



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL VISITA FISCAL

SECTOR EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE
FUNDACION GILBERTO ALZATE AVENDAÑO - FGAA

PAD 2012
CICLO III

OCTUBRE 22 DE 2012

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No.26 A10

PBX: 3358888/EXT-1510-1525



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VISITA FISCAL

CONTRALOR DE BOGOTÁ

DIEGO ARDILA MEDINA

CONTRALOR AUXILIAR

LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA

DIRECTOR TECNICO SECTOR
EDUCACIÓN, CULTURA,
RECREACIÓN Y DEPORTE

HERACLITO LANDINEZ SUAREZ

SUBDIRECTOR DE FISCALIZACIÓN

SATURNINO SOLER ARIAS

EQUIPO DE AUDITORÍA

VICTOR FABIO RUBIO – LÍDER
MARTHA LUCIA LIEVANO QUIMBAY

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No.26 A10

PBX: 3358888/EXT-1510-1525



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. Análisis de la información	4
2. Resultados obtenidos	6
3. Anexos	22

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No.26 A10

PBX: 3358888/EXT-1510-1525



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANALISIS DE LA INFORMACION

Se realizó la evaluación al proceso contractual adelantado por la Fundación Gilberto Alzate Avendaño – FGAA, especialmente a la suscripción y ejecución de contratos recurrentes de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa institucional.

La Fundación Gilberto Alzate Avendaño – FGAA, suscribió entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de septiembre de 2012, un total de 117 contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa institucional, por un valor total de \$1.967.206.854, conformados así:

Vigencia	Cantidad de contratos	Valor
2010	42	1.001.495.494
2011	30	444.962.500
2012	45	520.748.860
Total	117	1.967.206.854

Fuente: Relación de contratos FGAA- 2010-2012

Como se observa el mayor número de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión administrativa, se suscribió en el 2012 con 45 contratos, seguido del 2010 con 42 contratos y el 2011 con 30 contratos, los cuales se revisaron en su totalidad con un porcentaje de cubrimiento del 100%.

Evaluada los requisitos exigidos de acuerdo a la naturaleza de este tipo de contratos, se estableció que la entidad los celebra de manera directa, la escogencia del contratista y su pago no están determinados por un estudio de mercado acorde a las necesidades del servicio, de tal manera que permita tener un base de referencia no solamente para la suscripción del respectivo contrato, si no de la actividad contratada y de su correspondiente pago, de acuerdo a lo establecido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios. En lo que corresponde al cumplimiento de los requisitos contractuales tampoco cumplen con el principio de transparencia en razón a que no reposa evidencia de las correspondientes invitaciones, hecho que también incide en el cumplimiento del principio de selección objetiva; respecto al principio de economía no existe estudio de mercado que permita establecer que las propuesta escogida realmente corresponde a la mas económica, de conformidad con los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No obstante lo anterior, la contratación examinada cumplió eficazmente con la finalidad última de la contratación estatal, que es la de contribuir al cumplimiento de la misión institucional y por ende al desarrollo de los programas y proyectos culturales ejecutados por la FGAA, que se materializan en cultura para la ciudad.

De otra parte, de acuerdo a la auditoría realizada se estableció que no se fijaron honorarios por fuera los límites fijados en la respectiva tabla, en ninguno de los casos se homologó la experiencia por estudio. Así mismo se determinó que no existe nómina paralela, por cuanto la FGAA, fue reestructurada en el 2006, debiendo asumir la ejecución de las políticas que tienen que ver con la literatura, las artes plásticas y las audiovisuales, con una planta de 27 cargos. A partir de entonces, la Fundación como centro cultural desarrolla una propuesta artística y cultural de convocatoria metropolitana que contribuye a consolidar el centro histórico como una de las principales centralidades culturales del Distrito Capital, función distinta pero que se complementa con la función del IDARTES, entidad que se encarga de fomentar las artes en desarrollo de la política pública distrital en las dimensiones de formación, investigación, creación, circulación y apropiación.

Con respecto a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión institucional (recurrentes) se estableció que con los 117 contratos se vincularon 57 personas, esto debido a que una sola persona fue contratada en varias oportunidades por periodos cortos para desarrollar el mismo tema o actividad dando continuidad al servicio, hecho que se podría considerar como un desgaste administrativo.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1. Hallazgo Administrativo

Mediante Resolución 181 del 11 de octubre de 2011, la FGAA adoptó el Manual de Contratación, sin embargo, no cuentan con una tabla de honorarios formalmente adoptada o aprobada, de tal manera que se constituya realmente en un marco de referencia al momento de contratar personal que coadyuve al cumplimiento de la misión institucional, por lo que se establece que el cuadro o tabla de honorarios suministrado no hace parte del Sistema de Gestión de Calidad.

No disponer de una tabla de honorarios formalmente adoptada, como herramienta del sistema de gestión de calidad de la entidad que permita la coherencia y adecuación a los costos de los servicios requeridos, teniendo en cuenta la formación académica, experiencia profesional y relacionada y la labor encomendada para cada caso en concreto de tal manera que sea coherente con la necesidad descrita en el estudio previo requerido para todo contrato estatal de acuerdo con lo señalado en el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, se incumple lo establecido en el literal f) del artículo 2, el literal b) del artículo 3) y el literal h) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993, el artículo 3 de la Ley 872 de 2003, configurándose como un presunto hallazgo administrativo.

En su respuesta la entidad argumenta que no existe norma contractual que obligue a la adición de la tabla de honorarios, hecho que no se acepta por esta Contraloría, en razón a que primero que todo, el presente hallazgo no se fundamenta jurídicamente en el incumplimiento de normas contractuales, si no en el hecho que no tiene ningún sentido diseñar una tabla de honorarios cuando no va a ser adoptada y por ende, de estricto cumplimiento y aplicación por parte de la entidad, afectando el sistema de control interno, en la medida que no se constituye en un elemento formalmente adoptado..

Por lo anterior, es importante que la entidad disponga de una herramienta formalmente adoptada que permita la coherencia y adecuación a los costos de los servicios requeridos, teniendo en cuenta la formación académica, experiencia y labor encomendada claramente para cada caso en concreto de tal manera que sea coherente con la necesidad descrita en el estudio previo, requerido para todo contrato estatal de acuerdo con lo señalado en el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, establece entre otras cosas “... 1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación. 2. La descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.”



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así mismo, el literal f) de la Ley 87 de 1993, que establece que la entidad debe 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; el literal b) del artículo 3 de la misma ley establece que una de las características del Control Interno es que corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización; de igual manera el literal h) de la citada norma indica como elementos del sistema de control Interno requiere el establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades.

Por lo tanto **se ratifica el hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento respectivo.**

2.2. Hallazgo Administrativo

Los formatos denominados “ESTUDIOS PREVIOS CONTRATACION DIRECTA” que sustentan la necesidad de contratación no contienen la fecha de elaboración, lo cual no permite determinar el momento cronológico de su elaboración. Así mismo, no es posible establecer la fecha de las invitaciones a presentar propuesta, tal es el caso de los contratos 1, 2, 5, 4, 3, 6, 7, 12, 10, 13, 14, 11, 16, 15, 17, 21, 18, 19, 20, 23, 28, 25, 31, 32, 35, 55, 41, 45, 34, 42, 65, 63, 54, 118, 117, 129, 147, 146, 208, 216, 238 y 240 de 2010; 2, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 9, 12, 11, 13, 27, 37, 39, 42, 41, 44, 48, 50, 78, 79, 97, 107, 124, 125, 123, 144 y 151 de 2011; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 19, 20, 22, 33, 38, 44, 46, 50, 51, 56, 58, 60, 63, 64, 66, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 82, 84, 85, 88, 94, 95, 103, 106, 110 y 113 de 2012, con lo anterior se incumplen los literales d), f) y g) de la Ley 87 de 1993, por lo tanto se configura como un presunto hallazgo administrativo.

No se acepta la respuesta de la entidad, en razón a que en este caso la Contraloría no cuestiona el incumplimiento ninguna norma de índole contractual, puesto que los hechos objetados son meras deficiencias del sistema de control interno operante en el área de contratación en la entidad, de ahí que el respaldo normativo del hallazgo son objetivos del sistema de control interno, señalados en los literales “d) *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; 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; g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”* del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo tanto **se ratifica el hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento respectivo.**

2.3. Hallazgo Administrativo

Revisados los expediente contractuales 010, 016 de 2010; 8 y 37 de 2011 y 074 y 084 de 2012, no fue posible evidenciar claramente cual es la justificación que tuvo la entidad para fijar los honorarios, toda vez que de acuerdo a la información contenida en el formato denominado “ESTUDIOS PREVIOS CONTRATACION DIRECTA”, no se precisa claramente el perfil que debe reunir la persona a contratar, esto es el nivel de estudios y la experiencia profesional o relacionada requerida, si se tiene en cuenta lo siguiente:

El contrato 10 de 2010 fue suscrito por valor de \$47.380.000 con una duración de 345 días, esto es que por cada día se estaría pagando en promedio \$137.333 de honorarios.

El contrato 16 de 2010 fue suscrito por valor de \$72.882.285 con una duración de 345 días, esto es que por cada día se estaría pagando en promedio \$211.253 de honorarios.

El contrato 8 de 2011 fue suscrito por valor de \$49.489.440 con una duración de 330 días, esto es que por cada día se estaría pagando en promedio \$149.968 de honorarios.

El contrato 37 de 2011 fue suscrito por valor de \$40.491.300 con una duración de 270 días, esto es que por cada día se estaría pagando en promedio \$149.968 de honorarios.

El contrato 74 de 2012 fue suscrito por valor de \$30.924.600.000 con una duración de 180 días, esto es que por cada día se estaría pagando en promedio \$171.803 de honorarios.

El contrato 84 de 2012 fue suscrito por valor de \$22.750.000 con una duración de 60 días, esto es que por cada día se estaría pagando en promedio \$379.433 de honorarios.

Respecto a lo anterior, es pertinente señalar que los parámetros de contratación deben ser precisos, claros y de igual aplicabilidad, ello teniendo en cuenta que la aplicación de los principios en materia contractual, va más allá de la mera selección



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

objetiva del contratista e incluye aspectos como la determinación de los honorarios, conforme a los principios generales del derecho, puesto que ya hagan parte de la constitución o de una ley, han de ser apreciados en todas las etapas de la contratación estatal, y no sólo al momento de la selección del contratista, si no también en la determinación del pago de honorarios, por lo cual se incumple lo establecido en el artículo el literal b) y f) del artículo 2, el literal e) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, hecho que se considera como un presunto hallazgo administrativo.

La entidad en su respuesta manifiesta que *“...en cada uno de los contratos allí referidos, se fijan de manera clara y precisa los requisitos de formación y experiencia exigidos a cada uno de los contratistas, tendientes a demostrar su idoneidad para el cumplimiento cabal del objeto contractual, presentando diferencias en cuanto al valor de los honorarios en cada uno de ellos, obviamente por obedecer a objetos contractuales diferentes, con justificación en la naturaleza del contrato y el grado de formación y experiencia requeridos...”*, cuando el hallazgo formulado por este ente de control hace referencia, es que en el examen realizado a los expedientes contractuales referidos, no fue posible evidenciar claramente cual es la justificación que tuvo la entidad para fijar los honorarios, toda vez que de acuerdo a la información contenida en el formato denominado “ESTUDIOS PREVIOS CONTRATACION DIRECTA”, no se precisa claramente el perfil que debe reunir la persona a contratar, esto es el nivel de estudios y la experiencia profesional o relacionada, requerida de acuerdo al objeto a contratar. Es decir una cosa distinta es que el perfil contenido formato denominado “ESTUDIOS PREVIOS CONTRATACION DIRECTA” no sea claro, preciso y otra muy distinta que las minutas de los respectivos contratos exprese claramente el perfil de la persona a contratar, por lo tanto **se ratifica el hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento respectivo.**

2.4. Hallazgo Administrativo

Revisados los expedientes contractuales 1, 2, 5, 4, 3, 6, 7, 12, 10, 13, 14, 11, 16, 15, 17, 21, 18, 19, 20, 23, 28, 25, 31, 32, 35, 55, 41, 45, 34, 42, 65, 63, 54, 118, 117, 129, 147, 146, 208, 216, 238 y 240 de 2010; 2, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 9, 12, 11, 13, 27, 37, 39, 42, 41, 44, 48, 50, 78, 79, 97, 107, 124, 125, 123, 144 y 151 de 2011; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 19, 20, 22, 33, 38, 44, 46, 50, 51, 56, 58, 60, 63, 64, 66, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 82, 84, 85, 88, 94, 95, 103, 106, 110 y 113 de 2012, se estableció que no reposa oficio alguno mediante el cual se haya solicitado a Recursos Humanos, se certifique la disponibilidad de recurso humano en la planta de personal de la entidad con el perfil requerido, siendo este un elemento esencial para



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

establecer la necesidad del servicio, así como tampoco reposan los documentos que evidencien los pagos efectuados con cargo a cada uno de los contratos, hechos que transgreden los literales b), c) y f) del artículo 2, el literal a) del artículo 3 y el literal i) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993, en consecuencia este hecho se configura como presunto hallazgo administrativo.

La Contraloría de Bogotá cuestiona es el hecho que en los expedientes examinados no reposa oficio alguno mediante el cual se haya solicitado a Recursos Humanos de la FGAA, se certifique la disponibilidad de recurso humano en la planta de personal de la entidad, de acuerdo con el perfil requerido a contratar y no en el hecho que no se evidencie el certificado de inexistencia e insuficiencia de personal, suscritas por la Subdirectora Administrativa de la entidad, documentos que son totalmente distintos, el primero hace referencia a una solicitud de disponibilidad de recurso humano y el segundo a la certificación de disponibilidad de recurso humano.

Respecto al hecho que no reposa en los expedientes contractuales copia de las órdenes de pago la administración indica que se adoptaran las medidas correctivas en el plan de mejoramiento.

Por lo tanto se ratifica el hallazgo administrativo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento respectivo.

2.5. Hallazgo Administrativo

Revisados los expedientes contractuales 1, 2, 5, 4, 3, 6, 7, 12, 10, 13, 14, 11, 16, 15, 17, 21, 18, 19, 20, 23, 28, 25, 31, 32, 35, 55, 41, 45, 34, 42, 65, 63, 54, 118, 117, 129, 147, 146, 208, 216, 238 y 240 de 2010; 2, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 9, 12, 11, 13, 27, 37, 39, 42, 41, 44, 48, 50, 78, 79, 97, 107, 124, 125, 123, 144 y 151 de 2011; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 19, 20, 22, 33, 38, 44, 46, 50, 51, 56, 58, 60, 63, 64, 66, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 82, 84, 85, 88, 94, 95, 103, 106, 110 y 113 de 2012, se estableció que la certificación de cumplimiento expedida por el supervisor del contrato no tiene fecha de expedición, situación que impide determinar con exactitud a que periodo del servicio prestado corresponde, por lo cual se transgreden los literales b), c) y f) del artículo 2, el literal a) del artículo 3 y el literal i) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993, en consecuencia este hecho se configura como presunto hallazgo administrativo.

Teniendo en cuenta que la entidad apporto los certificados de cumplimiento en 441 folios, expedidos por los supervisores de los respectivos contratos se acepta la respuesta y se retira el hallazgo administrativo.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.6. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

En los siguientes expedientes contractuales, la propuesta se presentó en forma posterior a la solicitud de elaboración del respectivo contrato:

Contrato No.	Fechas	
	Presentación Propuesta	Solicitud Elaboración de Contrato
6	12-01-11	11-01-11
39	16-03-11	02-03-11
78	28-06-11	28-05-11
124	12-10-11	11-10-11
125	12-10-11	11-10-11

Así mismo, en los expedientes contractuales No. 13, 107 y 151 de 2011, no reposa evidencia de la propuesta que dio lugar a la escogencia del contratista y suscripción de los mismo.

Teniendo en cuenta que la propuesta u hoja de vida es el elemento fundamental para determinar la idoneidad y escogencia del contratista, no se entiende como en los caso antes mencionados se paso por alto tal requisito, cuando el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, específicamente lo señalado en los numerales 7 y 12 (Modificado por el art. 87, Ley 1474 de 2011) del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y artículo 2 parágrafo 2 y artículo 5 numeral 1 de la Ley 1150 de 2007, así como lo estipulado en el artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, el Estudio Previo se constituye en un elemento soporte para la celebración de un contrato de menor cuantía para prestar los servicios ya sean profesionales o de apoyo a la gestión institucional.

Por todo lo anterior, se transgrede los principios de la contratación estatal contenido en los artículo 24, 25 y 26 de Ley 80 de 1993, los literales a), c) y f) del artículo 2, el literal a) del artículo 3 y el literal i) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en consecuencia este hecho se configura como presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La entidad en su respuesta argumenta que en los casos cuestionados por el contrato se suscribió en forma posterior a la presentación de la propuesta, hecho que no es cuestionado por esta Contraloría, toda vez que el hallazgo se fundamenta es en que



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

siendo la propuesta el elemento esencial para seleccionar o escoger al contratista, y con base en un estudio juicioso realizado sobre ésta, es que se solicita la elaboración del respectivo contrato, como es que se según los casos cuestionados, primero se solicita la elaboración del contrato y luego se recibe la propuesta.

De otra parte, en los casos citados no se trató de una corrección o aclaración a la propuesta inicial recibida, como lo afirma la entidad, puesto que en el expediente contractual respectivo reposa una única propuesta, que es la observada por la Contraloría.

En consecuencia los argumentos expuestos no aclaran, ni desvirtúan los cuestionamientos efectuados por este ente de control, por lo tanto **se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y debe ser incluido en el correspondiente plan de mejoramiento.**

2.7. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal

El 27 de enero de 2010, la FGAA suscribió con el señor Carlos Alberto Cañon Romero, el contrato 55, por valor de \$25.600.000, con el objeto de prestar los servicios profesionales para el mantenimiento y soporte técnico de los equipos y servicios de la entidad y la administración de la red, con un plazo de duración de 8 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Contrato que inicio ejecución el 28 de febrero de 2010, luego entonces el término inicial de ejecución sería hasta el 28 de octubre del mismo año.

Posteriormente, el 28 de junio de 2010 se llevó a cabo una adición del contrato por valor de \$1.000.000, bajo el argumento que se requería adicionarlo, por cuanto se hacia necesario, imprescindible e inaplazable, para garantizar la realización de actividades adicionales relacionadas con el objeto contractual, sin embargo tanto en la solicitud de adición como en la modificación misma, no se precisa ni concreta cuales son esas labores adicionales que dieron lugar a tal adición.

De otra parte, en el párrafo primero de la modificación llevada a cabo el 28 de junio de 2010, se estableció que el valor de la adición se pagaría previa presentación de la cotización de los insumos para el mantenimiento y certificación de cumplimiento expedida por el supervisor del contrato, hecho que no fue posible corroborar toda vez, que en la carpeta contentiva del contrato no reposan las cotizaciones, con el fin de establecer que elementos son los que se van a adquirir, aunque reposa a folio 102 de la carpeta del contrato la certificación de cumplimiento expedida por el



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

supervisor, esta no da cuenta de que elementos se adquirieron por valor de \$1.000.000, además de no reposar la respectiva orden de pago.

No se evidencia documento alguno a través del cual se haya motivado plenamente, la terminación bilateral del contrato suscrito con el señor Carlos Alberto Cañon Romero, así como tampoco que justifique la decisión de cederle el contrato a la firma COOINVERCREDITOS, con fundamento en un análisis de los requisitos exigidos en materia contractual, de conformidad con el numeral 7 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

El 18 de agosto de 2010, mediante acta suscrita por la Directora general, la Supervisora del contrato y el cesionario, se llevó a cabo la cesión del contrato 55 de 2010 a la firma COOINVERCREDITOS “coordinadora de Inversiones y Créditos SAS”. Revisado el certificado de cámara de comercio expedido el 30 de agosto de 2010, se estableció que el objeto social de la citada sociedad es indeterminado y en el se indica que podrá ejercer cualquier actividad lícita de comercio, no obstante en ninguna de las actividades que allí se enuncian hace referencia al mantenimiento y soporte técnico de los equipos y servicios y menos aun a la administración de la red de sistemas, actividades que no son de tipo comercial y por ende no están dentro del objeto social de la firma COOINVERCREDITOS, con lo cual se evidencia que la entidad no elaboro un estudio juicioso de los requisitos que debía cumplir el cesionario, hecho que se considera como celebración indebida de contrato.

Por todo lo anterior, esta Contraloría determina un incumplimiento a lo establecido en los Literales b) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículos 3, 23, los numerales 1, 2, y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007, el artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 configurándose como un presunto hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria y penal.

De los argumentos expuestos frente a la cesión de que fue objeto el contrato en mención, puede determinarse que en efecto no hubo lugar a un incumplimiento del contrato, así como tampoco se evidencia a un posible daño que se le haya podido causar por la cesión del mismo, sino que por el contrario certifica que el contrato termino de común acuerdo y el recibido a satisfacción.

La Fundación Gilberto Alzate Avendaño apoya su respuesta frente a la celebración indebida de contratos en la sentencia proferida el 16 de septiembre de 2009, por la Sala de casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso No 30411, Magistrado Ponente: ALFREDO GOMEZ QUINTERO, al señalar que “(...)



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para entender qué es lo que se reprocha en materia de contratación administrativa, es necesario modular un concepto de bien jurídico, que se define de la siguiente manera:

En materia de contratación administrativa lo representa el interés del Estado en que la participación de los funcionarios en la celebración de los contratos de la administración pública no esté influida por afectos particulares unidos a la corrupción administrativa; dicho de otra manera, la contratación pública se rige por principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, fundamentalmente.

Cuando el funcionario que interviene en el proceso contractual, en cualquiera de sus fases (preparatoria, de celebración, de ejecución y de liquidación) se aparta de tales valores que orientan la función pública, incurre en el delito de interés indebido (ilícito) en la celebración de contratos, que es un tipo penal de mera conducta.

Nótese bien que lo que se castiga es el interés (indebido / ilícito) en provecho propio o de tercero, que no necesariamente es de contenido económico; el concepto social de favoritismo (sinónimo de preferencia, predilección, distinción, privilegio, parcialidad, nepotismo) es ejemplo paradigmático de la antijuridicidad de la conducta en el tipo de interés ilícito en la celebración de contrato.

Lo que se enjuicia es la ilegítima inclinación del ánimo hacia una persona o entidad, con desconocimiento de los principios que orientan la función pública en cualquier clase de contrato u operación en la que el funcionario deba intervenir por razón de sus funciones.”

De acuerdo con la jurisprudencia actual de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, lo que se castiga es el interés (indebido / ilícito) en provecho propio o de tercero, hecho que no se evidencia en el caso en cuestión.

La Fundación Gilberto Alzate Avendaño a lo largo del escrito de respuesta y con los documentos que allega a la misma, demuestra la correcta ejecución del contrato por parte del contratista inicial y posteriormente con el cesionario y aclara que la cesión del mismo esta dentro de lo permitido por el contrato mismo, situación que no impidió que éste se terminara a satisfacción, por lo que este ente de control acepta la respuesta en el sentido que no se causo daño ni menoscabo en la ejecución del contrato.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otra parte, los argumentos expuesto aclaran el presunto interés indebido en la cesión y resto de ejecución del contrato 55 de 2010, con lo cual se aclara que no existió interés indebido o ilícito en provecho propio de ningún funcionario o de un tercero por lo que procede eliminar la incidencia penal y disciplinaria por lo cual se retira el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

2.8. Hallazgo Administrativo

El contrato 39, se suscribió el 25 de marzo de 2011, con el señor Carlos Alberto Cañón Romero en cuantía de \$39.400.000 con el objeto de prestar con plena autonomía técnica y administrativa los servicios profesionales en la Subdirección Administrativa de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, para la administración de la base de datos, servidores de red, infraestructura tecnológica, así como la gestión y asesoría de nuevos proyectos e informes de área mantenimiento preventivo y soporte técnico de los equipos de computo de la entidad, con un plazo de ejecución de 11 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

En la cláusula décima primera del contrato 039 de 2011, exclusión de la relación laboral por un lado quedó pactado que el contratista se obliga a desarrollar el objeto contractual, personalmente y por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa y por otro se acordó que el personal que ocupe el contratista para el cumplimiento del objeto contractual, actuaría por cuenta y riesgo de este y no tendrá vínculo laboral con la FGAA, con lo que se dejó abierta la posibilidad que el contratista por su cuenta y riesgo a otras personas.

Analizados los documentos que sustentan el citado contrato se estableció lo siguiente:

El primero de marzo 2011, el señor Carlos Alberto Cañón Romero, presento renuncia a la Secretaría de Educación del Distrito al cargo que venia desempeñando como docente de Tecnología Informática del Colegio Enrique Olaya Herrera, en la Jornada de la Tarde de la Localidad Rafael Uribe, renuncia que fue aceptada mediante Resolución 720 del 7 de marzo de 2011, figurando como fecha de retiro efectivo el 18 de marzo de 2011.

La solicitud de elaboración de contrato por parte de la Subdirectora Administrativa de la FGAA a la Asesora Jurídica, se llevó a cabo el 2 de marzo de 2011, fecha en la cual era aun funcionario activo de la SED, no obstante haberse llevado a cabo la propuesta del contratista el 16 de marzo de 2011.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Respecto del informe de actividades correspondientes al mes de abril de 2011, se determinó que no hay claridad ni precisión respecto de las siguientes:

El contratista informa haber atendido a usuarios en materia de soporte y asesoría, donde se solucionaron fallas operativas, soporte a equipos y casos de soporte que se presentaron en equipos tecnológicos que se encuentran en la FGAA, sin embargo no anexa como soporte la relación de usuarios a quienes se les presto los servicios.

Reporta haber prestado apoyo a usuarios en gestión de informes mensuales y anuales con apoyo en firma digital para reportes de la Contraloría en el portal SIVICOF, al respecto se determina que para el periodo en ejecución referido, no se presentan informes anuales a la Contraloría de Bogotá, solo los reportes mensuales.

Señala haber realizado un BACKUPS de la información relevante de la entidad, el cual según el contratista se encuentra alojada en el nuevo servidor de dominio y respaldado por un DVD, DVD del que no se aporta evidencia.

Indica haber realizado un informe a la Comisión Distrital de Sistemas a cerca de avances y gestión del área de tecnología de la Fundación, del que tampoco se aporta evidencia.

Menciona que se apoyó a la gestión de la implementación de la Intranet en la entidad asesorando a usuarios, sin embargo no anexa como soporte la relación de usuarios a quienes se les presto los servicios.

De otra parte, es de señalar que el contrato 039 de 2011, fue modificado en cinco oportunidades, habiendo se adicionado en \$19.600.000, no sobrepasando el 50% permitido por la Ley 80 de 1993, como se describe a continuación:

El 22 de agosto de 2011, se adicionó en \$600.000, con el fin de implementación del área de sistemas en la Casa de la Jurisprudencia (establecimiento entregado para su uso a la FGAA).

El 4 de noviembre de 2011, se adicionó en \$2.000.000, con el argumento que se requería para garantizar el soporte técnico de los equipos de cómputo de la entidad, sin que se hay prorrogado el plazo respectivo, por lo cual se considera que no esta plenamente justificada.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El 24 de febrero de 2012, se adicionó en \$3.400.000 y se prorrogó en 30 días, con el fin de continuar con la prestación del servicio profesional para la administración de la base de datos de la entidad y el soporte técnico de los equipos de cómputo.

El 23 de marzo de 2012, se adicionó nuevamente en \$3.400.000 y se prorrogó en 30 días, con la misma justificación anterior.

Posteriormente, el 25 de abril de 2012, fue adicionado en \$10.200.000 y prorrogado en 3 meses con una justificación ídem a la anterior.

El 25 de julio de 2012, se terminó el contrato y el 8 de agosto de la misma vigencia se suscribió la liquidación del citado contrato, sin observación alguna.

El 30 de julio de 2012, se suscribió nuevamente contrato con el señor Carlos Alberto Cañon Romero, correspondiente al 103 de 2012, con el objeto de prestar con plena autonomía técnica y administrativa los servicios profesionales en la Subdirección Administrativa de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, en el área de sistemas, para la gestión, administración, mantenimiento y soporte a la infraestructura tecnológica de la FGAA, con un plazo de ejecución de 6 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

De manera similar al contrato 39 de 2011, en la cláusula décima primera del contrato 103 de 2012, exclusión de la relación laboral por un lado quedó pactado que el contratista se obliga a desarrollar el objeto contractual, personalmente y por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa y por otro se acordó que el personal que ocupe el contratista para el cumplimiento del objeto contractual, actuaría por cuenta y riesgo de este y no tendrá vínculo laboral con la FGAA, con lo que se dejó nuevamente abierta la posibilidad que el contratista por su cuenta y riesgo a otras personas.

Analizada la ejecución de los contratos 39 de 2011 y 103 de 2012, se estableció que efectivamente el señor Carlos Alberto Cañon Romero, no es quien presta los servicios objeto del contrato a la entidad, toda vez que según información recibida por funcionarios de la entidad, esta labor es desarrollada por el señor Jovanni Matiz, con quien la entidad no tiene ningún vínculo laboral ni contractual, este señor fue llevado a la FGAA, por el contratista para que desarrollara las actividades del objeto contractual, con el visto bueno de la entidad.

A pesar que el señor Jovanni Matiz, asiste todos los días a la entidad y recibe ordenes verbales por parte de funcionarios de la entidad para prestar el servicio de



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

soporte técnico, no se da una relación laboral puesto que no reúnen los elementos de la misma, como son una prestación efectiva del servicio, una subordinación y una remuneración, elemento este último que no está presente, sin embargo aunque no tiene ningún vínculo laboral, ni contractual con la entidad, tiene acceso a los sistemas de información de la misma, situación que pone en riesgo la seguridad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información, máxime si en el contrato quedó pactado que el contratista prestaría el apoyo a usuarios que tienen firma digital en la entidad para ejercer procedimientos administrativos.

Por todo lo anterior se transgrede el numeral 1 del artículo 26 de Ley 80 de 1993, los literales a), b), c), d), e), f) y g) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en consecuencia este hecho se configura como presunto hallazgo administrativo.

En su respuesta, la entidad aporta las evidencias que sustentan el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, correspondientes al mes de abril de 2011.

De otra parte, entre los argumentos expuestos la entidad no da explicaciones respecto a las razones que se tuvo para adicionar el contrato 039 de 2011, por valor de \$2.000.000, sin que se haya prorrogado el plazo respectivo y bajo el argumento que se requería para continuar con el normal desarrollo del contrato.

De igual manera, no se comparte la apreciación de la entidad en lo referente al acceso que tiene el personal subcontratado, para el caso en concreto el señor Giovanni Matiz, a los sistemas de información, ratificándose que situación pone en riesgo la seguridad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información, más aún cuando quedó pactado que el contratista prestaría el apoyo a usuarios que tienen firma digital en la entidad para ejercer procedimientos administrativos, labor que es sumo cuidado.

Teniendo en cuenta que los argumentos expuestos no aclaran en su totalidad lo observado, ni desvirtúan todos los cuestionamientos efectuados por este ente de control, **se ratifica el hallazgo administrativo.**

2.9. Hallazgo Administrativo

Revisado el expediente del contrato de prestación de servicios 5, suscrito el 11 de enero de 2012, con ANDRES HUMBERTO GARCIA LA ROTA, con el objeto de prestar servicios profesionales para coordinar y orientar los procesos de planeación,

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A No.26 A10

PBX: 3358888/EXT-1510-1525



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

concertación y desarrollo del proyecto: Plataforma: Laboratorio interactivo de arte, ciencia y tecnología, con un plazo de ejecución de 3 meses y 20 días y un valor de \$17.094.000. Una vez revisado el expediente contractual se estableció que en los informes mensuales presentados por el contratista, se reporta la misma gestión, tal como se evidencia en la actividad No. 7 solo refleja gestión de un solo mes. La actividad No. 12 presentan la misma gestión en meses distintos Folios 126 y 143. La actividad 19 folio 127 es la misma presentada a final de la ejecución del contrato folio 144 del contrato.

Caso similar sucede con el contrato de prestación de servicios 7 suscrito el 13 de enero de 2012, con ENRIQUE RODRIGUEZ ARAUJO, con el objeto de prestar los servicios de apoyo a la gestión para el desarrollo del proyecto plataforma: laboratorio interactivo de arte, ciencia y tecnología, con una duración de 3 meses, por valor de \$4.662.000, en el que los informes presentados por el contratista en febrero 6 y marzo 12 de 2012, específicamente la gestión adelantada conforme a las actividades 2, 3, 4, 5 y 11 son similares folios 51 y 55.

