



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

**100000-**

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

***ASUNTO: Advertencia Fiscal, en razón al inminente riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, como quiera que la Secretaría Distrital de Integración Social durante las vigencias 2012, 2013 y 2014, con recursos que están destinados a los 16 Proyectos de Inversión a su cargo, se ha limitado a la suscripción de un alto número de Contratos de Prestación de Servicios, cuya cifra supera los 26.000, esto es, un 180% más de los celebrados en la vigencia 2011, no obstante que la población atendida durante el mismo período tuvo un aumento del 20%, su valor alcanzó la cifra de \$436.493 millones; adicional a lo cual se tiene que los objetos contractuales además de ser ambiguos, genéricos e inespecíficos, finalmente no atienden la ejecución de los referidos proyectos de inversión.***

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 la correcta destinación de los recursos del Distrito Capital, se considera necesario advertir a su despacho sobre los riesgos de afectación del patrimonio público del Distrito Capital, como consecuencia de la destinación de recursos correspondientes a los

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Proyectos de Inversión a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social a la suscripción de meros Contratos de Prestación de Servicios cuyo número y valor se incrementó en un 180%, al pasar de 3.670 por un valor de \$81.364 millones, en el año 2011 a 10.296, por la cifra de \$198.057 millones, equivalente al 143%, hasta octubre de 2014.

## 1. ANTECEDENTES

El Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 “Bogotá Humana”, en el Capítulo IV, Eje tres “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público” en su artículo 43<sup>1</sup> establece el programa **“Fortalecimiento de la Función Administrativa y Desarrollo Institucional”**, en el que determina como uno de los proyectos prioritarios la **“Dignificación del Empleo Público”**, con el cual se pretende ajustar y formalizar *“(…)las plantas de personal del nivel central, descentralizado, mediante estudios de los diferentes componentes organizacionales con parámetros técnicos, aplicación de las normas vigentes, respeto de los derechos adquiridos y aplicación de la meritocracia y de enfoques diferenciales (...)”*.

## 2. RIESGOS GENERADORES DE DAÑO PATRIMONIAL QUE AMERITAN FORMULAR LA PRESENTE ADVERTENCIA FISCAL.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Integración Social, en cumplimiento de los Planes de Auditoría Distrital–PAD-2013y2014, practicó diferentes actuaciones fiscales ante la Secretaría Distrital de Integración Social, en las que fueron evaluados distintos proyectos de inversión, con ocasión de lo cual se detectaron graves irregularidades, las cuales son del siguiente alcance:

<sup>1</sup> Fortalecer la función administrativa distrital mediante estrategias de mejoramiento continuo de la gestión y compromiso con la ética pública; la institucionalización del empleo digno y decente, basado en el mérito y el respeto por los derechos laborales para el ingreso a la carrera administrativa.



**2.1 La Secretaría Distrital de Integración Social durante las vigencias 2012, 2013 y 2014, con los recursos destinados a los 16 Proyectos de Inversión a su cargo, se ocupó de la suscripción de un alto número de Contratos de Prestación de Servicios, cuya cifra supera los 26.000, por valor de \$436.493 millones; esto es, un 180% más de los celebrados en la vigencia 2011; a pesar de lo cual se evidenció que la población atendida durante el mismo período, sólo tuvo un incremento de apenas el 20%.**

Revisadas las metas del proyecto prioritario “Dignificación del empleo público”, se tiene que no obstante que su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012 – 2016, tiene como meta de resultado o gestión; “(...)formalizar el empleo público requerido para el cumplimiento de la gestión en el ciento por ciento de las entidades distritales, adecuando la estructura organizacional a los nuevos retos institucionales y a las metas de desarrollo del Distrito”, se corroboró una vez más que su Administración, no ha dado cumplimiento al 60% del indicador “porcentaje de entidades distritales con formalización del empleo público”, proyectado para el año 2014.

Lo afirmado, por cuanto a la fecha el Distrito Capital no se ha tomado en serio el tema de la formalización del empleo público, y como se sabe el año fiscal está a menos de un mes de culminar.

Prueba de ello, es el creciente número de Contratos de Prestación Servicios suscritos por la Secretaría Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, durante las vigencias 2012,2013 y a octubre de 2014, conforme lo ilustra el siguiente cuadro y gráfica, veamos:

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

**CUADRO No. 1**  
**CONTRATACION POR PRESTACION DE SERVICIOS**  
CIFRAS EN PESOS \$

AÑOS	No. CONTRATOS	VALOR	POBLACION ATENDIDA
2011	3.670	81.364.100.944	713.400
AÑOS	No. CONTRATOS	VALOR	POBLACION ATENDIDA
2012	6.141	72.728.992.013	713.564
2013	9.583	165.707.139.905	793.104
2014 Octubre	10.296	198.056.696.143	859.877
<b>Total</b>	<b>26.020</b>	<b>436.492.828.061</b>	<b>2.366.545</b>

Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social.

**GRAFICA No. 1**



Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social.

