proveedor pudiese obtener más de 3 grupos, así:

No de colegios	Presupuesto Oficial	Proveedor	Valor adjudicado
79	\$8.920.776.650.00	Unión Temporal Ladoinsa 2014	\$5.939.085.756.08
81	\$7.789.276.506.00	Unión Temporal Ladoinsa 2014	\$5.164.566.315.91
119	\$7.270.533.981.00	Unión Temporal Ladoinsa 2014	\$4.839.157.090.21
62	\$7.175.104.190.00	Cleaner S.A.	\$4.856.633.574.06
65	\$6.739.438.240.00	Cleaner S.A.	\$4.555.492.977.14
68	\$5.831.785.689.00	Cleaner S.A.	\$3.940.339.089.39
64	\$5.336.673.850.00	GYE Grupos y Estrategias S.A.S.	\$3.664.408.745.96
67	\$5.223.166.920.00	Brillaseo S.A.	\$3.548.056.626.85
52	\$5.182.846.223.00	Brillaseo S.A.	\$3.547.487.796.32
50	\$4.496.750.865.00	Brillaseo S.A.	\$3.077.848.148.38
39	\$4.004.526.609.00	GYE Grupos y Estrategias S.A.S.	\$2.722.386.256.92
31	\$3.842.606.659.00	GYE Grupos y Estrategias S.A.S.	\$2.633.346.338.56
totales	\$71.813.486.382.00		\$48.488.809.715.79

- El 15 de febrero de 2016 se hizo la solicitud de orden de compra
- El 17 de febrero de 2016 se efectuó el registro de la orden de compra y se hizo el registro presupuestal



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO A:

Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

Fecha: 19-05-2016

Código:

Página: 6 de 7

Versión: 1

4. OBSERVACIONES

De conformidad con la información recopilada por la auditoría, resulta evidente que la escogencia de los proveedores para la prestación del servicio integral de aseo y cafetería en la SED hasta el 31 de octubre de 2016, a través de la modalidad selección abreviada – Acuerdo Marco de Precios-, permite que en efecto puedan adelantarse procesos simplificados que garanticen la eficiencia de la gestión contractual, como lo pretende expresamente el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Convendría que en lo sucesivo la SED continuara adoptando la figura del Acuerdo Marco de Precios para la contratación del servicio de aseo y cafetería, a no ser que nuevos fundamentos llevaran a estimar mejores opciones las otras 2 formas de contratación, esto es, subasta inversa y bolsas de productos, tarea realmente difícil si se decide tener en cuenta los notables y relevantes resultados que deja ver la práctica administrativa.

Por otro lado, la auditoría hace saber su observación sobre la diferencia resultante entre el presupuesto oficial disponible para sufragar el servicio integral de aseo y cafetería por los meses del año 2016 y el que finalmente fue asignado, pues de un total de \$71.813.486.382.00 se adjudicaron \$48.488.809.715.79, presentándose un ahorro para la SED de \$23.324.676.667 pesos M\Cte, en términos porcentuales un 32.48% menor del valor estimado inicialmente por la entidad. Esta situación hace necesario recomendar una estricta vigilancia del cumplimiento de la ejecución del contrato por parte de los proveedores, en especial en la calidad de los bienes requeridos por la SED, ya sea por intermedio de la auditoría o por el área responsable de la supervisión.

5. RIESGOS

Los riesgos que advierte la auditoría están directamente relacionados con la observación, a saber:

- Que las características de los bienes y servicios acordados con los proveedores pudieran ser de menor o distinta calidad a la exigida y requerida por la SED, en particular cuando la disposición presupuestal inicial para la contratación haya sido inferior en un 32% frente al presupuesto finalmente asignado.

6. RESPUESTA AL INFORME PRELIMINAR

El 27 de abril de 2016, mediante Oficio I-25171, la Oficina de Control Interno comunicó a la Subsecretaría de Acceso y Permanencia y a la Dirección de Contratación los resultados del proceso de auditoría contenidas en el respectivo –Informe Preliminar-, señalando a la vez que “en el evento de tener observaciones y soportes que sustenten algún cambio al (...) informe preliminar, se requiere que sean enviadas antes de los cinco (5) días hábiles posteriores a su entrega y en caso de no allegarse ninguna aclaración, se entenderá por aceptado y quedará en firme el mismo para elaborar el correspondiente plan de mejoramiento, el cual se requiere que sea consolidado con la coordinación de la Oficina de Apoyo Precontractual”



ALCALDIA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
Secretaría
EDUCACIÓN

INFORME FINAL DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO A:

Acuerdo Marco de Precios No. SED-AMP-DSA-004-2016

Fecha: 19-05-2016

Código:

Página: 7 de 7

Versión: 1

Ahora bien, como quiera que vencido el plazo para formular observaciones al Informe Preliminar las áreas con posibilidad de hacerlo guardaron silencio, circunstancia que se explicaría en tanto ningún hallazgo se formuló en concreto al proceso auditado, no se requerirá plan de mejoramiento.

Lo anterior sin perjuicio de la recomendación que se realice una estricta vigilancia a la ejecución de las órdenes de compra, en especial en lo que hace relación a la calidad de los bienes contratados por la SED y ofrecidos por los proveedores.

La rigurosa vigilancia, que estará a cargo de la firma auditora (1) y/o del área responsable de la supervisión de la compra (2), esta última opción en el supuesto de estarse frente a lo reglamentado en el numeral 10.3 del MANUAL INTEGRADO DE CONTRATACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO (publicado en ISOLUCION), obedece a que entre el presupuesto dispuesto por la SED (\$71.813.486.382.00) y el monto por el que finalmente se adjudicó la compra (\$48.488.809.715.79), existe una diferencia a favor de la entidad calculada en un 32.48% frente al valor estimado inicialmente (\$23.324.676.667).

Lo anterior per se –no- constituye ninguna irregularidad, sin embargo, se estima que una diferencia de \$23.324.676.667 entre lo inicialmente planeado y lo finalmente contratado hacen estar vigilantes de la calidad de los insumos que se destinaran al cumplimiento de las órdenes de compra.

Elaborado por: CARLOS FERNANDO ACOSTA MORENO

Firma:

Aprobado por: MARÍA LUCY SOTO CARO

Firma: