



MEMORANDO

Bogotá, D.C.

PARA: JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Alcalde Local de Rafael Uribe Uribe (E)

DE: DIRECCIÓN DE CONTRATACIÓN

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto en relación con el contrato de prestación de servicios No. 087 de 2016, suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local y la Fundación Otro Rollo Social, según radicado No. 20176820012973 del 15 de septiembre de 2017, el cual fue radicado en esta Dirección el día 21 de septiembre de 2017.

Cordial saludo estimado Alcalde Martínez,

En atención al memorando radicado bajo el número del asunto, y en cumplimiento de la Directiva 012 de noviembre 11 de 2016, suscrita entre el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno, una vez efectuada la revisión de la solicitud de concepto jurídico, esta Dirección se pronuncia en los siguientes términos, teniendo en cuenta para el efecto lo señalado en el literal m) del artículo 25 del Decreto Distrital No. 411 del 30 de septiembre de 2016, así:

1. RESPECTO AL CASO CONCRETO Y SU DESARROLLO

A través del oficio de la referencia, la Alcaldía Local a su cargo solicitó pronunciamiento en relación con la posibilidad de modificar y aclarar el contrato de prestación de servicios CPS-087-2016, celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe y la Fundación Otro Rollo Social, cuyo objeto según la cláusula primera del contrato en cuestión, consisten en desarrollar procesos que fortalezcan los encuentros y comités comunitarios de seguridad y convivencia, campañas de prevención del delito e iniciativas de recuperación de espacios públicos y resolución de conflictos en la Localidad.

En coherencia con la solicitud, el Fondo de Desarrollo Local informa las siguientes particularidades a tener en cuenta:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500413223

Fecha: 28-09-2017



I. Recursos que se pretenden Liberar:

En el componente No. 10 denominado *"campana de prevención"*, (actividades de educación, prevención y control desarrolladas en la Estación de Policía Rafael Uribe Uribe), se liberaría todo excepto el recurso de veinte millones de pesos (\$20'000.000) M/cte., previsto para plegables que será sujeto de traslado al componente No. 6 denominado *"proceso de formación a escuela comunitaria"*.

En este ítem argumenta el Fondo que el mismo se pretende liberar, teniendo en cuenta la siguiente motivación;

"Debido a que el componente plantea la realización de cinco (5) jornadas en colegios de la localidad y que a partir de allí será la policía la encargada de realizar las siguientes jornadas a cada una de las 23 instituciones restantes de la localidad, por tanto, el cumplimiento de la obligación acorde al presupuesto invertido en los objetos para la realización de las jornadas, no sería responsabilidad directa del operador. Lo que nos conduce a determinar que el valor que se invierte no se justifica para 5 jornadas, ya que el operador no podrá garantizar la realización y el desarrollo de las restantes porque recaería la obligación en un tercero, en este caso la Policía Nacional." (Cursiva por fuera del texto original)

En el componente no. 9 denominado *"campana de prevención"* (marcación de vehículos), se liberarían, las siguientes actividades: a) ítem de juego de plantillas abecedario y numérico metálicas presupuestado en tres millones quinientos mil pesos (\$3'500.000) M/cte., b) ítem de dotación, vestido de protección para sand blasting (escafandra, pechera guantes) presupuestado en setecientos mil pesos (\$700.000) M/cte.

En este ítem argumenta el Fondo que el mismo se pretende liberar, teniendo en cuenta la siguiente motivación;

"Debido a que el contratista ejecuto el componente sin utilizar la máquina marcadora del fondo, ya que esta no ha surtido el proceso de comodato a la policía Nacional, por tal razón se hizo una contratación a todo costo con un experto en el tema, sin que fuese necesario utilizar el rubro respectivo para los ítems mencionados." (Cursiva por fuera del texto original)

En el componente No. 5 denominado *"transformación de sub comités a frentes de seguridad ciudadana"*, se liberaría en su totalidad, siendo importante precisar que el mismo se encuentra presupuestado en cuatrocientos dieciocho millones ochocientos cuarenta y ocho mil pesos (\$418'848.000) M/cte. 13



En este ítem argumenta el Fondo que el mismo se pretende liberar, teniendo en cuenta la siguiente motivación;

"Se pretende liberar el total de los ítems que integran el componente, los mismos corresponden al evento de reconocimiento de los frentes de seguridad en la localidad, "debido a que los beneficiarios manifiestan el diagnostico de este mismo componente su temor a dicho evento, dado que se genera una identificación a los líderes de seguridad de la localidad, por lo cual pondría en riesgo su integridad física." (Cursiva por fuera del texto original)

En el componente No. 3 denominado *"fortalecimiento de juntas zonales"*, se liberarían los pendones con información del cuadrante (instalación incluida 70 cms de alto por 1 metro de ancho en banner policromía), el cual se encuentra presupuestado en siete millones veinte mil pesos (\$7'020.000) M/cte.