Como se observa, en el cuadro y gráfica anteriores, de 2012 a octubre de 2014, el número de Contratos de Prestación de Servicios suscritos con recursos destinados a los distintos Proyectos de Inversión a cargo de la SDIS, se incrementó en un 180%; tal es el caso que en la vigencia 2011 fueron celebrados 3.670 y en lo corrido del presente año ya se suscribieron 10.296.

Ahora bien, en materia de los recursos dispuestos para el efecto, llama la atención que durante el señalado lapso haya tenido lugar igualmente un significativo incremento del 143%, habida cuenta que de \$81.364 millones la Administración



**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

con corte a octubre de la presente anualidad ha desembolsado la significativa cifra de \$198.056 millones.

A pesar del alto número de contratos y el importante valor de los mismos, preocupa a este Organismo de Control, que con la suscripción de esos 26.020 Contratos de Prestación de Servicios, en la práctica no se cumpla el fin social real esperado con la misma, como quiera que aun teniendo en cuenta factores como la sola cobertura, su Despacho debe conocer que la población atendida sólo creció en un 20%, al pasar de 713.400 habitantes a 859.877, no obstante que el aumento en materia de los recursos dispuestos para el efecto fue del 143%, por valor de \$198.056 millones.

Situación que no se compece con las obligaciones que tiene a su cargo la SDIS, para conjurar la problemática existente en materia del restablecimiento de los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, como en el siguiente acápite vamos a hacer referencia.

Lo cierto es que la suscripción de los 26.000 Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo, por valor de \$436.493 millones, no ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos capitalinos; prueba de lo afirmado es que se mantiene la cobertura poblacional existente desde el 2011 a la fecha.

***2.2 No obstante el significativo número de Contratos de Prestación de Servicios suscritos (26.020) durante los años 2012 a octubre de 2014 y el valor de los mismos (\$436. 493 millones), se detectó que los objetos contractuales pactados no atienden en manera alguna la ejecución de los correspondientes Proyectos de Inversión y menos aún contribuyen al restablecimiento de los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, como quiera que no contienen acciones efectivas encaminadas a la promoción, prevención, protección y rehabilitación con miras a la integración a la sociedad de dicha población.***

Con ocasión del ejercicio de las acciones de vigilancia fiscal adelantadas por esta Contraloría, se corroboró que adicional a quela contratación de Servicios Profesionales y de Apoyo, no contribuye a la ejecución de los correspondientes

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Proyectos de Inversión, se tiene que los objetos contractuales son ambiguos, genéricos e inespecíficos.

Con lo anterior, se impide la medición de su eficacia, efectividad y eficiencia; a su vez las obligaciones específicas que deben llevar a cabo los contratistas, no están orientadas al cumplimiento de las metas a alcanzar dentro de cada uno de los Proyectos de Inversión, y de manera contraria, dan cuenta de la recurrente y abierta inobservancia de la Sentencia C-614 de 2009, que alude a “(...) *la prohibición de vincular mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública (...)*”

Tan cierto es lo afirmado que no hay claridad en la determinación de la necesidad inicialmente prevista, lo que informa de la falta de planeación, en virtud de la cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios, completos y presupuestados, encaminados a determinar la verdadera necesidad de la celebración de los respectivos contratos; tal como lo ha señalado el Consejo de Estado en Sentencia 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), en la que dijo:

*“El principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración” (Subrayado fuera de texto).*

Lo cierto es que los Proyectos de Inversión a cargo de la SDIS, buscan dar solución a problemáticas plenamente identificadas y existentes por largos años, como las relacionadas con violencia intrafamiliar, habitante de calle, discapacidad, desnutrición, drogadicción, abandono de adulto mayor, mujeres y niños, etc.

Luego, lo que no resulta comprensible, es que a pesar que se conoce cuáles son esas precisas problemáticas que la población padece, la Administración se limite y considere que lo pertinente es suscribir Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo, con los cuales lo único que se da son paliativos y los terceros contratistas son los únicos beneficiados con el desembolso de esos importantes recursos públicos, dado que los pobres y vulnerables siguen con su situación real de vida.



**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Su Despacho debe tener presente que los referidos Proyectos de Inversión, implican la ejecución de acciones que permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de los derechos afectados, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado.

De ahí, que se considere que con la suscripción de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo, que tienen pactados objetos contractuales como los que a continuación se transcribe, no apuntan a la solución de las reales problemáticas que padece la población pobre y vulnerable, veamos:

*“(...) Prestación de servicios profesionales para realizar la gestión pre-contractual, contractual de los procesos y seguimiento a metas a cargo de la subdirección para la familia.*

*Prestar los servicios de apoyo operativo para la atención de la población adulta, en armonía con el enfoque de derechos y la gestión social integral.*

*Prestación del servicio público de transporte terrestre en camioneta 4 x 4 para el desplazamiento de los funcionarios de la SDIS.”*

Luego, si la problemática a solucionar es, conforme lo dan cuenta los anteriores objetos contractuales, la violencia intrafamiliar, atención al habitante de calle y la prostitución, cómo puede considerarse que con la suscripción de los mismos, tenga lugar el restablecimiento de los derechos afectados y la integración a la sociedad de la población beneficiaria que está en condiciones de pobreza y vulnerabilidad destinataria de los Proyectos de Inversión de la SDIS, si lo único que con éstos contratos se espera son servicios de apoyo que finalmente no generan productos o resultados concretos que apunten al beneficio real de una determinada población.

