

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

15000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8ª No. 10 - 65
Código Postal 111711
Bogotá, D.C.



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.
Secretaría General

Por favor al contestar cite este N°
Fecha: **02-07-2014 10:38 AM** Rad: **1-2014-30944**
Folios: **7** Anexos:
Medio: **VENTANILLA**
Destino: **DIRECCION JURIDICA DISTRITAL**
Copias: **DESPACHO DEL SECRETARIO GENERAL**

ASUNTO: *Ejercicio de la Función de Advertencia, en razón al grave riesgo de pérdida de recursos públicos en cuantía de \$17 millones, en el evento en que las actividades de la Fase I de la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 183 de 2012, suscrito por la Lotería de Bogotá con la UNION TEMPORAL NEOTECH GTS, en la práctica no aporten a la instalación, configuración, parametrización y puesta en producción del Sistema de Gestión Documental y de Procesos y/o sean nuevamente contratadas. Instrumento de gestión que tuvo que ser terminado y liquidado de manera anticipada y de común acuerdo entre las partes, como quiera que la Administración desconoció que con anterioridad a la suscripción del mismo había sido expedido el Decreto Nacional 2578 del 13 de diciembre de 2012, que establece los nuevos lineamientos para la elaboración de las Tablas de Retención Documental - TRD.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, es oportuno poner en su conocimiento el grave riesgo de pérdida de los recursos públicos que la Lotería de Bogotá le canceló a LA UNION TEMPORAL NEOTECH GTS, en cuantía de \$17 millones, con ocasión del Contrato de Prestación de Servicios No. 183 de 2012, el cual fue terminado y liquidado de manera anticipada y de común acuerdo, dado que no se ajustaba a los nuevos lineamientos establecidos en el decreto en cita para la elaboración de las Tablas de Retención Documental, en adelante TRD. Lo anterior, con el exclusivo propósito que se adopten acciones efectivas tendientes a contrarrestar los señalados efectos.

1. ANTECEDENTES:

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

De conformidad con el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana 2012 – 2016", la Lotería de Bogotá implementó el "Proyecto de Inversión No. 074 - Generación de Recursos para la Salud Pública", el cual fue inscrito en el Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación.

El señalado proyecto tiene como Objetivo General: *"Incrementar los ingresos con destino al Sector Salud, mediante la ejecución de estrategias administrativas y comerciales, así como a través de acciones de mejoramiento de la capacidad operativa de la Entidad en cumplimiento de su misión institucional"*.

Para el desarrollo del aludido proyecto fueron formuladas las siguientes dos metas: 1ª. Realizar dos estrategias administrativa y comercial para generar recursos para la Salud y 2ª. Mejorar la capacidad operativa; entre las actividades a desarrollar para el cumplimiento de ésta última, están la elaboración de las tablas de retención documental y la adquisición de un software para integrar los sistemas de la entidad; en virtud de lo cual la Lotería de Bogotá procedió a la celebración del Contrato de Prestación de Servicios No. 183 de 2012 con LA UNION TEMPORAL NEOTECH – GTS, constituida el 10 de diciembre de 2012 por las sociedades NEOTECH ENGINEERING LTDA. y GLOBAL TECHNOLOGY SERVICES GTS S.A.

2. RIESGOS DE AFECTACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DISTRITAL QUE AMERITAN EL EJERCICIO DE LA ADVERTENCIA FISCAL.

Esta Contraloría, a través de la Dirección de Fiscalización Sector Hacienda, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2014, practicó Auditoría Regular ante la Lotería de Bogotá, en desarrollo de la cual fue evaluado el Contrato de Prestación de Servicios No. 183 de 2012, suscrito con LA UNION TEMPORAL NEOTECH – GTS, por valor aproximado de \$60 millones; con ocasión de lo cual fueron detectadas las siguientes falencias:

2.1 La Lotería de Bogotá al momento de la suscripción del Contrato de Prestación de Servicios No. 183 del 28 de diciembre 2012, no tuvo en cuenta los nuevos lineamientos que en materia de procedimiento para la elaboración de las Tablas de Retención Documental (TRD) fueron dados mediante el Decreto 2578, expedido el 13 del mismo mes y año.

