



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

63  
A010-146  
65

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL -  
MODALIDAD REGULAR**

**PERSONERIA DE BOGOTA D.C.**

**VIGENCIA AUDITADA 2001**

**DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO**

**DICIEMBRE DE 2002**

**AUDITORIA INTEGRAL A LA PERSONERIA DE BOGOTA, D.C.**

|  |   |
|--|---|
| <b>Contralor de Bogotá</b>               | <b>Juan Antonio Nieto Escalante</b>   |
| <b>Contralor Auxiliar</b>                | <b>Miguel Angel Morales Russi</b>   |
| <b>Directora Sectorial Ad Hoc</b>        | <b>Francisco José Ruíz Marmolejo</b>  |
| <b>Subdirector de Fiscalización</b>      | <b>Ernesto Tuta Alarcón</b>   |
| <b>Subdirector de Análisis Sectorial</b> | <b>Alexander Morales Aguirre</b>  |
| <b>Asesoras Jurídica</b>                 | <b>Luz Amparo Reyes Cañas<br/>Karina de la Ossa Vivero</b>  |
| <b>Equipo de Auditoría</b>               | <b>Roberto Jiménez Rodríguez<br/>Luz Amparo Ortiz Rubio<br/>Raúl Nemogá Soto<br/>Paulina Castañeda<br/>Sara Elsy Pineda</b> |
| <b>Analista Sectorial</b>                | <b>Jorge Montealegre</b>  |

## CONTENIDO

|   | Pág.       |
|---|------------|
| <b>INTRODUCCION</b>   | <b>2</b>   |
| <b>1. ANALISIS SECTORIAL</b>  | <b>4</b>   |
| <b>2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO</b>                          | <b>17</b>  |
| <b>3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL</b>          | <b>23</b>  |
| <b>4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA</b>  | <b>30</b>  |
| 4.1 EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.                               | 30         |
| 4.1.1 Seguimiento a la Evaluación Preliminar del Sistema de Control Interno | 30         |
| 4.1.2 Evaluación Final al Sistema de Control Interno                        | 31         |
| 4.2 EVALUACION A LA CONTRATACION  | 49         |
| 4.3 EVALUACION A LA GESTION Y RESULTADOS                                    | 64         |
| 4.4 EVALUACION PRESUPUESTAL   | 104        |
| 4.5 EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES                                      | 116        |
| <b>ANEXO 1: CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS</b>                | <b>141</b> |

## INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal, y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital PAD, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad regular a la Personería de Bogotá, D.C.

La auditoría se centró en la evaluación de la Contratación, la Ejecución y Cierre Presupuestal, Estados Contables, Gestión y Resultados y Control Interno, teniendo en cuenta el carácter posterior y selectivo del ejercicio del control fiscal.

Para la selección de las líneas de auditoría, se consideraron los procesos administrativos y misionales más relevantes, por su materialidad e incidencia en la Administración Distrital y la Comunidad, además de los riesgos intrínsecos que subyacen a los mismos.

En este sentido fueron escogidos para el examen dentro de la Evaluación a la Gestión y Resultados los proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, a saber: "Dotación y Sistematización de la Personería", "Promoción y Protección de los Derechos Humanos" y "Modernización Procesos Administrativos", éste último desarrollado en convenio con el PNUD. De igual manera se consideró el Plan Estratégico, concebido para el área de Derechos Humanos, en cuanto a la gestión que realizan la Personería Delegada y las Personerías Locales.

Bajo el Enfoque Integral, se analizaron las operaciones y acciones de índole contable, presupuestal y contractual que afectaron las áreas y procesos seleccionados, con el fin de contar con elementos de juicio suficientes para efectuar el pronunciamiento sobre la Gestión Fiscal del Ente sujeto de control.

La oportunidad y el ejercicio del control en tiempo real, como lineamientos trazados por el actual Contralor de Bogotá, han quedado desarrollados en el Manual de Fiscalización para Bogotá, D.C., MAFISBO. Operativamente, lo anterior significa que se genera una dinámica proactiva con el ente auditado, toda vez que los hallazgos detectados fueron comunicados a la Administración mediante oficio del 19 de noviembre de 2002, radicado con el número 028750 de la misma fecha, ante los cuales la Administración dio respuesta el 27 de noviembre de 2002 mediante oficio D.P.B. 1030.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

67  
AC10-137  
69

Estas respuestas constituyen punto de referencia para definir las acciones posteriores, especialmente cuando no se genera consenso y es factible convenir Planes de Mejoramiento. En todo caso, las respuestas de la Administración fueron evaluadas e incluidas en el presente informe, cuando se consideró pertinente.

La Personería atiende ejes misionales de vital importancia para la comunidad, en defensa de sus intereses y derechos a través de las funciones de Ministerio Público, Veeduría y Derechos Humanos, desarrolladas en las Personerías Delegadas y en las Personerías Locales, éstas últimas punto de encuentro más cercano entre la población capitalina y el ente de control.

Por lo anterior la Contraloría de Bogotá, D.C., espera que este informe contribuya al mejoramiento institucional de la Personería y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en beneficios para el Distrito y la comunidad de la ciudad capital.

## 1. ANALISIS SECTORIAL

La Personería como órgano de control independiente de la Administración Central, registra a diferencia de otras entidades gubernamentales, una serie de funciones que le han sido asignadas desde el orden constitucional y que se tienen desde la misma época de la colonia. Es así, como la figura de los personeros o procuradores generales en el territorio americano data de los años 1519 y 1528; posteriormente, en la época colonial se atribuye la función de defender los derechos ciudadanos de los habitantes de las localidades, en 1825 durante la época de la República se integró a las municipalidades el procurador municipal junto al Alcalde y el Concejo.

Para el caso de Bogotá, a partir del año 1863 se contó con un Procurador General del Distrito Federal quien era nombrado por un período de dos años a través de ordenanza y ejercía funciones de Ministerio Público y de vocero de la ciudadanía.

Para 1893, el Ministerio de Justicia autorizó a los concejos municipales la elección de los Personeros y sus suplentes.

Mediante Acuerdo 10 de 1934, a la Personería se le facultó para conocer asuntos de carácter civil, administrativo y Penal, posteriormente en 1958 mediante el acuerdo 28, se crean los visitadores del Departamento Penal quienes eran los encargados de visitar las alcaldías menores e inspecciones de policía y de tránsito y realizar las investigaciones originadas en actos de mala conducta de los funcionarios.

En 1962 se creó la Personería delegada para la protección al ciudadano en lo relacionado con el espacio público. El Decreto Ley 3133 de 1968 estableció las funciones al Personero de Vigilante de la acción pública, agente del Ministerio Público y veedor Ciudadano. Con el Acuerdo 10 de 1987 se crea la Personería Delegada para Derechos humanos. En el año de 1990 aborda la problemática en las cárceles en cuanto a los derechos de los presidiarios y asume la función de defensa del Medio Ambiente y Control Urbanístico, por esa misma época se da la descentralización de funciones en las 20 localidades con la designación de los actuales Personeros locales.

Actualmente la Personería conforme a los artículos 96 y 99 del Decreto Ley 1421 de 1993, cumple con las siguientes funciones:

- Agente del Ministerio Público en el Distrito Capital conforme a la Ley.
- Veeduría ciudadana en el territorio de su jurisdicción.
- Defensoría de los Derechos Humanos en la Capital de la República.

Le corresponde al Estado el ejercicio de la acción disciplinaria y en desarrollo de lo anterior, la función de la Personería de Bogotá cobra gran importancia al ser el principal ente encargado en la ciudad de la vigilancia y control a los servidores públicos, para el cabal cumplimiento de "...todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan. Ello hace parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resultan imprescindibles para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento merced a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones, no solamente constituye un derecho sino que es ante todo un deber del Estado"<sup>1</sup>.

En ejercicio del Control Disciplinario, la Personería vigila la conducta de los servidores públicos pertenecientes a la Administración Distrital, observando que se cumplan los principios de honestidad, diligencia, transparencia, eficacia, igualdad e imparcialidad que soportan el quehacer administrativo.

Con la entrada en vigencia a partir del mes de mayo de 2002, del actual Código Disciplinario se le entregó la facultad al Ministerio Público de vigilar y castigar a aquellos particulares que violen o transgredan la ley, en el manejo de recursos del Estado, participen como interventores o presten servicios públicos esenciales (salud, educación, saneamiento ambiental, entre otros). Son las mismas facultades que tenía con la ley 200 de 1995 y fueron declaradas inexecutable.

Así mismo, la graduación y severidad de las sanciones que se impongan presentan menos flexibilidad, en contra de los servidores a los que se les compruebe la apropiación de recursos del Estado o sean ineficientes en el desempeño de sus labores.

En materia de Control Interno, se dio continuidad a las atribuciones de quienes se encuentran a cargo de las oficinas en cada entidad, en la medida en que pueden entrar a sancionar a los funcionarios de forma directa, sin que se tenga que

---

<sup>1</sup> Texto extractado de la Sentencia C-417 de octubre de 1993. Magistrado ponente Dr. José Gregorio Hernández.

70  
AR 10-134  
72

adelantar el proceso por parte de la Personería.

Para el año 2000 el total de expedientes tramitados por la Personería, correspondientes a investigaciones disciplinarias en contra de servidores públicos alcanzó los 2.045. En el año 2001, el total de expedientes nuevos fue de 290, manteniendo cerca de 981 como rezago de la vigencia anterior, como se observa en el gráfico No 01.

Gráfico 1



FUENTE: Personería de Bogotá. Unidad de Control Interno.

La entidad en su función de defensa de los Derechos Humanos, recepciona quejas de la población sobre vulneración de derechos como el de la vida, la integridad personal, la seguridad social, protección de niños indefensos, salud, trabajo y buen trato entre otros. Así mismo, se encarga de llevar el registro de desplazados, verificar la atención prestada por las entidades del Distrito y difundir los Derechos fundamentales.

En cumplimiento de estas labores, durante los años 2000 y 2001 atendió en "Protección y Promoción de Derechos Humanos" a 13.650 personas con una inversión que para el año 2001 alcanzó los \$229 millones<sup>2</sup>.

Al hacer una revisión de contexto se observa como uno de los principales problemas que afronta la población Bogotana, es "el desplazamiento forzado" de personas hacia la capital y su área de influencia metropolitana. En este sentido, la

<sup>2</sup> Estadísticas tomadas del balance social presentado por la entidad ante la Contraloría de Bogotá para la vigencia 2001.

labor de la Personería de Bogotá como defensor de los derechos humanos y agente del Ministerio Público, es de vital importancia. La Doctora Mabel González Bustelo de la organización Médicos sin Fronteras, en un documento del año 2001 para la organización de Derechos Humanos NIZCOR, en el que analiza de manera clara la situación que se presenta en cuanto a la problemática del "Desplazamiento", recogiendo elementos de discusión tanto desde la perspectiva de las víctimas, como institucional y la labor de Estado, explica lo siguiente:

*"El desplazamiento forzado es una de las expresiones más graves de la crisis humanitaria que vive Colombia. Sin embargo, y aunque existe una amplia reglamentación jurídica<sup>3</sup> al respecto, que se materializa en leyes, decretos y normas desarrolladas en los últimos años, el Gobierno colombiano (...) Hasta el momento se ha dedicado sobre todo a la formulación de políticas y al ajuste institucional, con respuestas de carácter asistencialista muy limitadas y marginales y con escasas o nulas actuaciones encaminadas a la prevención de los desplazamientos y al retorno o reubicación de las personas desplazadas.*

*El Estado colombiano tiende a plantear el desplazamiento como un efecto del conflicto y de la lucha entre grupos irregulares, y así mismo como una víctima más, impotente ante la magnitud del fenómeno".*

## EL REGISTRO

Un desplazado debe prestar declaración en una oficina del Ministerio Público (Defensoría, Personería o Procuraduría) o en un despacho judicial; debe dar detalles sobre el actor armado que lo desplazó; esa declaración se envía a la Oficina Departamental de la Red de Solidaridad Social, que comprueba su veracidad con el lugar de origen.

---

<sup>3</sup> El principal instrumento normativo para abordar el desplazamiento forzado es la **ley 387/97**, "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia en la República de Colombia". (...) define al desplazado como "aquel que se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas por conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al DIH<sup>3</sup> u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que alteren o puedan alterar drásticamente el orden público".

El **decreto 2569 de diciembre de 2000** reglamenta parcialmente la ley y establece los requisitos para acreditar la condición de desplazado y para la ayuda de emergencia de tres meses. También amplía el acceso a la salud para los desplazados con carné (...) esto (como todas las demás acciones) está sujeto a la disponibilidad presupuestal.

Los niveles de aceptación de declaraciones varían según las unidades territoriales: en Soacha se acepta el 81-82% de las declaraciones presentadas, mientras en Putumayo es un 75%. En Bolívar sólo se rechaza al 5%; en Bogotá este porcentaje llega al 50%. El desplazado que llega a la ciudad enfrenta un buen número de problemas propios, además de los que afectan a las comunidades de recepción (...). Las "herramientas" que le permitían garantizarse un medio de vida en el mundo rural ya no le sirven, por lo que se enfrentan a la imposibilidad de generar ingresos estables. Su única salida es la economía informal y el "rebusque". La anterior descripción sirve para ubicar en contexto la crítica situación de seguridad y el conflicto de intereses económicos y políticos que vive el país y que afectan de forma directa a Bogotá.

Si bien es cierto, la ciudad no enfrenta las mismas características del resto del territorio en cuanto a la violación de los Derechos fundamentales en especial el de la vida, si asume por efecto, una presión sobre la prestación de sus servicios sociales que implica la negación de otros derechos tales como el de la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, a la educación y la salud entre otros. Su solución, es asumida por el aparato estatal Distrital y Local y velar que los mismos sean cumplidos de acuerdo con la capacidad institucional y económica de cada entidad, es función de la Personería de Bogotá.

De otra parte se registra una baja participación de la entidad en su labor de registro, toda vez, que la misma no alcanzó sino las 16.040 personas atendidas.

El cuadro No 1, muestra la participación por localidades y sitios de recepción, teniendo en cuenta las de mayor participación, así:

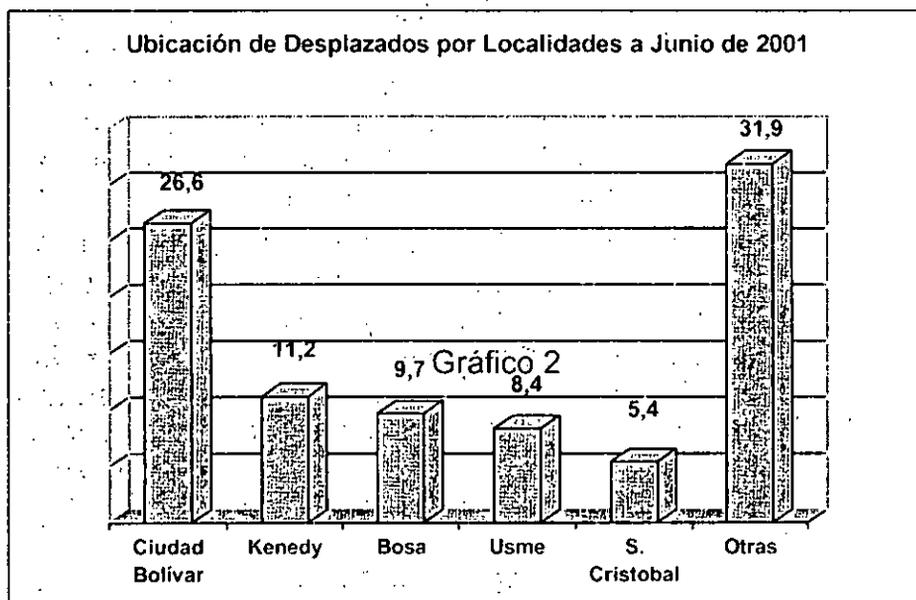
CUADRO 1  
RELACIÓN REGISTRO PERSONAS DESPLAZADAS AÑO 2001

| TOTAL CASOS | SITIO DE RECEPCIÓN                     |
|-------------|--|
| 2946        | Oficina Permanente de Derechos Humanos |
| 1800        | Santa Fe                               |
| 1741        | Delegada de Derechos humanos           |
| 1536        | Oficina de Desplazados                 |
| 1028        | Engativa                               |
| 483         | Ciudad Bolívar                         |
| 350         | Bosa                                   |
| 345         | San Cristóbal                          |
| 320         | Suba                                   |
| 260         | Mártires                               |

FUENTE: Balance Social Personería de Bogotá

En el cuadro anterior se observa un comportamiento inusual en los registros, en la medida en que se tiene una mayor participación de localidades como Santa Fé y Engativá con respecto a localidades como Ciudad Bolívar, Bosa y San Cristóbal:

Gráfico 2



FUENTE: Revista Desarrollo Social de Bogotá. Junio de 2001. Cifras de Red de Solidaridad Social, UTB

Así mismo, localidades como Usme, Rafael Uribe y Tunjuelito, no alcanzaron a obtener ni siquiera los 200 registros en términos absolutos. Lo anterior cobra importancia al tener en cuenta que las localidades más afectadas como se observa en el gráfico No 2, precisamente son Kennedy, Bosa, Usme y San Cristóbal.

Las estadísticas totales sobre el tema de desplazados indican que más de 140.000 personas desplazadas han llegado a Bogotá en los últimos cuatro años. Según los estimativos del CODHES, para los últimos tres años, la tendencia en la participación de la Capital frente al total nacional va en aumento.

La Personería en su labor de Veeduría Ciudadana y vigilancia administrativa atendió una población de 24.174 personas, de una población objeto de 56.459 funcionarios; no es clara la relación existente entre las actividades adelantadas (aspectos de tipo vial, ambiental, manejo de bienes fiscales, espacio público,

visitas administrativas a hospitales, estaciones de policía, jardines infantiles entre otros) y la necesidad de la población identificada como objeto. En cuanto al tema de Veedurías, se solicitaron a la entidad un total de 812 desde diciembre del año 2000, hasta diciembre del año 2001 practicándose un total de 479 para dicho período.

En su calidad de Ministerio Público, en especial a través de las 20 personerías locales, atiende denuncias y quejas sobre aspectos como inseguridad y violencia, contaminación ambiental, querellas en inspecciones y comisarias de familia entre otros. Así mismo, defiende el orden jurídico y los derechos fundamentales en juzgados civiles, penales y penales municipales (cerca de 150), Unidades de Reacción Inmediata (5), Alcaldías Locales, (20), inspecciones de policía (cerca de 80) el Consejo de Justicia, las cárceles (5) y las Comisarias de Familia (20). El cuadro No 02, presenta el total de actuaciones adelantadas en los años 2000 y 2001 así:

CUADRO 2  
RELACIÓN POR TIPO DE ACTUACIÓN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO PERSONERÍA DE BOGOTÁ

| CONCEPTO                            | AÑO 2001 | AÑO 2.000 |
|-------------------------------------|----------|-----------|
| Actuaciones penal I                 | 25.922   | 24586     |
| Actuaciones penal II                | 50.036   | 49091     |
| Policivos                           | 5.000    | 4.036     |
| Actos judicializados                | 4.682    | 3.610     |
| Tutelas Presentadas                 | 76       | 83        |
| Estudiados                          | 304      | 269       |
| Demandas Presentadas                | 0        | 2         |
| Jurisdiccionales                    | 1.251    | 1096      |
| Acciones complementarias estudiadas | 19       | 36        |
| Acciones populares                  | 49       | 55        |
| Total                               | 87.907   | 84.940    |

FUENTE: Balance Social Personería de Bogotá.

Como se observa en el cuadro anterior, el comportamiento de actuaciones es sostenido y de crecimiento moderado, indicando que sobre este aspecto existe una capacidad de respuesta consolidada por parte de la entidad. En cuanto a su impacto, no se puede estimar en la medida en que no se cuenta con datos que permitan hacer un comparativo del total de actuaciones adelantadas en la ciudad.

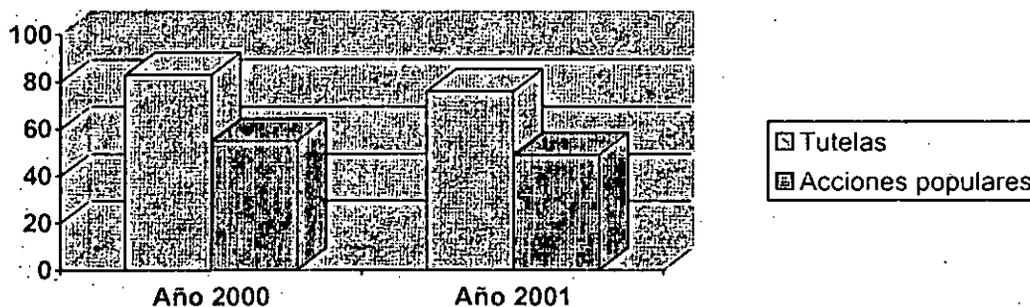
El total de Tutelas presentadas entre los años 2000 y 2001, sufrió un decremento del 0.8% al pasar de 83% a 76%. Las acciones populares también registraron la

78  
ACI 0129  
77

misma tendencia al pasar de 55% a 49%, siendo ésta en términos porcentuales del 10.95% aproximadamente. Ver gráfico No 3:

Gráfico3

Comparativo Acciones populares y Tutelas años 2000 y 2001



FUENTE: Personería de Bogotá.

El comportamiento presupuestal de la entidad durante el periodo 2000 - 2002 presenta un presupuesto definitivo de \$147.533.2 millones a precios constantes, de los cuales el 89.0% se destinaron a gastos de funcionamiento y el 1.1% se destinó a la inversión, con una tasa anual de crecimiento de los gastos del 2%. El comportamiento de los egresos se refleja en el cuadro No 3 así:

CUADRO 3  
PRESUPUESTO VIGENCIAS 2000 A 2002  
MILLONES DE PESOS CONSTANTES

| VIGENCIA | FUNCIONAMIENTO |          | INVERSION |         | TOTAL    |          |
|----------|----------------|----------|-----------|---------|----------|----------|
|          | PRESUP         | EJEC     | PRESUP    | EJEC    | PRESUP   | EJEC     |
| 2000     | 44,092.1       | 43,630.4 | 5,979.3   | 5,975.9 | 50,071.4 | 49,606.3 |
| 2001     | 42,580.2       | 42,077.3 | 2,786.2   | 2,775.6 | 45,366.4 | 44,852.9 |
| *2002    | 45,095.4       | 42,863.9 | 7,000.0   | 7,000.0 | 52,095.4 | 49,863.9 |

FUENTE: Estadísticas Fiscales Contraloría de Bogotá, Subdirección de Análisis Económico  
Las cifras corresponden a presupuesto vigente a septiembre 30 de 2002

Nota: Ejecución proyectada = promedio ejecuciones en valores absolutos GF Años 2000 -2001  
Inversión al 100%

El cumplimiento de los gastos presenta una ejecución promedio del 97.8%, observándose un comportamiento estable durante el trienio.

En ejecución del Plan de Desarrollo " Por la Bogotá Que Queremos", se invirtió la suma de \$7.498.7 millones, en desarrollo de las Prioridades Seguridad y Convivencia y Eficiencia Institucional, siendo ésta última la de mayor relevancia al participar en un 85.6% equivalente a \$6.518.9 millones dentro de la ejecución de la inversión en el periodo en análisis.

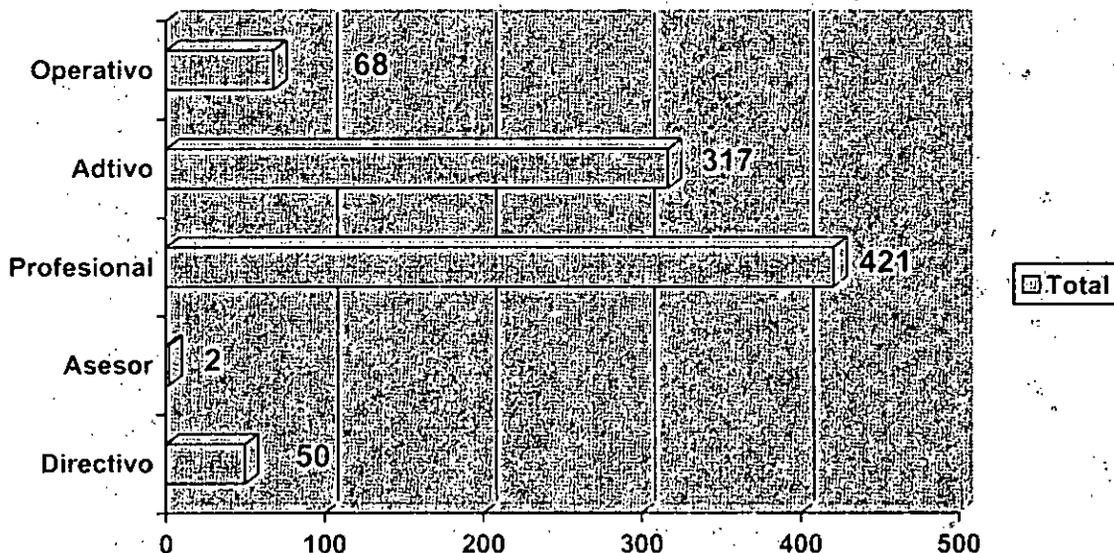
Para el Plan Bogotá para vivir todos del mismo lado se han apropiado recursos por valor de \$8.266.7 millones, según proyección a diciembre de 2002 se ejecutaría por este plan la cifra de \$8.256.6 millones.

Cabe anotar que en la vigencia 2001 el presupuesto de inversión se disminuyó cerca de un 50% con relación al aforado para el año inmediatamente anterior, que fue de \$ 5.979.3. Inicialmente para el año 2001, se apropiaron recursos por valor de \$ 1500 millones, cifra que en el transcurso de la vigencia se adicionó en un 75% es decir, \$1.128.5 millones contando al término de la misma con un presupuesto definitivo de \$2.628.5 millones, recursos que se invirtieron primordialmente en los Proyectos Dotación y sistematización de la Personería y Modernización de Procesos Administrativos.

Con 858 cargos vigentes, la planta de personal de la entidad registra un índice de profesionalización del 55%, incluyendo allí los niveles Directivo y Asesor, como se observa en el gráfico 4.

77  
 ACO-127  
 79

**Gráfico 4**  
**Distribución Planta de Personal por Niveles**



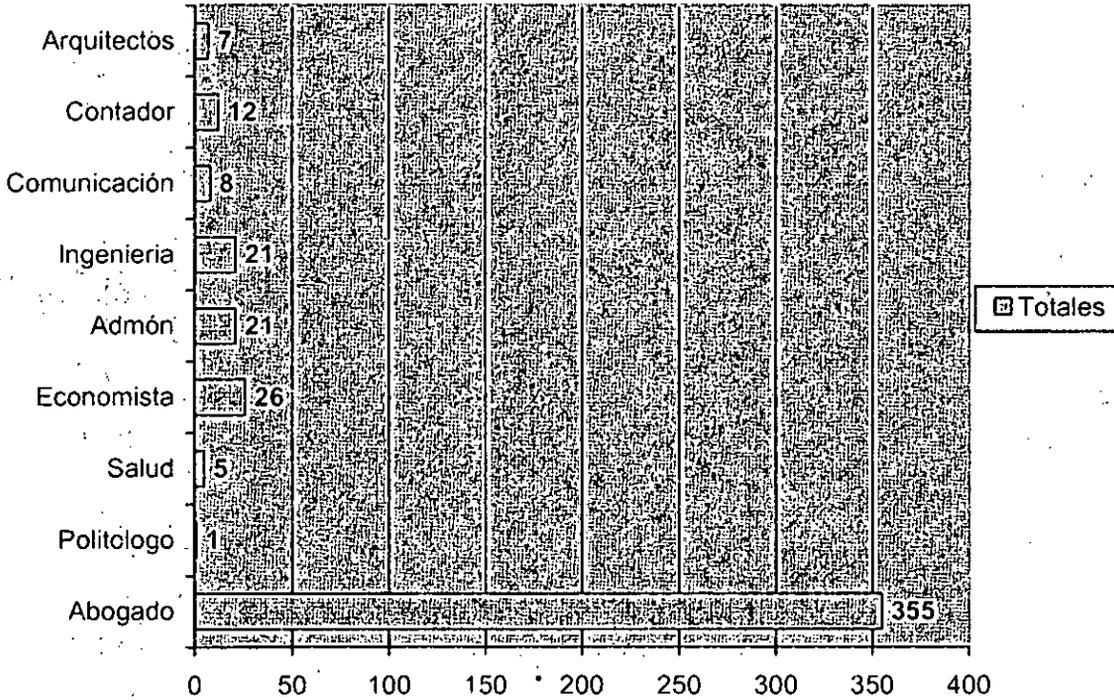
FUENTE: Departamento Administrativo del Servicio Civil 2002.

Por otra parte, es de resaltar que el personal de planta que se encuentra en las áreas de apoyo (Divulgación y prensa, control interno, secretaría general, oficina jurídica, archivo y correspondencia, recursos humanos, registro y control, capacitación, unidad administrativa división financiera, recursos físicos e informática), alcanza los 61 profesionales. Con base en lo anterior, el porcentaje de profesionalización de las áreas misionales descontando el nivel directivo y asesor, llegaría a tan solo un 48%.

Por áreas del conocimiento, la entidad presenta el siguiente comportamiento. Ver gráfico 5.

78  
 AC10-126  
 80

Gráfico 5  
Distribución por áreas del conocimiento



FUENTE: Personería de Bogotá. Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial de Gobierno. Contraloría de Bogotá.

Con base en el anterior gráfico, dentro de las áreas del conocimiento la entidad presenta un alto nivel de profesionalización en el área del Derecho el cual llega a un 77.8%, dejando para las demás técnicas el 22.2% restante. Lo que concuerda con su razón de ser misional.

En lo que respecta a las áreas misionales, la distribución del Talento Humano se presenta así. Ver gráfico 6.

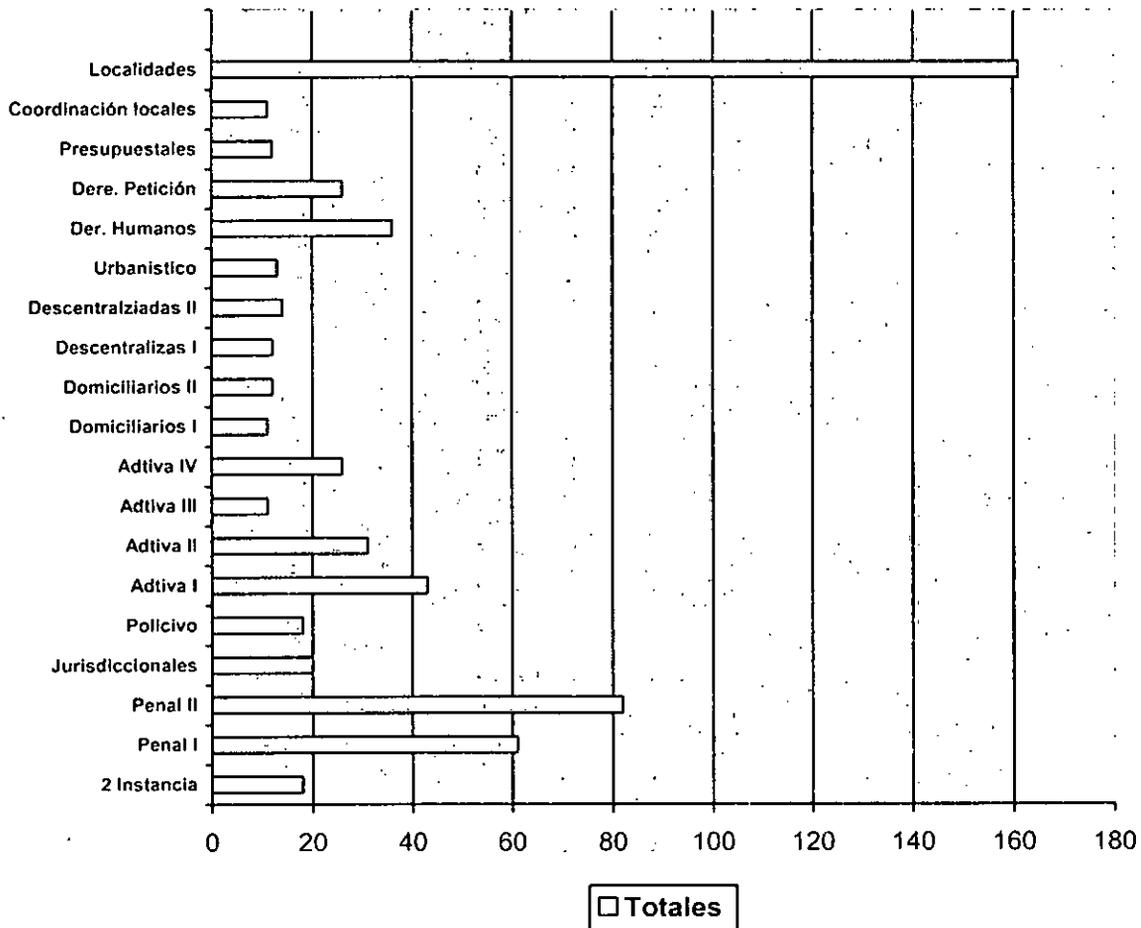
Gráfico 6



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

A010-175  
81

Talento Humano por áreas Misionales



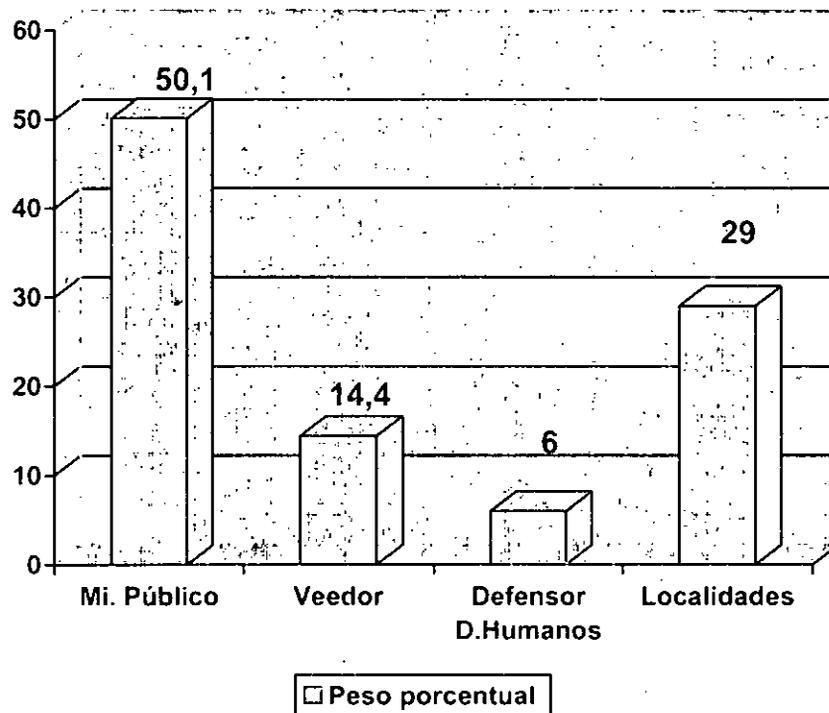
FUENTE:: Personería de Bogotá.

Como se observa en el gráfico anterior, las dependencias misionales relacionadas con la función de Ministerio Público cuentan con 179 funcionarios de planta, aquellas que conocen de asuntos disciplinarios con 116 funcionarios, veedurías y vigilancia administrativa con 85, derechos humanos 36, coordinación de localidades 11 y localidades 161.

Es necesario señalar que el peso porcentual de su quehacer como Ministerio Público alcanza un 50.1%; con respecto a su función de Veedor Ciudadano un 14.4%; en derechos humanos un 6% y el 29% restante lo asumen las Personerías locales, las cuales ejecutan las funciones de la entidad de manera simultánea y

descentralizada. Ver gráfico 7.

Gráfico 7  
Distribución Talento Humano por Área Misional.



FUENTE: Personería de Bogotá

Por último, el peso de las áreas de apoyo en la Planta Actual<sup>4</sup> de la entidad alcanza un 32% y la distribución del personal indica que la priorización institucional hecha frente a las funciones asignadas por la Constitución Política y la Ley favorece en un amplio margen su labor de Ministerio Público, en especial con respecto a la función de Defensor de los Derechos Humanos.

<sup>4</sup> No se cuenta con el dato del personal que se encuentra reforzando las áreas de apoyo ni las misionales, con cargo al convenio con el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo.

## 2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Durante la vigencia 2001 y al iniciar la actual Administración, se realizó un ejercicio de Autoevaluación, para lo cual se llevaron a cabo reuniones con los funcionarios, en los espacios denominados "Puntos de Encuentro", que tenían por objeto repensar y reflexionar la Entidad, sobre la base que era necesario efectuar una reorganización administrativa, en tanto se consideraba que la Entidad tenía excesivo énfasis en materia disciplinaria.

Se conformó una instancia denominada "Comisión Asesora de Reestructuración Orgánica y Funcional", en la cual tuvieron participación treinta (30) funcionarios de la Entidad elegidos democráticamente; la elección se llevó a cabo el 14 de junio de 2001 y su constitución fue oficializada a través de la resolución No. 400 de 20 de junio del mismo año.

El trabajo realizado por la Comisión conllevó la presentación de una propuesta de reorganización orgánica y funcional, teniendo como primer aporte, la expedición de tres (3) resoluciones, por medio de las cuales se reasignaron funciones y competencias en las Personerías Delegadas.

Dentro de las normas desarrolladas se cuenta, en materia de Derechos Humanos, la Resolución 744 del 7 de noviembre que busca unificar la reglamentación interna en esa materia, fortaleciendo la Personería Delegada respectiva; la Resolución 745 del 7 de noviembre redistribuye y delega atribuciones que le corresponden al Personero, como Veedor Ciudadano y garante de los Derechos Humanos en las Personerías Delegadas que cumplen funciones de Ministerio Público (Delegadas en lo Penal I y II, Delegada para Asuntos Jurisdiccionales, Delegada para Asuntos Policivos).

Además, con la Resolución 696 del 11 de octubre, se redistribuyeron unas atribuciones y se modificó la distribución de organismos, dependencias y unidades asignadas a la vigilancia de las Personerías Delegadas, en aras de que cada Delegada se especialice por unidad temática y sectorial.

Se formuló "...un Nuevo Modelo de Control de Gestión, cuyo propósito fundamental es la defensa del interés público y colectivo de los ciudadanos del Distrito Capital. Este nuevo modelo debe evaluar la calidad ética y técnica de las actuaciones administrativas y valorar sus consecuencias sociales. La evaluación

permanente de los Diagnósticos elaborados por el Gobierno Distrital, que sirven de sustento para el proceso de toma de decisiones, la evaluación y monitoreo de la calidad de las acciones de Gobierno, la consolidación territorial de la misión institucional con énfasis en la tarea de defender y promover los derechos humanos y la consolidación de la tarea de veeduría como la función de mayor alcance institucional...<sup>5</sup>

Este modelo considera cinco ejes temáticos que comprenden el ámbito misional de la Entidad y la estructuración y diseño de sus contenidos determinan el alcance de las prioridades de la política institucional que se fija para todo el período de administración del actual Personero; dichos ejes son: Modelo de acción disciplinaria; modelo de acción local; modelo de acción de derechos humanos; modelo de acción de ministerio público; modelo de acción de veeduría.

Conforme a este modelo, la entidad fue reorganizada de manera que, especialmente se dio giro en el manejo de las Veedurías en cuanto al control de gestión y asuntos disciplinarios.

Esta área misional era competencia de las diez y siete (17) Delegadas, de las cuales diez (10) ejercen dicho control sobre las entidades distritales y los servidores públicos que laboran en ellas. En este sentido, se presentaba la situación que algunas Delegadas tramitaran mayor número de procesos, dependiendo de las investigaciones que se surtieran por las Entidades a cargo.

Posteriormente, el tema disciplinario queda en cabeza exclusivamente de cuatro Delegadas y se reparte en siete el control sobre las entidades del Distrito. De otra parte, las funciones de ministerio público que se ejercen en cinco Delegadas, también tienen competencias en las áreas de veeduría y derechos humanos.

Finalmente, el cumplimiento de las funciones relacionadas con Derechos Humanos, se adelantaba a través de la Delegada para la vigilancia de los derechos humanos, protección de la familia y el menor, las Personerías Locales y el Comité Distrital, instancia que dependía de la Secretaría General.

En el nuevo modelo, se fortalece la Delegada en materia de Derechos Humanos, y se concibe como la dependencia responsable de la dirección y gestión de todas las actividades de la defensa, promoción y protección de los derechos humanos que ejerce la Personería de Bogotá en el ámbito distrital.

<sup>5</sup> Personería de Bogotá. Informe de Gestión Institucional Resumen Ejecutivo a 31 de diciembre de 2001, presentado en la Cuenta Anual Vigencia 2001.

Las Personerías Locales siguen ejerciendo funciones en todos los campos misionales, sin tener facultades en materia disciplinaria.

Otra novedad en el período la constituyó la expedición de la Resolución 512 del 26 de julio de 2001, por medio de la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones 233 y 351 de 2000 de la Personería, a través de las cuales se le había asignado a la Unidad Coordinadora de Personerías Locales la atribución de inscripción de las Veedurías Ciudadanas, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 563 de 2000<sup>6</sup>. Además se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de treinta (30) resoluciones a través de las cuales se habían inscrito Veedurías en el año 2000.

La anterior situación obedece a la declaratoria de inexecutable de la ley 563/2000, mediante Sentencia C-1338 de octubre 4 de 2000 de la Corte Constitucional.

De otra parte, durante la vigencia 2001 la Entidad no fue afectada por la Ley 617 de 2000, ó Ley de ajuste fiscal, aunque se presentaron actividades tendientes a racionalizar el gasto.

En cuanto al manejo presupuestal, al finalizar la vigencia fiscal del 2001, la Personería de Bogotá presentó un presupuesto definitivo de \$42.798.5 millones, inferior en el 2.5% con respecto al periodo anterior.

Para la vigencia en análisis, los Gastos de Funcionamiento representan el 93.9% del total del presupuesto, equivalentes a \$40.170.0 millones, mientras que al Presupuesto de Inversión le corresponde el 6.1% es decir \$2.628.5 millones.

Comparadas las vigencias 2000 y 2001, la distribución del presupuesto refleja la situación presentada en el siguiente cuadro:

---

<sup>6</sup> "Por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas", ordenando en su artículo 3º que la inscripción del documento o acta de constitución de Veedurías se realizará ante las Personerías Municipales o Distritales, donde se llevará el registro público de las Veedurías inscritas en su jurisdicción".

CUADRO 4  
VARIACION PRESUPUESTAL 2000-2001

Millones de pesos

| DETALLE                              | APROPIACION DEFINITIVA |                 |              |
|--------------------------------------|------------------------|-----------------|--------------|
|                                      | AÑO 2001               | AÑO 2000        | VARIACION    |
| <b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>      | <b>40.170.0</b>        | <b>38.640.4</b> | <b>-3.9</b>  |
| Administrativos y Operacionales      | 40.170.0               | 38.640.4        | 3.9          |
| Servicios Personales                 | 29.351.7               | 27.606.6        | 6.3          |
| Gastos Generales                     | 2.004.3                | 2.455.5         | -18.4        |
| Aportes Patronales                   | 8.814.0                | 8.578.3         | 2.7          |
| <b>INVERSION</b>                     | <b>2.628.5</b>         | <b>5.240.0</b>  | <b>-49.8</b> |
| Por la Bogotá que Queremos           | 1.433.4                | 5.240.0         | -72.6        |
| Bogotá para Vivir Todos del mismo L. | 1.195.1                | 0.              |              |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>             | <b>42.798.5</b>        | <b>43.880.4</b> | <b>-2.5</b>  |

FUENTE: Presupuesto Personería de Bogotá

Como se detalla en el cuadro anterior, el presupuesto asignado para la vigencia 2001 fue inferior en el 2.5% con respecto al periodo anterior, de donde los Gastos de Funcionamiento presentaron una disminución del 3.9% y en la Inversión una variación negativa del 49.8%.

El comportamiento de la ejecución presupuestal para la vigencia de 2001, refleja la siguiente situación:

CUADRO 5  
EJECUCION PRESUPUESTAL AÑO 2001

Millones de pesos

| DETALLE                                | Apropiación Definitiva | % Partic.    | Total compromiso | % Ejecutado |
|--|------------------------|--------------|------------------|-------------|
| <b>FUNCIONAMIENTO</b>                  | <b>40.170.0</b>        |              | <b>39.695.6</b>  | <b>98.8</b> |
| Advtos y Operacionales                 | 40.170.0               | 93.9         | 39.695.6         | 98.8        |
| Servicios Personales                   | 29.351.7               | 68.6         | 29.073.4         | 99.0        |
| Gastos Generales                       | 2.004.3                | 4.7          | 1.904.7          | 95.0        |
| Aportes Patronales                     | 8.814.0                | 20.6         | 8.717.5          | 98.9        |
| <b>INVERSION</b>                       | <b>2.628.5</b>         | <b>6.1</b>   | <b>2.618.5</b>   | <b>99.6</b> |
| Por la Bogotá que Queremos             | 1.433.4                | 3.3          | 1.433.0          | 99.9        |
| Bogotá para vivir todos del mismo lado | 1.195.1                | 2.8          | 1.185.5          | 99.2        |
| <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>               | <b>42.798.5</b>        | <b>100.0</b> | <b>42.314.1</b>  | <b>98.9</b> |

FUENTE: Presupuesto Personería de Bogotá

Como se observa, el total del presupuesto registró una ejecución del 98.9%, equivalentes a \$42.314.1 millones de los cuales \$40.421.6 millones corresponden a giros realizados y \$1.892.6 millones a Reservas, quedando un saldo disponible de apropiación de \$484.3 millones.

Al interior de los Gastos de Funcionamiento en el grupo Servicios Personales el rubro Vacaciones en Dinero registró un incremento de \$191.4 millones mediante modificaciones presupuestales previamente aprobadas por la Dirección Distrital de Presupuesto y motivadas mediante las Resoluciones de la Personería de Bogotá Nos. 513, 843 y 878 del 26 de julio, 13 y 26 de diciembre del 2001 respectivamente.

La justificación del traslado presupuestal incrementando el rubro Vacaciones en Dinero se debió a los valores adeudados por los cambios efectuados en el personal directivo durante la vigencia 2001.

De otra parte, el grupo de Inversión presentó un presupuesto definitivo de \$2.628.5 millones inferiores en el 49.5% con respecto a la vigencia anterior.

Mediante Resolución 425 del 27 de junio de 2001 de la Personería de Bogotá se efectúa la armonización del presupuesto para lo cual se realizaron traslados presupuestales en Inversión en la suma de \$1.195.0 millones efectuándose contracréditos en los programas 3311006231177 Protección y Promoción de los Derechos Humanos en \$200.7 millones y 3311007306104 Dotación y Sistematización de la Personería en \$194.8 millones del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos" y un Crédito al nuevo Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir, todos del mismo lado" en los mismos programas y por las mismas cuantías.

De acuerdo con la armonización del Plan de Desarrollo, le correspondió el 54.5% es decir \$1.433.4 millones al Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" y el 45.5% restante equivalentes a \$1.195.1 millones al nuevo Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir, todos del mismo lado".

Dentro del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos", se encuentra que la prioridad Eficiencia Institucional obtuvo el 45.8% de participación con respecto al total del presupuesto, equivalente a \$1.204.1 millones. De esta cifra se destinó el 99.6%, es decir, la suma de \$1.199.0 millones al proyecto Modernización de Procesos Administrativos, habiéndose efectuado giros por valor de \$1.199.0 millones.

Del total del presupuesto para inversión del Plan del Alcalde Mockus denominado "Bogotá para Vivir, todos del mismo lado", fue ejecutado el 99.2% equivalente a \$1.185.5 millones, que incluyen giros por valor de \$1.124.5 millones.

Al interior del presupuesto se orientó el 45.4% para el Objetivo Gestión Pública Admirable equivalente a \$1.194.9 millones, distribuidos en el 16.31% (\$194.9 millones) en el proyecto "Dotación y Sistematización de la Personería", de los cuales se comprometieron recursos para la vigencia 2001 por la suma de \$185.5 millones, habiéndose efectuado giros por valor de \$124.5 millones y reservas de \$61.0 millones.

El 83.7% (\$1.000.0 millones) le corresponde al proyecto Modernización de Procesos Administrativos, de los cuales se comprometieron y giraron recursos para la vigencia 2001 por valor de \$1.000.0 millones.



87  
ACIO-117  
89

**3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE  
INTEGRAL**



88  
ACIO-116  
90

Doctor  
**HERMAN ARIAS GAVIRIA**  
Personero de Bogotá, D.C.  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad regular a la Personería de Bogotá, D.C., mediante la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2001, y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2001; la comprobación que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables y la evaluación del Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe integral que contenga el concepto sobre la Gestión adelantada por la Administración, incluyendo pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados por el equipo de auditoría, serán examinados y corregidos por la administración, lo cual redundará en su mejoramiento continuo y por ende en la eficiente y eficaz prestación del servicio en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, compatibles con las de General Aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que, el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de

los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Genera incertidumbre el manejo de los recursos ejecutados a través del Convenio con Naciones Unidas, toda vez que existen limitaciones en el suministro de la información, especialmente en cuanto a la destinación y los resultados obtenidos. Es importante hacer notar que estos recursos representan el 83.7% del total de gastos de inversión (\$2.199 millones), reduciendo significativamente el alcance del control ejercido por la Contraloría a efectos de un pronunciamiento sobre la gestión fiscal del sujeto de control.

Cabe resaltar, que la Contraloría auditó, en su debida oportunidad, la cuenta correspondiente a la vigencia fiscal 2000, y los resultados fueron comunicados el 18 de abril de 2001, mediante oficio UGO-1100 053663.

### **Concepto sobre gestión y Resultados**

En la Personería de Bogotá se destaca durante la vigencia 2001 la gestión adelantada a través del Centro de Atención a la Comunidad CAC (creado mediante resolución 392 del 10 de mayo de 2000), que se consolida como una instancia que filtra las quejas y denuncias que presenta la comunidad ante el ente de control. Es así como de 4.639 asuntos tramitados allí, se remitieron un total de 89 a las Delegadas competentes, con lo que se descongestionó el proceso disciplinario, toda vez que antes se recepcionaban en las Delegadas, cuando en muchos casos no era competencia de la Personería, en el entendido que el mayor porcentaje de estas quejas corresponden a reclamos por deficiencias en los servicios públicos y especialmente relacionados con la Empresa de Teléfonos de Bogotá. Se puede mencionar que el 65% de los reclamos fueron resueltos en forma definitiva.

Otro aspecto a destacar lo constituye la gestión que ha adelantado el Archivo Central de la Personería, que ha logrado crear una cultura de archivo en la Entidad, reflejándose en la normalización de su manejo en cada dependencia productora, así como en el proceso de transferencia con sus requisitos previos, que conlleva capacitación y asesoría, de manera permanente, a las dependencias en relación con los procedimientos archivísticos.

Las actividades del archivo no se han limitado a su carácter operativo, sino que se han adelantado labores enfocadas a la adopción de procedimientos relativos al mejoramiento continuo, proyectando los alcances hacia otras áreas distintas de esa oficina. En este sentido se puede mencionar, el desarrollo de una base de datos del archivo central; Veeduría a archivos del Distrito; Asesoría a Entidades

del Distrito en cuanto a aplicación de la Ley 594 de 2000 y del desarrollo de programas de gestión documental; Participación en el proyecto "Sistema Unico de Administración Distrital de Archivos SUADA".

Finalmente se resalta que, a través de los controles de la misma entidad, se detectó una situación que compromete el Patrimonio del Distrito, originada en el pago irregular de intereses sobre las cesantías a los funcionarios de la Personería afiliados al Fondo Nacional del Ahorro.

Desde el punto de vista de los principios de la gestión fiscal, se evidencia en términos generales cumplimiento de las metas previstas en el Plan Estratégico, denotando eficacia en ese aspecto; pero es de advertir que en algunos casos, las metas propuestas no son ambiciosas.

A pesar que se cumple en mayor medida lo programado, los niveles de cobertura son bajos en promoción y defensa de Derechos Humanos, como se observa en el Informe de Balance Social. El volumen de expedientes evacuados en los últimos años ha sido alto, aunque para la vigencia 2001 se presenta una disminución considerable, pese a que el Proyecto ejecutado en convenio con Naciones Unidas se amplió, incluyendo como objetivo la evacuación de más de 3000 asuntos pendientes.

Las labores de veeduría y ministerio público, durante la vigencia objeto de evaluación, presentan altos niveles de eficacia, superando las metas programadas.

De otra parte, se detecta debilidad en el proceso de planeación (formulación y seguimiento), la programación presupuestal y el proceso contractual, que atentan contra la mayor eficiencia en el manejo de los recursos. Es así, como se observa que se ejecutan recursos para fines comunes en proyectos diferentes y los traslados de apropiaciones sin justificación adecuada demuestran, implícitamente, la liberalidad con que se modifican los gastos, dejando inoperante los ejercicios de definición de necesidades.

Se puede citar, como ejemplo, el traslado presupuestal del proyecto Dotación y Sistematización de la Personería al de Modernización de Procesos Administrativos, con el argumento que a través del convenio PNUD se obtienen mayores beneficios económicos para la compra de equipos. Esto demuestra que existen deficiencias desde la concepción de las metas, toda vez que se hubiera podido, desde un comienzo, incorporar la meta y los recursos en el segundo proyecto mencionado.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

97  
A010-113

93

Otra manifestación de falta de eficiencia en la asignación de recursos, se observa en la celebración de compromisos contractuales al finalizar la vigencia, soportado en necesidades que en el futuro son cambiadas, como sucedió con los contratos de promoción institucional que ya tenían definido su objeto y fueron suspendidos dos meses después, en espera de tener a punto proyectos institucionales que aún presentaban rezago y que no estaban inicialmente contemplados como parte del objeto contractual.

No se genera sinergia, en la medida en que se formulan planes por dependencias sin apropiar esfuerzos y estrategias comunes que multipliquen y optimicen los resultados institucionales. Además, es factible que como consecuencia de lo anterior, y por la construcción inadecuada de indicadores, no se presenten los resultados en su dimensión, "castigándose" la misma gestión de la Entidad<sup>7</sup>.

Estos elementos constitutivos del Sistema de Control Interno, además de otros factores como la Retroalimentación, la Administración de Riesgos, la cultura del autocontrol, la actualización de los manuales de procedimientos que presentan debilidades, inciden sustancialmente en la gestión y resultados de la Entidad. En este orden de ideas, la calificación del Sistema de Control interno con una nota de 3.0, en mediano nivel de riesgo, explica tal incidencia.

El principio de Economía es afectado negativamente por efecto de ejecución de contrato de prestación de servicios para realizar talleres sobre participación ciudadana que se hubieran podido efectuar con personal de planta, además de su elevado costo, y por una decisión que, si bien pretendía solucionar una situación estructural, como lo es la falta de equipos de cómputo, no es menos cierto que, impidió que se realizara una inversión a través de la adquisición de estos elementos, y se optó por una solución transitoria como es el alquiler de los mismos, configurándose un gasto.

Es importante hacer notar, que la información presentada por la Entidad y relacionada con la ejecución del proyecto "Modernización Procesos Administrativos", dentro del convenio suscrito con el PNUD., fue insuficiente para efectuar adecuadamente el ejercicio del control fiscal, que incluye la evaluación y control sobre los resultados y beneficios derivados del manejo de los recursos aplicados en torno del proyecto mencionado.

Sin embargo, se observa que algunos de los resultados derivados del convenio no se encuentran en la Entidad, cuestionándose los beneficios y utilidad que reportan

---

<sup>7</sup> Esta observación está desarrollada en el capítulo 4.1.2 Evaluación Final al Sistema de Control Interno, en lo relativo a los componentes de Planeación y Mecanismos de Verificación y Evaluación de la Fase Operacionalización de los Elementos.

#### 4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

##### 4.1 EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

##### 4.1.1 Seguimiento a la Evaluación Preliminar del Sistema de Control Interno

En octubre de 2002 se comunicó la Carta de Gerencia con los resultados de la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno, en la cual obtuvo una calificación de 3.0, siendo respondida por la Administración, comprometiéndose a las acciones correctivas que se detallan a continuación. Teniendo en cuenta el lapso tan corto que ha pasado entre el Informe Preliminar y el Definitivo, la Contraloría de Bogotá realizará un seguimiento a sus resultados, posteriormente.

CUADRO 6  
SEGUIMIENTO A COMPROMISOS DE SISTEMA DE CONTROL INTERNO

| ACCIONES COMPROMETIDAS   | ACCIONES ADELANTADAS |
|--|----------------------|
| 1. Elaboración Mapa de Riesgos de la Entidad a 31 marzo de 2003.   | 1.                   |
| 2. Elaboración del Documento Código de Etica (con la participación de los funcionarios de cada una de las dependencias) a marzo 31 de 2003. Difusión interna y externa de la misión, visión, principios y valores que rigen la Entidad.                    | 2.                   |
| 3. Fortalecimiento de las acciones y mecanismos de autocontrol de manera permanente.   | 3.                   |
| 4. Continuar con el mejoramiento de las acciones de Planeación, la formulación de las metas y objetivos institucionales y el diseño de los indicadores de gestión. Reglamentación de tales acciones en cabeza de la Secretaría General a marzo 31 de 2003. | 4.                   |
| 5. Implantación del Sistema Integrado de Información SIAFI, prueba de módulos pendientes y ajustes, una vez la Secretaría de Hacienda Distrital termine el desarrollo de los módulos pendientes del Sistema SIAFI.   | 5.                   |
| 6. Continuar con los procesos de sistematización e implementación de sistemas modernos de información, sujeto a la disponibilidad de recursos y la supresión o no de la Entidad en el referendo.   | 6.                   |
| 7. Complementación, actualización y puesta en marcha de los manuales de procedimientos a   | 7.                   |

| ACCIONES COMPROMETIDAS  | ACCIONES ADELANTADAS |
|---|----------------------|
| marzo 31 de 2003.   |                      |
| 8. Modificación y actualización del procedimiento para la contratación de bienes, obras y servicios de la Entidad, de conformidad con el Decreto 2170 de 2002.                  | 8.                   |
| 9. Actualizar y adicionar el Manual específico de Funciones y Requisitos para diciembre de 2002.  | 9.                   |
| 10. Se analizará, de acuerdo con la normatividad vigente, la conveniencia o inconveniencia de seguir remitiendo los contratos para la revisión de la Unidad de Control Interno. | 10.                  |

FUENTE: Respuesta a Carta de Gerencia

#### 4.1.2 Evaluación Final al Sistema de Control Interno

Respecto a los resultados presentados en el Informe Preliminar y teniendo en cuenta la respuesta dada por la Entidad a la Carta de Gerencia, el Equipo de Auditoría la valoró encontrando que se mantiene el concepto emitido y por tanto la calificación correspondiente.

##### Ambiente de Control

Evaluada en su conjunto esta fase, el nivel de riesgo es mediano, dentro de un rango de calificación regular y una nota de 3.1, de conformidad con la evaluación de sus componentes, así:

##### *Principios y Valores*

Este componente está ubicado en un rango malo de calificación y una nota de 2.3, con un nivel de riesgo alto, dado que se encuentra en la fase o factor de valoración de identificación y sensibilización.

Al interior de las dependencias evaluadas se logró percibir que los principios y valores institucionales aún cuando existen implícitamente dentro de la misión de la entidad, no se encuentran documentados en un código de ética, y como resultado, los funcionarios no se sienten identificados, ni existe sensibilización hacia los principios y valores de la entidad.

Se parte de la idea que existe la Ley 200 de 1995, las funciones del cargo y la responsabilidad y ética que tiene el funcionario cuando ingresa a la entidad a

tomar posesión del cargo; otros funcionarios, alcanzan a asimilar que el código de ética tiene que ver con la misión-visión de la entidad, pero se desconoce que la entidad adelanta procesos internos de formación y conductas éticas.

La Directiva Presidencial No. 09 de 1999 establece que las entidades públicas deben desarrollar valores y conductas éticas deseables, por medio de procesos pedagógicos que estimulen el conocimiento, la reflexión e interiorización de valores y conductas para el cumplimiento de los principios que orientan el servicio público.

La falta de políticas internas relacionadas con la existencia de un código de ética, ha originado el desconocimiento por parte de los funcionarios, respecto a la identificación de los principios y valores institucionales, que puede generar la falta de compromiso y sentido de pertenencia hacia la entidad para lograr los objetivos institucionales.

La Entidad ha previsto como respuesta a la Carta de Gerencia, la elaboración del Código de Etica y la difusión interna y externa de la misión, visión y principios y valores que rigen la Entidad. Por lo tanto debe incluirse en el Plan de Mejoramiento.

#### *Compromiso y respaldo de la Alta Dirección*

El componente objeto de evaluación, es ubicado en un nivel mediano de riesgo, dentro de un rango de calificación regular y una nota de 3.6, que corresponde al factor de valoración de Delegación, establecido por las siguientes situaciones:

Existen instancias institucionales que expresan respaldo de la Alta Dirección hacia el fortalecimiento del Sistema de Control Interno., pero a pesar de ello, a la visita de la Comisión de Auditoría, se han visto afectados, por la coyuntura suscitada por el proyecto de referendo, proyectos de gran impacto, tanto a nivel externo como interno, entre los que se pueden mencionar: el Programa OIDO, D.C, a través del cual se pretende dar respuesta oportuna a las peticiones de la comunidad, mediante la sistematización de cinco (5) Oficinas de protección y atención al público; Elaboración e implementación de Indicadores de Gestión y el montaje de un nuevo esquema de control interno, situación que trastocaría lo programado en los planes de acción y en los proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo; conllevando al incumplimiento de las metas y objetivos previstos.

Además, como se comentará adelante, lo concerniente a la Administración de Riesgos no ha sido tratado en las instancias del nivel directivo.

De otra parte, la alta dirección ha delegado en la Unidad de Control Interno gran parte del desarrollo del sistema de control interno, pero no está cumpliendo sus funciones de asesor como lo indica la Resolución 199 del 11 de marzo de 1997, toda vez que se encarga a dicha dependencia como se puede observar mediante el "Instructivo Metas y objetivos – Plan integrado de gestión de la Personería de Bogotá", el cual forma parte de la Resolución 1217 del 7 de diciembre de 2000 de elaborar el informe consolidado de objetivos y metas que les remite cada una de las dependencias.

En consecuencia de lo anterior, se estaría incumpliendo lo dispuesto en el artículo 2º de la Resolución 1217/2000 donde se determina que la consolidación de dicha información estará a cargo de la Personería Auxiliar.

La Personería se compromete a elaborar el Mapa de Riesgos, situación que conduce a seguimiento por parte del ente de control fiscal.

En cuanto a lo relacionado con el instructivo Metas y Objetivos hace referencia (como se señala en la respuesta) que la consolidación de la información se realizará en la Unidad de Control Interno, de conformidad con los informes mensuales. Así las cosas, la Oficina de Control Interno, adicional a sus funciones, está asumiendo funciones de ejecutor, por lo que es necesario que se fortalezca el rol asesor que debe cumplir dicha Oficina.

#### *Cultura de Autocontrol*

El componente queda ubicado en mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular y una nota de 2.9, ya que a pesar que se han adelantado programas de capacitación tendientes a afianzar bases conceptuales y metodológicas, se pudo constatar que éstos no han tenido el mayor cubrimiento a todos los funcionarios encaminados a promover el control interno como factor de éxito de la gestión institucional.

Se observa que, en algunos casos, se confunde el sistema de control interno con la Oficina de Control Interno, llegando a considerar que esta instancia es la única responsable del desarrollo del sistema como tal.

Sin embargo, de las conversaciones sostenidas con los funcionarios, en general, se nota la instrumentación de prácticas de autocontrol de manera empírica, que se generan a partir del control que se ejerce por parte de los jefes, en cuanto al cumplimiento de las labores asignadas. Entre estas prácticas se encuentran actas de visitas, refrendación de documentos recibidos, reporte de actividades realizadas, planillas de control y seguimiento, entre otros.

Es de destacar que, en el último año, no se han adelantado suficientes actividades de sensibilización sobre la cultura del autocontrol a nivel institucional, pese a que ésta debe ser una acción permanente, más cuando se detecta confusión sobre las responsabilidades frente al desarrollo del sistema de control interno, de manera que el nivel directivo y, en particular, la Unidad de Control Interno no estarían dando un adecuado cumplimiento a lo establecido en el literal h) del artículo 12 de la Ley 87/93 que dice: "Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional".

La Personería ha definido como acción correctiva el fortalecimiento de las acciones y mecanismos de autocontrol, actividad que debe ser incluida en el Plan de Mejoramiento.

#### *Cultura del Diálogo*

Este componente presenta mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular y una nota de 3.5. Se caracteriza por que, en general, existen canales de comunicación formales, predeterminados e identificados por los funcionarios que favorecen el flujo de información.

En la estructura se observa que del Personero dependen directamente las 17 Personerías Delegadas, de manera que se han establecido, por discrecionalidad del señor Personero, Comités de Agenda que se conformaron según los asuntos de interés: Disciplinario, Ministerio Público, Derechos Humanos, Veeduría y Gestión Local. Sin embargo no se han formalizado excepto el de Veeduría (reglamentado en septiembre de 2002) y por lo mismo no se producen actas que dejen constancia de los temas tratados, afectando el seguimiento de las discusiones y decisiones tomadas allí.

La metodología de evaluación determina que la caracterización definida en la observación para este componente, corresponde a un mediano nivel de riesgo, por tanto la observación debe hacer parte del Plan de Mejoramiento.

#### *Administración del Riesgo*

Presenta esta fase, en la Personería de Bogotá, un nivel de riesgo alto, dentro de un rango de calificación malo y con una nota de 2.0, sustentado en lo siguiente:

Una vez evaluada esta fase en la Personería, se observa que no se ha dado cumplimiento al Decreto 1537 del 26 de julio del 2001 que establece en el artículo

4º: "Las entidades públicas, aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis de riesgos debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspectos tanto interno como externos que puedan llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales, con miras a establecer acciones efectivas representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos".

Respecto a la Fase y sus componentes, se manifiesta que la Entidad a través de la Personería Auxiliar y con la asesoría de la Unidad de Control Interno asume el compromiso de revisar los factores de riesgo ya identificados y con base en los mismos durante el primer trimestre de 2003 diseñará oficialmente el mapa de riesgos. El cumplimiento de lo anterior hará parte del seguimiento que efectúe el organismo de control fiscal.

#### *Valoración del Riesgo*

El componente es ubicado en alto nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación malo y una nota de 2.0, que corresponde a una etapa de identificación de factores de riesgo, que es incipiente y se establece sobre aspectos coyunturales, donde algunas áreas entienden lo que es el riesgo, identificando algunos puntos débiles de las actividades que realizan pero no se han documentado en mapas o matrices que permitan conocer y priorizar sus riesgos.

De lo anterior se concluye que no se ha avanzado en la identificación sistemática de los factores de riesgo y por tanto en la elaboración del mapa respectivo, contraviniéndose lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 1537 de 2001, situación que no permite medir el impacto de los factores de riesgo en la gestión.

La observación debe hacer parte del plan de mejoramiento de la entidad.

#### *Manejo del Riesgo*

Este componente presenta un alto nivel de riesgo, en un rango malo de calificación con una nota de 2.0. El componente se encuentra en una etapa de Consideración de Acciones.

En general, se determinó que las situaciones apremiantes son manejadas de manera reactiva, según se presenten las circunstancias y en ningún caso obedecen a un plan previamente establecido, de manera que no se da cumplimiento al Decreto 1537 de 2001, ni a la Ley 87 de 1993, que en su literal f) artículo 2º señala: "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".

No se ha definido el Plan de Manejo de Riesgos porque no se han identificado los factores, ni se ha elaborado el Mapa respectivo. Lo anterior trae como consecuencia que no se puedan identificar acciones a seguir, para evitar, reducir, dispersar, transferir o asumir el riesgo.

La observación debe considerarse en el Plan de Mejoramiento

#### *Monitoreo*

El componente presenta un alto nivel riesgo, dentro de un rango de calificación malo, con una nota de 2.0, que corresponde al factor de valoración de revisión sobre la marcha.

Por lo general, directamente los Jefes supervisan las acciones tomadas para superar las dificultades presentadas, es decir, operan revisiones sobre la marcha, pero al igual que en los componentes anteriores, no obedece a una labor previamente definida. Se encuentra, por tanto, que se incumple lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 1537 de 2001 y, en consecuencia debe hacer parte del Plan de Mejoramiento.

#### *Operacionalización de los Elementos*

En la Personería de Bogotá, para la fase de Operacionalización de los elementos, se establece un mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular con una nota de 3.2, por los siguientes motivos:

#### *Esquema Organizacional*

El componente es ubicado en mediano nivel de riesgo, rango de calificación regular y una nota de 3.3, entendiendo que la estructura es funcional.

En el organigrama de la Personería, figuran dos instancias de carácter asesor y suprainstitucional (conformados por el Personero y por representantes de entes externos) que son el Comité Distrital de Derechos Humanos y la Unidad Coordinadora de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, como si fueran dependencias subordinadas a la Secretaría General, lo cual no se ajusta a la naturaleza y competencias del Comité y de la Unidad, ni al cambio sufrido en el esquema organizacional.

En las entrevistas efectuadas, se determinó que en general no existe claridad respecto a las instancias que coordinan y apoyan los procesos y actividades de carácter técnico como la Planeación y el Diseño y Administración de Manuales de

Procedimientos, que se origina en que a varias dependencias se les ha asignado competencias sobre estos tópicos. Se concluye que existe dispersión funcional, que afecta el cumplimiento de lo estipulado en el literal d) del artículo 4° de la Ley 87 de 1993: "Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad".

A diferencia de las áreas misionales, el grado de desarrollo en que se encuentra este componente es más jerarquizado en las áreas de apoyo que no están articuladas en la forma como deberían funcionar, obedecen a una estructura piramidal, cuando debe ser más horizontal y con menos niveles de cargo. De otra parte, los canales de comunicación y coordinación horizontal no son eficientes toda vez que en algunas áreas no son respetados los conductos regulares.

La falta de claridad en las instancias competentes en los procesos de planeación y diseño y elaboración de manuales, conllevan la necesidad de desarrollar acciones de mejoramiento que deben ser incluidas en el respectivo Plan.

#### *Planeación*

Valorado el componente de Planeación, queda ubicado en un mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular y una nota de 3,3, en un factor de valoración correspondiente a Mecanismos de Seguimiento.

Hasta la vigencia de 2001 se presentaban planes anuales, pero a partir del 2002, se ha previsto la elaboración de planes semestrales, y para el segundo semestre del año en curso, estos planes deben contener actividades pendientes de ejecutar de períodos anteriores, la programación de actividades misionales y planes de mejoramiento, conforme a lo establecido en la Circular 011 de agosto 30 de 2002.

Se evidencia debilidad en el rigor técnico que debe tener el proceso de planeación, como queda planteado en Acta de Comité Coordinador del Sistema de Control Interno, en el que se acuerda la presencia de un experto de Planeación Nacional para que asesore el Diseño de las Metas y Objetivos. Es así como se observó que algunas áreas presentaron los planes de acción en forma general, sin que contara con objetivos claros los cuales carecían de cualquier tipo de seguimiento y revisión posterior.

Adicionalmente no se encuentra un mecanismo de verificación de la formulación de las metas e indicadores que determine su pertinencia y adecuada construcción, que puede originar que no se cumpla con los propósitos institucionales y se presenten resultados ficticios, o que incluso, la misma entidad minimice su gestión.

En este sentido, no se daría estricto cumplimiento a lo señalado en el literal e) del

artículo 2º de la Ley 87/93: "Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características".

La Entidad ha definido acción correctiva a ejecutar en el primer trimestre del año 2003, la cual debe ser incluida en el Plan de Mejoramiento.

### *Procesos y Procedimientos*

El componente es ubicado en un nivel mediano de riesgo, dentro de un rango de calificación regular con una nota de 3.2, en un factor de valoración de revisión y análisis de procesos.

Se encuentran diferenciados los procesos misionales y de apoyo, encontrando que los primeros, en su gran mayoría, se ciñen a los parámetros establecidos en las leyes, códigos y normas que regulan las funciones de la Entidad, tales como el ejercicio del Ministerio Público y el Proceso Disciplinario.

La falta de formalización implica que no estén definidos claramente los puntos de control y puede provocar aplicación de tareas y actividades de acuerdo con criterios personales y falta de estandarización en las mismas. Esta advertencia es planteada en la Directiva Presidencial No. 2 de 1994, cuando hace mención a los Principios generales para el diseño y montaje de un sistema de control interno.

Los procedimientos de las áreas de apoyo se encuentran en el grado de desarrollo de identificación, toda vez que no todas las dependencias han materializado sus procedimientos a través de manuales que les sirvan como herramienta de mejoramiento continuo y donde se establezcan puntos de control. La labor que ejerce la División de Desarrollo Organizacional e Informática ha estado mas relacionada con la parte informática que al acompañamiento de los procesos y procedimientos de las dependencias.

La Resolución 046 del 27 de enero de 2000, por medio de la cual se adopta el manual de procedimientos, no ha sido del total cumplimiento por todas las dependencias, ya que existe desconocimiento de la mencionada norma, por la ausencia de métodos y procedimientos documentados y actualizados, y se corre el riesgo que las actividades realizadas en dichas dependencias no generan ningún apoyo para cumplir con la misión institucional.

Para entender la importancia de la formalización de los procesos y procedimientos se hace alusión a la Directiva Presidencial 09/99, donde establece que el levantamiento de los procesos y procedimientos debe ser una responsabilidad de las áreas, bajo la premisa de que ellas son las que poseen la información las que.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

105  
103  
ACIO-101

una vez operando el sistema, van a recibir los mayores beneficios.

Frente a la respuesta de la administración en cuanto que : "Carece de veracidad esta afirmación, por cuanto como quedó dicho en el aparte relacionado con la administración de los procesos y procedimientos de la Entidad, la División de Desarrollo Organizacional e Informática es la responsable de su gestión, sin perjuicio de la responsabilidad para su elaboración que recae en todas las dependencias como lo establece la Ley 87 de 1993", el Equipo de Auditoría, señala que es oportuno indicar que de acuerdo a los resultados obtenidos a través de las entrevistas llevadas a cabo en algunas áreas de apoyo, se manifestó que la labor de la División de Desarrollo Organizacional ha estado más orientada al desarrollo de la parte informática que a la asesoría en lo que se refiere a procesos y procedimientos, motivo por el cual se originó esta observación.

La Entidad ha previsto acciones de mejoramiento en relación con este componente en respuesta a la Carta de Gerencia, que deben ser incluidas en el Plan de Mejoramiento.

#### *Desarrollo del Talento Humano*

Este componente está ubicado en un mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular y una nota de 3.4, que corresponde al factor de valoración "Implementación de Procesos Básicos de Gestión", tales como políticas, directrices y lineamientos que orientan la gestión del talento humano en donde existen programas de capacitación y bienestar social fundamentados en un diagnóstico de necesidades a cada una de las dependencias, existen evaluaciones de desempeño, programas recreativos y culturales, planes institucionales de incentivos pecuniarios y no pecuniarios que consisten en otorgar un premio en dinero al mejor trabajador. Sin embargo, es de anotar, que los cursos de capacitación orientados a la cultura de control interno, no se les ha dado el mayor cubrimiento a los funcionarios.

De otra parte, se manifiesta de manera general, que la capacitación no atiende, en todos los casos a las necesidades propias de cada dependencia (temas, cobertura), lo que no facilita el cumplimiento de lo normado en el literal k) del artículo 4º de la Ley 87/93 que dispone: "Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la Entidad" y puede conllevar al desperdicio de esfuerzos y recursos institucionales.

Revisada la respuesta de la administración, se observa que no obstante se hayan dictado gran variedad de seminarios y cursos de capacitación, la cobertura no es suficiente ni atiende en todos los casos las necesidades propias de la dependencia, por lo que la observación debe hacer parte del Plan de Mejoramiento.

### *Sistemas de Información*

El componente es ubicado en alto nivel de riesgo, en un rango de calificación malo y una nota de 2.5, toda vez que se estableció que se encuentra en un nivel incipiente de desarrollo, toda vez que existen bases de datos, hojas electrónicas que manejan en las diferentes dependencias sin ninguna integración, así como también se utilizan métodos manuales, tales como libros radicadores y programas en excel.

No existe un sistema integrado de la información que deben reportar la División de Registro y Control, la Oficina de Propiedad Planta y Equipo y Almacén al área de Contabilidad, no obstante que al interior de cada una de ellas existen métodos manuales (hojas electrónicas) que les permiten constatar la veracidad de la información pero que en un momento dado estos mecanismos no generen mayor confiabilidad.

Igualmente, el área de Presupuesto cuenta con una herramienta de control en excel que permite llevar el control del presupuesto con el aplicativo Predis de la Secretaría de Hacienda-Dirección Distrital de Presupuesto. De igual manera, el área de Contabilidad cuenta con el programa denominado Trident, que le permite generar los informes correspondientes a esta dependencia.

Las Delegadas administran información y registros en hojas de excel y tablas en word; se comienza a apoyar la comunicación utilizando medios como el correo electrónico y el acceso a intranet e internet, aún cuando existen dependencias que manifiestan que no utilizan estas herramientas.

Se pudo observar que las dependencias llevan libros radicadores y planillas diligenciadas en forma manual, para registrar correspondencia y trámites relacionados con atención a la comunidad.

Se evidenció que los sistemas de información con que cuentan algunas Personerías Locales son muy restringidos, toda vez que la única aplicación que se tiene es la destinada al manejo de querellas con el apoyo de la División de Desarrollo Organizacional e Informática. Sin embargo manifestaron, que los equipos no tienen la capacidad para instalar la mencionada aplicación.

Para soportar el cumplimiento de las labores de la Entidad, en el Plan de Desarrollo se contempla un proyecto de inversión encaminado a la "Dotación y Sistematización de la Personería", estableciéndose para la vigencia 2002 la implementación de tres (3) sistemas de información en desarrollo, dotar cinco (5)

oficinas de atención y protección al público y adquirir y actualizar 325 unidades de equipos de sistemas (software y hardware, redes). Sin embargo, a 30 de junio de 2002, no se ha avanzado en el cumplimiento de estas metas, lo cual significará que se genera incumplimiento en el plan de desarrollo de la entidad, generándose demora en los procesos de modernización.

Se pudo establecer que se celebró contrato con una firma para llevar a cabo la consultoría, implementación y desarrollo de un sistema de información que permita llevar un estricto registro y control de las solicitudes de servicios hechas por la comunidad, que facilite establecer responsabilidad por nivel y que opere sobre ambiente internet. El contrato en mención fue prorrogado en varias oportunidades debido a que no se han adquirido los equipos y servidores previstos, ante la coyuntura generada por el proyecto de referendo.

Dadas las anteriores circunstancias, el literal i) de la Ley 87 de 1993 determina que es responsabilidad de sus directivos implementar el establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control. Sin embargo, la entidad carece de estos instrumentos ya que los sistemas de información son manuales y no operan como sistema integrado que les permita a todas las áreas interrelacionarse, y se corre el riesgo que exista duplicidad de funciones, pérdida de tiempo y de información, errores de digitación al transcribir los datos, entre otros aspectos, lo que generará que la información no sea confiable, veraz ni oportuna.

La Personería ha contemplado acciones de mejoramiento frente a este componente, las cuales deben incluirse en el Plan de Mejoramiento.

#### *Democratización de la Administración Pública*

El componente aludido, queda en mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular con una nota de 3.4, en el factor de valoración "Facilitar el control social y la función veedora de la Ciudadanía". Toda vez que se observa que la Entidad facilita el acceso de la comunidad a la información y los servicios que brinda y en alguna medida se genera su participación en la vigilancia de la gestión.

La Entidad se ha apoyado en diversos medios para difundir los servicios que presta a la comunidad, como son: Programas de radio, prensa (nacional, local y zonal), atención directa, folletos, afiches, entre otros. A través de las Personerías Locales participa en diversos Comités zonales, especialmente el Comité Local de Derechos Humanos, situación que facilita el contacto con la comunidad y la participación de la misma en la definición de estrategias y acciones para promover



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

108  
106  
A@10-98

y defender sus Derechos.

La Delegada para Derechos Humanos ha desarrollado un plegable que contiene el portafolio de servicios que brinda a través de doce (12) proyectos, entre los cuales se destacan Comité Distrital de Derechos Humanos; Redes de acciones ciudadanas; Personeros y Personeras estudiantiles; Capacitación en la materia; y atención al público.

Respecto a la capacitación en materia de Derechos Humanos, se tiene en cuenta las necesidades de la comunidad, pero generalmente, es definida por la misma Personería a partir de la experiencia adquirida. Se cuenta con un centro de atención a la comunidad, en la que se orienta a los usuarios respecto a trámites que deben realizar ante la Administración y se atienden sus quejas y reclamos.

Sin embargo, hace falta crear mayores espacios para que la comunidad intervenga en el proceso de planeación y control a la gestión de la Personería, que permita avanzar en lo dispuesto en el literal h) del artículo 4º de la Ley 87/93: "Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las Entidades", para facilitar el ejercicio del control social.

La respuesta de la Entidad alude a mecanismos de control de gestión hacia las demás entidades, más no sobre la misma Personería, que es a lo que se refiere la observación; en consecuencia debe hacer parte del Plan de Mejoramiento.

#### *Mecanismos de Verificación y Evaluación*

Evaluado este componente desde los dos puntos de vista, como Autoevaluación de las dependencias y de acuerdo a la función que ejerce la Oficina de Control Interno se encuentra ubicado en un mediano nivel de riesgo, con un rango de calificación regular y una nota de 2.8.

Respecto a la autoevaluación, presenta un mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular y con una nota de 3.0, que corresponde al factor de valoración Actualización de Herramientas.

Las herramientas no se encuentran actualizadas de tal forma que les permiten verificar la información. No obstante, existe la Resolución 490 del 7 de junio de 2000, por la cual se adopta el sistema de evaluación y seguimiento de la Gestión Organizacional para la Personería Auxiliar, Secretaría General y la Unidad de Control Interno en lo relacionado con las metas y objetivos de estas dependencias.

Los resultados obtenidos a través de las herramientas de control que se están utilizando, no son los más oportunos, ni confiables.

109  
107  
AC10-97

A partir del proceso de ajuste institucional y en aplicación del nuevo modelo de control, la Entidad contempló la necesidad de Diseñar y poner en marcha los Sistemas de Indicadores de Gestión Interna y Externa de la Personería, es así como este tema ha sido de constante inquietud en el Comité Coordinador del Sistema de Control Interno.

Con la Resolución No. 327 de 2002, se conforma el Comité de Seguimiento, Control e Indicadores en la Personería, el cual debió entregar el 1º de septiembre de 2002 una propuesta sobre el particular. El efecto de incertidumbre generado por el proyecto de referendo ha afectado esta labor, la cual se encuentra pendiente de ejecutar en los términos requeridos.

Actualmente la Personería cuenta con una serie de disposiciones que adoptan el sistema de Evaluación y Seguimiento de la Gestión Organizacional para los profesionales y funcionarios de las diferentes dependencias, el cual es objeto de revisión por el Comité mencionado anteriormente.

De acuerdo con el reporte de indicadores suministrado a la Contraloría en la cuenta semestral de 2002, se observa que se incluyeron los contemplados en los planes de las dependencias. La entidad considera que son indicadores de eficiencia y efectividad, pero miden esencialmente cumplimiento de actividades, es decir eficacia.

Con las observaciones anteriores se concluye que no se cumple efectivamente con lo señalado en el literal g) del artículo 2º de la Ley 87/93: "Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación", ya que no se valoraría la optimización de los recursos, la economía en la adquisición de bienes y servicios, ni la cobertura e impacto de los servicios prestados.

La otra dimensión del componente, corresponde a la Oficina de Control Interno, que luego de la evaluación queda ubicada en un alto nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación malo, con una nota de 2.5, que corresponde al factor de valoración "Acciones de evaluación y seguimiento".

Esta Oficina efectúa visitas periódicas a las diferentes áreas, enfocadas hacia la verificación de los planes de acción de las diferentes dependencias. Sin embargo, algunas de las áreas evaluadas no perciben adecuada y oportuna retroalimentación.

No obstante, la Unidad de Control Interno carece de recursos humanos para el acompañamiento a las dependencias, se evidenció que esta Unidad ejerce



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

110  
108  
AC10-96

actividades de control previo en la revisión de contratos que aún cuando no comprometen a la administración, su concepto, está afectando el cumplimiento de las funciones más afines a su naturaleza, además, esta revisión no genera ningún valor agregado para el mejor desarrollo del proceso contractual, ya que se reduce a una simple transcripción del proyecto de minuta.

En otros aspectos, se evidenció que esta Unidad realiza labores de auditoría interna, toda vez que presencia la entrega de inventario de elementos a cargo de un exfuncionario, lo que contradice el artículo 9º de la Resolución 199 de 1997 por la cual se reorganiza el sistema y funcionamiento del Control Interno en la Personería de Bogotá, D.C., se adopta el Manual de Procedimientos de Evaluación del Control Interno donde establece: *"La Unidad de Control Interno tiene un carácter eminentemente asesor sin perjuicio de la acción operativa que se requiera para formar un juicio completo sobre la materia objeto de análisis. En consecuencia, sus funcionarios no podrán participar en los procedimientos administrativos de la Entidad a través de autorizaciones o refrendaciones"*.

Si bien es cierto el literal g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 establece como objetivos del sistema de control interno *"garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación"*, se nota ausencia por parte de la Oficina de Control Interno en cuanto que debe verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la Personería estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la organización (numeral 3º del artículo décimo octavo de la Resolución 199 del 11 de marzo de 1997).

Respecto a las herramientas de verificación y evaluación, la Personería señala en respuesta a la Carta de Gerencia que *"...en la actualidad, un grupo interdisciplinario conformado por funcionarios de la Secretaría General, Personería Auxiliar y otras dependencias, con la asesoría de control interno y un consultor externo trabaja en la construcción de indicadores sociales, con el fin de presentar los resultados de gestión tanto internos como externos en forma semestral"*. Estas actividades y sus resultados serán objeto de seguimiento por parte de la Auditoría que ejerce la Contraloría Distrital al Plan de Mejoramiento.

En lo que atañe a las observaciones relacionadas con la Unidad de Control Interno, las acciones correctivas presentadas por la Entidad se limitan a una de ellas, por lo cual deben considerarse en el Plan de Mejoramiento a suscribir en virtud de la Resolución 053 de 2001 de la Contraloría Distrital.

#### Documentación

La fase de Documentación quedó ubicada en mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular, con una calificación de 3.6, incidiendo en ello, especialmente el componente Manuales que presenta la más baja calificación

dentro de la fase.

#### *Memoria Institucional*

El Componente quedó ubicado en un bajo nivel de riesgo; dentro de un rango de calificación bueno con una nota de 3.9, en un factor de valoración formal toda vez que conservan los documentos tales como leyes, decretos, resoluciones, circulares, estados financieros, afiches, cartillas, entre otros para su fácil consulta.

La Personería utiliza documentación formal, que por su importancia debe ser conservada de acuerdo a las normas establecidas, de forma que garanticen la salvaguarda del patrimonio documental. Al respecto, en las entrevistas se manifiesta que se aplican las tablas de retención documental como lo exige la Ley General de Archivos (Ley 594/00).

#### *Manuales*

Evaluated este componente, se encuentra en mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular y con una nota de 2.9.

La Entidad expidió la Resolución 046 del 27 de enero de 2000 por medio de la cual se adopta el manual de procedimientos para las diferentes dependencias; advirtiendo que algunas dependencias cuentan con instrumentos metodológicos que son propios de los manuales (flujogramas, relación de actividades y responsables), pero en su gran mayoría no se han documentado ni formalizado apropiadamente.

En algunos casos, el manual de procedimientos para un área en particular consiste en la Resolución 274 del 14 de abril de 1999 que establece el procedimiento para la contratación de bienes, obras y servicios, pero no un manual de procedimientos que incluya actividades y responsables; y en otras dependencias, los manuales se encuentran totalmente desactualizados.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias no se está dando aplicación a al artículo 1º de la Resolución 046 del 27 de enero de 2000, ni al parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 87 de 1993 que establece "El Control Interno se expresa a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades..., mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, de manuales de funciones y procedimientos...".

Las Personerías Locales cuentan con un Manual de Procedimiento unificado, que fue actualizado en octubre de 2001 y expedido por la Unidad Coordinadora de Personerías Locales, sustentada en una facultad que le da la Resolución No. 1347

de 1996. Esta disposición fue derogada por la Resolución No. 697 de 2001, por la cual redistribuye unas atribuciones a las Personerías Locales. En este sentido el procedimiento debe actualizarse al nuevo contexto institucional.

El manual de Funciones se encuentra en fase de revisión, toda vez que el ajuste institucional conllevó a la reasignación de competencias.

Como se comentó, falta formalización y documentación de los procesos, teniendo en cuenta que las áreas misionales, en su gran mayoría, se guían por los procesos establecidos en las leyes, códigos y normas que regulan las funciones a cargo del ente de control.

Frente a lo observado en este componente, la Personería plantea que se documentarán técnicamente los diferentes procesos y procedimientos, su actualización conforme a las nuevas competencias y su correspondiente difusión y aplicación. Estas acciones deben incluirse en el Plan de Mejoramiento.

#### *Normas y Disposiciones Internas*

El componente queda ubicado en mediano nivel de riesgo, dentro de un rango regular de calificación, con una nota de 3.7, que corresponde al factor de valoración "Compiladas", pero no se les da la debida aplicación ni difusión, lo que genera inconsistencias o efectos contraproducentes en el normal desarrollo de las funciones y procedimientos de la entidad.

Las dependencias de la entidad tienen acceso a internet, lo que facilita la consulta de portales especializados en compilación normativa y jurisprudencial y algunas reciben los servicios de actualización jurídica.

La Directiva Presidencial 02 del 5 de abril de 1994 indica que para que el sistema de control interno funcione adecuadamente debe proveer razonable seguridad del logro de los objetivos institucionales de una organización, en particular, al cabal cumplimiento de las Leyes, normas, estatutos y regulaciones que cobijan a la entidad en cuestión.

Revisada la respuesta de la administración, no se acepta en el sentido que si la Personería de Bogotá expidió la Resolución 046 del 2000 con el fin de adoptar los manuales y procedimientos de la entidad, ésta no ha sido del cabal cumplimiento y aplicación por parte de algunas dependencias, lo que confirma que el no acatamiento, genera inconsistencias o efectos contraproducentes en el normal desarrollo de las funciones y procedimientos de la entidad.

Debe incluirse la observación en el Plan de Mejoramiento.

#### Retroalimentación

Esta fase queda calificada en un mediano nivel de riesgo, dentro de un rango regular de calificación, con una nota de 3.1, explicado en el comportamiento de los siguientes componentes:

#### *Comité de Coordinación de Control Interno*

El Componente, luego de la evaluación queda ubicado en un mediano nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular, con una nota de 3.6, teniendo en cuenta que está formalmente constituido y realiza reuniones periódicas; como lo establece la norma que lo creó en la Entidad.

La resolución No. 199 de 1997 reorganizó el sistema y funcionamiento del control interno y en su capítulo II desarrolló lo pertinente sobre el Comité de Coordinación. Este Comité debe sesionar bimestralmente, observándose estricto cumplimiento a lo estipulado.

En esta instancia se han venido presentando los proyectos de ajustes normativos en materia de indicadores y seguimiento a la gestión organizacional, y se ha planteado la necesidad de modificar el esquema de evaluación realizado por la Unidad de Control Interno, pero éstos no se han implementado en acciones de mejoramiento de la gestión institucional, lo que indica que no se ha dado cumplimiento efectivo a lo dispuesto en el literal k) del artículo 11º de la Resolución 199/97: "Recomendar las medidas correctivas que se consideren necesarias para mejorar la gestión de la entidad y de sus distintas dependencias, así como la adopción de decisiones o reglamentaciones dirigidas a este fin", lo anterior no permitiría que se avance en el Desarrollo del Sistema de Control Interno.

La Observación debe hacer parte del Plan de Mejoramiento, teniendo en cuenta que debe ser revisado el rol que tiene la Unidad de Control Interno, como instancia asesora y evaluadora.

#### *Planes de Mejoramiento*

El Componente queda calificado en un alto nivel de riesgo, dentro de un rango de calificación regular, con una nota de 2.5, en un factor de valoración de Concertado y Formulados, toda vez que apenas para el segundo semestre del 2002 se comienza a implementar dentro de la Planeación de la Organización.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

114  
142  
A010-98

En el proceso de planificación de la Entidad, es reciente la implementación de planes de mejoramiento en cada una de las dependencias, evidenciando que se limitaban a contemplar objetivos y metas tendientes al cumplimiento de sus funciones, sin establecer objetivos estratégicos de mejoramiento continuo.

Respecto al incumplimiento de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de la Unidad de Control Interno, la Personería en respuesta a la Carta de Gerencia manifiesta que *“si bien es cierto que estos casos se venían presentando en algunas dependencias de la entidad, a partir de la redistribución de atribuciones y modificación de algunas dependencias realizadas en el año 2001, éstas observaciones se han venido subsanando.”* Por consiguiente esta situación será objeto de seguimiento por parte del ente de control fiscal.

*Seguimiento*

El Componente es ubicado en un mediano nivel de riesgo, dentro de un rango regular de calificación y con 3.2 de nota, que corresponde a un factor de valoración de oportuno, evaluando el cumplimiento de las variables definidas para realizar el seguimiento.

El proceso de planeación ha previsto mecanismos de seguimiento, pero faltan directrices para el mejor aprovechamiento de los mismos. El seguimiento se realiza periódicamente, tanto a nivel de dependencia como a nivel institucional.

Debido a la falta de una instancia de naturaleza técnica que apoye el seguimiento de los planes, se observa un proceso de retroalimentación débil, que parte desde la misma definición de las metas y objetivos.

En este sentido no se da un adecuado cumplimiento al literal d) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, cuando establece *“Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional”*.

Frente a esta observación se debe considerar la acción correctiva relacionada en el componente Planeación, de la fase Operacionalización de los Elementos.

**CUADRO 7**  
**CALIFICACION FINAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA PERSONERIA DE BOGOTA, D.C.**

| FASES                               | CALIFICACION | RIESGO  |
|-------------------------------------|--------------|---------|
| AMBIENTE DE CONTROL                 | 3.1          | MEDIANO |
| ADMINISTRACION DEL RIESGO           | 2.0          | ALTO    |
| OPERACIONALIZACION DE LOS ELEMENTOS | 3.2          | MEDIANO |
| DOCUMENTACION                       | 3.6          | MEDIANO |
| RETROALIMENTACION                   | 3.1          | MEDIANO |
| TOTAL PROMEDIO                      | 3.0          | MEDIANO |

FUENTE: Equipo de Auditoría

Una vez obtenidos los resultados de la evaluación al sistema de control interno de la Personería se mantiene el concepto y calificación presentados en la evaluación preliminar, es decir que obtiene una **calificación de 3.0**, situación que determina que la Entidad se encuentra en un **mediano nivel de riesgo**.

Las debilidades presentadas deben formar parte del Plan de Mejoramiento, a efectos de efectuarse el seguimiento correspondiente.

#### 4.2 EVALUACION A LA CONTRATACION

Se revisó selectivamente la contratación realizada por la Entidad, teniendo presente que en el año 2001 se celebraron 65 contratos con formalidades plenas por un monto de \$1.554.716.783 discriminados como se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO 8**  
**CONTRATACION CON FORMALIDADES PLENAS VIGENCIA 2001**

| TIPO DE CONTRATO            | CANTIDAD DE CONTRATOS | En Pesos      |
|-----------------------------|-----------------------|---------------|
|                             |                       | MONTO TOTAL   |
| ARRENDAMIENTO EQUIPOS       | 2                     | 75.812.287    |
| ARRENDAMIENTO INMUEBLES     | 3                     | 25.650.000    |
| COMODATO                    | 1                     | 0             |
| COMPRAVENTA                 | 14                    | 322.075.388   |
| CONVENIO COMISION ESTUDIOS  | 3                     | 46.972.985    |
| CONVENIO INTERINSTITUCIONAL | 3                     | 26.000.000    |
| OBRA                        | 3                     | 105.133.878   |
| PRESTACION DE SERVICIOS     | 31                    | 834.183.669   |
| SUMINISTRO                  | 5                     | 144.288.576   |
| TOTAL                       | 65                    | 1.554.716.783 |

FUENTE: Oficina de Contratación Personería

Se examinaron cuarenta y tres (43) contratos por un monto de \$1.280.900.621, que corresponden al 66% del total de contratos y al 82% de la cuantía total.

Respecto a la contratación sin formalidades plenas, durante la vigencia 2001 se celebraron cuarenta y nueve (49) órdenes de servicio por valor de \$95.074.454 y cincuenta (50) órdenes de compra por valor de \$70.472.496

De la evaluación realizada a esta línea de auditoría se detectaron los siguientes hallazgos que fueron comunicados a la Entidad:

1. Contrato No. 7 (27-02-01), por \$35.000.000, desarrollado dentro del Proyecto 1177 – PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS, a realizar durante cuatro (4) meses, que tiene por objeto ejecutar el proyecto “El derecho social de la Educación como instrumento multiplicador de una cultura de democracia participativa” se desarrollará en las localidades de Engativá y Barrios Unidos. Para tal efecto los talleres se realizarán con una frecuencia mensual de noventa (90) minutos cada uno, y se destinarán: Dos (2) talleres a los alumnos y dos (2) talleres a los padres, maestros y autoridades civiles. En ningún caso los grupos conformados para los talleres podrán exceder de treinta (30) personas cada uno.

Según reportes del mismo contratista y certificados de los rectores de los planteles educativos, en total se realizaron 6 talleres con participación de 562 alumnos de grado 11 y 5 talleres con asistencia de 89 personas entre docentes, padres de familia, miembros de juntas de acción comunal y funcionarios de la localidad.

Al respecto se observa que no se cumplió satisfactoriamente el objeto contractual, ya que en las condiciones previstas, se debieron realizar 4 talleres para beneficiar a 120 alumnos y 4 talleres para atender a 120 personas repartidas entre padres de familia, docentes, miembros de juntas de acción comunal y funcionarios locales.

En consecuencia, en cuanto a los talleres dirigidos a los alumnos sobrepasaron el número de participantes por sesión, entendiéndose que disminuye la posibilidad de realizar el taller de manera participativa, y no se favorece el mayor aprovechamiento en los talleres dirigidos a padres, docentes y autoridades civiles; se benefició al 74% de la población que se pretendía atender.

Adicionalmente, es importante destacar que para la ejecución del contrato, se presentaron hojas de vida de un abogado especializado en Derecho Comercial, una Psicóloga y una Licenciada en Preescolar, y la representante legal de la firma contratista, que es Abogada.

De acuerdo con las verificaciones a personas que recibieron el taller, éste fue dictado solamente por el abogado, con la coordinación de la Doctora Margarita Lafaurie, sobre la concepción de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución Política de Colombia y el material entregado correspondía a fotocopias en blanco y negro, en el cual se presentaba el orden del día y las diferentes definiciones de los mecanismos de participación.

Teniendo en cuenta los \$35 millones pactados para ejecutar el contrato, en promedio un taller cuesta aproximadamente \$4 millones, más \$3 millones para la elaboración de la cartilla y el material entregado a los asistentes.

De lo anterior, se colige que dados los perfiles presentados y adicionalmente, que fue dictado en su totalidad por el Abogado, ésta actividad se podía ejecutar con personal de planta o a través del PNUD, del cual se conoce se vienen contratando profesionales con conocimientos en la materia, y dado que dicho convenio contempla una línea de acción en el área de Derechos Humanos, así las cosas, se hubieran reducido notablemente los costos.

Se contraviene lo estipulado en la Cláusula Primera del Contrato No. 7 de 2001 y el Artículo 6° de la Ley 610 de 2000. Lo anterior obedece a fallas de la interventoría al recibir y determinar que se cumplió satisfactoriamente con el objeto contractual. En este contrato se determinaron como interventores los Personeros Locales de Engativá y Barrios Unidos; en comunicación del 25-07-01 dirigida a la Jefe de la División Financiera por parte de la Personera Local de Barrios Unidos, se manifiesta que se realizaron en esta localidad un total de cuatro (4) talleres, dos de los primeros dirigidos a los alumnos de grado 11, uno dirigido a docentes, padres de familia y autoridades civiles y el cuarto a autoridades civiles, padres de familia y Comité de Derechos Humanos. En este sentido, no se entiende que el 30 de julio de 2001 se expida una constancia de cumplimiento del cronograma y objeto del contrato refrendado por los Interventores.

Se genera bajo impacto en la ejecución del contrato y un posible detrimento al patrimonio.

Al respecto la Entidad respondió: *"Respecto al no cumplimiento satisfactorio del objeto contractual encontramos que si se cumplió tal como consta en los informes de los interventores que reposan en la carpeta del contrato los cuales fueron puestos a disposición de la comisión de la Contraloría que efectuó la revisión.*

*Mal puede afirmarse que por haberse llevado a cabo otros talleres se esté incumpliendo con el contrato, por el contrario se tuvo un mayor cubrimiento y participación de estudiantes, padres de familia y comunidad.*

*Debe anotarse que en los sitios en donde se efectuó la capacitación, las personas se encontraban*

interesadas en conocer los temas que se iban a tratar, por ello por solicitud de las directivas de los colegios de las 2 localidades (Engativá y Barrios Unidos), se dio mayor cobertura en la participación.

La calidad en la prestación del servicio en ningún momento se vio afectada y constancia de este hecho la certifican los interventores del contrato quienes son los directamente encargados de verificar el cumplimiento en virtud del artículo 4º de la Ley 80 de 1993. (se anexa certificación). Por tal motivo las apreciaciones de la Contraloría carecen de fundamento.

No se puede asegurar que a mayor número de personas menor participación, se trata de tener mayor cobertura en la información y conocimiento de estos temas para las personas que habitan en localidades tan golpeadas socialmente y que pueden servir de apoyo a los organismos de control.

Se anexa copia del informe final presentado por la contratista y acta de liquidación suscrita por los interventores en donde se manifiesta que las partes se declaran a paz y salvo, entendiéndose que no existe obligación pendiente a cargo de las partes intervinientes en el acto jurídico y por ende proceden a finiquitar todas las cargas contractuales ya cumplidas.

Respecto a los conferencistas de los talleres se indica que solamente lo dictó un abogado con la coordinación de la contratista, revisada la propuesta se constató que tan solo se indica un grupo de trabajo pero no se establece que todos los miembros dictarían los talleres.

El trabajo a desarrollar implicaba varias tareas encontrándose dentro de ellas la selección de participantes, preparación del contenido y elaboración de una cartilla (folios 69 a 93 del contrato 07 de 2001) se anexa copia de ésta.

Igualmente, "el abogado" como se indica en el informe, que dictó la conferencia y/o talleres tiene título como doctor en derecho y ciencias políticas otorgado por la Universidad Católica de Colombia, facultándole conocimiento absoluto sobre el tema, en caso contrario sería como manifestar que un médico general sin especialización no puede atender un enfermo, no siendo el caso en estudio, pues "el abogado" tiene especialización en materia comercial, en la cual también se estudia derecho constitucional.

En lo pertinente a que el contrato se podía ejecutar con personal del PNUD se desconocen las motivaciones y consideraciones que se tuvieron en cuenta por la administración anterior para proceder a suscribir este contrato.

No obstante lo anterior, se agrega que los proyectos misionales como los de derechos humanos se trabajan con personal de planta, con PNUD y a través de contratos como éste dependiendo de las necesidades que se tengan; según el oficio SG No. 512 del 19 de febrero de 2001, suscrito por la Secretaría General, de la época Doctora Martha Patricia Ortiz Castaño, se hacía necesario la contratación con el fin de lograr el conocimiento de la Constitución Política de 1991, en cuanto a los medios de participación ciudadana, como el libre desarrollo, participación, derecho de petición etc., para apoyar las labores de los organismos de control, para la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana, acercamiento de la administración a los habitantes de la localidad, para evitar los abusos del poder y la parcialidad excluyente de los administrados (folios 35 a 36 de la carpeta del contrato 07/01) se anexa.

Los antecedentes del contrato son los que reposan en la carpeta, a excepción de las órdenes de pago, las cuales se anexan.

*Se reitera que el objeto del contrato sí se cumplió, además se contó con la anuencia de la CONTRATISTA y por el contrario se pudieron aprovechar unos recursos de una mejor manera brindando capacitación a un mayor número de personas en temas que todos necesitamos como son los mecanismos de participación ciudadana.*

*En nuestro criterio se cumplió con el objeto contractual, y se le dio un mayor alcance logrando una mayor cobertura. Al parecer existe una confusión de criterios en la participación y divulgación de estos temas que buscaban el conocimiento de la participación ciudadana, se considera que este juicio a priori hecho por la Contraloría no está fundamentado y no se indagó a las personas que participaron sobre la calidad de los talleres del objeto del contrato.*

*En lo pertinente al efecto considerado por ese ente de control: "Bajo impacto en la ejecución del contrato. Posible Detrimento al patrimonio", no identificamos el sustento sobre el cual se plantea esta afirmación, cuando el contratista dio un mayor alcance al objeto contratado.*

*La calidad en la verificación de la prestación del servicio corresponde a los interventores del contrato quienes son los delegados del ordenador del gasto para verificar el cumplimiento del contrato en las condiciones previstas en los términos de referencia o pliegos de condiciones, en la propuesta y en el mismo contrato; con base en lo que allí se estipula y al alcance que se le de al objeto tendiente a cumplir, se expide el recibo a satisfacción, en caso contrario no.*

*De otra parte, los interventores delegados por el ordenador del gasto fueron seleccionados bajo criterios de conocimiento sobre la materia, su formación profesional y en general a las capacidades propias de los Personeros Locales.*

La respuesta de la Entidad es aceptada parcialmente, en cuanto a que se cumplió con la capacitación a los alumnos de grado 11 y la elaboración de la cartilla. Sin embargo, como se observa en el Informe Final de la contratista, hace mención que se capacitaron 562 alumnos de planteles educativos, pero no determina cuantos padres de familia, docentes y autoridades civiles asistieron a los talleres; revisados los informes parciales, se llegó a 89, cuando la meta era 120.

La Contraloría reitera que este taller lo hubiera podido dictar personal de planta de la Entidad, teniendo presente que se cuenta con un alto número de abogados, que como lo advierte la Personería en su respuesta, aún sin tener especialización, contarán con los conocimientos sobre derecho constitucional.

Adicionalmente, es pertinente señalar que, según listado suministrado por la Coordinación del Convenio PNUD, para la vigencia 2001 se contrataron 194 personas, de las cuales 71 son abogados.

Lo anterior sumado al elevado costo de los talleres, determina que en la próxima auditoría se realicen indagaciones preliminares por presunto detrimento patrimonial.

2. En las carpetas de los contratos no obran todos los soportes, ya que faltan por



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

120  
48  
A010-86

ejemplo órdenes de pago y los soportes precontractuales (avisos de invitación a cotizar, propuestas, resultados de estudios, entre otros) así:

- Contrato 30/01 Prestación de Servicios no existen soportes de los pagos efectuados.
- Contrato No. 021/01 Convenio Interinstitucional con la Universidad Cooperativa de Colombia. ( último folio 14 comunicación del 14-08-01) No aparece ningún informe de interventoría.
- Contrato No. 057 de 2001 prestación de servicios. No reposa soporte del pago efectuado el 16-07-02.
- Contrato No. 26. Comisión de Estudios. No obra la solicitud del funcionario para la comisión ni carta de aceptación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Contrato No. 41 de Compra Venta. No reposan órdenes de pago.
- Contrato No. 62 de Compra Venta. No reposan órdenes de pago.
- Contrato No. 049 de Prestación de Servicios. Hubo pago anticipado del 50% del valor de contrato y no reposa la orden de pago respectiva.
- Contrato No. 050/01 de Obra. No reposa la calificación económica de las propuestas presentadas ni la calificación definitiva de todos los factores. No aparecen todas las propuestas presentadas.
- Contrato No. 006/01 de Prestación de Servicios. No reposan órdenes de pago.
- Contrato No. 03/01 de Compra Venta. No reposan órdenes de pago, ni actas de entrega al SENA en comodato, ni de instalación de los equipos en los Centros de Atención del SENA.
- Contrato No. 04/01 de Compra Venta. No reposan órdenes de pago, ni actas de entrega al SENA en comodato, ni de instalación de los equipos en los Centros de Atención del SENA.

Se incumple con lo dispuesto en el Literal j) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993; en razón a la falta de mecanismos y procedimientos adecuados de control que conlleva dificultades para el seguimiento y control de los contratos.

Al respecto la Personería respondió: *"Sobre el tema queremos precisar que el procedimiento previo a la futura contratación directa se adelanta en la División de Recursos Físicos, oficina en la que se encuentran constancias, copias, actas, propuestas de todas y cada una de todas las etapas el proceso. En la gran mayoría de ocasiones no se envían todas las propuestas porque generalmente la concurrencia de participantes es alta, a cambio de ello se está exigiendo por la Oficina de Contratación Administrativa el acta de apertura en dónde se deja constancia qué firmas participaron en determinada invitación.*

*En cuanto a los cuadros evaluativos éstos si están insitos en las carpetas de los contratos; no en todos los casos el valor es considerado como criterio principal de evaluación, lo cual depende de la tipología del contrato y lo que se pretenda por la Entidad, sin que por ello no sea tenido en cuenta por la Junta de Compras, en el caso de la adecuación del Centro de Cómputo se determinó que*

121  
49  
AC10-85

era mas importante la evaluación técnica conformándose un comité técnico con amplios conocimientos en el tema y la parte económica fue considerada por la Junta de compras como consta en la actas 019 del 3 de agosto, 20 del 27 de agosto, 26 del 9 de noviembre y 34 del 27 de diciembre todas de 2002, las cuales se adjuntan al presente escrito.

Para la Entidad todos los procesos contractuales tienen la misma importancia, es por esta razón que algunos de ellos se prolongan más en el tiempo, por cuanto es necesario revisar reiteradamente la experiencia que tienen los contratistas en la ejecución de los objetos que se pretenden, muestra de ello es que no hemos tenido que adoptar medidas drásticas tendientes al logro de la finalidad perseguida con el objeto contractual.

Dando cumplimiento a los criterios previstos en la Ley 87 de 1993, la Personería de Bogotá ha implementado métodos cualificables y calificables de control interno, en particular sobre la circulación de la documentación e información relativa a los contratos celebrados por la Entidad, se realizan revisiones periódicas de carácter selectivo tanto por la Oficina de Contratación como por la Oficina de Control Interno a través de hojas de ruta, flujogramas y variables de tiempos y movimientos, lo que ha permitido detectar algunas debilidades que han venido corrigiéndose hasta alcanzar un 100% de confiabilidad en la información que contienen las carpetas de los contratos.

No obstante lo anterior, para lograr el grado óptimo de confiabilidad se requiere el concurso de las distintas dependencias que intervienen en el trámite y diligenciamiento de los contratos por lo que puede excepcionalmente ocurrir que alguna documentación no se allegue en su debida oportunidad a la carpeta, hecho éste que se subsana una vez se advierte dicha debilidad.

Al respecto es importante mencionar que la Oficina de Contratación, como ya se indicó, cuenta con los procedimientos necesarios para efectuar el seguimiento y control de los mismos, entre los cuales se encuentran cuadros de evaluación y seguimiento de los mismos; igualmente, se han llevado a cabo reuniones con el grupo de interventores con que cuenta la Personería a fin de establecer y resolver los diferentes dificultades que se les ha venido presentado en la ejecución de los contratos.

Así mismo, se elaboró un instructivo en el que se incluyen las directrices que deben tener en cuenta los interventores para ejecutar su actividad, permitiendo llevar un control sobre su misma labor. Se adjunta dicho documento.

Como se expresó en el punto anterior, la Personería sí cuenta con los mecanismos legales que le permiten realizar un efectivo control y seguimiento de los mismos. Sin embargo, somos conscientes que esta labor implica una revisión continua de los procesos para lograr un mejoramiento constante en el seguimiento de los contratos.

La entidad anexó a la respuesta, los documentos que se relacionaban como faltantes en las carpetas de los contratos.

Analizada la respuesta dada por la Entidad, es factible que existan los mecanismos de control señalados; sin embargo, tal como se observó en la auditoría realizada, a la fecha no se encontraban los documentos soportes relacionados en los contratos objeto de observación. Por ello se retoma lo señalado en cuanto a que "se han dado instrucciones precisas para que toda la documentación relacionada con la celebración, ejecución y liquidación de los

122  
120  
A@10-84

contratos se agrupe en una única carpeta con el fin de facilitar el seguimiento y control de los mismos”.

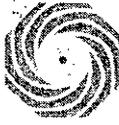
Lo anterior quiere decir que la observación debe hacer parte del Plan de Mejoramiento para la posterior verificación de la Contraloría, del cumplimiento de las acciones correctivas propuestas.

3. Se presentan deficiencias en los informes de Interventoría, ya que se limitan a certificar el recibido a satisfacción de los bienes y servicios, a pesar que la Oficina de Control Interno encontró deficiencias sobre el particular.

- Contrato No. 017/01 de Compra Venta. Recibo a satisfacción por parte del Interventor donde plantea que los elementos adquiridos cumplen con las características y especificaciones pero no explica sobre la instalación y funcionamiento del Servidor IBM, pese a que el objeto es Entregar e Instalar dicho servidor.
- Contrato No. 057/01 de prestación de servicios: Se vence póliza de garantía como consta en acta de visita a la Oficina de Contratación del 29-10-02..
- Contrato No. 7 (27-02-01) de Prestación de Servicios. El Interventor da recibido a satisfacción, pero como se comenta en observación anterior, no se cumple adecuadamente el objeto contractual.
- Contrato No. 019 celebrado con la firma Computodo Ltda. del 17-08-01, no existió claridad en la celebración del mismo, toda vez que pasados tres meses y medio de la celebración del contrato (03-11-01), por iniciativa del contratista se solicita a la Personería se realicen ajustes al mismo en la cláusula de forma de pago, puesto que allí quedó plasmado que “el pago es por trimestres vencidos una vez realizada la visita respectiva”. Lo cual daría a entender que se efectuarían cuatro visitas en el año de vigencia del contrato, cuando en realidad se contempla efectuar tres visitas, lo que demuestra falta de controles en el proceso de revisión de la minuta.

No se cumple con lo previsto en el Literal g) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993. “Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno”. Se observa como causa la falta de un manual de interventoría, para la época, propiciando deficiencias en el control y vigilancia acerca de la cabal, completa y adecuada ejecución del contrato, como lo estipulan las funciones del interventor; además no existe certeza acerca del cumplimiento idóneo y oportuno del contrato.

La Personería respondió: “Se aclara que en reiteradas ocasiones se han efectuado reuniones con los interventores de los contratos y los informes han venido mejorando; sin embargo, aún cuando no se remitan con amplias consideraciones sí contienen el elemento indispensable para proceder a los pagos y es la manifestación del cumplimiento a entera satisfacción de lo contratado.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

123  
121  
A010-73

Teniendo en cuenta las observaciones efectuadas por la Oficina de Control Interno, se llevaron a cabo dos reuniones en las que se les transmitió a los interventores las observaciones efectuadas por dicha oficina. Adicionalmente, se dio una charla didáctica en la que se desarrollaron especialmente los artículos 4, 5, 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el artículo 3º del Decreto 855 de 1994. Se entregó un instructivo a los interventores, como se anotó anteriormente, contentivo de los parámetros que deben seguirse en la actividad.

La Oficina de Contratación elaboró un instructivo que deben tener en cuenta los interventores en su gestión. A pesar de que no existía este instructivo, en el mismo contrato se establecían las obligaciones básicas del interventor. Igualmente, están consagradas en el artículo 4º de la Ley 80 de 1993 que no es ajeno a las personas que cumplen esta labor.

Los funcionarios comisionados manifiestan en la presente condición "Deficiencias en el control y vigilancia acerca de la cabal, completa y adecuada ejecución del contrato, como lo estipulan las funciones del interventor. No existe certeza acerca del cumplimiento idóneo y oportuno del contrato." Esta afirmación no corresponde a la realidad, la certeza la está certificando el interventor cuando indica que se recibió a entera satisfacción, aún cuando sus consideraciones no sean amplias y no se haga trascipción del contrato en estos recibos.

La Entidad argumenta las labores de interventoría para cada uno de los contratos observados por el Ente de Control Fiscal.

Del análisis efectuado a la respuesta dada por la Personería, se advierte que se están adoptando medidas para que las interventorías se realicen de mejor manera. Sin embargo, es importante resaltar que, en adelante se debe procurar que los informes de interventoría sean más precisos en cuanto a las certificaciones de los recibidos a satisfacción de los bienes y servicios requeridos, tal como lo planteó la Unidad de Control Interno en abril de 2002.

En consecuencia la observación debe formar parte del Plan de Mejoramiento.

4. Contrato No. 46 de diciembre 28 de 2001 suscrito con Ritore televisión con el objeto de "Transmitir en el noticiero Noticias Capital 10 notas en promedio de dos minutos que serán emitidas el jueves de cada semana, en donde se describirá de manera didáctica los pasos que debe seguir el ciudadano dentro de los diferentes objetivos de la personería. Así mismo, presentar un recuadro en la pantalla a manera de patrocinio de la personería un total de 10 notas que serán emitidas los martes de cada semana." (Lo resaltado fuera de texto)

El plazo se estableció en dos meses y medio contados a partir del día siguiente a la suscripción del acta de iniciación.

Este contrato se inicia solamente desde el 22 de febrero de 2002 a pesar de haber cumplido con los requisitos para dicha actuación el 4 de enero de 2002. Adicionalmente, transcurre un mes más sin efectuar trasmisión alguna y el 22 de

marzo de 2002 se suspende su ejecución hasta el 2 de mayo, bajo el argumento "mientras se culmina el engranaje de los programas y se termina de conformar los OIDOS, no es oportuno ofrecer servicios que aún no se encuentran al cien por ciento..." valga aclarar que el documento que justifica la necesidad del contrato no hace mención alguna del programa OIDOS.

Como consecuencia de la falta de planeación para la suscripción de este contrato el objeto no se ejecutó conforme a lo establecido, como quiera que según certificación del interventor de fecha junio 12 de 2002 se emitieron 5 menciones y cinco notas a manera de patrocinio los martes y jueves entre el 2 y 21 de mayo de 2002, lo que corresponde sólo a 3 jueves y tres martes.

En certificación de junio 19/02, se emitieron 5 menciones o patrocinios 5 notas en promedio de dos minutos, entre el 23 de mayo y el 13 de junio, ejecutándose la segunda mitad del contrato; como se puede apreciar corresponde 4 jueves y 3 martes.

De acuerdo con las averiguaciones efectuadas, el interventor informó que la orden de suspensión la recibió en forma verbal de la parte Directiva y que para lograr la ejecución del contrato debido a que Ritoré Televisión terminaba sus espacios en Canal Capital, en un solo día se transmitían hasta dos notas y patrocinios. Lo anterior demuestra que el impacto y la cobertura que se espera con este contrato se vio reducido como quiera que no cubrió los 20 días que se esperaba la ciudadanía podría conocer los servicios que brindaba la personería, pues cubrió sólo trece días.

Igual apreciación merecen los contratos números 43, 44, 45, 47 y 48 suscritos el 27 y 28 de diciembre de 2001, los cuales fueron suspendidos y a pesar de la solicitud de reinicio por parte de la interventoría, éste se produce sólo a finales del mes de agosto de 2002, situación que confirma que su suscripción obedeció a la necesidad de comprometer el presupuesto, sin tener la eficiencia con la que deben manejarse los recursos del erario Distrital

Se incumple lo señalado en el Artículo 3º Ley 80/93 y el Literal b) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, generando bajo impacto el objeto contractual.

La Personería respondió: "Los motivos que dieron lugar a la suspensión del contrato son los contenidos en el Oficio OP-022 de febrero de 2001, suscrito por el interventor del contrato, primordialmente para garantizar un cumplimiento eficaz del mismo, por ello se decidió modificar algunos de los contenidos de las notas que se habían previsto inicialmente. En cuanto a la fecha de suscripción del acta de suspensión, es claro que se debió a un error mecanográfico, ya que en la misma acta se incluye: "las partes acuerdan suspender el contrato estatal a partir del día 22 de febrero y hasta el 1º de mayo del año 2002." Se adjunta copia de esta acta.

125  
123  
AC10-81

*De otra parte creemos que la información recogida de buena fe por la comisión de la Contraloría, fue suministrada de manera equivocada por el interventor del contrato, en consecuencia, nos remitimos a los informes que obran en los folios 57 y 58 del contrato 46/01, en los que se indica que el objeto se recibió a satisfacción.*

*Igualmente, al reiniciarse el contrato el 2 de mayo y hasta el 13 de junio de 2002, se deben contar no 13 días consecutivos, como se hace ver en el informe, sino un mes y once días.*

*En algunas ocasiones se efectuaron dos emisiones debido a que salía la nota institucional y en el mismo día aparecía una noticia que era necesario reseñar. Siempre las emisiones salieron con el visto bueno del interventor del contrato y antes de la emisión se requería de la anuencia del mismo.*

*No consideramos que se haya producido un efecto negativo, por cuanto el objeto se cumplió, pues se dieron a conocer las actividades que ejerce la Personería, no se trataba de una campaña educativa sino de promoción institucional. Al respecto, ponemos a disposición de ese ente de control las cintas de VHS que como consecuencia del cumplimiento del contrato, el contratista entregó a la Entidad.*

*Con respecto a los contratos 43, 44, 45, 47 y 48 de 2001, las consideraciones para la suspensión fueron las mismas que en el caso anterior.*

*Los contratos 27 y 28 de 2001 nunca han sido suspendidos.*

*No se comparte el criterio señalado en esta condición, ya que por el contrario lo que se buscaba era precisamente cumplir con los fines de la contratación estatal y por ello se aprovechó este espacio para dar una información clara sobre la misión institucional a cargo de la Personería y de los nuevos proyectos en curso.*

*Analizada la respuesta de la Entidad, se advierte que se hace una lectura imprecisa de la observación ya que en ningún momento se determina que los contratos 27 y 28 de 2001 hayan sido suspendidos, sino que éstos números corresponden a las fechas de suscripción de los contratos 43,44, 45, 47 y 48.*

*Tampoco se afirma que el contrato se haya ejecutado en un lapso de trece (13) días consecutivos, sino que dada la estipulación contractual para ejecutarse específicamente en los días jueves y martes, se llevó a cabo en 7 jueves y 6 martes, cuando la obligación era que se hubiesen emitido las notas 10 los jueves y 10 los martes. De ahí que se determine que no se logró el impacto y coberturas esperadas.*

*Las razones que aduce la Entidad para la suspensión de los contratos no se comparten, ya que el fin del contrato es responder a una necesidad que se tiene en el momento y no a una que sobrevenga en el futuro. Por lo anterior, deben establecerse, en el Plan de Mejoramiento, medidas para corregir y prevenir la ocurrencia de situaciones similares.*

126  
124  
A-10-80

5. Contrato 57 de diciembre 28 de 2001, celebrado para la realización de 4 seminarios sobre "Ética ampliada" de conformidad con la propuesta presentada y aprobada por la Junta de Compras. Los requisitos para dar inicio a su ejecución se dan con la aprobación de la garantía única que ampara el cumplimiento en enero 23 de 2001; el acta de iniciación se firma hasta el 10 de mayo de 2002, circunstancia de la que se colige falta de planeación, de previsibilidad.

De contera con lo anterior, el contrato a un mes de culminar el plazo para la ejecución, se ha desarrollado aproximadamente en el 60%; adicionalmente el amparo de cumplimiento, expiró el 28 de octubre de 2002 como consta en acta de visita levantada en la oficina de contratos el 29/10/02.

No se cumple adecuadamente con lo previsto en el Artículo 25, numeral 19 Ley 80/93 y los Literales b) del artículo 2º y e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

La Personería respondió "Se reitera que nunca se dejó sin amparar el cumplimiento del contrato, de tal suerte que no se ha violado el artículo 25 numeral 19 de la Ley 80 de 1993:"

*El contrato a pesar de haber cumplido con los requisitos de ejecución, requería de la suscripción del acta de iniciación de actividades, momento a partir del cual empezaría el plazo de ejecución; se suscribió hasta el 10 de mayo de 2002, porque se hacía necesario conformar grupos de 30 funcionarios del nivel central y de las locales, y asegurar su asistencia, posteriormente, con la inclusión en el proyecto radicado por el Presidente de la República en el que se incluía la eliminación de las Personerías, los funcionarios se desmotivaron y se desconformaron los grupos conformados inicialmente.*

*Este contrato no ha tenido ninguna erogación adicional a la que se previó inicialmente y el objeto se ha ejecutado logrando la finalidad por la cual se contrató.*

*Por lo anterior, no existió violación al artículo 25-19 de la Ley 80 de 1993, pues aún cuando a la hora de la visita, la garantía no se encontraba en la oficina de contratación administrativa, sí estaba constituida desde las 00:00 horas del día inmediatamente siguiente al que se venció la inicial, es decir, nunca existió amenaza para la Entidad, además el inciso 3º del referido texto legal es claro al disponer que "La Garantía se entenderá vigente hasta la liquidación del contrato garantizado y la prolongación de sus efectos y, tratándose de pólizas, no expirarán por falta de pago, de la prima o renovación unilateral"*

La respuesta no es satisfactoria, toda vez que, como le consta al interventor de este contrato, fue una sorpresa enterarse que el contrato estaba a punto de culminar su vigencia, a pesar de estar en el 60% de su ejecución aproximadamente, así como el hecho que la póliza que amparaba el cumplimiento, se vencía ese mismo día, circunstancia por la cual manifestó al Coordinador del Equipo de Auditoría que inmediatamente se comunicaba con el contratista para informarle del vencimiento de la póliza.

Es así que, no es cierto que la póliza estuviera constituida desde las 00:00 horas

del día inmediatamente siguiente al que se venció, pues de no ser por la intervención del ente de control fiscal, no se hubieran tomado las medidas de manera oportuna, impidiendo así cualquier contingencia que se hubiera podido presentar para el normal cumplimiento del objeto contractual.

De otra parte, es importante aclarar que la estipulación efectuada por el numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80/93 "La garantía se entenderá vigente hasta la liquidación del contrato garantizado y la prolongación de sus efectos..." quiere significar que, el contratista está obligado a mantener vigente la misma, y no que aún habiendo expirado su vigencia esta cubra las diferentes contingencias que puedan sobrevenir; pues acogiendo el criterio de la Personería, sería tanto como pensar que cualquier entidad pueda hacer efectiva una garantía de cumplimiento de contrato cuya vigencia haya expirado, pues de conformidad con el literal d) del artículo 17 del Decreto 679 del 94, referente a los riesgos que debe cobijar una garantía, se estableció que el contratista deberá reponer la garantía cuando el valor de la misma se vea afectado por razón de siniestros o en cualquier evento que se aumente el valor del mismo o se prorrogue su vigencia.

No es válido el argumento de la administración, en el sentido de ocupar aproximadamente cuatro meses para conformar grupos de funcionarios que van a recibir la capacitación, cuando todas estas actividades debieron ser previas a la suscripción del contrato. No obstante la circunstancia particular por la desmotivación a raíz de la inclusión de la eliminación de las personerías en el referendo, tomar todo este tiempo para buscar quien reciba capacitación en un universo de más de ochocientos funcionarios que tiene la Personería, evidencia falta de planeación, diligencia en las actuaciones administrativas y aprovechamiento de recursos. Por lo tanto debe hacer parte del Plan de Mejoramiento

6. Contrato de Obra No. 50 de 28-12-01, por valor de \$41.163.414 para el diseño y adecuación del centro de cómputo de la Personería. El 26 de junio de 2001 se comunica publicación 006 de 2001 invitando a cotizar, estableciendo en Vigencia de la Oferta, que todas las cotizaciones deben tener una vigencia de sesenta (60) días.

El 19-06-01 el Jefe (e) de la División de Desarrollo Organizacional e Informática justifica la necesidad de realizar la obra en comento. Realizado el estudio de las ofertas, se determina contratar con la firma Newnet S.A., según aprobación de Junta de Compras No. 26 del 09-11-01. Esta, propuesta presentó la mayor calificación técnica (96/100), en tanto las demás propuestas calificadas obtuvieron puntajes de 66, 61 y 25.5; la propuesta de Newnet fue por la suma de \$40.611.339.

128  
126  
Año 78

El 09-11-01 es aprobada la propuesta de Newnet en Junta de Compras, cuando ya había expirado la fecha límite establecida para mantener vigente las condiciones propuestas.

Pasados 40 días, el 20-12-01 se presenta proyecto de minuta del contrato a suscribir con la firma seleccionada.

El 21-12-01 la firma Newnet comunica a la Personería "que ante la demora por la suscripción del contrato por parte de la Personería y su respectivo desarrollo, no podemos suscribir y desarrollar este servicio, puesto que ya varios de los proveedores cerraron operaciones este año y no nos mantendrán los precios que ofrecieron, por lo que lamentamos no poder mantener la oferta presentada".

Entonces, la Entidad en Junta de Compras No. 34 (27-12-01) aprueba cotización presentada por Induel por valor de \$41.163.414 con fecha de 27-12-01 y un día después suscribe contrato No. 50 de 28-12-01 con la firma Induel Ltda., ubicada en tercer lugar, según calificación técnica.

El interventor del contrato señala que la firma Rens ubicada en segundo lugar, desde el punto de vista técnico, presenta menos experiencia en el diseño y construcción de centros de cómputo, por lo cual se suscribió con Induel.

En consecuencia, por demoras en la suscripción del contrato, se pierde la oportunidad de realizar obras con la firma que mejor propuesta técnica había presentado y por un valor inferior al finalmente pactado (diferencia de \$552.075).

Se observa demora en el proceso precontractual, especialmente en la elaboración de la minuta, actividad que se debería surtir con mayor celeridad y oportunidad, incumpliendo lo dispuesto en el Artículo 23 y numerales 1 y 4 del artículo 25 de la Ley 80/93, el Literal b) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. La situación descrita se puede originar en la falta de diligencia en los procedimientos de la etapa precontractual, generando demora en el cumplimiento de las metas propuestas y mayor valor cancelado por las obras, además que se afecta la imagen y credibilidad institucional.

La Personería respondió. "Para la contratación de la adecuación del Centro de Cómputo se adelantó el procedimiento previsto en el artículo 3º del Decreto 855 de 1994, el cual regula las etapas que se deben seguir en la contratación directa. Se efectuó una invitación pública la cual aparece en la carpeta del contrato puesto a disposición de la comisión que realizó el informe, se adjunta acta de apertura en la que consta qué propuestas se presentaron, se designó un comité técnico tal como aparece en la acta de la Junta de Compras ya enunciadas, quedando en orden de elección las firmas NEW NET, REMS INGENIERIA e INDUEL.

129  
127  
ACIO-77

*Sin embargo, la firma New Net cuando se le llamó para la suscripción del contrato argumentó que no podía llevar a cabo el trabajo, por lo que la Junta de Compras en virtud de los principios de transparencia y selección objetiva ordenó una visita a las dos firmas siguientes en orden de elegibilidad (Rems e Induel), con el objeto de verificar su experiencia y capacidad técnica para realizar las obras solicitadas en este proceso contractual.*

*Estas visitas fueron hechas por personal de la Oficina de Recursos Físicos, de la División de Informática y un ingeniero civil adscrito a la Delegada de Urbanismo, los cuales constataron que la firma Induel posee experiencia en construcción de centros de computo, mientras que la firma Rems Ingeniería tiene experiencia en cableados estructurados y comunicaciones. Esto fue expuesto en la Junta de Compras, donde se concluyó que INDUEL era la firma más conveniente para la Entidad en el desarrollo del objeto a contratar.*

*La firma INDUEL sostuvo sus precios y adicionalmente se contrató con un firma especialista en la materia, no siempre lo mas barato es lo mas conveniente para la Entidad*

*El artículo 29 de la Ley 80 establece que la favorabilidad es el ofrecimiento que resulta ser el más ventajoso para la Entidad, teniendo en cuenta todos los criterios para la adjudicación y no sólo el más bajo precio o menor plazo ofrecido, por tal razón no se tuvo en cuenta el menor precio, sino la experiencia en el objeto a contratar que era más importante para la Entidad.*

*Se anexan actas de la Junta de Compras No. 19 del 3 de agosto de 2001; No. 20 del 27 de agosto de 2001; No. 34 del 27 de 2001 y No. 26 del 9 de noviembre de 2001.*

*Como se indicó anteriormente, no se considera que exista un incumplimiento en términos de eficiencia y eficacia, pues la contratación no puede asumirse apresuradamente, de todos modos se contaba con el tiempo suficiente para proceder a la contratación.*

*No es cierta la afirmación de los funcionarios comisionados al indicar "Falta de diligencia en los procedimientos de la etapa precontractual" por cuanto los procedimientos en la Entidad se adelantan con tiempo suficiente para adoptar las medidas que sean necesarias. Por regla general no se contrata sobre el tiempo.*

*De la respuesta presentada por la Entidad, es compartida la idea que la contratación no debe ser realizada de manera apresurada y menos cuando se cuenta con el tiempo suficiente para efectuarla. Sin embargo, en el caso presentado como observación por la Contraloría de Bogotá, existe demora en la suscripción del contrato con la firma seleccionada en primer lugar, teniendo en cuenta que se había previsto un término de 60 días para mantener las ofertas.*

*Por lo tanto, era imposible pretender que pasado ese término, que fijó la misma Personería, el posible contratista mantuviera su oferta; en consecuencia no se puede establecer que la firma New Net fuera la responsable por la no suscripción del contrato, pues como ella misma lo afirma "ante la demora por la suscripción del contrato por parte de la Personería y su respectivo desarrollo, no podemos suscribir y desarrollar este servicio..." pues a pesar que la propuesta fue aprobada desde el 9 de noviembre de 2001, la Personería demora cuarenta (40) días para suscribir la minuta.*

No es válido el argumento de la Personería, cuando manifiesta que, por regla general no se contrata sobre el tiempo, como quiera que en este mismo caso, a pesar que se tuvo holgura en el proceso precontractual, se terminó realizando el contrato con los apuros propios de fin de año. A partir de la comunicación de New Net, el 21 de diciembre y hasta el 28 del mismo mes (5 días hábiles), se efectuaron visitas a las firmas Induel y Rems, se realizó Junta de Compras el 27 de diciembre, se elaboró la minuta del contrato, pasó a revisión de la Unidad de Control Interno, que se pronuncia el 28 de diciembre y ese mismo día se perfecciona; inclusive se expide el registro presupuestal el sábado 29 de diciembre de 2001.