Como anteriormente quedó expresado, la SDIS con dineros apropiados para la ejecución de Proyectos de Inversión que buscan mejorar la calidad de vida de la población pobre y vulnerable con acciones de promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de los derechos afectados, se ha limitado a la suscripción 26.020 Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Apoyo, que no apuntan a la solución de la problemática y que sólo benefician a sus contratistas, y adicional a lo cual ponen en riesgo los intereses patrimoniales del Distrito Capital, dado el no cumplimiento de la finalidad social real perseguida con los respectivos Proyectos de Inversión, contraviniendo igualmente de manera abierta lo precisado en la Sentencia C-614 de 2009:

“(…) el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado...” subrayado fuera de texto.

**2.3 Adicional a que las obligaciones contractuales pactadas son genéricas, ambiguas, indeterminadas e inespecíficas, ocurre que en la práctica no tiene lugar la supervisión al cumplimiento de los objetos contractuales previstos en el alto número de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo suscritos, conforme lo exige el artículo 83 del Estatuto Anticorrupción, todo por sustracción de materia, más aún cuando el señalado tipo de contratos no da cuenta de productos determinados.**

Conforme lo ha corroborado esta Contraloría, al ser ambiguas, genéricas, indeterminadas e inespecíficas las obligaciones contractualmente pactadas, más aún cuando no están definidos productos concretos a entregar por parte de los contratistas, ocurre que como consecuencia de decisiones con el alcance señalado, se generan iguales deficiencias en la ejecución de la supervisión, lo que se traduce en que por sustracción de materia no sea posible en la práctica medir la eficacia, eficiencia y efectividad con que fueron ejecutados los correspondientes contratos.

Lo anterior corrobora que no existe un control y supervisión efectivos a los señalados Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo, sino el trámite de los documentos requeridos para la presentación de las cuentas de cobro por parte de los contratistas; prueba de ello es que la supervisión se limita al



**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

diligenciamiento de una lista de chequeo que no se soporta con informe o producto alguno presentados por los mismos.

La supervisión no da cuenta de un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que corrobore el cumplimiento efectivo de las obligaciones a cargo del contratista, en los términos que lo exige el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011<sup>2</sup>.

En razón a lo anteriormente expresado, esta Contraloría respetando la plena autonomía que tiene la Administración a su cargo, en la toma de decisiones y sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra función, conforme lo establece el artículo 4º numeral 5º del Acuerdo 519 de 2012, pone en su conocimiento los referidos hechos, con el exclusivo propósito que el señor Alcalde Mayor adopte acciones efectivas tendientes a conjurar los señalados riesgos de afectación del patrimonio público Distrital, más aún cuando los aludidos Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo, no atienden la ejecución de los correspondientes Proyectos de Inversión previstos en su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012 – 2016; contratos que no cumplen con el beneficio social real esperado, más aún cuando no implican la materialización de acciones de promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de los derechos de la población pobre y vulnerable en busca del mejoramiento de su calidad de vida, sino actividades de tipo paliativo que momentáneamente sustraen a la población de su realidad de vida.

Es necesario tener en cuenta que en los términos que lo establece el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, el daño patrimonial, no solamente consiste **“en que se hayan perdido recursos”**, como de manera ligera puede pensarse, sino que conforme lo prevé el artículo 3º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, adoptado mediante la Ley 80 de 1993, los recursos públicos siempre deben emplearse en conseguir los fines estatales; es decir, que los bienes y servicios produzcan el beneficio social real esperado, más aún si se tienen en cuenta, en el caso que nos ocupa, el alto número de contratos suscrito que como se dijo fueron 26.020 dentro de las señaladas vigencias, en virtud de los cuales se desembolsaron \$436.493 millones; situación que amerita que su Despacho adopte

<sup>2</sup>“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

acciones efectivas tendientes a garantizar la ejecución de los correspondientes Proyectos de Inversión.

Es oportuno que el señor Alcalde Mayor conozca que por los hechos a que alude el presente documento, esta Contraloría en ejecución de los precitados procesos auditores concluyó 16 Hallazgos Administrativos con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$6.084.4 millones, de los cuales en su momento se dio traslado a Entidad y/o dependencia competentes.

De no estar de acuerdo con lo afirmado, le solicito indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

La anterior información, así como las acciones que adoptará tendientes a conjurar las falencias detectadas, a las cuales refiere el presente documento, deben ser puestas en conocimiento de esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibido de la presente comunicación.

Del señor Alcalde Mayor, con toda atención,



**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó y elaboró: Diana Gissela Gómez Pérez, Asesora  
Liza Paola Conto Muñoz, Técnico de Apoyo  
Revisó y aprobó: Nelson Castañeda Muñoz, Director de Integración Social  
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora

