

34000-4070  
Noviembre 7 de 2006

Señor  
**LUÍS EDUARDO GARZÓN**  
Alcalde Mayor de Bogotá  
Ciudad.

**Asunto:** Control Fiscal de Advertencia por cuanto el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, no aplica de forma idónea el ejercicio de la supervisión a los contratos de prestación de servicios, en cuanto a aportes de salud y pensión; no posee controles adecuados para la venta de publicaciones y boletería por concepto de los eventos realizados en diferentes escenarios del Instituto.

Respetado señor Alcalde:

La Contraloría de Bogotá, en cumplimiento de las funciones de control fiscal señaladas en los artículos 267, 268 y 272, inciso 6 de la Constitución Política, y especialmente las establecidas en el numeral 8, artículo 5 del Acuerdo 24 de 2001, se permite advertir a la administración a su cargo los riesgos inminentes en que esta incurriendo el Instituto Distrital de Cultura y Turismo con ocasión de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular PAD 2006, II fase, está observando en su desarrollo las siguientes irregularidades:

I) COTIZACIONES AL SISTEMA GENERAL DE SALUD Y PENSIONES, CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

A partir de la celebración de los contratos de prestación de servicios en la vigencia 2005, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo no aplica en forma idónea la supervisión al cumplimiento de las cláusulas contractuales y legales por parte del contratista; en especial las referidas al pago de cotizaciones a los sistemas de seguridad social en salud y pensiones. En efecto, el equipo auditor destacado ante el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, evidenció dentro del desarrollo del proceso auditor que las personas naturales contratadas en la modalidad de orden

y/o contrato de prestación de servicios, vienen cotizando por debajo de lo establecido en la parte pertinente del Decreto 1703 de 2002<sup>1</sup> y la ley 797 de 2003<sup>2</sup>, constituyéndose ello en una omisión por parte del sujeto de control, una violación a la ley disciplinaria por parte del funcionario supervisor del contrato y la comisión de presuntos punibles por infringir el artículo 50<sup>3</sup> de la ley 789 de 2003, de parte del contratista.

---

<sup>1</sup> **Artículo 23 Cotizaciones en contratación no laboral.** Para efectos de lo establecido en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, en los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría y cuya duración sea superior a tres (3) meses, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En el evento en que el ingreso base de cotización no corresponda con el valor mensualizado del contrato, siempre que estén pactados pagos mensuales, el contratante deberá requerir al contratista para que justifique la diferencia. Si esta diferencia no tiene justificación válida, deberá descontar del pago de un (1) mes, lo que falte para completar el equivalente a la cotización del doce por ciento (12%) sobre el cuarenta por ciento (40%) del valor bruto del contrato, dividido por el tiempo de duración del mismo, en periodos mensuales, para lo cual se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada. En ningún caso, se cotizará sobre una base inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>2</sup> Artículo 7°. El artículo [20](#) de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 20. Monto de las cotizaciones. La tasa de cotización continuará en el 13.5% del ingreso base de cotización.

*En el régimen de prima media con prestación definida el 10.5% del ingreso base de cotización se destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.*

*En el régimen de ahorro individual con solidaridad el 10% del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un 0.5% del ingreso base de cotización se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el 3% restante se destinará a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafín, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.*

La entidad a la cual esté cotizando el afiliado deberá recaudar y trasladar al fondo de solidaridad pensional los recursos correspondientes en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

<sup>3</sup> **Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales.** La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes

La advertencia, además de lo anotado, busca evitar sean instauradas acciones judiciales contra el Distrito Capital, debido a la negligencia en la supervisión del cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte del contratista, quien tendrá que responder solidariamente, situación que sería promovida por las Empresas Promotoras de Salud y los Fondos de Pensiones legitimados en causa para tal acción.

Esto en atención a que el equipo auditor ha detectado de la muestra seleccionada de 23 contratos, para la verificación pertinente que los valores pagados por los contratistas al sistema de seguridad social en salud y pensiones fueron de SEIS MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS Moneda Corriente. (\$ 6.682.288.00), debiendo cancelar valores en cuantía de DIECISIETE MILLONES ONCE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES pesos Moneda corriente (\$ 17.011.793.00), que es lo exigido en las normas citadas precedentemente que regulan la materia en forma específica.

Es importante aclarar, que ante la violación de la ley, de suyo presupone con suficiencia el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las cláusulas contractuales y legales por parte del contratista.

Considero que aunque el hecho pueda ser subsanado por los contratistas, este órgano de control fiscal pondrá en conocimiento de las autoridades competentes en materia disciplinaria y penal, lo pertinente.

De tal forma que, al configurarse presuntas faltas de carácter disciplinario y penales, por el funcionario que omitió el cumplimiento de sus funciones y obligaciones; ya que el contratista al incumplir las cláusulas contractuales y legales derivadas de su ejecución, puso al Distrito Capital en grave riesgo por la ocurrencia de acciones judiciales que podrían significar importantes erogaciones patrimoniales, las cuales afectarían al tesoro distrital.

## II) INGRESOS

Respecto a los ingresos por concepto de venta de publicaciones, se evidenció que no se efectúa el registro contable de todo el proceso, no se consigna oportunamente el efectivo y se efectúan descuentos que no se encuentran

---

*mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.*

reglamentados por la entidad. Además, en el evento de la Feria del Libro realizado en el 2005, el Instituto fue víctima de un hurto del dinero recaudado en las ventas de publicaciones, el cual fue realizado por un contratista; si bien es cierto, el dinero se recuperó, esta situación deja en evidencia la vulnerabilidad y riesgo que se presenta en el manejo de dichos recursos.

En relación con los ingresos provenientes del arriendo comercial o permiso de uso del Teatro Jorge Eliécer Gaitán, se evidenciaron deficientes controles en las cláusulas del contrato y permiso de uso, así como en el proceso de venta, recaudo y liquidación de la boletería.

Igualmente, en los informes de auditoría y actas de visita realizadas por la Oficina Asesora de Control Interno al citado escenario se encuentran consignadas observaciones como: *“...En la revisión efectuada se evidenció que no se está cumpliendo de manera oportuna con la utilización de los formatos de control diario de taquilla, en vista de lo anterior, se deja de manifiesto que se efectuará arqueo el 18 de octubre de 2006, dejando un lapso de 15 días calendario para actualizar y organizar los soportes y formatos de liquidación de cada evento<sup>4</sup>..No se efectúa un cierre diario de taquilla, no es posible la realización óptima de arqueos, verificación de recaudo y demás labores de supervisión...Existen debilidades estructurales en el software de boletería, ya que es posible acceder a las tablas de datos y modificarlas, lo cual implica un riesgo sobre la liquidación de los eventos<sup>5</sup>*

Es de anotar, que a pesar de la entidad conocer de estas irregularidades y del incumplimiento reiterado de las obligaciones a cargo de la administradora de la taquilla del Teatro, no se han tomado las acciones pertinentes; toda vez que la administradora de la taquilla está vinculada al Instituto mediante contrato de prestación de servicios desde mayo de 2005 y a la fecha continúa vigente.

De otra parte, el equipo auditor evidenció, además de las posibles irregularidades anteriores, que no existen controles para el manejo de las boletas de cortesía ni para la boletería manejada a través de otros sistemas, situación que generó que los recursos obtenidos en el evento DON GIOVANNI realizado en el teatro Jorge Eliécer Gaitán, los días 18, 20, 22, 25, 27 y 29 de julio de 2006, mediante el permiso N° 020 del 11 de mayo de 2006, aún no han ingresado en su totalidad al Instituto.

---

<sup>4</sup> *Acta de visita taquilla del Teatro Jorge Eliécer Gaitán, realizada el 2 de octubre de 2006 por la Oficina Asesora de Control Interno”*

<sup>5</sup> *Informe de Auditoría Teatro Jorge Eliécer Gaitán, Oficina Asesora de Control Interno, 7 de diciembre de 2005.*

Llama la atención a este ente de control, el injustificado aplazamiento de la puesta en funcionamiento del software de boletería para el control de recaudo y liquidación de la misma, de los eventos realizados en cada escenario, que fue adquirido desde diciembre de 2004 por valor de \$145.000.000., mediante Orden de trabajo O.T. 1059-03 entre el PNUD y Asesores de Sistemas Especializados Asesoware, con el cual se buscaba tener un registro detallado de escenarios, eventos, estadísticas, control de recaudo y asistencia de público.

Dado que a la fecha este sistema no está en funcionamiento, su inaplicabilidad genera un posible detrimento patrimonial; aunado a las demás inconsistencias señaladas en los párrafos anteriores, que se habrían podido evitar si el sistema estuviera operando.

En cuanto a las garantías contractuales del contrato mediante el cual se adquirió el sistema, es importante mencionar que éstas no están vigentes, lo que implica que el contratista queda eximido de toda obligación por el correcto funcionamiento del software en mención, al haber cumplido dentro de los plazos establecidos por la administración.

La anterior situación demuestra que el Instituto no cumplió con el Principio de Economía<sup>6</sup> establecido en la Ley 80 de 1993, relacionado con la planeación en la contratación estatal.

Además, constituye una omisión por parte del sujeto de control, infringiendo lo normado en el literal a), b), e) y f) artículo 2° de la ley 87 de 1993<sup>7</sup> y existe una presunta violación a la ley disciplinaria por parte del funcionario que ocupa el

---

<sup>6</sup> Artículo 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:

7°- **La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar** y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

<sup>7</sup> Artículo 2° OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;

b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;

e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;

cargo de la Subdirectora de Eventos y Escenarios, supervisor de los contratos de administración de taquilla y del Teatro.

La advertencia, además de lo anotado, busca evitar, a futuro, detrimentos patrimoniales que sean reflejados en la liquidación de la boletería, con la iniciación de los procesos judiciales correspondientes por los contratistas que toman en arriendo los escenarios bajo el control del Instituto, debido a la inadecuada aplicación de procesos, procedimientos desactualizados, injustificada demora en la puesta en funcionamiento del software de boletería, además de la negligencia en la supervisión del contrato de prestación de servicios de la administradora de la taquilla del “Teatro Jorge Eliécer Gaitán.”

De tal forma que, al configurarse posibles faltas de carácter disciplinario y fiscal por los funcionarios que omitieron el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, colocando al Distrito Capital en grave riesgo en el recaudo y liquidación de ingresos a través de la boletería y venta de publicaciones en los diferentes eventos a cargo del Instituto; en cuanto al software adquirido para el control de venta y liquidación de boletería en los diferentes escenarios, su no puesta en funcionamiento conllevaría a persistir la primera situación y a configurar un presunto detrimento patrimonial superior a los \$145.000.000.

En virtud de lo expuesto, este órgano de control advierte al señor Alcalde Mayor:

1. Sobre la urgente necesidad de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas de supervisión a los contratos de prestación de servicios ejercidas con ocasión de la contratación referida celebrada por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, en la vigencia de 2005. Se verifique si los contratistas incumplen las cláusulas contractuales y legales derivadas de la ejecución de los mismos.
2. Sobre la urgente necesidad de exigir la puesta en marcha del software de boletería, aplicar los procesos y procedimientos para el adecuado control del recaudo y liquidación de boletería y venta de publicaciones en los diferentes escenarios a cargo del Instituto.
3. Se verifique si los contratistas adscritos al Teatro Jorge Eliécer Gaitán cumplen las cláusulas contractuales y legales derivadas de la ejecución de los mismos.

4. Se verifique el cumplimiento de las funciones de supervisión de los contratos de prestación de servicios de la administración del Teatro Jorge Eliécer Gaitán y de la Taquilla
  
5. Se verifique el cumplimiento de las funciones a cargo de la Subdirectora de Eventos y Escenarios, supervisor, de los contratos de prestación de servicios suscritos en su área, en especial los que guardan relación con el recaudo y liquidación de la boletería puesta en venta en los escenarios bajo el control del instituto.

Urge con total claridad la obligación de los funcionarios del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, de actuar con la máxima diligencia para evitar situaciones que coloquen en riesgo el normal funcionamiento del mismo y la causación de daño patrimonial.

Por las razones anteriormente expuestas, este Órgano de Control le solicita de manera respetuosa se sirva informar a este Despacho, en el término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo del presente oficio sobre las acciones que de manera inmediata adelantará la Administración a su cargo frente a las deficiencias detectadas, en orden a impedir la ocurrencia de los riesgos mencionados.

Cordialmente,

**ÓSCAR ALBERTO MOLINA**  
Contralor de Bogotá, D.C. (E).

Revisó y aprobó: Alberto Camilo Suárez De La Cruz/ Director Sector educación, cultura, recreación y deporte.  
Eduardo Carlos Merlano Morales/ Asesor Jurídico.

Proyectó y elaboró: Jorge Luís Nigrinis De La Hoz  
Jairo Hernán Zambrano Ortega  
Alfonso Gutiérrez Tamayo  
María Cristina Céspedes Caicedo