No obstante, que se recibió mayor capacidad en aire acondicionado, de las consideraciones precedentes es pertinente confirmar la ausencia de eficacia, oportunidad y celeridad en los procesos contractuales, razón por la cual se dará traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

#### 4.3 EVALUACION A LA GESTION Y RESULTADOS

Teniendo en cuenta el contexto referido en Hechos Relevantes, el Equipo Auditor centró su atención en la Función relacionada con Derechos Humanos, que durante la vigencia se ejecutaba desde varias instancias de la Entidad, Secretaría General (Comité Distrital de Derechos Humanos), Personería Delegada de Derechos Humanos y la Familia, Unidad Coordinadora de Personerías Locales, Personerías Locales y en el ámbito de sus competencias, las demás Personerías Delegadas.

Para la evaluación de la gestión y resultados, se analizó el Plan Estratégico, el Plan de Desarrollo, los indicadores de gestión y el Balance Social, considerando la incidencia de los elementos constitutivos del Sistema de Control Interno en la gestión de la Entidad.

En primer lugar conviene resaltar que las metas y objetivos definidos en el Plan Estratégico y el Plan de Desarrollo guardan coherencia, aunque como se advierte en la evaluación al Sistema de Control Interno, la Personería presenta deficiencias en su proceso planificador, especialmente por la falta de hilos conectores entre los objetivos y metas de cada dependencia, que permitan multiplicar esfuerzos a través de estrategias comunes de acción. Adicionalmente, los instrumentos de medición y evaluación, como el caso de los indicadores de gestión, denotan falta de rigor técnico, que los hacen fácilmente manipulables, máxime cuando la definición de metas y objetivos no es consistente.

Otro aspecto que debilita el impacto de la gestión de la Entidad durante la vigencia

de análisis, lo constituye, en el caso de Derechos Humanos, la poca presencia y participación del Personero en el Comité Distrital, desde donde se puede perfilar una política coherente y unas acciones concretas de atención, aprovechando la convergencia de múltiples voces e ideas provenientes de la variada representación de espacios académicos, institucionales, sociales y no gubernamentales que tienen asiento en esta instancia.

El esquema organizacional y principalmente funcional, tal como lo entendió la Administración, altamente concentrado en el quehacer disciplinario, limita el impacto que en los otros frentes, especialmente los de carácter social, hubiese podido tener la Entidad, tal como se colige de la baja cobertura atendida en materia de Derechos Humanos, no obstante que haya sido superior a la programada.

Es evidente que el proceso de repensar y ajustar el andamiaje organizacional, precisó de importantes recursos, que salieron del Proyecto "Modernización Procesos Administrativos" y que la estrategia no terminaba en el ajuste de competencias y funciones en las Delegadas, sino que es un esfuerzo de mayor alcance, que compromete las siguientes vigencias, pretendiendo fortalecer la gestión de la Entidad en lo local acercándose a la comunidad, el desarrollo de esfuerzos interinstitucionales y matizando al ente en su carácter social, privilegiando los frentes misionales de Veeduría, en tanto Control de Gestión y de Derechos Humanos.

## ANÁLISIS GESTIÓN Y RESULTADOS DE LA PERSONERÍA VIGENCIA 2001

### RESULTADOS DEL PLAN ESTRATÉGICO

En el tema de Derechos Humanos, la Personería a través de la Delegada recepcionó y tramitó 1318 consultas relacionadas con el tema y dictó 37 conferencias a la comunidad. En las labores de veeduría se practicaron 70 visitas administrativas a las Comisarias de Familia, 22 visitas a centros de menores DABS, 37 visitas a centros de rehabilitación de menores. También se participó en 168 Consejos de Disciplina efectuados en los diferentes centros carcelarios de la ciudad, se efectuaron visitas administrativas a 32 hospitales y 12 ancianatos y se ejerce control a los Bancos de Sangre. Finalmente, se efectuaron 137 Informes o Estudios y se recepcionaron 931 declaraciones de desplazados.

En términos generales, las Personerías Locales llevaron a cabo actividades en el tema de Derechos Humanos relacionadas con conferencias y talleres en colegios, con la comunidad, autoridades civiles y militares; encuentro de Personeros Estudiantiles; desarrollo de talleres de actualización sobre diagnóstico de Derechos Humanos en Bogotá, a instancias del Comité Local de Derechos

Humanos el cual se reúne bimestralmente.

Se practican mensualmente visitas a las Estaciones de Policía, sala de detenidos, oficiándose al INPEC y Secretaría de Salud Distrital, para informar cuando las situaciones sanitarias no son adecuadas o sobre condiciones de hacinamiento.

Se atienden quejas y consultas sobre establecimientos educativos, hospitalarios, de centros de atención del DABS, desplazados, problemática de adulto mayor, vendedores ambulantes y querellas de las diferentes asesorías (de obras y jurídicas) e inspecciones de policía.

Las Personerías Locales participan en los Comités Interinstitucionales conformados en las localidades, como la Red de la Ternura, Comité Local de Discapacitados, Comité Local del Adulto Mayor y Comité Local de Emergencias.

#### RESULTADOS DEL PLAN DE DESARROLLO

La Personería desarrolló durante la vigencia de 2001, tres (3) proyectos de inversión dentro del Plan de Desarrollo, los cuales, en el proceso de armonización siguieron con la misma denominación, aunque relacionados en los objetivos contemplados en el nuevo Plan, como se observa en el siguiente cuadro.

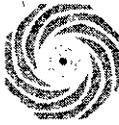
CUADRO 9  
PROYECTOS DE INVERSION PLAN DE DESARROLLO PERSONERIA DE BOGOTA

| NOMBRE DEL PROYECTO                                   | PLAN DE DESARROLLO "Por la Bogotá que Queremos" | PLAN DE DESARROLLO "Bogotá para vivir, todos del mismo lado". |
|---|---|---|
| Protección y Promoción de los Derechos Humanos (1177) | Prioridad Seguridad y Convivencia               | Objetivo Justicia Social                                      |
| Dotación y Sistematización de la Personería ( 6104)   | Prioridad Eficiencia Institucional              | Objetivo Gestión Pública Admirable                            |
| Modernización Procesos Administrativos                | Prioridad Eficiencia Institucional              | Objetivo Gestión Pública Admirable                            |

FUENTE: Plan de Desarrollo Personería

Durante la vigencia 2001, el presupuesto asignado a inversión representa el 6:14% del total de recursos para la Entidad.

Los gastos de inversión tuvieron un incremento de 75.2% respecto a lo inicialmente programado, observando que el 83.7% de la inversión corresponde al Proyecto "Modernización Procesos Administrativos", el cual se adelanta a través de Convenio suscrito con el PNUD:



CONTRALORIA  
DE BOGOTÁ, D.C.

133  
131  
A010-7B

Respecto a la ejecución presupuestal, como se observa en el siguiente cuadro, la Entidad fue altamente eficaz, con un porcentaje de ejecución real del 97.7%, aunque se observa que el Proyecto "Dotación y Sistematización de la Personería" registra una baja ejecución real.

CUADRO 10  
EJECUCION PRESUPUESTAL PROYECTOS DE INVERSION PLAN DE DESARROLLO  
PERSONERIA DE BOGOTA

Millones de pesos

| PROYECTO  | Inicial | Definitivo | Ejecutado | % Ejecución | Giros   | % Ejecución Real |
|---|---------|------------|-----------|-------------|---------|------------------|
| Protección y Promoción de los Derechos Humanos (1177) | 500.0   | 229.5      | 229.3     | 99.9%       | 229.3   | 100%             |
| Dotación y Sistematización de la Personería ( 6104)   | 500.0   | 200.0      | 190.2     | 95.1%       | 129.2   | 67.9%            |
| Modernización Procesos Administrativos                | 500.0   | 2.199.0    | 2.199.0   | 100%        | 2.199.0 | 100%             |
| Total   | 1.500.0 | 2.628.5    | 2.618.5   | 99.6%       | 2.557.5 | 97.7%            |

FUENTE: Presupuesto Personería

PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA GESTION FISCAL POR PROYECTO

PROYECTO 1177 - PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Proyecto aludido en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá Que Queremos" hacía parte del Programa "Promoción de la Solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana" de la Prioridad "Seguridad y Convivencia". En el proceso de armonización con el Plan "Bogotá Para Vivir, Todos del Mismo Lado", se incluye en el programa "Bogotá Ciudad Fraterna" del Objetivo "Justicia Social", el cual se encamina a "Mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad".

El comportamiento presupuestal se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO 11  
EJECUCION PRESUPUESTAL PROYECTO PROTECCION Y PROMOCION DE LOS  
DERECHOS HUMANOS

Miles de Pesos

| PLAN DE DESARROLLO                      | PPTO. INICIAL | PPTO. DEFINITIVO | PPTO. EJECUTADO | % EJECUCIÓN | GIROS       | RESERVAS | % EJECUCIÓN REAL |
|---|---------------|------------------|-----------------|-------------|-------------|----------|------------------|
| Por la Bogotá Que Queremos              | \$500.000.0   | \$229.299.1      | \$229.299.1     | 100%        | \$229.299.1 | \$ 0     | 100%             |
| Bogotá Para Vivir. Todos del Mismo Lado | \$0           | \$ 200.8         | \$ 0            | 0 %         | \$ 0        | \$ 0     | 0 %              |
| Total                                   | \$500.000.0   | \$229.499.8      | \$229.299.1     | 99.91%      | \$229.299.1 | \$ 0     | 99.91%           |

FUENTE: Presupuesto Personería

Como se observa, la ejecución real alcanza un porcentaje de prácticamente el 100% de los recursos que finalmente se destinaron para este proyecto, los cuales, esencialmente, fueron aplicados para ejecutar en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos".

Adicionalmente, es de destacar que durante el año 2001, con cargo al proyecto se ejecutaron \$188.260.0 miles de pesos, que se habían constituido como reservas a 31 de diciembre de 2000.

Desde el punto de vista presupuestal, se observa un excelente cumplimiento con una ejecución cercana al 100% y una alta eficiencia, ya que los recursos comprometidos se giraron en su totalidad.

Sin embargo, se puede enunciar que existen fallas en la programación presupuestal, derivados de la reducción del 54% de los recursos inicialmente previstos para el proyecto (este porcentaje se incrementa teniendo en cuenta los argumentos que posteriormente son señalados).

Es importante destacar que dentro de los recursos asignados al proyecto se cuenta con una donación realizada por la Embajada del Japón a la Personería por valor de US\$57.366, que corresponde a \$128.499.840. Se produjo el Decreto 075 de 2001 que modificó el presupuesto anual del Distrito, adicionando la suma mencionada.

En estas circunstancias, el monto previsto para el proyecto, llegó a ser de \$628.499.840, demostrándose que por efectos de reducción sólo se destinaron al final de la vigencia \$229.499.850, que significa una reducción porcentual de 64%, lo que permite concluir que no se destinaron los recursos suficientes para atender las necesidades inicialmente previstas dentro del proyecto de "Protección y Promoción de los Derechos Humanos"

Por medio de la resolución 352 (21-05-01), se trasladaron recursos del orden de \$399.000.000 asignados al Proyecto "Promoción y Protección de Derechos Humanos", al proyecto "Modernización Procesos Administrativos", el cual tiene concepto favorable de la Dirección Distrital de Presupuesto y del DAPD.

#### CUMPLIMIENTO DE METAS

En términos generales, la entidad programó para el período de ejecución del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" 945 eventos de capacitación y promoción sobre derechos humanos, los cuales se desarrollaron básicamente a través de las Personerías Locales. A junio de 2001 se realizaron 740, previendo que los 205 restantes se llevarían a cabo en el marco del Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir, todos del mismo lado".

Para la vigencia 2001, el avance físico y cumplimiento de metas presenta el siguiente comportamiento:

#### PLAN DE DESARROLLO "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"

Meta 1. Desarrollar un proyecto de uso creativo del tiempo libre para niños y niñas en zonas marginales con un cubrimiento mínimo de seis (6) localidades.

Según reporte de la Entidad se cumplió con lo previsto, aunque no se observó ningún compromiso contractual que corresponda a esta meta.

En la línea presupuestal Proyectos Problemática Derechos Humanos, se expidieron certificados de disponibilidad presupuestal para los siguientes proyectos que tratan sobre la niñez, sin que finalmente se hubiesen formalizado compromisos para llevarlos a cabo:

| No. y Fecha Disponibilidad | Proyecto   |
|----------------------------|--|
| 43, febrero 21 de 2001     | Seguridad Escolar en Localidad Usaquén   |
| 44, febrero 21 de 2001     | La participación importante para la protección, defensa y promoción de los derechos del niño |

Meta 2. Realizar un evento sobre derechos humanos, en los días internacional y nacional de derechos humanos, de la mujer, del niño, de la tercera edad, y el III Congreso de Personeros, es decir celebración de un evento relacionado con fechas conmemorativas de derechos humanos.

Esta meta se cumple con la celebración del III Congreso de Personeros Estudiantiles, para lo cual se efectuó el contrato de suministro No. 9 de fecha 15 de mayo de 2001, por valor de \$30.856.000, para transportar, suministrar y distribuir 2000 refrigerios para las jornadas de capacitación; 4000 refrigerios para las asambleas locales y 2000 almuerzos para la Asamblea General.

Meta 3. Desarrollar un proyecto de capacitación orientado a mujeres cabeza de familia desplazadas por la violencia a Bogotá.

Se celebraron tres(3) contratos de compraventa dentro del proyecto "Mujeres Cabeza de Familia desplazados por la violencia a Bogotá".

Estos compromisos fueron amparados con la donación de la Embajada de Japón en el país, que dispuso "Con el propósito de contribuir a la ejecución del proyecto de la Personería de Bogotá denominado "Proyecto de Formación Integral y Capacitación de mujeres cabeza de familia desplazadas por la violencia", la embajada del Japón en la República de Colombia, pondrá a disposición de la Personería de Bogotá una donación hasta por la cantidad de cincuenta y siete mil trescientos sesenta y seis dólares (US\$57.366), antes del 31 de marzo de 2001, con la condición que los contratos de adquisición de productos y/o servicios relacionados sean aceptados por la Embajada del Japón"

Para cumplir con lo dispuesto en el marco de la donación, la Personería de Bogotá celebró acuerdo interinstitucional No. 002 de 31 de enero de 2001 con el SENA, con el objeto de que éste último se comprometiera para con la Personería a capacitar a quinientas (500) mujeres cabeza de familia desplazadas por el conflicto armado interno en Bogotá en las áreas de panadería, pastelería, confitería, procesamiento de frutas y confecciones, en los centros de atención SENA ubicados en las localidades de Usme, Bosa, Suba, Ciudad Bolívar y Kennedy durante un período de cinco años.

La Personería, por su parte, se compromete a: 1. Adelantar el proceso de selección e inscripción de las beneficiarias del proyecto. 2. Donar a la población beneficiada con la ejecución del proyecto, los equipos que se entregarán como cooperación por parte del gobierno Japonés, una vez se de cabal cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo con el SENA. 3. Realizar las funciones de coordinación y

supervisión de la ejecución del proyecto y rendir los informes al Gobierno Japonés sobre los resultados y desarrollo del mismo.

Se celebró contrato de comodato No. 34 (13-12-01) con el SENA, para entregar, bajo esta figura, los bienes adquiridos para la capacitación de las mujeres cabeza de familia desplazadas.

Los contratos de compraventa tienen las siguientes características:

| No. y Fecha Contrato | Objeto  | Destino Bienes (Centro de Atención SENA) |
|----------------------|---|--|
| 3, 06-02-01          | Entrega e instalación de equipos destinados al área de confecciones                           | Ciudad Bolívar, Usme, Suba               |
| 4, 06-02-01          | Entrega e instalación de equipos destinados al área de procesamiento y conservación de frutas | Kennedy                                  |
| 5, 06-02-01          | Entrega e instalación de equipos destinados al área de panadería.                             | Kennedy, Ciudad Bolívar, Usme, Suba      |

Se manifestaron dificultades para la instalación de los equipos en los Centros de Atención del SENA, para lo cual esta entidad debió realizar los acondicionamientos logísticos para poner en servicio los Bienes adquiridos y proceder a efectuar la capacitación.

De otra parte, en desarrollo del Proyecto 1177, se ejecutaron recursos por \$70.000.000 a través de dos contratos celebrados a partir de convocatoria para formular proyectos en el campo de Derechos Humanos.

La ejecución de estos contratos fue de la siguiente manera: Contrato de Prestación de Servicios No. 6 (27-02-01), por \$35.000.000, a realizar durante cuatro (4) meses, que tiene por objeto ejecutar el proyecto "Situación de los derechos humanos de los desplazados en Bogotá", el cual se desarrollará en las localidades de Engativá y Suba.

A través de un estudio de la población desplazada, se busca caracterizar variables como NBI, expectativas, compromiso de los establecimientos públicos. Además se considera la creación de bases de datos, estadísticas y tendencias que permitan conocer y proyectar la incidencia del fenómeno, elaboración de un directorio de instituciones que realizan funciones en desarrollo del objeto de este estudio y la presentación de propuestas de desarrollo de las comunidades afectadas.

En términos físicos, el contrato deja como resultados un Informe sobre la situación de los desplazados en las localidades de Suba y Engativá, tanto en documento impreso como en disquete y CD. También se deja el Directorio de Entidades en Bogotá para la atención de la población desplazada.

Se logró ubicar un total de 368 personas desplazadas, obteniendo información de 56 núcleos familiares en Engativá y 37 en Suba.

Se dictaron 12 capacitaciones en temas como resolución de conflictos, violencia intrafamiliar, abuso sexual y el manejo de la comunicación entre otros, apoyándose en entidades como la Unidad de Mediación y Conciliación y la Cámara de Comercio de Bogotá.

Se determinó la necesidad de capacitación sobre proyectos productivos teniendo presente que la mayor parte de la población desplazada se dedica a labores agrícolas y pecuarias. Esta situación ya era advertida, si se tiene en cuenta que ya se había concebido que los recursos provenientes de la donación del Japón se destinarían para capacitación en actividades de carácter urbano. De otra parte, no hay evidencias de la justificación por la cual se seleccionaron estas localidades para el estudio.

Contrato de Consultoría No. 7 (27-02-01), por \$35.000.000, a realizar durante cuatro (4) meses, que tiene por objeto ejecutar el proyecto "El derecho social de la Educación como instrumento multiplicador de una cultura de democracia participativa", el cual se desarrollará en las localidades de Engativá y Barrios Unidos.

El proyecto mencionado, básicamente se refiere a capacitación a través de talleres orientados a divulgar los medios con los cuales cuentan los ciudadanos para participar en las acciones del gobierno, especialmente a través de las Juntas administradores locales, de acción comunal y el gobierno escolar.

La población a beneficiar con los talleres son estudiantes de último año de bachillerato, docentes, padres de familia y autoridades locales. Los talleres se tenían previstos realizar con una frecuencia mensual de 90 minutos cada uno, destinando dos talleres a los alumnos y dos talleres a los padres, docentes y autoridades civiles y con un cupo de 30 asistentes.

Revisados los datos expedidos por el mismo contratista y certificados por los directivos de los planteles educativos, se encontró que los resultados fueron los siguientes:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

139  
137  
AC10-68

Localidad de Engativá:

| Plantel y/o Entidad                                  | Intensidad Horaria         | Asistentes   |
|--|----------------------------|--|
| Colegio Nacional Nydia Quintero                      | 3 talleres en cuatro horas | 115 alumnos grado 11   |
| Instituto Técnico Distrital Francisoc José de Caldas | 1 taller de 2 horas        | 280 alumnos grado 11   |
| Taller a nivel Local                                 | 3 talleres en 5 1/2 horas  | 9 docentes<br>15 padres de familia<br>5 funcionarios locales<br>9 miembros JAC |

Localidad de Barrios Unidos

| Plantel y/o Entidad                          | Intensidad Horaria      | Asistentes  |
|--|-------------------------|---|
| Instituto Técnico Domingo Faustino Sarmiento | 1 taller en dos horas   | 47 alumnos grado 11   |
| Colegio Distrital Jorge Eliécer Gaitán       | 1 taller de 2 1/2 horas | 120 alumnos grado 11  |
| Taller a nivel Local                         | 2 talleres en 4 horas   | 16 docentes<br>14 padres de familia<br>10 funcionarios locales<br>11 miembros JAC |

En total se realizaron 11 talleres atendiendo 562 alumnos de grado 11 y 89 personas entre docentes, padres de familia, miembros de juntas de acción comunal y funcionarios de la localidad.

PROYECTO 6104 - DOTACION Y SISTEMATIZACION DE LA PERSONERIA

Este proyecto fue contemplado dentro de la prioridad "Eficiencia Institucional", programa "Modernización y fortalecimiento del Concejo de Bogotá y los organismos de control" en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá Que Queremos"; en el proceso de armonización con el Plan "Bogotá Para Vivir, Todos del Mismo Lado", se incluye en el programa "Administración a la medida", del objetivo "Gestión pública admirable".

La Personería, en la ficha EBI, justifica la necesidad del proyecto, señalando que la Entidad presenta una escasez de espacios adecuados para la normal operación de las Personerías Locales ya que ninguna de estas dependencias cuenta con espacio propio. El número de equipos de cómputo es reducido y la mayoría no están actualizados, lo que hace imposible ejercer una labor de control eficiente; finalmente se menciona que las condiciones de trabajo de muchas dependencias no favorecen el entorno laboral, además de existir un inventario de muebles y equipos obsoletos.

Para atender esta problemática, durante la vigencia 2001 se ejecutaron los recursos que se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO 12  
EJECUCION PRESUPUESTAL PROYECTO DOTACION Y SISTEMATIZACION PERSONERIA

Miles de Pesos

| PLAN DE DESARROLLO                      | PPTO. INICIAL | PPTO. DEFINITIVO | PPTO. EJECUTADO | % EJECUCIÓN | GIROS       | RESERVAS   | % EJECUCIÓN REAL |
|---|---------------|------------------|-----------------|-------------|-------------|------------|------------------|
| Por la Bogotá Que Queremos              | \$500.000.0   | \$ 5.107.9       | \$ 4.683.8      | 91.7%       | \$ 4.683.8  | \$ 0       | 91.7%            |
| Bogotá Para Vivir. Todos del Mismo Lado | \$0           | \$194.892.1      | \$185.544.9     | 95.2 %      | \$124.548.5 | \$60.996.4 | 63.9 %           |
| Total                                   | \$500.000.0   | \$200.000.0      | \$190.228.7     | 95.1%       | \$129.232.3 | \$60.996.4 | %64.6            |

FUENTE: Personería de Bogotá

Como se observa la ejecución presupuestal alcanza un nivel del 95.1%, pero teniendo en cuenta exclusivamente los giros, se reduce al 64.6% (ejecución real); observando que en el proceso de armonización, se redujo a una mínima parte los recursos con cargo al Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos", y no hubo equidad al trasladarlos al nuevo plan de Desarrollo, ya que en definitiva se disminuyeron recursos por \$300 millones, es decir, el 40% de los proyectados inicialmente.

Adicionalmente es de destacar que, durante el año 2001, con cargo al proyecto se ejecutaron \$341.733.7 miles de pesos, que se habían constituido como reservas a 31 de diciembre de 2000.

Desde el punto de vista presupuestal, se evidencian bajos niveles de eficacia y eficiencia en la ejecución y programación presupuestales, derivados de la notable reducción en los recursos previstos inicialmente, además del importante volumen de reservas constituidos a 31 de diciembre de 2001, que denota un rezago en el cumplimiento de metas asociadas al proyecto "Dotación y Sistematización de la Personería".

#### CUMPLIMIENTO DE METAS

En términos generales, la entidad programó para el período de ejecución del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" adecuar 849 puestos de trabajo, bajo el programa "Modernización y fortalecimiento de la gestión pública".

En el programa "Modernización y fortalecimiento del Concejo de Bogotá y los Organos de Control, se contempló dotar 22 sedes de la Personería de elementos de oficina y muebles, logrando atender 2 sedes y las 20 restantes que corresponden a las Personerías Locales, quedó para ejecutar en el nuevo plan de desarrollo; modernizar mediante un sistema de información a la sede principal y las 20 locales, meta que quedó aplazada para ejecutar en el segundo semestre de 2001; adquirir 1 elemento de computación y programación, y se llegó a 3 elementos.

Para la vigencia 2001, el avance físico y cumplimiento de metas presenta el siguiente comportamiento:

#### PLAN DE DESARROLLO "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"

Meta 1. Dotar las sedes de la Personería de elementos de oficina y muebles.

Con cargo a esta meta se realizaron las siguientes adquisiciones: 1 VHS por \$1.102.000, adquirido con orden de compra 2 de 09-03-01; 1 equipo de encuadernación por \$2.598.400, adquirido con orden de compra 10 de 31-05-01; 1 impresora deskjet 930c por \$472.459, adquirido con orden de compra 9 de 31-05-01.

Adicionalmente se realizaron adiciones a los contratos de compra de equipos y licencias de sistemas por aumento de IVA. En total fueron tres (3) adiciones por valor de \$510.961.

En total se ejecutaron \$4.683.820 para el cumplimiento de esta meta.

#### PLAN DE DESARROLLO "BOGOTA PAR VIVIR, Todos del mismo lado"

Meta 1. Adecuar 2 sedes con equipos de comunicación, audio y video, aseo, cafetería, oficina, muebles y enseres, taller, vehículos, sistemas modulares y equipos de seguridad.

Según reporte de la Entidad, se cumplió con el 100% de lo programado, al dotar 2 sedes. Sin embargo se observa que la meta era adecuar las 20 Personerías Locales, es decir, lo que estaba pendiente luego del proceso de armonización

entre los planes de desarrollo.

Bajo esta meta, se realizaron los siguientes compromisos:

En Equipos de computación, se adquirió unidad avantel, con orden de compra No. 14 de 24 julio de 2001 por \$371.200 y se constituyó reserva presupuestal por \$1.645.280 para compra de 7 teléfonos celulares.

En cuanto a equipos de oficina se adquirieron reguladores de voltaje, con orden de compra No. 19 por \$203.000 y se constituyó reserva presupuestal por \$41.163.414 para adecuación de centro de cómputo.

Para muebles y enseres se efectuó reserva presupuestal por \$881.600 con el fin de adquirir poltronas para la recepción de la Personería Auxiliar.

En lo que tiene que ver con adecuación de sedes, se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$12.340.304, para remodelación oficina jurídica y adecuación de las delegadas.

Por medio de contrato de obra No. 14 de julio 27 de 2001, se iban a realizar adecuaciones en la Unidad Administrativa y Financiera, la Oficina de Divulgación y Prensa, la Secretaría General, la Unidad de Recursos Humanos, la División de Registro, Control y Carrera Administrativa, División de Desarrollo Organizacional e Informática, la División de Recursos Físicos y el Centro de Fotocopiado.

En la ejecución del contrato, de lo inicialmente pactado se realizaron obras y suministros por \$39.462.040, y se hicieron cambios o compensaciones por valor de \$14.145.040. En la Secretaría General, la División de Recursos Físicos y el Centro de Fotocopiado no se realizaron las adecuaciones programadas inicialmente.

Para el pago de estas obras se efectuaron giros por valor de \$53.607.080 y se constituyeron reservas por \$4.663.200 para amparar adición cuyo objeto es el de incorporar mejoras a las obras inicialmente contempladas.

En conclusión, se efectuaron giros por valor de \$55.875.123 y se constituyeron reservas por valor de \$59.812.198, observando que más del 50% de los recursos comprometidos para el cumplimiento de la meta se ejecutarán en la vigencia 2002, con el consecuente rezago en el avance físico.

Meta 2. Adquirir y actualizar una unidad de equipo de sistemas (software, hardware, redes), licencias y aplicaciones de sistemas.

En cumplimiento de esta meta se realizó compra de servidor por \$53.757.271, para lo cual se celebró contrato No. 17 de julio 30 de 2001 y Roter por \$14.916.156, a través de contrato No. 15 de julio 27 de 2001. Adicionalmente se constituyó reserva presupuestal por \$1.184.128 cuyo objeto es el suministro de dos impresoras laser.

Por licencias de sistemas se efectuaron giros por valor de \$812.243.

#### PROYECTO 7181 - MODERNIZACION PROCESOS ADMINISTRATIVOS

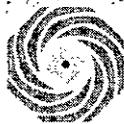
Este proyecto se ejecuta en el marco del convenio suscrito entre la Personería de Bogotá y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, denominado "Asistencia Técnica a la Personería de Bogotá Col 98/013, firmado el 1º de octubre de 1998, que inicialmente tenía previsto concluir en marzo de 2000.

En desarrollo de este convenio se efectúan revisiones, de las cuales la identificada con la letra "D" amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2000, la "M" hasta octubre de 2001 y finalmente, el 28 de diciembre de 2001, mediante acta de compromiso, se extiende las actividades del proyecto hasta octubre 31 de 2004.

Se advierte, que el convenio establece costos compartidos, pero la Personería es la única aportante, en tanto que el PNUD realiza cobro de administración de los recursos, lo que permite concluir que se constituye en un manejo similar al de una Fiducia.

En razón a que este proyecto se maneja a través del PNUD, la auditoría encontró limitaciones para acceder a la información referente a la ejecución y los resultados obtenidos en el mismo, a pesar que se destinaron recursos por valor de \$2.199.0 millones, que representan el 83.7% del total de la inversión.

La Ley 62 de 1973, aprueba la "convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas", esta se refiere en su ámbito de inmunidad e inviolabilidad de sus bienes, haberes y archivos y en general a todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en posesión de este organismo, no obstante, es de interés y competencia del organismo de control, evaluar los resultados que se obtienen a través de estas estrategias de administración de recursos, que incluyen los informes y estudios de consultorías, las adquisiciones de bienes y/o servicios, los programas de capacitación, entre otros, los cuales deberían ser patrimonio de la Entidad y por ende del Distrito Capital, y no propiedad exclusiva del PNUD.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

144  
142  
AC10-15

Es importante señalar que la orientación de los recursos está dirigida a una diversidad de gastos, debido a la amplitud de los objetivos que sustentan el convenio y por ende el proyecto; es así como, a pesar que están formulados los Proyectos específicos en materia de Derechos Humanos y Dotación y Sistematización de la Personería, con cargo al proyecto de Modernización, se realizan erogaciones afines a los dos proyectos mencionados, desdibujando el proceso de formulación de proyectos en esta Entidad.

El proyecto está incluido dentro del Plan de Desarrollo "POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS" para ser adelantado durante el periodo comprendido entre 1998-2001 en la Prioridad Eficiencia Institucional y posteriormente con la armonización en el actual Plan de Desarrollo "Bogotá; para vivir todos del mismo lado"; para el periodo 2001 - 2004 en el Objetivo "Gestión Pública Admirable".

#### CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS

Para la vigencia 2001, se continuó con los objetivos propuestos desde 1998 y que fueron incorporados a los Planes de Desarrollo ejecutados en 2001.

El Objetivo principal del convenio es "Consolidar el fortalecimiento institucional de la Personería de Bogotá, con la creación o mejoramiento de procesos y procedimientos internos, diseño de aplicaciones computacionales, dotación de equipos, realizando un proceso de descentralización y mejorando la coordinación interinstitucional, que le permitan a la entidad realizar más eficazmente su labor".

En el proyecto se establecieron los siguientes objetivos:

- Convertir a la Personería en una entidad con procesos y procedimientos, mecanismos y logística capaz de lograr el cumplimiento de su misión.
- Lograr descentralizar las oficinas y las funciones de la Personería, de tal manera que pueda responder a los requerimientos de la ciudadanía desde cualquier punto de Bogotá.
- Implementar políticas y prácticas de prevención de los hechos de corrupción con la participación comunitaria y de acuerdo con la administración distrital.
- Reducir los niveles históricos de acumulación de expedientes que se tramitan en la entidad.
- Mejorar la promoción y defensa de los derechos humanos de la capital.
- Fortalecer una unidad de estudio y planeación que le permita a la entidad investigar y analizar la problemática de sus objetivos y las alternativas de solución de los mismos.
- Obtener la creación y la implementación de unos procesos y procedimientos de coordinación interinstitucional entre la Personería, la Administración distrital

145  
143  
A@10-62

y los demás órganos de control.

- Conformar y reestructurar la entidad como una organización moderna y eficiente en el cumplimiento de sus obligaciones, con políticas, manuales de procedimiento, procesos y objetivos estratégicos y planes.

Para la vigencia 2002 a 2004, mediante acta de compromiso de 28 de diciembre de 2001; que amplía la vigencia del convenio, se modificó el objetivo macro definiéndolo así: "Consolidar una nueva visión de la estructura orgánica y funcional de la Personería de Bogotá como nueva forma de control, que le permita a la Entidad ser más eficiente en el desarrollo de su gestión, mejorando así los procesos y procedimientos internos a través de programas de capacitación, estrategias de promoción y divulgación, desarrollo de los objetivos misionales, coordinación interinstitucional y la satisfacción tecnológica de necesidades, para el cumplimiento de su misión".

#### CUMPLIMIENTO DE METAS

Teniendo en cuenta las limitantes que tuvo la Auditoría para la obtención de información precisa sobre el cumplimiento del proyecto desarrollado en el marco del convenio, se observó lo siguiente:

Para el desarrollo del proyecto se vincularon 194 personas, siendo lo más representativo 69 abogados, 10 contadores públicos, 11 administradores de empresas, 13 economistas, 10 ingenieros civiles y 7 periodistas. El 61% de las personas vinculadas son profesionales y el 39% no lo es.

En el convenio se había fijado como resultado "Evacuación de más de 8.000 expedientes que se encuentran para el estudio de la Personería durante los próximos 18 meses".

La entidad se comprometió en el Plan de Desarrollo de la Ciudad, "Por la Bogotá que queremos", en dar cumplimiento y evacuar 9.951 expedientes, cuya programación y realización para el período 1998 -2001, se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 13  
EVACUACION EXPEDIENTES PERIODO 1999-2001

| AÑO   | PROGRAMADO | EJECUTADO | % EJECUCION |
|-------|------------|-----------|-------------|
| 1999  | 4.616      | 4.616     | 100 %       |
| 2000  | 4.335      | 4.335     | 100 %       |
| 2001  | 1.000      | 564       | 56.4 %      |
| Total | 9.951      | 9.515     | 95.62%      |

FUENTE: Personería de Bogotá . Registro en el Sistema de Información SIPE del DAPD: Cierre del Seguimiento.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

146  
144  
ACIO-H

Los 416 pendientes del primer semestre de 2001, quedaron programados para el segundo semestre, dentro del plan "Bogotá para vivir, todos del mismo lado".

Se observa que se cumple notoriamente con la meta propuesta, sin embargo, el proceso de verificación no se pudo surtir, por la falta de soportes estadísticos y de informes que den cuenta de estos resultados.

Con la extensión del Convenio se propone como uno de los resultados "Apoyar la evacuación de más de 3.524 asuntos disciplinarios que se encuentran para el estudio de la Personería a partir de septiembre de 2001 y colaborar con el proceso de evacuación de los asuntos radicados como nuevos".

En consecuencia se observa que, pese a la gestión realizada en tres años para evacuar procesos, que implica la asignación de recursos, aún se mantiene un rezago importante de procesos (44% de lo programado en la primera meta), que lleva a cuestionar el apoyo que se está brindando, toda vez que éste compromete recursos de inversión y se estarían orientando a otras labores, del normal funcionamiento de la Entidad.

En ejecución del proyecto en el Plan "Por la Bogotá que Queremos" se realizaron eventos como seminarios y cursos en cinco (5) Personerías Locales; se coordinó un proceso de información y actuación conjunta con el Ejecutivo Distrital; y se definió un programa de políticas y planes, a través de una Unidad de Estudios y Planeación Estratégica.

Los resultados presentados no se pudieron verificar por la falta de soportes (informes, estadísticas, etc.), aún cuando se tiene conocimiento, en la Entidad, a la fecha, no existe la mencionada Unidad de Estudios y Planeación Estratégica, situación que pone en duda el cumplimiento de esta meta específica.

En proceso de armonización, se modifica la Ficha EBI, y figuran las metas para la totalidad de la vigencia del plan, más no se especifica para cada año.

#### BALANCE SOCIAL

La Personería presentó tres problemas sociales que corresponden a cada uno de los ejes misionales que atiende así: Derechos Humanos: Toda vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos; Veedor Ciudadano: Incumplimiento de normatividad, ineficacia de la acción estatal, desgüeño administrativo, corrupción administrativa; Ministerio Público: Violación al debido proceso, congestión despachos judiciales.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

149  
IAS  
ACIO-60

Para efectos del presente informe, se analiza el Problema Social asociado con Derechos Humanos

El objetivo del proyecto "Protección y Promoción de los Derechos Humanos" es mejorar el clima de convivencia entre los actores sociales y los representantes de la autoridad desde el respeto a la dignidad de todos los seres humanos.

CUADRO 14  
METAS FÍSICAS Y POBLACIONALES PROYECTO DERECHOS HUMANOS VIGENCIA 2001

| METAS FÍSICAS   |             | METAS POBLACIONALES |            |                |
|---|-------------|---------------------|------------|----------------|
| Programado  | Ejecutado   | Demanda             | Programado | Ejecutado      |
| Desarrollo de tres (3) proyectos dirigidos a madres cabeza de familia desplazadas en veinte (20) localidades    | (3)<br>100% | 11.272              | 11.272     | 16.040<br>142% |
| Ampliación de la cobertura del proyecto de uso creativo del tiempo libre de niños y niñas en zonas marginales   | 1<br>100%   |                     |            |                |
| Eventos conmemorativos de fechas relacionadas con Derechos Humanos  | 6<br>100%   |                     |            |                |
| Campaña educativa en temas de Derechos Humanos  | 1<br>100%   |                     |            |                |
| Fortalecimiento de las estrategias de información, documentación e investigación en el tema de Derechos Humanos | 1<br>100%   |                     |            |                |

FUENTE: Informe Balance Social Personería

### INDICADORES

Cobertura por sitio de atención (Establece el nivel porcentual de población atendida por sede donde actúa la entidad)

Población atendida por ubicación X100

Total Población atendida

Atención Sede 7.541 / 16.040 = 47%  
Atención Oficina Desplazados 1.536 / 16.040 = 9.6%  
Atención Localidades 8.499 / 16.040 = 43.4%

Equidad (Establece el nivel de atención por localidad)

CUADRO 15  
POBLACION ATENDIDA POR LOCALIDAD EN EL AREA DE DERECHOS HUMANOS

| LOCALIDAD      | POBLACION ATENDIDA | INDICADOR<br>(Población atendida localidad/<br>total población atendida ) x 100 |
|----------------|--------------------|---|
| Ciudad Bolívar | 556                | 7.98%   |
| Bosa           | 245                | 3.52%   |
| San Cristobal  | 800                | 11.49%  |
| Kennedy        | 55                 | 0.79%   |
| Suba           | 464                | 6.66%   |
| Usme           | 33                 | 0.47%   |
| Rafael Uribe   | 303                | 4.35%   |
| Tunjuelito     | 1796               | 25.79%  |
| Engativá       | 617                | 8.86%   |
| Usaquen        | 42                 | 0.60%   |
| Fontibón       | 113                | 1.62%   |
| Chapinero      | 61                 | 0.87%   |
| Santa Fe       | 375                | 5.39%   |
| Barrios Unidos | 737                | 10.58%  |
| Teusaquillo    | 32                 | 0.46%   |
| Mártires       | 285                | 4.09%   |
| Antonio Nariño | 163                | 2.34%   |
| Puente Aranda  | 91                 | 1.31%   |
| Candelaria     | 165                | 2.37%   |
| Sumapaz        | 30                 | 0.43%   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>6.963</b>       | <b>100%</b>   |

FUENTE: Informe Balance Social Personería Vigencia 2001

Se observa que la cuarta parte de la población atendida corresponde a la localidad de Tunjuelito (25.79%), siguiendo San Cristóbal y Barrios Unidos.

Los proyectos realizados durante la vigencia 2001, según reportes de Plan de Desarrollo y Contratación, se dirigieron a las localidades de Engativá, Suba y Barrios Unidos, que atienden el 26.1% del total de la población beneficiada.

Déficit de cobertura (Determina el porcentaje de población que demanda el

servicio y no es atendida)

$$1 - \frac{\text{Población atendida}}{\text{Población que demanda el servicio}} \times 100$$

$$1 - \frac{16.040}{11.272} \times 100 = 42.3\%$$

Para la vigencia 2001 se atendió en mayor magnitud (42.3%) a la población que demanda servicios originados en protección y promoción de los derechos humanos en lo que compete a la Personería de Bogotá.

No obstante, los resultados que se presentan tanto en Plan de Desarrollo como Balance Social, respecto al cumplimiento de metas físicas y poblacionales, la considerable disminución en los recursos previstos para ejecutar durante la vigencia 2001, afectan significativamente el impacto que se podría obtener con una mejor y mayor gestión en la materia.

Los hallazgos resultantes de esta línea de auditoría son:

1. Los recursos presupuestales previstos para el proyecto "Protección y Promoción de los Derechos Humanos" llegaron a la suma de \$628.499.840 (teniendo en cuenta la adición de \$128.499.840 de la donación realizada por el gobierno del Japón), de los cuales se destinaron al final de la vigencia \$229.499.850, que significa una reducción porcentual de 64%, denotando fallas en la programación presupuestal y afectando el cumplimiento de las necesidades inicialmente contempladas dentro del proyecto de "Protección y Promoción de los Derechos Humanos", que contraviene lo estipulado en el Plan de Acción de la Entidad y Directiva Presidencial 02 de 1994 respecto a la integración de los procesos de planeación y presupuesto.

Para los traslados presupuestales se aduce la necesidad de contar con recursos para otras obligaciones contraídas en el proyecto "Modernización de Procesos de la Personería", que se hicieron efectivos en mayo de la vigencia objeto de análisis, en este sentido se pueden generar incumplimientos en las metas y objetivos establecidos.

Al respecto contestó la Entidad: *"Se debe entender que la Personería es una Entidad que desarrolla proyectos de inversión que se integran mutuamente y tal como se define el concepto "Presupuesto", éste constituye la programación aproximada de gastos para un período próximo a ejecutarse; en este sentido, las mismas normas no permiten efectuar gastos, que a pesar de ser complementarios entre proyectos no se pueden incluir dentro de la estructuración de los mismos, y dado que la misión de la Entidad constituye un "todo", se obliga a efectuar traslados presupuestales de tal forma, que no se incumplan ni metas, ni objetivos, sino que se dé prioridad*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

150  
148  
ACIO SA

de acuerdo a las exigencias del momento.

*Lo anterior no significa falta de planeación, sino por el contrario, ajustes que la técnica presupuestal tiene previstos para el logro final de la gestión óptima de las Entidades.*

La Entidad en su respuesta a la anterior observación, bien señala que el presupuesto constituye la programación aproximada de gastos para un período; por tanto que un rubro sea modificado en más del 50%, es señal que el ejercicio no se desarrolló con la técnica adecuada, donde una vez definidas las necesidades se valore la apropiación correspondiente.

Efectivamente todos los proyectos deben enfocarse al cumplimiento de la misión, pero aún cuando sean complementarios, deben tener su diferenciación, sus particularidades, su propia justificación, metas, objetivos, tan así, que corresponden a prioridades, objetivos y programas diferentes.

En este sentido, una reducción significativa de recursos de un proyecto, deja en entredicho la pertinencia o conveniencia del mismo, de sus metas u objetivos.

Por las razones anteriores, la observación debe considerarse en el Plan de Mejoramiento.

2. Los recursos presupuestales previstos para el proyecto "Dotación y Sistematización de la Personería" alcanzan la suma de \$500.000.000, de los cuales se ejecutaron al final de la vigencia \$190.228.696, que significa una reducción porcentual de 61%, denotando fallas en la programación presupuestal y afectando el cumplimiento de las necesidades inicialmente contempladas dentro del proyecto. También es afectado el cumplimiento de este proyecto por que el nivel de reservas constituidas a 31 de diciembre de 2001, alcanza el 32.1%, afectando el avance físico, como se observa en la adecuación de las Personerías Locales, de manera que no se cumple con lo previsto en el Plan de Acción y Directiva Presidencial 02 de 1994 respecto a la integración de los procesos de planeación y presupuesto. Para los traslados presupuestales se aduce la necesidad de contar con recursos para otras obligaciones contraídas en el proyecto "Modernización de Procesos de la Personería", que se hicieron efectivos en mayo de la vigencia objeto de análisis, generándose incumplimientos en las metas y objetivos establecidos

La Entidad respondió: *"Adicional a lo expuesto en el punto anterior se buscó en especial, que la adquisición de los equipos de sistemas fuera a través de las ventajas económicas que ofrece el convenio con el PNUD, lo cual al final de la vigencia no fue posible, optándose por redistribuir dichos recursos, buscando el máximo provecho institucional.*

*Es importante aclarar, que el concepto de reservas presupuestales, no tiene nada que ver con el avance físico del proyecto, por lo que se considera que el comentario sobra.*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

151  
LAS  
AC 10-96

La respuesta de la Entidad, conlleva a replantear la conveniencia de tener un proyecto para la dotación y sistematización de la institución, cuando a través de otro proyecto se pueden obtener mayores beneficios. No se entiende para qué al presentar el presupuesto se asignan apropiaciones con cargo a este proyecto, si finalmente van a ser trasladados al de Modernización de Procesos Administrativos que se ejecuta a través del Convenio con el PNUD.

Manifiestan que no se adquirieron equipos de sistemas y se optó por redistribuir dichos recursos. Al respecto, el interrogante es saber exactamente cómo operó dicha redistribución, entendiéndose que el control fiscal es vedado en la Personería sobre los recursos manejados a través del convenio, por las razones expuestas anteriormente en otros apartes del Informe. Además, como no se aprovecharon las ventajas económicas, que se argumentan para haber efectuado el traslado presupuestal, queda sin piso esta actuación.

Respecto a la relación que existe entre las reservas presupuestales y el avance físico, es importante hacer notar al sujeto de control que, los recursos apropiados para una vigencia, se entiende que son para atender obligaciones y necesidades que corresponden a esa misma vigencia; el hecho de que se constituyan reservas, explica que los compromisos no se atendieron en ese período sino que se ejecutarán en el siguiente, con el consecuente aplazamiento en el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos, es decir, el avance físico, a través del cual se mide la gestión por vigencia para las diferentes entidades. En consecuencia no es válida la afirmación del sujeto de control, cuando señala que el concepto de reservas presupuestales, no tiene nada que ver con el avance físico del proyecto.

La observación debe ser considerada en el Plan de Mejoramiento.

3. El informe de Balance Social presentado por la Personería de Bogotá para la vigencia 2001 presenta las siguientes falencias:

- El diagnóstico no dimensiona la problemática, en tanto no determina la naturaleza y magnitud de los problemas sociales; no se presentan las causas que les dan origen; no se cuantifica la población afectada, además carece de soporte estadístico; no se reseñan los recursos con que dispone la entidad para cumplir su objeto social.
- En el diagnóstico se hace una presentación de las acciones que desarrolla la Personería, y por tanto no se ilustra y describe la situación problema.
- En el caso de los Derechos Humanos, los problemas y las áreas en que actúa



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

152  
LSO  
A010-55

la Personería son diversos, pero lo tratan como un problema general y las políticas públicas son reseñadas igualmente, de manera global. Esto conlleva a que no se identifique la población por problema social (madres cabeza de familia, desplazados, retenidos en las cárceles, vendedores ambulantes, estudiantes, entre otros), que en cambio si son delimitados en el plan de acción de la Personería Delegada para Derechos Humanos en la vigencia 2002.

- La información que reportan en el formato 3.2 Población por tipo de servicio, está diligenciada por sitio donde se allegan las quejas, pero no corresponde al servicio incluido en el portafolio por la Personería.
- Los problemas identificados como Veeduría Ciudadana y Vigilancia y Ministerio Público, son asociados de manera incorrecta con los proyectos de Modernización de Procesos Administrativos y Dotación y Sistematización de la Personería, respectivamente. Se debe tener en cuenta que los recursos destinados a los proyectos aludidos, no corresponden cien por ciento a la solución de los problemas mencionados, sino que atienden a todo el engranaje organizacional, esto es, que permean todas las áreas misionales de la Entidad, e incluso impactan en las áreas de apoyo.
- La información reportada en los indicadores no permite visualizar los resultados del período, ya que no se señala expresamente el valor de cada variable.
- No hay consistencia entre la información que contiene el Balance Social y la de Plan de Desarrollo, ya que por ejemplo en el caso de Derechos Humanos, el primero presenta como metas programadas, "Desarrollo de tres (3) proyectos dirigidos a madres cabeza de familia en veinte (20) localidades, en tanto que el segundo menciona el desarrollo de un proyecto.

Adicionalmente, no se explica la deficiencia en el diagnóstico en materia de Derechos Humanos, cuando la Entidad tenía contemplado en sus metas para la vigencia, la actualización de diagnóstico y celebró contratación tendiente a realizar estudios sobre la problemática en derechos humanos.

Por ejemplo el Contrato No. 6 de Prestación de Servicios para ejecutar el proyecto "Situación de los derechos humanos de los desplazados en Bogotá, el cual se desarrollará en las localidades de Engativá y Suba".

En desarrollo del proyecto "Modernización de Procesos Administrativos" adelantado en el convenio con PNUD, se efectuaron estudios e infomes en Derechos Humanos:

"Desplazamiento, desplazados y su impacto en la ciudad de Bogotá".



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

153  
151  
AC10-57

“Situación Carcelaria”  
“Derechos Humanos y Protección de la familia”.

A instancias del Comité Distrital, la red de solidaridad presenta diagnóstico sobre el fenómeno de Desplazamiento forzado.

Por lo anterior se incumple lo señalado en el Artículo 9º numeral 10 Información Anual de la Resolución Reglamentaria No. 052 del 8 de noviembre de 2001 expedida por el Contralor de Bogotá.

La situación presentada puede originarse por fallas en los procesos de revisión y análisis de la información, ya que cada dependencia de la Personería presenta su plan de acción sin que se articulen con las demás en asuntos homogéneos, generándose información parcial y fragmentada, conllevando el inicio de acciones dentro del Proceso Sancionatorio Fiscal.

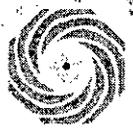
Al respecto la Entidad respondió: *“La presentación del Balance Social de la Personería de Bogotá tanto para la vigencia 2001 como para las anteriores se ha elaborado acatando la normatividad legal y reglamentaria vigentes. En el caso presente se atendió de manera exacta las Resoluciones Reglamentarias 03 de 2002 y 052 de 2001, se solicitó y participó en reuniones de consulta con los doctores Ernesto Tuta y Mónica Certain, funcionarios de la Contraloría, quienes brindaron asesoría sobre el tema en particular; adicionalmente, la Contraloría Distrital realizó un seminario específico sobre el tema, que permitió contar con conocimientos y habilidades para la presentación de este Informe.*

*Es de anotar que dicho Ente de Control Fiscal siempre apoyó y aprobó los resultados anteriores con los fenecimientos de cuenta sin mostrar observaciones que requirieran corrección alguna en el procedimiento, la forma y el fondo de dicho Informe.*

La Entidad argumenta que el diagnóstico corresponde a lo solicitado en la Resolución Reglamentaria 03 de 2002 - anexo 17.7, que muestra claramente la dimensión de cada uno de los problemas y la forma como se enfrenta la vulneración a los derechos fundamentales de los ciudadanos, el incumplimiento de la Ley, cómo se enfrenta la ineficacia, el desgreño y la corrupción, cómo la Entidad participa mediando para respetar el debido proceso y revisa el proceder judicial en los despachos de competencia y jurisdicción.. Cabe anotar que el anexo 17.7 señala que el diagnóstico es global y que el desarrollo del mismo se da a través del diligenciamiento de los formatos preestablecidos del 17.1 al 17.6.

Continúa la respuesta señalando que:

- *La actividad de la Personería es amplia y de alto impacto en la sociedad, toda vez que le corresponde velar por la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos de Bogotá, en temas no sólo de Derechos Humanos, sino sobre Veeduría Ciudadana, Vigilancia Administrativa y Ministerio Público; en cada uno de ellos se adelantan diversas tareas,*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

154  
182  
A@10-53

*formulando diversas estrategias dirigidas a prestar servicios oportunos y adecuados, lo que puede generar confusión al observador, que vea con igual rol la problemática identificada en el Balance y la razón misional de la Entidad como si fuera un problema indivisible y general.*

*Es evidente observar, por problema identificado, que sí existe en el Balance Social la información solicitada, la cual se diligenció oportunamente en los formatos 1. del informe, discriminada por localidades y dependencias y cuya sumatoria es 11.272 personas que demandan el servicio en Derechos Humanos.*

También controvierten lo afirmado en la observación respecto al manejo de los indicadores, la confiabilidad de la información reportada y el apoyo de otras fuentes o estudios realizados en la Entidad para efectuar el Diagnóstico.

Finaliza la respuesta con los siguientes aspectos:

*"La tarea de elaborar el informe de Balance Social ha llevado a la Entidad a un proceso de recopilación y tratamiento de datos que se incorporan al informe conforme la reglamentación establecida por la Contraloría de Bogotá y en el modo y tiempo por ella requerida. La responsabilidad fiscal recae sobre todo servidor público en los casos en que se viole flagrantemente la normatividad aplicable, caso en el cual se recurre mediante investigación a la plena prueba que demuestre el detrimento al erario.*

*Con base en lo expuesto necesario es colegir que el hallazgo a que se refiere este punto del informe posee imprecisiones que desde luego conducen a que la causa y el efecto que se le atribuyen no se compadezcan con la realidad institucional. En consecuencia, es a todas luces impropio pretender derivar de tal hallazgo una posible responsabilidad fiscal".*

Analizada la anterior respuesta, argumentar que en periodos anteriores la Contraloría no hizo observación ni reparo a este Informe, no es razón suficiente para impedir que en cualquier época se pueda hacer pronunciamiento adverso, más si se tiene en cuenta que la metodología para la presentación del Informe de Balance Social, así como para su evaluación, ha ido evolucionando, como en efecto se dio con la reglamentación efectuada a través de las Resoluciones 052 de 2001 y 03 de 2002.

No se comparte la apreciación que se tiene sobre el diagnóstico, ya que si bien es general, ello no le resta el cumplimiento de características como la cuantificación del problema.

Efectivamente el periodo de presentación del Balance Social y del Plan de Acción corresponden a vigencias diferentes, sin embargo, se presentaron en la cuenta anual, es decir, que la identificación de los beneficiarios de la acción de la Personería, que sí se hace en el Plan de Acción, bien se hubiera podido considerar en el Balance Social.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

155  
183  
AC10-52

En ningún momento se advierte que, como consecuencia de las debilidades detectadas en el Informe, se genere un proceso de Responsabilidad Fiscal; el cual busca el resarcimiento del daño causado al patrimonio; la referencia efectuada hacía relación a un posible proceso administrativo sancionatorio, cuyo objetivo es el castigo a quienes impiden el cabal y oportuno desarrollo de la función de control fiscal, circunstancia que no es aplicable al caso ya que los documentos fueron presentados en su oportunidad; lo anterior independiente del contenido de los mismos, sobre el cual se mantiene la observación formulada.

En conclusión, el ente de control fiscal mantiene la apreciación hecha sobre el Informe y considera pertinente que a través de los funcionarios responsables de su elaboración se coordine, con la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría Distrital, una reunión con el propósito que el Informe sea presentado de tal manera que detalle los problemas sociales, así como los resultados de la gestión en cuanto al cumplimiento de metas físicas (coberturas). Por tanto debe ser incluida la observación en el Plan de Mejoramiento.

4. Mínima Participación directa del Señor Personero y su delegado en el Comité Distrital de Derechos Humanos durante la vigencia 2001 como consta en las actas de este organismo. El Artículo 2º del Acuerdo 4 de 1995 señala: "El Comité estará integrado así: El Personero Distrital quien dirigirá y presidirá sus actividades y hará las veces de Secretario Ejecutivo". Según acta No. 3 de 2001 del Comité, el Señor Personero manifiesta que el trabajo del Comité debe salir de lo especulativo; de lo académico y entrar en acciones concretas y plantea que este Comité, por su función asesora de un organismo de control, puede llegar a presentar excelentes resultados cuando se vuelva operativo y efectivo. Lo anterior trae como efecto la pérdida de importancia y peso de la instancia creada por el Concejo Distrital.

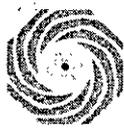
La Personería responde a esta observación señalando: "Es importante aclarar que en el Comité Distrital de Derechos Humanos durante el año 2001 siempre hubo representación del Señor Personero, información que se puede constatar en las actas del Comité puestas a disposición de los Señores funcionarios de la Contraloría Distrital.

Hacen relación de los funcionarios delegados por el Señor Personero a los Comités efectuados durante la vigencia.

También plantean en la respuesta:

*"En octubre y noviembre de 2001 dada la reorganización funcional y estructural de la Personería no sesionó el Comité, en noviembre 7 con la Resolución No. 744, literal m) se encarga al Personero Delegado para los Derechos Humanos para dirigir, coordinar y garantizar el funcionamiento permanente del Comité Distrital de Derechos Humanos como asesor del Personero en la materia.*

*No obstante la anterior RESPUESTA, el siguiente es el informe anual de actividades del Comité*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

156  
184  
ACIO SA

*Distrital de Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos correspondiente al año 2001".*

Anexan en la respuesta copia del Informe de actividades del Comité

De la respuesta de la Entidad es necesario efectuar varias precisiones:

No se cuestiona como tal la gestión del Comité, sino la participación del Señor Personero y su delegado. Efectivamente siempre hubo representante del Personero en las reuniones de esta instancia.

En los tres últimos meses del año no sesionó el Comité, explicando que ello obedeció a la reorganización funcional y estructural de la Personería, situación que no se debió presentar, porque así se encontrara la Entidad en desarrollo de tal proceso, existe una normatividad que debe ser cumplida (artículo 6° del Acuerdo 4 de 1995), además, que dada la importancia de esta instancia, sus labores no deben interrumpirse y debe superar cualquier coyuntura. Con lo anterior se pone de manifiesto que no se le dio la consideración y relieve que tiene el Comité.

Se plantea que se ha encargado al Personero Delegado en Derechos Humanos para dirigir, coordinar y garantizar el funcionamiento permanente del Comité Distrital de Derechos Humanos como asesor del Personero en la materia, a partir de noviembre de 2001; esta decisión, como política del Personero y como medida para el mejor actuar del Comité, será objeto de seguimiento por parte del Organismo de Control Fiscal.

5. Falta de previsión para ejecutar el convenio con el Sena para capacitar mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento, utilizando equipos adquiridos con donación de la Embajada de Japón por US\$57.366. (\$128.499.840) mediante contrato de donación suscrito el 28 de noviembre de 2000.

Con los recursos donados se adquirieron equipos para panadería, confecciones y conservación de frutas y verduras (Contratos de compraventa No. 3,4 y 5 de 2001).

El 31-01-01 se suscribe Acuerdo Interinstitucional No. 002 entre la Personería de Bogotá y el Servicio Nacional de Aprendizaje, en el cual el SENA se compromete para con la Personería a capacitar quinientas (500) mujeres cabeza de familia desplazadas por el conflicto armado interno a Bogotá en las áreas de panadería, pastelería, confitería, procesamiento de frutas y confecciones en los Centros de Atención del SENA ubicados en las localidades de Usme, Bosa, Suba, Ciudad Bolívar y Kennedy durante un período de cinco (5) años.

El 13-12-01 se celebra contrato de comodato No. 34 entre la Personería y el SENA para la entrega de los equipos adquiridos mediante los contratos referidos, los cuales se utilizarán para la capacitación de las 500 mujeres, aclarando que estos bienes deben ser entregados a la población beneficiada una vez se de cabal cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Interinstitucional.

En actas de entrega de los equipos al SENA, los interventores dejan constancia que no pudieron ser instalados los equipos de panadería ya que el SENA no presentaba la infraestructura requerida para la instalación de los mismos.

Es pertinente señalar que los equipos fueron ubicados en las instalaciones de los centros de servicio del SENA antes de haberse pactado el contrato de comodato.

En Informe No. 4 de interventoría del 14 de diciembre de 2001, se comunica que efectuadas visitas a los centros de servicios de Suba, Kennedy y Usme, se constató que no han realizado las adecuaciones ni se han instalado los equipos. Concluye la interventoría "El SENA incumplió en la adecuación de los locales y la instalación de los equipos. Hasta la fecha éstos no han sido instalados ni utilizados corriendo el peligro de su deterioro. Algunos cursos se iniciaron tarde porque no tenían contratados los instructores".

Según se informa al Equipo de Auditoría, el SENA manifiesta que no contaba con los recursos necesarios para efectuar las adecuaciones.

En este sentido, se reitera lo señalado, que faltó previsión al momento de firmar el Acuerdo respectivo, ya que no se visitaron los centros de servicio del SENA antes de suscribir el Acuerdo para determinar las necesidades de adecuaciones.

Ahora bien, no obstante lo anterior, se ha observado que durante la vigencia 2001 se capacitaron 160 mujeres en un primer módulo, pero sin utilizar los equipos dispuestos para ello.

Se estaría en contravía de lo estipulado en el Literal b) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. "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".

En el contrato de comodato (suscrito el 13-12-01) se pacta la obligación del comodatario de llevar a cabo las adecuaciones locativas necesarias para la instalación de los bienes entregados en comodato y adoptar las medidas de seguridad industrial necesarias para evitar el deterioro de los mismos.

La situación presentada genera demora en la instalación de los equipos y en el uso óptimo de los mismos de conformidad con lo pactado en el contrato de donación, el acuerdo interinstitucional y el contrato de comodato.

La respuesta de la Personería es la siguiente: *"El acuerdo interinstitucional No. 002 celebrado con el SENA – Servicio Nacional de Aprendizaje – Regional Bogotá, Cundinamarca, surge con ocasión al contrato de donación celebrado con la Embajada del Japón, cuya finalidad obedeció a la contribución para la ejecución del "Proyecto de formación Integral y Capacitación de Mujeres Cabeza de Familia."*

*Esta donación fue efectuada el 28 de noviembre del año 2000, y los dineros ingresaron al Presupuesto de la Entidad. Para cumplir con lo establecido en la donación se realizaron los procesos respectivos por la administración anterior, celebrándose los contratos de compraventa Nos. 03, 04 y 05 de 2001 con las firmas Carretes y Bobinas Ltda., Servibalanzas Ltda. e Imelpán de Colombia, respectivamente.*

*El contrato 03 de 2001, fue celebrado el 14 de febrero, el 04 de 2001 el 15 de febrero y el 05 el 16 de febrero.*

*De otra parte, para dar desarrollo al proyecto se celebró el Acuerdo Interinstitucional No. 002 del 31 de enero de 2001 con un plazo de ejecución de cinco años, vigente hasta el año 2006 y posteriormente se suscribió el comodato No. 34 del 13 de diciembre de 2001, cuyo plazo de ejecución es de dos años venciendo el 2003.*

*En primer término es preciso aclarar que según lo señalado en el artículo 5º-2 del Estatuto de Contratación, los contratistas, sin importar su naturaleza, deben actuar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, entendiéndose que cuando el Servicio Nacional de Aprendizaje Sena –Regional Bogotá, Cundinamarca, conoció el proyecto manifestó su capacidad para cumplir a cabalidad con los requerimientos efectuados por la Personería, así mismo, debe considerarse que el Sena es un ente estatal que tiene la capacidad e idoneidad necesaria y reconocida para cumplir cabalmente con la capacitación que se estaba buscando y lograr ayudar a 500 personas con las calidades especificadas en el Acuerdo interinstitucional.*

*Diferente es, que por circunstancias sobrevinientes durante la ejecución del acuerdo, ajenas a la voluntad de la Personería de Bogotá, se hubiere impedido que todos los bienes funcionaran desde el inicio, ya que algunos requerían de una infraestructura o adecuación locativa para funcionar, como son los hornos de panadería y procesadores de frutas y verduras.*

*Es claro que el objeto del acuerdo consistió en la capacitación de quinientas (500) mujeres cabeza de familia desplazadas por el conflicto interno de Bogotá, y tal como bien se afirma en el informe inicial de la Contraloría en el numeral 22 se han capacitado 160 mujeres en un primer módulo, es decir que aunque no se hayan utilizado todos los bienes la capacitación si se ha dado en las materias que se convinieron.*

*En segundo término se aclara que los bienes adquiridos tienen una destinación final y es la de ser trasladados en su dominio a las mujeres cabeza de familia desplazadas por la violencia a Bogotá, y que estos bienes fueron entregados a través de las actas del 5 de marzo de 2001, a los coordinadores del Sena de Usme, de Ciudad Bolívar y de Suba; Acta del 3 de abril de 2001, a Emilsen Calderón López y Armando Torres, de Sena Onassis Kennedy; y del Acta 4 de abril de 2001, a los coordinadores del Sena de Ciudad Bolívar, de Suba, de Usme y Onassis Kennedy. (Se*

159  
159  
AC10-48

anexan al presente escrito).

*Aún cuando no existía el contrato de comodato los bienes fueron entregados en las instalaciones del Sena debido a que la Personería de Bogotá no cuenta con las instalaciones adecuadas para recibirlos y mantenerlos en condiciones óptimas, teniendo la Entidad la disposición total sobre éstos. Sin embargo durante el transcurso de la ejecución con el ánimo de brindar mayor legalidad, transparencia se decidió celebrar el comodato No. 34 de 2001, en el que se reiteró la necesidad de efectuar algunas adecuaciones para el funcionamiento del total de los bienes.*

*A pesar de que el acuerdo interinstitucional se ha venido cumpliendo y el comodato de manera parcial, por la ausencia de algunas obras de adecuación para el funcionamiento de algunos bienes, la Personería está estudiando las medidas pertinentes, para forzar el cumplimiento total de los mismos; sin olvidar que la misión del SENA es la de cumplir la función que le corresponde al Estado de intervenir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.*

*Se reitera, que tal como lo indica el informe inicial de la Contraloría, se han capacitado 160 mujeres en las áreas pactadas, sin existir mas erogaciones que las que se utilizaron para la adquisición de los bienes. Finalmente los bienes deben ser entregados cuando culmine el acuerdo, así los equipos no se hayan utilizado totalmente, situación no deseable para la Personería.*

*Es claro que cuando el Sena Regional Bogotá- Cundinamarca conoció el proyecto manifestó su capacidad en la ejecución; sin duda alguna el Servicio Nacional de Aprendizaje tiene una credibilidad institucional a todo nivel e incluso por pertenecer al Estado y por las funciones que por su naturaleza e índole le corresponden difícilmente puede dudarse sobre sus capacidades.*

*Las obligaciones derivadas del comodato dan una mayor certeza jurídica en el cumplimiento de lo pactado inicialmente, es una reiteración de lo que inicialmente se había proyectado.*

*Los equipos que están actualmente en uso, funcionan óptimamente; solo en las sedes del SENA de las localidades de Kennedy y Suba no se han instalado los procesadores de frutas y verduras ni los dos hornos rotatorios de gas relacionados en las respectivas actas de recibo y entrega, ello por diversas razones excluyentes de la calidad de los equipos. No se debe olvidar la finalidad perseguida con el proyecto de derechos humanos que era la de capacitar mujeres desplazadas con el ánimo de procurarles una mejor calidad de vida.*

*No sobra reiterar que en diferentes reuniones la Entidad ha insistido al SENA sobre la necesidad de adecuar las instalaciones para que los equipos, sin excepción, funcionen a cabalidad.*

Con relación a esta respuesta se confirma la falta de previsión, así como de adecuada planeación, en la suscripción del Acuerdo Institucional del 31 de enero de 2001, con el SENA, quien a lo largo de la ejecución del mismo ha demostrado la poca capacidad para asumir las obligaciones que el convenio les generó; esto, como la misma Personería indica en el escrito de respuestas, que el comodato a través del cual se hace entrega de los equipos se viene cumpliendo de manera parcial, ya que no todos los equipos se encuentran funcionando, todo ello dos años después de que el Japón entregó la donación en la cual se especificó que ésta se efectuaba con el compromiso que los dineros se invirtieran con destino

específico a las madres cabeza de familia en condición de desplazadas.