Por todo lo anterior se transgrede el numeral 1 del artículo 26 de Ley 80 de 1993, los literales a), b), c), d), e), f) y g) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en consecuencia este hecho se configura como presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En la respuesta la entidad argumenta que dada la naturaleza del objeto de los contratos cuestionados por esta Contraloría, muchas de las actividades realizadas por estos contratistas se replican en períodos sucesivos, hecho que no está siendo cuestionado en el presente hallazgo, si que los informes de los contratistas no hacen la referencia respecto a que periodo corresponden, por lo tanto con las explicaciones dadas no se aclara lo observado, ni desvirtúa los cuestionamientos efectuados por este ente de control, en consecuencia **se ratifica el hallazgo administrativo.**

2.10. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Revisados los siguientes expedientes contractuales se estableció que no se pactó la constitución de la garantía respectiva:

Contrato de prestación de servicios 42, suscrito el 19 de abril de 2011, con EDISON ESTRADA CARVAJAL, con el objeto de prestar con plena autonomía técnica y administrativa, servicios de apoyo logístico para la realización de las actividades de la entidad, al igual que realizar actividades de mensajería en la fundación Gilberto



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Alzate Avendaño, con un plazo de ejecución de 6 meses y por un valor de \$5.616.000.

Contrato de prestación de servicios 97, suscrito el 12 de agosto de 2011, con ALEJANDRA PIEDRAHITA TORRES, con el objeto de prestar los servicios de apoyo para el soporte operativo en la gestión de organización y archivo de documentos, de acuerdo con las funciones asignadas por la Subdirección Administrativa, con un plazo de 2 meses y un valor de \$2.400.000. Este contrato fue adicionado en \$700.000 y prorrogado en 28 días.

Contrato de prestación de servicios 124, suscrito el 19 de octubre de 2011, con CONSUELO IVONNE CRUZ CRUZ, con el objeto de prestar los servicios de apoyo para el soporte técnico, operativo y manejo de bases de datos en las áreas contable, financiera y tesorería de la fundación Gilberto Alzate Avendaño, con un plazo de 2 meses y un valor de \$3.328.000. Este contrato fue modificado en dos oportunidades, la primera se adiciono en \$1.660.266 y se prorrogó en 22 días, la segunda adición fue por \$440,000 sin que se prorrogara el término. Esta última adición no está plenamente justificada.

Contrato de prestación de servicios 125, suscrito el 19 de octubre de 2011, con EDISON ESTRADA CARVAJAL, con el objeto de prestar servicios de apoyo logístico para la realización de las actividades de la entidad, al igual que realizar actividades de mensajería en la fundación Gilberto Alzate Avendaño, con un plazo de ejecución de 2 meses y un valor de \$1.900.000. Este contrato fue modificado en dos oportunidades, la primera por \$1.660.266 y una prórroga de 22 días, la segunda adición fue por \$440,000 sin que se prorrogara el término. Esta última adición no está plenamente justificada.

Contrato de prestación de servicios 144, suscrito el 2 de diciembre de 2011, con ANDRES MAURICIO VARGAS BUITRAGO, con el objeto de prestar con plena autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión a la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, para llevar a cabo la organización y disposición final, con forme a las disposiciones legales vigentes, los resultados del diagnostico documental y las directrices impartidos por el archivo de bogota, con un plazo de u mes y un valor de \$1.600.000. Este contrato fue modificado en 2 oportunidades adiciones, la primera por \$1.660.266 y una prórroga de 22 días, la segunda edición fue por \$440,000 sin que se prorrogara el término. Esta última adición no está plenamente justificada.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por todo lo anterior se transgrede el régimen de garantías en la contratación de la administración pública expedido con el Decreto 4828 de 2008, los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en consecuencia este hecho se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Teniendo en cuenta que los argumentos expuestos por la entidad aclaran que en virtud de las excepciones establecidas en el Decreto 4828 de 2008 (vigente a la fecha de suscripción de los contratos cuestionados), procedieron a suscribir los contratos cuestionados sin pactar garantía alguna, por cuanto el monto de cada uno de los mismos no sobre pasan la mínima cuantía, esto es \$14.996.800 (correspondiente al 10% de la menor cuantía \$149.968.000), por lo tanto al estar dentro de las excepciones para constituir garantía se aceptan las explicaciones por cuanto los contratos objetados se ajustan a la reglamentación jurídica vigente al momento de la suscripción de los mismos, con lo cual se retira el presente hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

A fin de lograr que la labor de auditoria conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, dentro de los dos (2) días al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Bogotá, D. C,

HERACLITO LANDINEZ SUAREZ
Director Técnico de Educación,
Cultura, Recreación y Deporte



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ANEXO 1

MODELO “CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS”

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVO	7		2.1.; 2.2.; 2.3.; 2.4.; 2.6.; 2.8.; 2.9.
CON INCIDENCIA FISCAL	0		
CON INCIDENCIA PENAL	0		
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	1		2.6