Conforme lo detectó este Organismo de Control, la Lotería de Bogotá de manera ligera procedió a la suscripción del señalado Contrato de Prestación de Servicios No. 183 del 28 de diciembre de 2012, sin tener en cuenta que días antes, esto es, el 13 del mismo mes y año había sido expedido el Decreto Nacional 2578 *"Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos y establece la Red Nacional de Archivos y se deroga el*

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Decreto 4124 de 2004 y se dictan otras disposiciones relativas a la administración de los archivos del Estado"; normativa que estableció nuevos lineamientos en materia del procedimiento para elaborar las TRD.

Como es de su conocimiento, el Decreto en cita establece, entre otros aspectos, nuevas instancias asesoras en los sistemas de archivo, tales como el Consejo Distrital de Archivo y los Comités Internos de Archivo, responsables de emitir conceptos sobre la elaboración y los ajustes cuando sean del caso de las TRD y de las Tablas de Valoración Documental.

De ahí, que con fecha 7 de febrero de 2013, el Archivo General de la Nación expidió la Circular 001, en orden a reorientar los procedimientos y herramientas para el cumplimiento de las funciones de Inspección, Control y Vigilancia que viene desarrollando el mismo desde el Sistema Nacional de Archivos –SNA e informar a todas las entidades nacionales y territoriales que lo conforman sobre el plazo de seis meses otorgado por el Decreto 2578 de 2012, para la realización de los ajustes correspondientes.

Los referidos cambios en materia de los lineamientos para la elaboración e implementación de las TRD, las cuales deben ser aprobadas por el Comité de Archivo de la Lotería de Bogotá y convalidadas por el Archivo Distrital, dieron cuenta a la Lotería de Bogotá que no era viable continuar con la ejecución del aludido Contrato de Prestación de Servicios, como quiera que las actividades en las condiciones pactadas no se ajustaban a las exigencias del nuevo decreto, con las consecuencias que tales hechos pueden generar frente al referido Contrato de Prestación de Servicios; hechos que en esta oportunidad motivan hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 5º del artículo 4º del Acuerdo 519 de 2012.

2.2 En razón a la flagrante omisión, la Lotería de Bogotá se vio abocada a terminar y liquidar anticipadamente y de común acuerdo el referido contrato, cancelando al contratista \$17 millones por las actividades de la Fase I; de ahí, que de llegarse a constatar que éstas no aportan a la instalación, configuración, parametrización y puesta en producción del Sistema de Gestión Documental y de Procesos y/o sean nuevamente contratadas, se tiene que en los términos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, se generaría daño patrimonial al Tesoro Distrital.

Ciertamente, con fecha 28 de diciembre de 2012, la Lotería de Bogotá suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 183 de 2012 con la UNION TEMPORAL NEOTECH GTS, por valor aproximado de \$60 millones, el que tenía por objeto "(...) la

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

prestación de los servicios de instalación, configuración, parametrización y puesta en producción del Sistema de Gestión Documental y de Procesos ORFEO 1". Contrato al cual se le dio inicio el día tres de enero de 2013, con un plazo de ejecución hasta el 30 de abril del mismo año.

Mediante Acta de fecha 4 de marzo de 2013, la Administración procedió a la suspensión del citado Contrato de Prestación de Servicios por un término de 30 días calendario contados a partir de la misma fecha y hasta el tres (3) de abril de 2013.

Como justificación de la decisión adoptada, en el precitado documento, se dijo lo siguiente:

"(...) que próximamente se van a generar algunos lineamientos para la elaboración e implementación de las tablas de retención documental TRD para las entidades del distrito capital, las cuales deben ser aprobadas por el comité de archivo de la Lotería y convalidadas por el Archivo Distrital, siendo este uno de los insumos que la Lotería de Bogotá debe entregar al contratista para la instalación, configuración y parametrización de las Tablas de Retención Documental..."

Así las cosas, no resulta coherente que la Lotería de Bogotá a tan sólo dos meses de concluir el plazo de ejecución del contrato, es decir, el 4 de marzo de 2013, hubiera tomado la decisión de suspender el mismo aduciendo como justificación, la espera de los señalados lineamientos, los cuales como se dijo, para ese entonces, ya habían sido dados por parte del Archivo General de la Nación - AGN, a través de la Circular 001 del 7 de febrero de 2013; esto es, 27 días antes de la toma de la decisión de suspensión.

Posteriormente, la Administración decidió terminar y liquidar anticipadamente y de común acuerdo el contrato en cita, mediante Acta suscrita el día 2 de abril de 2013, exponiendo las idénticas razones de la suspensión, con el agravante que éstas no hacen alusión a la real problemática presentada con la suscripción y ejecución de un contrato que no atendía la normatividad vigente en materia de la elaboración e implementación de las TRD, que establecía nuevos procedimientos e instancias para la aprobación y convalidación de éstas.

Prueba lo afirmado, entre otras, las siguientes razones que en la precitada Acta de Terminación y Liquidación se expusieron por parte de la Administración:

"(...) 7. Que los supervisores del contrato solicitaron la terminación y liquidación anticipada y por mutuo acuerdo del contrato 183 del 28 de diciembre de 2012, mediante oficio de fecha primero (1) de abril de 2013.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

8. Que la terminación anticipada y por mutuo acuerdo del contrato de prestación de servicios No. 183 de 2012, no causa ningún perjuicio ni detrimento patrimonial para la Lotería de Bogotá.

9. Que ante la situación anteriormente descrita y teniendo en cuenta la recomendación de los supervisores del contrato se estima conveniente no seguir ejecutando dicho contrato, para lo cual se requiere terminar y liquidar anticipadamente y por mutuo acuerdo el contrato No. 183...

En este orden de ideas, esta Contraloría encuentra necesario hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 4° del artículo 5° del Acuerdo 519 de 2012, como quiera que según el balance económico del contrato la Lotería de Bogotá señala que "(...) el contratista realizó y ejecutó en debida forma las actividades previstas en el contrato No. 183 de 2012, para la fase I (...)", se procedió a su liquidación por un valor de \$17.991.600.00; sin embargo, se precisó mediante certificación de Tesorería de la propia entidad, que el pago se efectuó por \$17.076.510.

De ahí, que este Organismo de Control, estará atento a corroborar la utilización que en la práctica tengan las actividades que dice el contratista haber realizado, respecto de las cuales la Administración reconoce igualmente haber recibido los correspondientes resultados, conforme lo precisa el oficio de respuesta al Informe Preliminar de la citada Auditoría radicado con el No. 1-2014-11112 del 5 de mayo de la presente anualidad, según el cual fueron entregados los siguientes insumos:

"(...) el contratista realizó la instalación de la base de datos y del software inicial sobre la plataforma de desarrollo y pruebas suministrada por la Lotería de Bogotá, e inicio el desarrollo de las nuevas funcionalidades obediendo a requisitos específicos solicitados por la Lotería de Bogotá desde los términos de referencia del mencionado contrato. Evidencia de la entrega de dichos desarrollos quedó consignada en el documento "Análisis Situación Actual" entregado por el contratista como resultado de la entrega de la primera fase, como se muestra a continuación: "(...) Los desarrollos más relevantes ejecutados en esta versión son los siguientes:

Se modificó el mecanismo de descarga de archivos en el repositorio documental, de tal manera que no sea posible descargarlos cuando un usuario conoce la URL de descarga. Ya estas URL no están expuestas, mejorando la seguridad de los documentos almacenados en el repositorio.

Se incluyó la funcionalidad de PQR en línea. Con esto es posible que personas externas a la entidad radique PQR a través de la página web de la entidad.

Se adicionó un web service para radicación de documentos, de tal manera que el sistema se encuentre preparado para la integración con otros sistemas de la entidad que a futuro requieran generar documentos de manera automática.

Se adicionó un web service de consulta de documentos, para permitir integración con otros sistemas que requieran acceso a documentos mediante el número de radicación, ya sea para validar un número de radicación o para acceder a un documento radicado.

Otras modificaciones y mejoras menores en funcionalidades existentes para acomodarse a los requerimientos de la Lotería de Bogotá.

La versión de Orfeo con estos y otros desarrollos menores se encuentra en el anexo 4 (...).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

De igual manera la parametrización parcial y los cambios de estructuras de bases de datos en la base de datos realizados por parte del contratista fueron suministrados en su informe de entrega de la fase 1 en el anexo 5 como quedo consignado en el mismo informe: "(...) Una exportación de la base de datos que tiene la estructura modificada para esta versión de Orfeo se encuentra en el Anexo 5(...)"

(...) la entidad obtuvo como resultado de la ejecución del mismo no solo requerimientos sobre ajustes a los documentos sino también una primera versión del sistema de Gestión Documental que contempla varias de las funcionalidades requeridas por la entidad así como el ambiente de pruebas instalado los cuales representan un avance importante para la posterior culminación de la implementación del sistema de Gestión Documental.

(...)

En consecuencia y conforme a lo expuesto anteriormente podemos afirmar que la entidad cuenta con insumos que permiten continuar con el proceso de implementación del Sistema de Gestión Documental con los cuales no contaba antes de suscribir el contrato 183-2012, lo cual permitirán ya sea con una posterior contratación o por gestión interna culminar la implementación sin incurrir en nuevos costos ya pagados por la Lotería de Bogotá para la obtención de dichos procesos. Esto es especialmente válido si se tiene en cuenta que las tablas de retención documental son insumos para la parametrización del sistema pero que pueden cambiar y evolucionar en el tiempo y que el sistema ORFEO permite realizar los cambios o ajustes que sean necesarios a futuro."

Así las cosas, en el evento en que se llegue a determinar que Lotería de Bogotá no utilice y/o sean nuevamente objeto de contratación los referidos insumos para la puesta en producción del Sistema de Gestión Documental, en los términos que lo precisa el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, estaríamos ante la ocurrencia de un daño patrimonial, dado el pago a la UNION TEMPORAL NEOTECH GTS, por valor aproximado de \$17 millones, como consecuencia de la ligereza de la citada Entidad en la celebración de un contrato en el que no fue tenida en cuenta la normatividad vigente en materia de los nuevos procedimientos para la elaboración e implementación del Sistema de Gestión Documental, establecidos mediante el Decreto Nacional 2578 del 13 de diciembre de 2012.

Debemos tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente "en que se hayan perdido recursos" sino que en los términos que lo precisa el artículo 3° de la Ley 80 de 1993¹, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que las obras produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfarren y no sean mal invertidos, como quiera que conforme lo señala el concepto², "(...) Creemos que esta segunda posición es la que debe primar puesto que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: servir a la comunidad. Por lo tanto, de nada le sirve al Estado o a la comunidad tener invertidos recursos en obras que jamás serán aprovechadas o tendrán utilidad alguna." (Negrillas fuera de texto).

¹ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

² No. 0070 A del 5 de diciembre de 2000, emitido por la Contraloría General de la República

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ahora bien, con la expedición de la Ley 610 de 2000, es cierto que a las Contralorías les corresponde determinar y derivar responsabilidad con ocasión del daño emergente y en virtud del lucro cesante, lo que implica que se debe proceder al análisis de los hechos "(...) para examinar si el Estado ha realizado desembolsos que de otra forma no habría tenido que hacer o ha dejado de percibir recursos que de otra forma hubiese percibido. En la medida en que se presente cualquiera de las dos situaciones podemos decir que se ha causado un daño patrimonial al Estado."⁹ (Negrillas fuera de texto).

No hay duda que en el caso que ocupa nuestra atención, fue inobservado el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, conocido como Estatuto Anticorrupción, que modificó el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que señala: "**Maduración de proyectos**". (...) Previa a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda"

Con fundamento en lo anterior, este Órgano de Control Fiscal pone en su conocimiento para los fines pertinentes los referidos hechos, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el Artículo 5º Numeral 4º del Acuerdo 519 de 2012.

De no estar de acuerdo con las observaciones anteriormente citadas, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se sustente su respuesta.

Dicha información, así como las acciones que implementará la Lotería de Bogotá para conjurar los señalados riesgos, deberán ser puestas en conocimiento de esta Contraloría a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,


DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

| | |
|------------------|---|
| Proyecto: | Martha Cristina Cuéllar López, Profesional Especializado. |
| Revisó: | José Antonio Cruz Velandía, Asesor. |
| Aprobó: | Luis Carlos Ballén Rojas, Director Fiscalización Sector Hacienda. |
| Revisó y ajustó: | Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora. |

⁹ Expresado en el precitado concepto.