De lo anterior se colige, que la figura de la donación se ha desdibujado, toda vez que los equipos como tal no van a ser entregados en corto plazo a las mujeres desplazadas, pues no obstante el SENA a través del comodato está obligado al mantenimiento de los equipos, cuando la entrega se vaya a hacer efectiva los equipos habrán sufrido un gran deterioro, depreciación y desactualización tecnológica. Adicionalmente, que la capacitación a 160 mujeres realizada en un primer módulo, (vigencia 2001) se llevó a cabo sin utilizar los equipos dispuestos para ello.

Adicionalmente, las erogaciones que viene efectuando el SENA para la instalación de los equipos, tendrá que repetirse y a mayores costos, bien sea por parte de la comunidad de madres desplazadas o de la institución que a la culminación del comodato deba hacer la entrega.

Prueba de la incapacidad para cumplir las obligaciones por parte del SENA, está en los documentos de interventoría donde dejan constancia que no pudieron ser instalados los equipos de panadería ya que el SENA no presentaba la infraestructura requerida para la instalación de los mismos, circunstancia que demuestra la falta de previsión y diligencia en la suscripción del convenio con la citada institución, máxime que en este tipo de contratos o convenios inter administrativos la ley no da la posibilidad de la utilización de las cláusulas excepcionales, que sería uno de los medios para presionar el cumplimiento de las obligaciones.

6. El proyecto "Modernización Procesos Administrativos" ejecutado dentro del convenio con el PNUD., presenta una deficiente formulación, toda vez que carece de aspectos fundamentales como son, la población y zona afectada, grupo objetivo, estudio de alternativas, descripción del proyecto, (el que debe contener, aspectos técnicos, localización geográfica y tiempo de ejecución del proyecto), beneficios del proyecto, costos y fuentes de financiamiento, indicadores del proyecto, aspectos institucionales y legales, aspectos ambientales y sostenibilidad del proyecto, según se observa en ficha EBI.

Se contraviene lo dispuesto en la Resolución 0015 de 1997 del DAPD y Decreto 449 de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Se puede originar la deficiencia por la falta de una instancia técnica en la Entidad que asesore la formulación de proyectos y de esta manera, no se cumplen los procedimientos establecidos para la formulación de proyectos, dificultando su posterior desarrollo y evaluación.

La Personería responde: *"Es necesario aclarar que los proyectos de inversión de la Entidad, se establecen para ser aplicados y tengan efecto en el contexto general de la ciudad y desde luego*



CONTRALORIA  
DE BOGOTÁ, D.C.

161  
159  
AC 10-46

*orientados a favorecer la población vulnerable que se encuentra dispersa en la misma.*

*Esta observación carece de veracidad, ya que la elaboración de la ficha EBI-D, se hace teniendo en cuenta que constituye un resumen o síntesis, según lo define la Resolución 015 de 1997 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y el Decreto Distrital 449 de 1999, prevaleciendo para su elaboración las necesidades propias de la Entidad (Anexo Normatividad).*

*La ficha no tiene suficiente representatividad como para catalogar el proyecto en su totalidad como deficiente en su formulación. De otra parte, ha de aclararse que para la matricula de los correspondientes proyectos en el Banco Distrital de Programas y Proyectos, las Entidades son guiadas y asesoradas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.*

Revisada la respuesta de la Entidad, conviene señalar que la Ficha EBI-D "Ficha Estadística Básica de Inversión", según el artículo 4º del Decreto 449/99 y la Resolución 015/97, se define como una ficha esquemática, es decir, que debe contener información básica de un proyecto. En esta ficha se presentan en forma resumida los principales datos del proyecto y la misma debe estar acompañada con la síntesis de los estudios que respaldan el proyecto.

En consecuencia debe contener, a nivel de resumen, las principales variables del proyecto, las cuales se detallan en la observación y que están establecidas en la Resolución 015/97; por lo tanto no es cierto que carezca de veracidad la observación, y en consecuencia debe formar parte del Plan de Mejoramiento que suscriba la Personería, teniendo en cuenta que señalan que se ha iniciado la revisión de las fichas que se encuentran inscritas en el Banco de Proyectos.

7. Los objetivos del proyecto "Modernización Procesos Administrativos" no están definidos adecuadamente, ya que como están planteados en la ficha EBI, apuntan a ser actividades, pues los objetivos, deben ser estratégicos, es decir, concentrarse en aspectos vitales pero que tengan un peso significativo en la gestión de la entidad. Además, estos deben expresarse en términos de lo que se busca lograr, enfocando al resultado y no a la actividad. Por lo tanto palabras como coordinar, fomentar, capacitar, conformar, etc., no deben utilizarse al definir resultados. Los objetivos deben ser consistentes, en otras palabras, los objetivos y decisiones que sobre ellos se tomen, deben estar de acuerdo o deben apuntar claramente al cumplimiento de la misión y de las prioridades fijadas en el Plan de Desarrollo de la Ciudad.

Adicionalmente, los objetivos contenidos en la ficha EBI, no concuerdan con los establecidos en el Programa Operativo Anual (POA) 2001 para el Proyecto "Asistencia Técnica para la Modernización de la Personería de Bogotá" (Proyecto Col/98/013)

Por consiguiente no se cumple con el Numeral 4 de la Resolución No. 0015 de

1997 del DAPD, debido a que no existe perfil técnico en la Entidad para un adecuado proceso de construcción de objetivos estratégicos que no miden la eficacia y eficiencia de la entidad, en el cumplimiento de su objetivo frente al Plan de Desarrollo, por lo que este se puede sobreestimar u subestimar, y se hacen fácilmente manipulables. Además, la inconsistencia de la información genera dificultad para el seguimiento y evaluación de los objetivos.

Respondió la Personería: *"Con base en su observación hemos iniciado la revisión de las fichas que se encuentran inscritas en el Banco de Proyectos. Sin embargo, respetando el concepto de los evaluadores, se considera que las afirmaciones son de carácter subjetivo, ya que "objetivo" en un momento dado, para una determinada situación puede constituir un elemento secundario para otra y viceversa. Así mismo el uso de palabras depende del criterio con que se utilicen y no están sujetas a significación estricta y unilateral, de las personas que interpreten un texto.*

*También vale la pena resaltar, que el Plan Operativo Anual de Inversiones, está enmarcado dentro de los parámetros del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" en la prioridad - "Eficiencia Institucional" programa - "Modernización y fortalecimiento del Concejo de Santa Fe de Bogotá y los Órganos de Control" y es muy diferente a los objetivos incluidos dentro del convenio específico para el proyecto "Asistencia Técnica para la Modernización de la Personería de Bogotá" (Proyecto Col/98/013).*

Analizada la respuesta de la Entidad, conviene precisar que la Comisión Evaluadora, para referirse al concepto de Objetivo, se remite a lo planteado en el numeral 4 de la Resolución 015/97 y en ningún momento la apreciación correspondió a un juicio subjetivo, como lo esgrime la Personería. Esta norma señala que *"el objetivo consiste en el estado deseado que se espera obtener a través de la ejecución del proyecto..." "El objetivo del proyecto debe expresarse en términos de resultado con el fin de facilitar la evaluación y el futuro seguimiento de éste".*

Adicionalmente, es conveniente considerar el Manual del Plan de Desarrollo Distrital - Lineamientos Básicos para la formulación y seguimiento" del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, año 2000.

Como la Entidad manifiesta que se encuentra revisando las fichas inscritas en el Banco de Proyectos del DAPD, las acciones correctivas deben presentarse en el Plan de Mejoramiento.

8. Según relación de actividades, informes y estudios adelantados durante la vigencia 2001, dentro del convenio suscrito con el PNUD, entregado por la Coordinación del mismo, y solicitados de manera verbal a las instancias pertinentes, no reposan en la Entidad copia de:

Manual de Procedimientos para la Unidad Administrativa y Financiera y la División de Recursos Físicos.

Documentos e Informes relacionados con:

“Derechos Humanos y Protección de la Familia”.  
“Política criminal, política penitenciaria y derechos humanos”.  
“Desplazamiento, desplazados y su impacto en la Ciudad de Bogotá”.  
“Guía Derechos Humanos”.  
“Capacitación y Formación de Personeros Estudiantiles”  
“Derechos Humanos en la Reclusión Nacional de Mujeres del Buen Pastor en Bogotá”.  
“Situación Carcelaria”.  
“Análisis Estructural de los Juzgados de Familia”.

No se cumple con lo pactado en el Convenio Proyecto “Asistencia Técnica para la Modernización de la Personería de Bogotá” Proyecto Col/98/013. Lo anterior obedece a la falta de controles adecuados sobre los resultados que se deben entregar en ejecución del Proyecto suscrito con Naciones Unidas y se produce el desaprovechamiento de los resultados y beneficios que se deriven de la ejecución del proyecto y la falta de eficacia, eficiencia y economía en el manejo de los recursos públicos del Distrito.

*Los documentos sí se elaboraron e implantaron en la Entidad, reposando en la oficina de Naciones Unidas, bajo su custodia, hasta tanto no sea liquidado el Proyecto.*

*Al tenor de la Sección 4 del Artículo 2 de la Ley 62 de 1973, lo cual dice “Los archivos de la Organización y, en general, todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su posesión serán inviolables donde quiera que se encuentren”.*

*Es de anotar que cualquier información o documento que se encuentre bajo custodia de las Naciones Unidas debería solicitarse directamente al órgano de cooperación.*

La respuesta no satisface a este órgano de control toda vez que la sección 4ª del artículo 2º de la Ley 62 de 1973, se refiere a los archivos que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD produzcan para su propia gestión y no a aquellos documentos que son el producto final para el cual fueron contratados; ya que de otra manera, cómo podría la Entidad contratante aplicar en su propio beneficio, los manuales, estudios e informes que se realizan en cumplimiento del convenio?. Lo anterior significa que la Entidad debe considerar la observación en el Plan de Mejoramiento.

9. La programación presupuestal del Proyecto 7181 “Modernización Procesos Administrativos” es deficiente y carecen de justificación las modificaciones (adiciones) por valor de \$400 millones, efectuada en Octubre y por valor de \$600 millones en Noviembre de 2001.

No se cumple lo señalado en el Numeral 9 de la Resolución 0015 de 1997 del DAPD, en concordancia con la Resolución 449 de 1999 de la Alcaldía Mayor de

Bogotá., debido a la debilidad en el proceso de programación y planeación presupuestales. Puede ocurrir el desvío de dineros para gastos no presupuestados y /o costos no establecidos dentro del proyecto.

*Como se explicó en los puntos 18 y 19, la técnica presupuestal permite efectuar ajustes a los presupuestos aprobados, en razón a las necesidades que las Entidades encuentren en el desarrollo de sus proyectos, siempre y cuando no se desvien de la misión de las mismas.*

*Toda Entidad acorde con el cambiante desarrollo de la problemática que atiende, debe actualizar y renovar sus criterios de acción, es por ello que se deben ajustar tanto las políticas como la estructura misma, de tal forma que podamos actuar de manera oportuna, máxime en un país como el nuestro que día a día, se generan nuevos tipos de violaciones e infracciones a los derechos de los ciudadanos.*

Los comentarios hechos por la Entidad son correctos, pero no explican las razones que conducen a las modificaciones realizadas, que es lo que constituye la observación efectuada por la Contraloría. Por tanto se ratifica el hallazgo presentado y debe considerarse en el Plan de Mejoramiento.

10. No existen estadísticas que reflejen el cumplimiento de la meta relacionada con la evacuación de 9.951 expedientes, dentro del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá Que Queremos", denotando transgresión al Literal g) del artículo 2º de la Ley 87/93, por la falta de mecanismos de control dentro del Proyecto 7181 "Modernización Procesos Administrativos", propiciando dificultad para realizar seguimiento, control y evaluación al cumplimiento de las metas previstas.

*La Personería de Bogotá, mantiene información estadística, que permite establecer el grado de cumplimiento, avance de las metas, objetivos formulados y en especial aquellas que tienen relación con la ejecución de los proyectos de inversión.*

*Específicamente en lo relativo a la evacuación de expedientes, las diferentes áreas institucionales, en cumplimiento a lo señalado en la Ley 87 de 1993 y la Ley 190 de 1995 - Estatuto Anticorrupción, reportaron la información sobre su gestión a la Unidad de Control Interno, dependencia encargada de efectuar la consolidación y el seguimiento mensual a la gestión relacionada con la evacuación de los expedientes a cargo de la Entidad.*

Con la anterior información, La Unidad de Control Interno expidió informes mensuales y consolidados anuales, tales como:

- Promedio de Expedientes actuados en la Entidad
- Clasificación Antigüedad Expedientes Entidad
- Clasificación Expedientes en Segunda Instancia
- Total Expedientes Entidad
- Cuadros Comparativo entre dependencias:
- Total Actuaciones de Fondo de la Entidad
- Total Otras Actuaciones de la Entidad
- Total Actuaciones de la Entidad

- Total Asuntos Iniciados en la Entidad
- Total Asuntos Archivados en la Entidad
- Total Atención al Público Entidad
- Total Comunicaciones de Ley Entidad
- Total Respuestas a Consultas y Peticiones Entidad

Los anteriores reportes permitieron efectuar un seguimiento a los resultados obtenidos por cada dependencia, la gestión de la Entidad y el cumplimiento de las metas contenidas en los proyectos de inversión, en especial la del Proyecto 7181 "Modernización de procesos Administrativos" el cual fue contemplado en un inicio para la evacuación de 8.000 expedientes para el periodo 1999-2001, cifra que realmente fue excedida toda vez que se alcanzó un total de 9.951 expedientes evacuados así: año 1999, 4.616; año 2000, 4.335 y año 2001, 1.000 expedientes proyectados (la cifra exacta alcanzada en el año 2001 fue de 1.064 expedientes, para una suma total de 10.015, durante el período 1999-2001), información que se encuentra contenida tanto en los informes consolidados que reposan en la Unidad de Control Interno, como en los informes enviados al Concejo Distrital, los cuales son publicaciones oficiales de la Entidad, conocidas por la opinión pública.

La anterior información fue remitida en su momento al Banco de Proyectos del Departamento de Planeación Distrital. Entidad que efectuó seguimiento al cumplimiento de los proyectos, sin que se hubiese efectuado observación alguna frente al proceso de descongestión de expedientes. (Anexo lo enunciado)

Analizada la respuesta dada por la Administración, se anexan estadísticas relacionadas con la evacuación de expedientes desde el año 1998 al año 2001; pero no se diferencia el aporte del Proyecto Modernización Procesos Administrativos en el cumplimiento de esta meta, que es lo que constituye motivo de observación. Es importante que se relacione lo que se logró con el personal de planta y lo actuado con cargo al proyecto de inversión. En esta medida la observación debe hacer parte del Plan de Mejoramiento.

11. La Personería suscribió contrato No. 061 de diciembre 28 de 2001 por valor de \$69.8 millones con la firma CODSI Ltda. para obtener el arrendamiento de 60 computadores nuevos con procesador Pentium III de 800 MHZ, disco duro de 20 Gigabytes, memoria ram de 128 MB, floppy drive de 3.5" A1.44 MB, Unidad CD Rom de 52 X Monitor de 14" Alta Densidad, Tarjeta de red 10/100, teclado expandido y mouse, cables de poder y 7 impresoras laser nuevas marca Hewlet Packard, de 18 páginas por minuto en blanco y negro con tarjeta de red. Los equipos incluyen software de base operacional, es decir Windows y Office. Plazo de ejecución seis (6) meses.

Este contrato fue adicionado para la vigencia de 2002, así:  
Adición No. 1 de 22-07-02 en \$23.271.456 y prorrogado en tres (3) meses bajo la justificación que los equipos serán adquiridos por Naciones Unidas.  
Adición No. 2 de 20-09-02 por valor de \$11.635.128 y prorrogado por un mes más. Para un valor total de \$101.721.552, con cargo al rubro "Gastos de Computador".

Este ente de Control consultó los precios que existen en el mercado comparándolos con la propuesta presentada por la firma, estableciendo que si los computadores se hubieran comprado, inclusive a precios actuales, el costo de ellos sería de \$1.520.000 c/u., para un total de \$91.200.000, incluida garantía para el software por un año y de dos años para el soporte técnico.

Comparado con el valor de lo contratado, restando el valor de las impresoras, a la Administración le costó \$93.244.272, es decir, que con este valor que costó el arriendo por el lapso de 10 meses, inclusive se hubieran podido adquirir 61 equipos con mayor capacidad técnica.

De lo anterior se colige que esta decisión evidencia una gestión antieconómica por parte de la Personería, ya que de haberse optado por la compra, conllevaría una inversión que redundaría en el incremento de sus activos, en tanto que la decisión asumida, conllevó a incurrir en gastos que no son recuperables. Se transgrede lo señalado en el Artículo 6º de la Ley 610 de 2000. Se percibe como causa la falta de planificación en la administración de los recursos, que conlleva un posible detrimento patrimonial por gestión antieconómica para la entidad.

*La Personería de Bogotá presenta un déficit en cubrimiento de equipos de cómputo en cada una de sus dependencias, de ahí que la Entidad programó una adquisición de 320 equipos de trabajo a través del convenio con Naciones Unidas y así ahorrarle a la Entidad un 29% del total del costo, sin embargo por los trámites necesarios con dicha organización, la Entidad se vio en la necesidad de arrendar 60 estaciones de trabajo y 7 impresoras láser los cuales fueron provistos por la firma CODI LTDA., a través del Contrato No. 061 del 2001 por un valor de \$69.814.368 por 6 meses; luego por necesidades y conveniencia de la Entidad y teniendo en cuenta las circunstancias jurídicas en torno de la existencia de la Entidad se prorrogó por el término de dos meses más por un valor de \$23.271.456 y luego por un mes más con un costo de \$11.635.728, dando un total de \$104.721.552.*

*En el informe planteado por la Contraloría se argumenta que había sido más favorable para la Entidad adquirir los equipos y no alquilarlos, afirmación que si bien es respetable no se ajusta con la realidad, ya que un computador CLON (equipo armado por partes) pese a tener unos costos económicos, éstos no incluyen el licenciamiento del sistema operativo (costo aproximado del windows U\$262 licencia ) y la herramienta de ofimática (costo aproximado del Microsoft office U\$517 licencia), licencias que deben ser necesariamente adquiridas o de lo contrario se estaría incurriendo en piratería de Software aspecto que iría en contra de las leyes. Por lo anterior el costo de un computador no solo son sus partes (hardware) sino también el software (componente lógico) que dicho equipo debe tener instalado. De hecho ningún computador funciona sin sistema operativo y la herramienta de ofimática u otra que se requiera.*

*Por lo tanto el costo del computador que Ustedes cotizaron no es de \$1.500.000,00 sino de \$1.500.000,00 computador + \$602.600,00 Sistema Operativo + \$1.189.100,00 Office, para un gran TOTAL \$3.291.700,00 dejando el costo del dólar a \$2.300 TRM de esa época, aspecto que respetuosamente aclaramos no se ajusta a la realidad. Para una mayor claridad en las cotizaciones anexadas por ustedes mismos, no se contempla el sistema operativo y la herramienta Office.*

*De otro lado, un computador IBM, COMPAQ, DELL o HP entre otros, poseen una garantía de tres años y están ajustados a procesos de producción rígidos que controlan la calidad de sus componentes, situación diferente a un CLON en cual es ensamblado en un garaje o local comercial y cuya garantía en el mejor de los casos es de un año; de igual forma, no ofrecen soporte como si lo hacen las compañías antes mencionadas de ahí que adquirir clones no es una decisión adecuada desde el punto de vista técnico para una institución como esta. En las pruebas de rendimiento (BeanchMarck) no se tienen en cuenta los computadores CLONES por ser equipos de muy bajas calidades técnicas.*

*Se reitera lo dicho con anterioridad en el sentido de indicar que al parecer no se tuvieron en cuenta todos los factores técnicos que influyen en esta tipología de contratos necesarios para lograr los fines de la contratación estatal encaminados a cumplir con la misión que cumple la Entidad.*

*Por las consideraciones anteriores podemos afirmar sin temor a equivocarnos que no existió falta de planeación, todas las actuaciones están fundamentadas en los principios constitucionales consagrados en el artículo 209 desarrollados por los artículos 24,25,26 y 29 de la Ley 80 de 1993. Se trata de brindar continuidad a los procesos que se adelantan por las entidades estatales sin dilaciones ni entramientos fundamentados primordialmente en los principios de economía administrativa y presupuestal.*

*El efecto manifestado por el ente de control al indicar "...dificultad para realizar seguimiento, control y evaluación al cumplimiento de las metas previstas", no es exacto por cuanto no se tuvieron en cuenta los costos reales, solo se observó el valor de un clon y no de un computador respaldado con garantía ni su sistema operativo.*

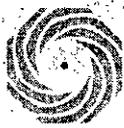
No se comparte la respuesta de la administración por las razones que se exponen a continuación:

No en vano se argumentó que la decisión debió ser compra y no alquiler, como quiera que se admite la existencia de déficit en el cubrimiento de equipos y que la adquisición a través del PNUD, (a quien se le transfirieron parte de los dineros provistos para el proyecto Dotación y Sistematización), ahorra a la entidad el 29%, meta que no se cumplió para la vigencia 2001 y a 1 mes de la culminación de la vigencia 2002, no hay muestras de cumplimiento como quiera que en el mes de octubre la Personería a través del contrato No. 17/02 alquila nuevamente; 80 computadores y 10 impresoras por el término de 6 meses por un costo de \$89.687.904, sin que exista estudio de mercado para compra.

De otra parte, es bastante discutible el argumento esgrimido por la Personería, cuando afirma que los equipos armados por partes, es decir clones, son de muy bajas calidades técnicas, cuando los equipos alquilados a través de los contratos No. 061/01 así como, el 017/02, son clones o CPU Genérica, como se quiera que en ninguno de los anteriores se exige marca IBM, COMPAQ o HP etc.

Adicionalmente, es pertinente señalar que las compañías con las cuales ha venido contratando y en las que este ente de control también obtuvo cotizaciones se

168  
/66  
AC10-89



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

encuentran ubicadas en el sector el lago; es así que la compañía CODSI Ltda. en el momento ofrece los computadores que estuvieron alquilados en la Personería a un costo de \$1.100.000, como se muestra en la copia anexa.

No obstante lo anterior, y desde luego aceptando que las licencias deberán adquirirse en forma legal en cualquiera caso; independiente del costo de los computadores, este ente de control reitera que la decisión de alquilar no fue la acertada pues como se indicó en líneas precedentes, para la vigencia 2002, la entidad se vio obligada a alquilar nuevamente, en esta oportunidad 80 computadores y 10 impresoras por un costo de \$89.687.904.

Es así que la decisión transitoria de alquilar mientras se efectuaban los trámites para la adquisición a través del PNUD, se ha venido prorrogando, circunstancia que le ha significado a la entidad mayores erogaciones que a la fecha bien podían estar formando parte de sus activos.

El manejo presupuestal no es el más acertado, en tanto se tenían los recursos previstos en el Proyecto de "Dotación y Sistematización", y posteriormente se hace traslado al Proyecto "Modernización de Procesos Administrativos", situación que se hubiera podido realizar desde la presentación y definición del presupuesto para la vigencia.

En conclusión, esta observación hará parte de seguimiento por parte del Organismo de Control Fiscal, toda vez que compromete recursos de la vigencia 2002.

12. Con anterioridad al inicio de la presente auditoría regular, el ente de control tuvo conocimiento directo de la Personería (oficio del 8 de mayo de 2002), respecto de la situación irregular por el pago de intereses de cesantías que efectuó la Personería a los afiliados al Fondo Nacional del Ahorro FNA.

Mediante Ley 432 de 1998 se reestructuró el FNA siendo posible la vinculación a dicha entidad para el manejo del auxilio de cesantía de los funcionarios de entidades del orden territorial que voluntariamente se acogieran al régimen de fondo de cesantías.

En la Personería para la vigencia fiscal de 1999 se concluyó que los funcionarios distritales afiliados al FNA tenían derecho a percibir intereses sobre las cesantías de acuerdo con lo establecido en la Ley 50 de 1990 y en las normas correspondientes del Código Sustantivo del Trabajo.

Por lo anterior, se pagaron intereses sobre las cesantías consolidadas a 31 de

diciembre de 1998, 1999 y 2000, que se efectuaron en enero de 1999, 2000 y 2001 respectivamente.

De acuerdo con el concepto emitido FNA, la entidad no estaba obligada a pagar intereses de cesantías, al indicar que "que el FNA reconoce directamente y abona los intereses sobre las cesantías en las cuentas individuales de sus afiliados del sector público, ...de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 432/98, en concordancia con el artículo 29 del Decreto 1453/98."

Con este sustento, la Personería durante la vigencia 2002 no efectuó pagos por este concepto, de lo causado a diciembre 31 de 2001 e inicio buscar la vía de arreglo directo, para que los funcionarios y exfuncionarios reintegraran los pagos de más que recibieron.

El total de afiliados al FNA es de 83, repartidos en 60 activos y 23 desvinculados. La suma total de pagos irregulares llega a \$41.449.203.

De los acuerdos logrados con los funcionarios, se tiene previsto que a enero de 2003 se hayan recuperado \$23.483.095, correspondiente a 45 afiliados, quedando por recuperar **\$17.966.108**, suma que constituye detrimento al patrimonio como consecuencia de una actuación errónea que ordenó el pago de los intereses de cesantías que estaban a cargo de otra entidad, es decir que no se tuvo en cuenta la reglamentación especial que cobija del FNA, a diferencia de los demás fondos.

Este valor corresponde a aquellos funcionarios y ex funcionarios, quienes a pesar de las comunicaciones han sido reacios a efectuar acuerdos de pago.

El anterior hallazgo demuestra transgresión del Artículo 12 de la Ley 432 de 1998 y Artículo 29 del Decreto 1453 de 1998 y del Art. 6 de la Ley 610 de 2000, originado en posible interpretación equívoca de la normatividad que conlleva presunto detrimento patrimonial por \$17.966.108

*Causa sorpresa la presentación de este tema dentro del informe de hallazgos realizados en el curso de la presente visita, cuando dentro del texto mismo del informe se determina que fue la propia Personería la que implantando procedimientos de autocontrol, encontró la presunta irregularidad, adoptó correctivos e informó de ella a la Contraloría de Bogotá.*

*El contenido del informe se ajusta a lo reportado por nuestra Entidad en forma previa a la visita del ente fiscalizador. En los próximos días la División de Registro, Control y Carrera Administrativa reiterará las comunicaciones efectuadas a los funcionarios retirados, con el fin de continuar con la gestión tendiente a reducir aún más la cifra en cuestión y evitar de esta manera la consumación de un detrimento patrimonial.*

Se destaca que esta observación fue detectada por la misma Personería y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva del hallazgo fiscal, para lo cual se solicitará la documentación soporte necesaria. Esta observación se incorpora al informe por estar relacionado con la gestión fiscal, no importando la fuente que detectó la situación irregular.

#### 4.4 EVALUACION PRESUPUESTAL

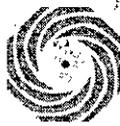
Teniendo en cuenta el Decreto 714 de 1996, la Resolución 1602 del 10 de diciembre de 2001 de la Secretaría de Hacienda-Dirección Distrital de Presupuesto por medio de la cual se establece el Manual de Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos de las entidades que conforman el Distrito Capital, la Circular No. 23 del 18 de diciembre de 2001, (Cierre presupuestal vigencia 2001); decretos y resoluciones que se mencionan a continuación, se practicó la evaluación a este componente de la cuenta sobre la gestión, con el fin de establecer su respectiva aplicabilidad.

Mediante Decreto 075 del 31 de enero de 2001 se modifica el Decreto 1148 de 2000 con el fin de adicionar el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos del Distrito Capital para la vigencia fiscal de 2001 en la suma de \$128.499.840, con destino a la Personería de Bogotá, provenientes de la donación realizada por la Embajada del Japón en la República de Colombia, con el fin de contribuir en la ejecución del proyecto No. 1177, denominado "Protección y Promoción de los Derechos Humanos".

A través del Decreto 929 del 21 de diciembre de 2001 de la Secretaría de Hacienda, se realizó un traslado en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones del Distrito Capital para la vigencia fiscal 2001 con crédito a la Personería Distrital por valor de \$150.000.000.00.

Durante la vigencia 2001 se realizaron traslados presupuestales mediante las siguientes resoluciones:

| Resolución No. | Fecha                 | Valor          |
|----------------|-----------------------|----------------|
| 284            | 17 de abril de 2001   | 1.000.000.00   |
| 289            | 23 de abril de 2001   | 300.000.000.00 |
| 351            | 21 de mayo de 2001    | 48.181.117.00  |
| 352            | 21 de mayo de 2001    | 399.000.000.00 |
| 425            | 27 de junio de 2001   | 195.092.863.00 |
| 513            | 27 de julio de 2001   | 183.000.000.00 |
| 558            | 15 de agosto de 2001  | 93.000.000.00  |
| 712            | 25 de octubre de 2001 | 272.800.000.00 |



**CONTRALORIA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

171  
169  
AC10-86

| <b>Resolución No.</b> | <b>Fecha</b>            | <b>Valor</b>     |
|-----------------------|-------------------------|------------------|
| 776                   | 27 de noviembre de 2001 | 600.000.000.00   |
| 843                   | 13 de diciembre de 2001 | 1.497.200.000.00 |
| 878                   | 26 de diciembre de 2001 | 3.167.000.000.00 |

Partiendo de las cifras consignadas en el informe de ejecución presupuestal de Gastos de la vigencia 2001 (presentado en la cuenta anual), se procedió a establecer la efectividad del presupuesto como instrumento de planeación, gestión y control, utilizando herramientas que consistieron en el análisis de la información, verificación y confirmación de los registros presupuestales a través de los libros de disponibilidades, registros; e inspección de documentos (decretos, resoluciones de modificaciones presupuestales, soportes de los traslados presupuestales) y toda aquella información necesaria que nos permitió confrontar la información reportada en el informe de ejecución presupuestal antes anotado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo a la muestra seleccionada correspondiente al 30% del total del presupuesto y al listado de las reservas presupuestales así como al formato No. 2 correspondiente a las Cuentas por Pagar de la entidad con fecha de corte 31 de diciembre de 2001.

Para ello, se realizaron pruebas de auditoría que consistieron en la verificación y confirmación de los gastos de funcionamiento por ser el grupo que concentra la mayor participación del total y en especial los relacionados con los rubros de Combustibles, Lubricantes y Llantas, Promoción Institucional, Gastos de Transporte y Comunicación, Mantenimiento entidad, Materiales y Suministros, entre otros. Se tuvo en cuenta el movimiento de los traslados presupuestales de cada uno de estos rubros, con la observancia e inspección de todos los documentos, resoluciones, libros de ejecución presupuestal, entre otros, que formaron parte de su registro y ejecución.

**INFORME CIERRE PRESUPUESTAL:**

**Constitución Cuentas por Pagar:**

Las Cuentas por Pagar de la Personería de Bogotá a 31 de diciembre de 2001 ascendieron a \$167.5 millones inferiores en el 73.2% con respecto a la vigencia 2000, las cuales fueron de \$96.7 millones.

Del análisis efectuado en la constitución de las Cuentas por Pagar reportadas en el Formato 1 se pudo establecer que, aún cuando el saldo total entre estas fuentes de información, es el mismo, no es igual al interior de las subcuentas,



CONTRALORIA  
DE BOGOTÁ, D.C.

172 170  
ACIO-35

registrándose diferencias que se detallan en el capítulo correspondiente a la evaluación a los estados contables.

Constitución de Reservas Presupuestales:

A 31 de diciembre de 2001 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$1.892.6 millones distribuidas en el 96.8% (\$1.831.6 millones) en Gastos de Funcionamiento y en el 3.2% equivalentes a \$61.0 millones en Inversión.

Del total ejecutado, es decir \$42.314.1 millones, las reservas tienen una participación del 4.5% equivalente a \$1.892.6 millones, lo que significa que aún cuando la ejecución real (giros) fue del 94.47%, al interior de algunos rubros en Gastos de Funcionamiento se reflejan ejecuciones reales del 6.7%, 12.0%, 21.85%, 20.4%, entre otros, que corresponden a los rubros Arrendamientos, Gastos de Computador, Combustibles, Lubricantes, Promoción Institucional respectivamente.

Del análisis efectuado a las Reservas Presupuestales no quedaron debidamente registradas en la contabilidad financiera, afectando cuentas que no corresponden, sobre esta situación se detallará en el capítulo de la evaluación a los estados contables.

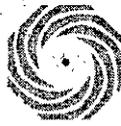
RESERVAS CONSTITUIDAS EN LA VIGENCIA 2000

Del total de reservas constituidas en la vigencia 2000 que ascendieron a \$2.43.9 millones se efectuaron anulaciones por \$311.7 millones.

Del análisis efectuado a la ejecución presupuestal de la vigencia 2001 se determinaron las siguientes observaciones:

1. Una vez analizado el tratamiento a las modificaciones presupuestales se ha podido observar que algunas no se encuentran debidamente justificadas, como se puede observar con el traslado por \$1.497.2 millones, donde se anexan 2 cuadros del movimiento de cifras, pero no se describe cuales son los compromisos de vital importancia para la entidad, como se menciona en la justificación económica y mas aún cuando los recursos apropiados a determinado rubro han sido objeto de créditos o incrementos y posteriormente en el mismo mes se reduzca la partida, caso ocurrido con el rubro Sueldos Personal de Nómina que mediante el traslado en mención, se adicionó el valor de \$1.018.0 millones según Resolución 843 del 13 de diciembre de 2001 y posteriormente en el mismo mes se reduzca a través de la Resolución 878 del 26 de diciembre de 2001 una partida de \$195.0 millones.