En este ítem argumenta el Fondo que el mismo se pretende liberar, teniendo en cuenta la siguiente motivación;

"(...) ya que la información contenida en el mismo se encuentra registrada en las 390 placas a instalar en este mismo componente." (Cursiva por fuera del texto original)

II. Recursos que se pretender trasladar:

Del componente No. 10 en lo referido al ítem de plegable, tamaño oficio en tres cuerpos full color, papel propalcote 115 gramos, 4 referencias diferentes según aeniz técnico presupuestado en veinte millones de pesos (\$20'0000.000) M/cte.

En este ítem argumenta el Fondo que el mismo se pretende trasladar, teniendo en cuenta la siguiente motivación;

"Debido a que la inversión realizada por el contrato en material POP para apoyo a las actividades de la Policía fue alto; además la información que se consignaría en el plegable es referente a las multas incluidas en el código de policía, de tal medida que para la ejecución del contrato se hace necesario la impresión de los códigos de Policía" (Cursiva por fuera del texto original)

Del componente No. 6 el ítem de cartilla del proceso que recoja los 7 módulos 120 páginas, impresas en bond 75 gramos 1x1 tinta tamaño carta portada en propalcote de 240 gramos pegado al lomo. La cuál será entregada una a cada frente de seguridad, presupuestado en cuatro millones cuatrocientos mil pesos (\$4'400.000) M/cte.



En este ítem argumenta el Fondo que el mismo se pretende trasladar, teniendo en cuenta la siguiente motivación;

"Debido a que se presupuestaron 400 cartillas y el número de beneficiarios de la escuela es de 2.800, por tanto, se decide invertir este rubro para la elaboración de códigos de policía que se utilizara como material pedagógico en la escuela." (Cursiva por fuera del texto original)

Los anteriores recursos se pretenden trasladar al componente No. 6 denominado *"proceso de formación a escuela comunitaria"* para ser incluidos en dos ítems nuevos los cuales serían:

Refrigerio ligero, jugos naturales envasados en tetra pack, con acompañamiento, cotizado valor total en siete millones ochocientos mil pesos (\$7'800.000) M/cte.

Código de policía tipo bolsillo (media carta abierto), con caratula plastificada full color, hojas papel bond a una sola tinta, inserto de la ruta de atención, imagen del proyecto y la bandera como logos institucionales, cotizado valor total en dieciocho millones quinientos sesenta mil pesos (\$18'560.000) M/cte.

En estos dos puntos de nuevos ítems, la interventoría argumenta su aprobación indicando que:

"Teniendo en cuenta la reciente aplicación del código de policía, se hace necesario socializar con la comunidad su contenido para efecto de lo cual es pertinente contar con material suficiente para el conocimiento y utilización de todos los beneficiarios que se especifican en la solicitud y que fueron dados a conocer en comité técnico."

Igualmente, en lo que respecta a la inclusión de refrigerios, esta solicitud se encuentra justificada desde el punto de vista técnico, debido a las jornadas de ocho horas que deben atender los participantes." (Cursiva por fuera del texto original)

III. Lo que se pretende aclarar:

En el oficio remitido su Despacho señala que a través de la modificación que se busca confeccionar, se pretende aclarar que la conformación de los frentes de seguridad deben ser liderados directamente por la Policía Nacional, de ahí que la responsabilidad del contratista se circunscribe a la entrega de la documentación respectiva necesaria para llevar a buen término dicha conformación; la solicitud



consiste en "aclarar el componente No. 4 denominado *"Instalación de los sistemas de Alarmas Comunitarias"*, dentro del mismo contrato 087-2016.

Lo anterior teniendo en cuenta que, debido a que el anexo técnico plantea para este componente, el diagnóstico de los puntos críticos, la instalación de las alarmas y a su vez lo siguiente *"Teniendo en cuenta la actividad anterior, luego de escogidos los 54 puntos de instalación y de conformados el mismo número de Frentes de Seguridad, el asociado deberá asegurar:"*

En este contexto, el Fondo de Desarrollo Local aclara que la creación de los frentes de seguridad es una labor única de la Policía Nacional por lo que el contratista tan solo recogerá los documentos pertinentes para tal creación de cada uno de los frentes y se los entregará a la policía para que esta entidad determine y ejecute la creación de los frentes de seguridad y convivencia según sus propios parámetros.

Finalmente se indica por parte del Fon de Desarrollo Local que, el contratista entregará las 54 alarmas a la comunidad bajo la figura de comodato entre la Administración Local y las Juntas de Acción Comunal correspondientes a los puntos priorizados de instalación de las alarmas.

Dicho lo anterior y evidenciada la solicitud presentada por su Despacho, en el siguiente acápite se efectuará el análisis respectivo de la modificación y aclaración proyectada, teniendo en cuenta para dichos efectos lo señalado por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

1. RESPECTO A LAS RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR ESTA DIRECCIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA REVISIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Respecto a la solicitud elevada por el Fondo de Desarrollo Local, esta Dirección iniciará las consideraciones respectivas indicando que los contratos estatales, como es el caso del que es objeto de este memorando, son confeccionados para ser cumplidos en sus prestaciones mutuas, lo cual a primera vista implican que los mismos no pueden ser modificados.

No obstante aquella regla, respecto a la inmutabilidad de los negocios jurídicos estatales, resulta ser relativa en la medida en que las modificaciones introducidas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500413223

Fecha: 28-09-2017



respondan a garantizar, en el caso de estos contratos, la finalidad pública inmersa en ellos.

En este contexto, es válido afirmar que la actividad de la administración está determinada por la realización de los fines que le son propios, no sólo en cuanto a los genéricos del Estado, sino de aquellos concretos que le son asignados a cada estructura pública. Así, la contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto a la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo.

Bajo la premisa ya desarrollada, se podrá señalar que la mutabilidad de los contratos estatales, resulta ser un instrumento del que gozan las entidades públicas, como es el caso del Fondo de Desarrollo Local, de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

Estas modificaciones resultan ser introducidas a los contratos estatales por regla general de mutuo acuerdo, respecto de lo cual, es importante señalar que, estas modificaciones requieren una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes.

Ahora bien, en lo que respecta a la solicitud específicamente esta Dirección se pronuncia en los siguientes términos:

1.1. EN CUANTO A LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN QUE PRETENDE LIBERAR Y TRASLADAR RECURSOS ECONÓMICOS

En lo que respecta a la solicitud de modificación que pretende liberar y trasladar recursos económicos del contrato inicialmente pactado, se tiene que de la documentación allegada se lee que con aquella se reduciría el contrato en setenta y seis millones novecientos ochenta y ocho mil pesos (\$76.988.000) M/cte., siendo el valor del contrato posterior a la celebración de la modificación propuesta de novecientos ochenta y tres millones ciento setenta y seis pesos (\$983.176.000) M/cte.

Respecto a esta modificación esta Dirección considera importante que el Fondo

✓ Al respecto confróntese el concepto con radicado No. 1.952 del 13 de agosto de 2009, expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. C.P. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

Edificio Liévano
Calle 11 No. 8 -17
Código Postal: 111711
Tel. 3387000 - 3820660
Información Línea 195
www.gobiernobogota.gov.co

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500413223

Fecha: 28-09-2017



de Desarrollo Local establezca si las modificaciones contractuales que se buscan introducir en el respectivo contrato estatal, no afecta la ejecución del contrato y las obligaciones inicialmente pactadas, dado que a pesar de existir la posibilidad de modificar los contratos del Estado, ello resulta viable en la medida en que a través de ellos se garanticen los fines estatales inmersos en aquellos negocios jurídicos.

Adicionalmente a lo ya señalado, es importante que se tenga en cuenta que durante la ejecución de los contratos del Estado resulta, como se dejó visto anteriormente, plausible que los mismos sean modificados, para lo cual creemos, se requiere de la existencia de hechos y situaciones ciertas que hagan necesario las modificaciones propuestas, pero que además las mismas resulten posteriores a la planeación y delimitación del objeto convenido.

En coherencia con la recomendación efectuada, es importante recordar que la labor del interventor es precisamente de conformidad con la Ley (Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011) proteger los intereses inmersos en la contratación, a través del seguimiento a la ejecución del contrato, lo cual implica necesariamente pasar por el tapiz de aquel participe de la actividad contractual, todo suceso, hecho o solicitud que pueda afectar el contrato público y su cumplimiento, esto con el fin de tener su concepto y/o posición sobre él.

Por lo anterior y pese a que en la solicitud existe prueba de la justificación y visto bueno tanto del interventor del contrato, como del apoyo a la supervisión que avalan la misma, esta Dirección recomienda elaborar nuevamente la justificación definiendo las condiciones en las cuales se suscribiría esta modificación, desarrollando entre otros aspectos, la forma en que se van a incluir nuevas actividades y elementos a cada uno de los componentes, puesto que por ejemplo, en la inclusión de nuevos refrigerios no es clara la forma en que se taso el valor de cada uno de ellos, por cuanto se indica que el valor de este ítem será tomado del valor económico presentado en la oferta económica por el proponente en el proceso de selección, pero que el mismo es más económico por tratarse de un refrigerio ligero.

Respecto a lo anterior, esta Dirección procedió a efectuar la revisión del proceso de selección y la respectiva propuesta económica del proponente ganador² y al respecto no se detalla aquella particularidad, siendo importante aclarar aquella afirmación en la justificación de la modificación.

² <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165320>



1.2. EN CUANTO A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN CONTRACTUAL

Como ya viene de desarrollarse en este documento, existe la posibilidad de modificar los contratos inicialmente pactados, para lo cual se requiere del cumplimiento de las particularidades antes señaladas. En este contexto, se encuentra que la segunda solicitud del Fondo de Desarrollo Local se encuentra encaminada a modificar el contrato de prestación de servicios No. 087 de 2016, suscrito con la Fundación Otro Rollo Social, a fin de aclarar que la conformación de los frentes de seguridad deben ser liderados directamente por la Policía Nacional, de ahí que la responsabilidad del contratista se circunscribe a la entrega de la documentación respectiva necesaria para llevar a buen término dicha conformación.

Respecto a aquella pretensión esta Dirección nuevamente solicita y recomienda efectuar la revisión de la justificación que busca soportar la modificación pretendida, puesto que de la lectura de los documentos precontractuales como el pliego de condiciones del proceso de selección y la misma minuta contractual³, el contratista no sólo posee la obligación de conformar los frentes de seguridad, sino además otras en relación con aquellos frentes, las cuales resultan importante establecer cómo serán cumplidas, tal y como lo establecen las obligaciones especiales del contratista y las actividades descritas en el componente No. 4.

Finalmente en lo que respecta a la solicitud, esta Dirección sugiere que el Fondo efectúe la revisión de las condiciones pactadas en el contrato, específicamente en lo referente a las obligaciones del contratista, el plazo, el valor del contrato y su forma de pago, pues tal como fueron pactadas estas cláusulas, es posible que con la suscripción de estas modificaciones aquellas condiciones deban ser ajustadas.

De lo anteriormente expuesto corresponde al Fondo de Desarrollo Local evaluar y decidir acerca de tener en cuenta o no, las sugerencias plasmadas en el presente documento, antes de celebrar las respectivas modificaciones, esto de conformidad con las normas que ilustran el sistema de contratación pública, esto en observancia de la Directiva Distrital No. 012 de 2016.

Finalmente, esta Dirección hace la salvedad de que es responsabilidad del Alcalde Local, como representante legal del Fondo de Desarrollo Local, acorde a la facultad delegada

1-

³ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-165320>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20174500413223

Fecha: 28-09-2017



por el artículo 8° del Decreto Distrital 101 de 2010, adelantar el trámite objeto de estas recomendaciones, acogiendo las mismas de forma total, parcial o negativamente.

Cordialmente,

CÁRMEN YOLANDA VILLABONA
Directora

Proyectó: John Fredy Silva Tenorio.
Revisó: John Fredy Silva Tenorio.

Con copia. Dra. Sandra Patricia Castiblanco Monroy.
Directora para la Gestión del Desarrollo Local.