A manera de ejemplo citamos los continuos movimientos de algunos rubros



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

173 177  
A090-34

presupuestales, así:

- El rubro correspondiente a Remuneración de Servicios Técnicos con un presupuesto inicial de \$33 millones registra una modificación neta de \$57 millones para alcanzar una apropiación definitiva de \$90 millones, solamente se ejecutó el 11.1%, equivalente a \$10.0 millones. Es de anotar que el incremento de los \$80.0 millones motivado a través de la Resolución 878 del 26 de diciembre de 2001, y respaldado a través de la justificación económica que dice "con el fin de cubrir algunos compromisos en lo que resta de la presente vigencia", estos recursos no se utilizaron, por consiguiente este rubro presentó un saldo de apropiación disponible de los mismos \$80.0 millones.
- El rubro Promoción Institucional registra un contracrédito de \$11.0 millones autorizado mediante la Resolución 351 del 21 de mayo de 2001; posteriormente, mediante resoluciones 558 y 843 de agosto 15 y diciembre 13 de 2001 respectivamente, se realizan créditos o incrementos en cuantía de \$90.0 y \$128.0 millones. Respecto a la modificación de los \$90 millones, es de señalar que se contracreditan o reducen los rubros de Gastos de Transporte, Mantenimiento entidad, materiales y suministros, entre otros, y nuevamente en el mes de octubre mediante la Resolución 712 del 27 de noviembre de 2001 se vuelven adicionar estas partidas con un crédito o incremento.
- El rubro Materiales y Suministros presentó créditos y contracréditos motivados a través de las Resoluciones 351 y 558 del 21 de Mayo y 15 de agosto de 2001 registrándose disminuciones en cuantía de \$5.4 y \$25.0 millones respectivamente. Posteriormente mediante Resolución 712 del 25 de octubre de 2001 se efectúa un crédito o incremento de \$40.0 millones.
- El rubro correspondiente a Combustibles, Lubricantes y Comunicaciones mediante las Resoluciones 351, 712 y 878 del 21 de mayo, 25 de octubre y 26 de diciembre de 2001 se efectuaron contracréditos y créditos por valor de \$1.7 millones, \$20.0 millones y \$80.0 millones respectivamente..
- El rubro correspondiente a Mantenimiento y Reparaciones registró una modificación presupuestal de \$82.2 millones derivado de una serie de créditos y contracréditos que refleja falta de programación presupuestal en este rubro, es así como registró 3 movimientos créditos por valor de \$116.0 millones y 2 reducciones presupuestales en cuantía de \$33.8 millones.

Ahora bien, uno de los requisitos para efectuar modificaciones presupuestales como lo señala la Resolución 1602 del 10 de diciembre de 2001 por medio de la



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

174  
172  
AC10-38

cual se adopta el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal es que: ***“toda justificación legal, económica y financiera debe ser firmada por el representante legal y deberá indicar con claridad porqué disminuye o aumenta la apropiación y cuales son los servicios que ya no se requieren”***. Así mismo, plantea que se debe ***“explicar cual va a ser el uso del dinero adicional que se incorpora en los rubros presupuestales y porqué fueron deficitarios en la vigencia”*** (resaltado fuera de texto).

De otro lado, el principio de Programación Integral (numeral 1.1 Capítulo I de la Resolución 1602 del 10 de diciembre de 2001 por medio de la cual se adopta el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal, establece que ***“Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación”*** (resaltado fuera de texto).

Lo anterior significa que las continuas modificaciones presupuestales de un mismo rubro, denotan improvisación en la programación presupuestal.

En consecuencia la falta de programación presupuestal, derivado de una serie de movimientos créditos y contracréditos, origina que se presenten faltantes en algunos rubros y se acuda a la improvisación en el manejo de los recursos.

En la respuesta de la administración se señala que: ***“Esta observación está conformada por dos partes, la primera, tiene relación con la falta de descripción de los compromisos de vital importancia que motivan el traslado y la segunda, el por qué se incrementa un rubro y luego mediante una modificación presupuestal se disminuye.”***

***De acuerdo con lo anterior, se indica que las modificaciones presupuestales del mes de diciembre del año 2001, se tramitaron con base en la norma que se aplicaba antes, de ser expedida la Resolución No.1602 de 2001 de la Secretaría de Hacienda, por cuanto la misma se dio a conocer por dicha Secretaría hasta comienzos de 2002 (se anexa copia de la Circular No.17 de 1996 emanada de la Secretaría de Hacienda).***

***Con respecto a la segunda parte de la Condición, la Entidad consideró necesario realizar la disminución del rubro después de analizar los recursos disponibles para el año 2002 (Proyecto Presupuesto sometido al Concejo), en el cual se percibió un faltante para desarrollar determinadas actividades, las que se cubrieron con vigencia 2001 a través del mecanismo de Reservas Presupuestales.***

***La escasez de recursos para el año 2001, en cuanto a los rubros de Gastos Generales, básicos para emprender los planes y programas institucionales de la Personería, originó modificaciones que dependieron de los sobrantes en los rubros que se imputan los gastos de nómina, por lo que se debieron realizar modificaciones que después se reversaron.***

***Esto se corrobora con el hecho de que los traslados presupuestales por el año 2001, significaron una disminución de los agregados de Servicios Personales y Aportes Patronales en \$531.800.000.00 y \$115.700.000.00 respectivamente a favor de los Gastos Generales en la misma proporción.***



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

175 173  
Ac10-88

*Finalmente, la Secretaría de Hacienda dio concepto favorable y de viabilidad a las modificaciones presupuestales mencionadas en la observación".*

Frente a la respuesta de la administración, es pertinente señalar que la observación no solo está orientada a cuestionar la falta de descripción de los compromisos que motivan el traslado presupuestal, sino que existen unos procedimientos que deben soportar técnicamente la utilización de los recursos, es así como la Circular No. 17 de la Dirección Distrital de Presupuesto que ustedes anexan, se indica en el aparte de las notas explicativas que la justificación deberá ser muy concreta, fundamentada y como mínimo contendrá: Objetivo de la modificación; Fundamentos técnicos de la modificación; Recursos que financiarán la modificación, aspecto que no se observó cuando se expidió la justificación económica para solicitar el traslado de los \$1.497.2 millones.

De otro lado, es evidente la disminución de los recursos para el año 2001; toda vez que las reservas constituídas del año 2000 superaron el 2% del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, situación que generó improvisación presupuestal por el continuo movimiento de créditos y contracréditos, registrando faltantes y sobrantes en algunos rubros y en especial los Gastos Generales.

2. Mediante Decreto 929 del 21 de diciembre de 2001 la Dirección Distrital de Presupuesto –Secretaría de Hacienda efectuó una adición por \$80 millones en el rubro Gastos de Mantenimiento de la entidad, mediante el cual hace referencia que: "La Personería debe acreditar en Gastos de Funcionamiento los rubros Mantenimiento y Gastos de Computador, con el fin de atender algunos compromisos en lo que resta de la presente vigencia; también indica que: "con cargo al rubro Fondo de Compensación Distrital se pueden atender faltantes de apropiación en Gastos de Funcionamiento". Sin embargo, mediante Resolución NO. 712 del 25 de octubre de 2001 de la Personería, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda-Dirección Distrital de Presupuesto, efectuó el traslado interno de \$30.0 millones para atender el faltante de \$29.9 millones en Gastos de Mantenimiento, como se pudo evidenciar a través del cuadro No. 3 el cual forma parte de la modificación presupuestal de \$272.8 millones que afecta a otros rubros.

El numeral 2.7- Modificaciones Presupuestales- según Resolución 1602 del 10 de diciembre de 2001 de la Secretaría de Hacienda "por medio de la cual se adopta el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal" establece que: cuando se pretenda realizar una Adición Presupuestal la solicitud de modificación presupuestal presentada por la Empresa deberá establecer de manera clara y precisa la fuente de financiación con la cual se incrementa el Presupuesto de rentas e ingresos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

176  
174  
A@10-32

Así las cosas, no se explica cómo la Secretaría de Hacienda-Dirección Distrital de Presupuesto haya efectuado la adición en mención y por una cantidad mucho mayor a la que se refiere en su concepto emitido y donde considera "Que con cargo al rubro Fondo de Compensación Distrital se pueden atender faltantes de apropiación en Gastos de Funcionamiento..." (ya se había cubierto), además señala, "Que la Personería de Bogotá D.C., requiere acreditar en Gastos de Funcionamiento-Gastos Generales, los rubros "Gastos de Computador y Mantenimiento, con el fin de atender algunos compromisos en lo que resta de la presente vigencia (no se evidencia a qué tipo de compromisos se refiere, puesto que ya los había autorizado y como tal, había expedido el concepto de autorización por medio del cual la Personería efectuó el traslado presupuestal a través de la Resolución 712 del 2001 con un crédito o incremento al rubro Gastos de Mantenimiento por valor de \$30 millones).

No obstante la anterior situación, la entidad no utilizó totalmente estos recursos y como consecuencia, quedó un saldo de apropiación disponible de \$18.4 millones.

En la respuesta de la administración se señala que: "La actual Administración ha implementado planes y programas para la modernización institucional de la Entidad, los cuales además de necesitar recursos para la Inversión requieren de sumas destinadas para los gastos de funcionamiento.

De acuerdo con lo anterior y a la falta de los recursos para implementar correctamente y en su totalidad en la vigencia de 2001 los planes de modernización, se presentó mediante comunicación D.P.B. 2003 de julio de 2001 a la Secretaría de Hacienda una solicitud de adición presupuestal por valor de \$3.188.275.000.00, distribuidos de la siguiente forma:

| AGREGADOS                              | ADICIÓN SOLICITADA        |
|--|---------------------------|
| <b>FUNCIONAMIENTO</b>                  |                           |
| Servicios Personales                   | \$10.906.374.00           |
| Gastos Generales                       | \$928.275.000.00          |
| Aportes Patronales                     | \$ 49.093.626.00          |
| <b>INVERSIÓN</b>                       |                           |
| Protección Derechos Humanos            | \$300.000.000.00          |
| Dotación Sistematización Entidad       | \$1.400.000.000.00        |
| Modernización Procesos Administrativos | \$500.000.000.00          |
| <b>TOTAL ADICIÓN</b>                   | <b>\$3.188.275.000.00</b> |

Es así como, después de continuas reuniones con funcionarios de la Administración Central se concluyó remitir el oficio de solicitud de adición destinada a los Gastos de Inversión por un monto \$1.000.000.000 quedando pendiente los Gastos Generales hasta cuando se contara con fondos disponibles, situación que obligó a replantear y aplazar gastos de mantenimiento programados hasta tanto la Secretaría de Hacienda diera viabilidad de recursos nuevos para dicho rubro.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

178 H6  
11-10-20

CUADRO 13  
COMPROMISOS ULTIMO BIMESTRE VIGENCIA 2001

Millones de pesos

| Rubro Presupuestal              | Presupuesto Inicial | Compromisos Noviembre - Diciembre |       |
|---------------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------|
|                                 |                     | Vr.                               | %     |
| Gastos Computador.              | 150.0               | 157.1                             | 104.7 |
| Gtos. Transporte y Comunicación | 82.0                | 46.8                              | 57.1  |
| Materiales y Suministros        | 100.0               | 89.3                              | 89.3  |
| Arrendamientos                  | 5.5                 | 25.6                              | 465.9 |
| Mantenimiento y Reparaciones    | 300.0               | 144.2                             | 208.0 |

FUENTE: Presupuesto Personería de Bogotá

- Como se puede observar en el cuadro anterior, los Gastos de Computador con un presupuesto inicial de \$150 millones se comprometieron recursos durante los dos últimos meses por valor de \$157.1 millones, quedando en reservas esta cantidad.
- Los Gastos de Transporte y Comunicación con un presupuesto inicial de \$82.0 millones se comprometieron recursos durante el último bimestre del 57.1% que equivale a \$46.8 millones del total.
- El rubro Materiales y Suministros con un presupuesto inicial de \$100 millones refleja compromisos efectuados durante el mes de diciembre de \$89.3 millones que equivale al 89.3%.
- El rubro Mantenimiento y Reparaciones con un presupuesto inicial de \$300.0 millones, registra compromisos adquiridos durante los dos últimos meses por valor de \$143.3 millones. lo que equivale al 37.5% del total.
- El rubro correspondiente a Arrendamientos con un presupuesto inicial de \$5.0 millones se registró un crédito o incremento de \$49.2 millones de los cuales solamente se ejecutó realmente el 6.7% del total del presupuesto quedando en reservas \$26.8 millones y un saldo de apropiación de \$23.5 millones. No obstante lo anterior, a través de la Resolución 878 del 26 de diciembre de 2001 se efectuó la modificación presupuestal por valor de \$49.2 millones con el argumento que se deben adquirir compromisos para arrendar 5 inmuebles destinados a la reubicación de igual número de Personerías Locales, que por su situación de hacinamiento lo requieren de forma inmediata, aspecto que no se cumplió en su totalidad, toda vez que no se ejecutó el valor de \$18.960 miles y que corresponde a los certificados de disponibilidad 374 por \$6.960 miles y 377 por \$12.000.0 anulados posteriormente; en consecuencia, quedó un saldo de apropiación disponible por valor de \$23.5 millones.

El principio de Universalidad (literal d) del artículo 13 del Decreto 714 del 15 de noviembre de 1996, establece que: "el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva".

De otro lado, el principio de Programación Integral (numeral 1.1 Capítulo I de la Resolución 1602 del 10 de diciembre de 2001 por medio de la cual se adopta el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal, establece que "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación..." (resaltado fuera de texto). Así las cosas, los hechos citados anteriormente han generado improvisación en la programación presupuestal y por ende agotar el presupuesto sin cumplir con un plan de necesidades previamente pactado, como se observa especialmente con el manejo de los recursos del rubro Arrendamientos.

En su respuesta la administración señala que "La observación hace referencia al por qué gran parte de los Gastos Generales se comprometieron el último bimestre de 2001, hecho que amerita la siguiente explicación:

1. Para la adquisición de los suministros de la Entidad se estudian varios factores que de una u otra forma hacen que las mismas se realicen en determinado periodo, por ejemplo:
  - ❖ La programación del Plan de Compras
  - ❖ Las existencias en el Almacén
  - ❖ La conveniencia de las adquisiciones tanto financiera como presupuestal

Es así como, se realizaron adquisiciones en razón a:

- ❖ Estaban programadas
- ❖ La disponibilidad de los rubros se obtuvo hasta ese periodo
- ❖ Las existencias eran mínimas
- ❖ El ahorro obtenido al hacer compras con precios de 2001 y
- ❖ La liberación de recursos presupuestados del año 2002.

A continuación se discriminan los rubros presupuestales y el valor contratado en existencias:

|                                  |                   |
|----------------------------------|-------------------|
| <b>Gastos de Computador</b>      | \$ 128.509.923.00 |
| <b>Materiales y Suministros</b>  | \$ 88.762.980.00  |
| <b>Mantenimiento Dependencia</b> | \$ 9.918.213.00   |

2. Para la adquisición de servicios, la Entidad evalúa los siguientes parámetros:
  - ❖ El estado de la prestación del servicio es decir cuando se vencerá la contratación que lo está amparando
  - ❖ La necesidad del servicio y
  - ❖ Si es un nuevo requerimiento.

De acuerdo con lo anterior y debido a que los contratos terminaron su ejecución, se comprometieron los siguientes valores en el último bimestre:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

180  
L78  
AC10-28

|   |                 |                  |
|---|-----------------|------------------|
| <b>Gastos de computador</b>             |                 | \$ 28.393.699.00 |
| <i>para mantenimiento Motor Oracle</i>  | \$26.754.115.00 |                  |
| <i>Almacenamiento medios magnéticos</i> | \$1.639.584.00  |                  |

|                                       |                  |                   |
|---------------------------------------|------------------|-------------------|
| <b>Mantenimiento Entidad</b>          |                  | \$ 139.138.741.28 |
| <i>Para mantenimiento ascensores</i>  | \$ 13.018.104.00 |                   |
| <i>Mantenimiento conmutador y fax</i> | \$13.243.333.28  |                   |
| <i>Mantenimiento muebles</i>          | \$1.910.000.00   |                   |
| <i>Equipo fotocopiado</i>             | \$11.822.456.00  |                   |
| <i>Mantenimiento subestación</i>      | \$5.162.000.00   |                   |
| <i>Mantenimiento parque automotor</i> | \$82.969.316.00  |                   |
| <i>Mantenimiento edificios</i>        | \$10.923.532.00  |                   |

Frente a la respuesta de la administración, se señalan pronunciamientos que obedecen a una serie de factores que se deben tener en cuenta para efectuar una debida proyección de los recursos y así obtener una optima programación presupuestal orientada al Presupuesto por Resultados, pero no aclaran la observación planteada, si se tiene en cuenta que los resultados presentados en la ejecución de los rubros mencionados, reflejan improvisación en el manejo presupuestal.

4. Aún cuando el comportamiento de la ejecución presupuestal al finalizar la vigencia 2001 presenta el 98.8% de ejecución, esta no es real si se tiene en cuenta que al interior de los rubros que comprenden los Gastos de Funcionamiento se registran partidas que alcanzaron un bajo nivel de ejecución real, esto en cuanto a los giros realizados, ya que los recursos que fueron comprometidos durante dicha vigencia serán cancelados y ejecutados en la próxima vigencia 2002, donde algunos compromisos fueron suspendidos por los motivos que rezan al interior de las actas de suspensión de los contratos que afectan al rubro Promoción Institucional.. Es así como los Gastos Generales que aún cuando registraron el 95.0% de ejecución solamente se realizaron giros por valor de \$1.013.0 millones, quedando un alto índice en reservas que equivalen al 44.5% del total del presupuesto. A manera de ejemplo, citamos algunas situaciones:

- El rubro correspondiente a Promoción Institucional, con un presupuesto de \$20.0 millones fue incrementado en \$207.0 para un presupuesto definitivo de \$227.0 millones. De este valor quedó en reservas el 76.6% equivalente a \$174.0 millones. Es de resaltar en este rubro, que de esta partida en la siguiente vigencia, fueron suspendidos los contratos en cuantía de \$120.0 millones por los motivos que se describen a continuación: Contratos Nos. 45 (Jairo Pulgarín), 48 (R.C.N) : "mientras se culmina el engranaje de los programas y se termina de conformar los OIDOS, no es oportuno ofrecer servicios que aún no se encuentran al 100%, haciéndose necesario

suspender el contrato. El motivo de la suspensión del contrato No. 47 celebrado con la firma CARACOL obedece a *“que algunos de los programas que buscan mayor eficiencia y excelente atención están en proceso de perfeccionamiento, haciéndose necesario suspender el contrato”*.

- Los Gastos de Computador alcanzaron un presupuesto definitivo de \$235.2 millones de los cuales se efectuaron giros por \$28.2 millones equivalentes al 12.0% del total del presupuesto y quedando un alto porcentaje en reservas equivalente a \$203.1 millones.
- El rubro Materiales y Suministros con un presupuesto definitivo de \$109.6 millones registró una ejecución del 97.7% de donde solamente se efectuaron giros por \$18.5 millones quedando en Reservas la suma de \$88.6 millones.
- El rubro correspondiente a Combustibles, Lubricantes y Llantas presentó una apropiación definitiva de \$120.5 millones de los cuales se efectuaron giros por \$25.8 millones habiendo quedado en reservas la suma de \$85.7 millones.

El principio de Universalidad (literal d) del artículo 13 del Decreto 714 del 15 de noviembre de 1996, establece que: **“el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva”**. De igual manera, el principio de programación integral (literal f), indica que: **“todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación”**.. (resaltado fuera de texto). Así las cosas, la falta de programación integral y la improvisación en el manejo de los recursos genera que se tengan que ejecutar los recursos en la siguiente vigencia.

La respuesta de la administración señala que: *“La observación de la Contraloría como se presenta no es objetiva, toda vez se desconoce que las Entidades contratan por períodos semestrales, anuales, etc., que no coinciden con el periodo de primero de enero a 31 de diciembre; que se pueden adquirir elementos por entregas parciales; que los pagos pueden ser igualmente estipulados al recibo de los elementos o servicios en forma total o parcial etc., de acuerdo con las conveniencias presupuestales, financieras, y de necesidades de la Entidad”*.

Frente a la respuesta de la Administración, consideramos que la misma no responde a la observación, por cuanto se ha dejado de lado aspectos que si se están cuestionando y que ameritan de una respuesta clara y efectiva.

Por otra parte, si bien es cierto, no se desconoce el manejo que se debe seguir en relación con el Plan de Compras, este debe estar previamente diseñado y

aplicado; sin embargo, en la realidad se encuentra que los resultados presentados en la ejecución de los rubros que tienen que ver con este aspecto, reflejan situación diferente, la cual va en contravía de un adecuado manejo y programación presupuestal.

#### 4.5 EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES

##### Propiedad Planta y Equipo

El saldo presentado en este grupo a 31 de diciembre de 2001 por valor de \$6.939.926 miles de pesos genera incertidumbre, por las siguientes situaciones:

1. Inventario Físico: solicitados los soportes del inventario físico a 31 de diciembre de 2001, de la entidad, se observó que el levantamiento físico de los elementos no se llevó a cabo de acuerdo a los parámetros señalados en la Resolución 001 del 2001 de la Secretaría de Hacienda, solamente existen Actas de Entrega que se hicieron de la confrontación física en los casos en que se presentaron cambio de responsable de las dependencias. No se evidenció el Acta o Informe Final de la Toma Física en la Bodega la cual debió contener, entre otros aspectos, las diferencias presentadas si las hubiere, las razones expresadas por el responsable de manejo para explicarlas, así como las averiguaciones y verificaciones que haya realizado el responsable del Almacén y Bodega o responsable de la administración de los bienes sobre el particular. También debe formar en dicha acta las recomendaciones, comentarios, análisis y firmas de los actuantes.

Por lo anterior se incumple lo señalado en la Resolución 001 de la Secretaría de Hacienda, que establece los parámetros y requisitos para formalizar el proceso de toma física –Inventario Físico, el cual debe contemplar requisitos como: Funcionarios encargados, Conformación de los equipos de trabajo; Fecha de realización; Notificación; Resultados de la toma física y aspectos como:

- Fecha de activación o puesta en servicio
- Vida útil
- Costo ajustado
- Depreciación Acumulada
- Depreciación acumulada ajustada
- Valor actual
- La relación debe contener los parámetros de clasificación y codificación contable de los bienes, atendiendo la clase, grupo, cuenta, subcuenta, auxiliar y denominación.

De otro lado, se presentó un cuadro resumen de los saldos de cada una de las

cuentas sin incluir los siguientes aspectos:

- Ajuste por inflación acumulado a 31 de diciembre de 2001
- Depreciación acumulada
- Ajustes por inflación a la depreciación
- Valores actualizados a 31 de diciembre
- Actualización del código de cada uno de los bienes que tiene existencias al momento de la toma física, de acuerdo con el catálogo desarrollado por la entidad y homologado con lo establecido en el Plan General de la Contabilidad Pública.

No obstante lo anterior, en visita realizada por la Oficina de Control Interno (UCI-169 del 8 de agosto de 2001) "informó sobre los inconvenientes presentados para el levantamiento de inventarios y sobre la necesidad que existe que la Unidad Administrativa, el Comité Técnico de Inventarios y la División de Recursos Físicos dispongan de las herramientas indispensables para la realización del inventario real y físico de todos los elementos que reposan bajo la custodia y uso de los funcionarios, a fin de establecer realmente con que bienes cuenta la entidad, cuales han dejado de imputarse y cuales han desaparecido para hacer los ajustes necesarios y dar con este procedimiento a las cuentas de contabilidad y de inventarios la certidumbre que requiere", situación que al cierre de la vigencia 2001 no se cumplió, toda vez que se manifiesta a través de reiteradas situaciones que se describen a continuación y las cuales han venido siendo objeto de observación por parte de este organismo de control, así como en el informe citado anteriormente de la Oficina de Control Interno:

Referente a la respuesta de la administración señala que: *Es preciso observar que la Personería de Bogotá, si ha dado cumplimiento a lo contemplado en la Resolución Número 001 del 20 septiembre de 2001, por cuanto la Oficina de Propiedad, Planta y Equipo realizó el Inventario Anual Obligatorio como consta en el levantamiento físico hecho a cada una de las dependencias a 31 de diciembre a 2001.*

*Fuera de lo anterior la Entidad programó en la vigencia de 2001, dos verificaciones físicas a lo largo del año para cada una de las dependencias; para lo cual se anexa el cronograma correspondiente de dichas verificaciones cuyos levantamientos están debidamente soportados.*

*Por lo anterior, la Entidad no comparte las observaciones establecidas en la causa, pues la Personería de Bogotá, si cumplió con las exigencias señaladas en la Resolución antes referida.*

- *Inventario Físico*

*El levantamiento físico de los elementos si se llevó a cabo según lo señalado en la Resolución Número 001 del 20 de septiembre de 2001, este se efectuó en cada una de las dependencias como consta en cada uno de los listados hechos por dependencia así como en el listado general. En lo que respecta a la Bodega si se hizo toma física, cuyo resultado es el listado general de los*



CONTRALORIA  
DE BOGOTÁ, D.C.

104 / 82  
ACIO-24

elementos devolutivos en depósito inservibles y obsoletos, el cual se adjunta.

Igualmente, el procedimiento fue realizado por los funcionarios comisionados para tal fin, equipo conformado por servidores adscritos a las oficinas de Propiedad, Planta y Equipo y Servicios Generales, de conformidad con el listado adjunto. El levantamiento físico que se hace tanto anualmente como en el cumplimiento de las dos verificaciones físicas proyectadas por la Entidad según, el cronograma ya mencionado, consta en actas clasificadas, codificadas y valoradas.

Además la información que arroja tanto el inventario final como las dos verificaciones anuales está mensualmente conciliada con la Coordinación de Contabilidad, quedando plasmado en un cuadro que se reporta mensualmente.

El levantamiento físico se verificó dentro de los 16 primeros días del mes de diciembre de 2001, en atención al cúmulo de elementos y al de dependencias, consolidándose el resultado final a 31 de diciembre de 2001.

Los levantamientos físicos sí tienen un procedimiento, que es:

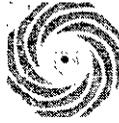
Se efectúan por el grupo ya mencionado, encargado del manejo de los inventarios así como por el encargado para este propósito en cada dependencia, teniendo como referencia inicial la base de datos y la información contenida en los archivos que reposan en el Área de Propiedad, Planta y Equipo, procediendo según los resultados a efectuar los ajustes necesarios tanto de sobrantes como de faltantes, replaqueteo de elementos y compensaciones que se presenten.

Los saldos reflejados en los grupos que maneja Propiedad, Planta y Equipo son veraces, confiables y reales en virtud a que su conciliación se efectúa mensualmente con Contabilidad y por tanto se van incorporando permanentemente al Inventario de la Entidad.

Una vez revisada la respuesta de la administración, se observa que si bien es cierto se dio cumplimiento a la Resolución Número 001 del 20 de septiembre de 2001, no aclaran ni soportan la observación, en lo relacionado con:

- Aún cuando existe un cuadro que se reporta mensualmente a Contabilidad, no se evidenció la conciliación final, que debió realizar en conjunto con el área de contabilidad, y que debe realizarse a partir del resultado de la toma física y su confrontación con la información de almacén y bodega (kárdex, inventarios individuales) y los registros contables.
- No obstante de contar con el listado general de elementos devolutivos en depósito inservibles y obsoletos, no se evidenció el acta o informe final de la toma física en la bodega, como lo establece el numeral 4.10.1.2 de la Resolución No. 001 de 2001, que hace alusión al Acta o Informe Final de la Toma Física en la Bodega.

No se evidencia los resultados de la información que debe formar parte del Acta o Informe final de la toma física en la bodega, tales como: "de existir diferencias, se debe consignar en el acta las razones expresadas por el



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

105/183  
ACIO-23

responsable de manejo para explicarlas, así como las averiguaciones y verificaciones que haya realizado el responsable del Almacén y Bodega o responsable de la administración de los bienes, sobre el particular”.

- No se evidencia que hubiese quedado incorporado en la relación de los elementos establecida en el numeral 4.10.1.3. que hace alusión a Informes a emitir para formalizar el proceso de toma física en la entidad – Inventario Físico:

- Fecha de activación o puesta en servicio
- Vida útil
- Costo ajustado
- Depreciación Acumulada
- Depreciación acumulada ajustada
- Valor actual

- Además, en la relación establecida en el numeral 4.10.1.3. de la Secretaría de Hacienda no se incluye la siguiente información:

1. Ajuste por inflación acumulado a 31 de diciembre de 2001
2. Depreciación acumulada
3. Ajustes por inflación a la depreciación
4. Valores actualizados a 31 de diciembre

- No se evidencia los resultados sobre la actualización del código de cada uno de los bienes que tienen existencias al momento de la toma física, de acuerdo con el catálogo desarrollado por la entidad y homologado con lo establecido en el Plan General de la Contabilidad Pública.
- No se evidencia, entre otros informes que se deben presentar, “aquellos que permitan recoger transacciones, datos y sucesos observados al momento de realizar la toma física.
- No se evidenció el listado definitivo de sobrantes y faltantes para que la Dirección General ordene, se inicie la investigación administrativa o el proceso de responsabilidad a que haya lugar. Informe que debe pasar inmediatamente al responsable de contabilidad.

Como se puede apreciar, todos estos son los parámetros y requisitos que se deben llevar a cabo para la toma física de inventarios establecidos en la Resolución 001 de la Secretaría de Hacienda, aspectos sobre los cuales no se tuvo evidencia alguna.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

186  
184  
AC10-72

Reiteramos nuevamente lo manifestado por la Oficina de Control Interno de la Personería de Bogotá según informe UCI 169 del 8 de agosto de 2001 el cual indica "los inconvenientes presentados para el levantamiento de inventarios y sobre la necesidad que existe que la Unidad Administrativa, el Comité Técnico de Inventarios y la División de Recursos Físicos dispongan de las herramientas indispensables para la realización del inventario real y físico de todos los elementos que reposan bajo la custodia y uso de los funcionarios, a fin de establecer realmente con que bienes cuenta la entidad, cuales han dejado de imputarse y cuales han desaparecido para hacer los ajustes necesarios y dar con este procedimiento a las cuentas de contabilidad y de inventarios la certidumbre que requiere". Igualmente en el informe presentado por la Oficina de Control Interno No. UCI 058 del 28 de mayo de 2002 manifiestan que: "la dependencia con corte a 31 de diciembre de 2001 no adelantó el Inventario Físico general de elementos devolutivos exigida por la Resolución 001 de 2001.

De otra parte, respecto a la programación en la vigencia 2001 de las verificaciones físicas, es de anotar que al grupo auditor solamente allegaron las actas de entrega cuando se efectuaba cambio de responsable en las dependencias, más no se tuvo conocimiento que correspondieran a una toma física de inventarios que incluyera los aspectos antes previstos.

2. Figuran entre otros, elementos que no se encuentran incorporados en el inventario de bienes devolutivos en servicio, así:

| Según Acta Fecha entrega | Dependencia  | Descripción Elemento   |
|--------------------------|--|--|
| 22-07-2001               | Personería Delegada en lo Penal 1                      | 4 escritorios, 11 sillas (ergonómica, fijas y giratorio), 3 mesas (teléfono, auxiliar), 1 teléfono, 2 máquinas olivetti, 2 impresoras Epson, 2 bibliotecas, 7 computadores, 2 filtros Glareguar  |
| 7-03-2001                | Unidad.Adtva. y Fiera<br>Delegada Vigilancia Adtva III | 6 Teléfonos de diferentes marcas<br>2 Bibliotecas, 2 teléfono, 1 mesa auxiliar, 1 perforadora  |
| 27-07-2001               | Oficina de Seguridad                                   | 6 Antenas Motorolas, Permiso de porte para pistola Bereta 9MM, 5 adaptadores de corriente motorola, Bateria de 100 amperios por 12 voltios, 5 cargadores Motorola, 2 conectores Andrew, 1 escritorio, Fuente de poder marca motorola, 3 manual de instrucciones, 1 mesa, 1 microfono Motorola, 41 metros |



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

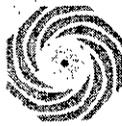
187 185  
AC10-21

| Según Acta Fecha entrega | Dependencia  | Descripción Elemento   |
|--------------------------|--|--|
|                          |  | de cable, 4 permisos de porte para escopeta y pistola, 5 pilas motorola, 3 proveedores para pistola.                               |
| 17-05-2001               | División Registro y Control  | Archivador empotrado, 1 basurera, 1 calculadora, 1 matera, 1 mesa auxiliar, silla ergonómica, 1 teléfono                           |
| 6-06-2001                | Personería para el Desarrollo Urbano y Medio Ambiente                      | 2 teléfonos  |
| 1-06-2001                | Personería Delegada para Asuntos Policivos                                 | 10 escritorios, 3 mesas, 4 teléfonos, entre otros.   |
| 9-03-2001                | Secretaría General   | 7 teléfonos, 1 impresora, 1 silla ergonómica, entre otros.   |
|                          | Personería Delegada para la Vigilancia de las entidades descentralizadas I | 4 sillas, entre otros.   |
|                          | División de Sistemas y Desarrollo Organizacional                           | 3 teléfonos  |
|                          | Personería Delegada Vigilancia Administrativa II                           | 4 teléfonos, 3 sillas, entre otros.  |
|                          | Personería Delegada para la vigilancia de las entidades descentralizadas I | 1 microcomputador, 4 sillas, entre otros.  |
|                          | Personería para la Vigilancia Administrativa I                             | 10 teléfonos   |
|                          | Delegada para el Derecho de Petición y Vigilancia Administrativa           | 3 teléfonos  |
| 31-12-2001               | Unidad de control Interno  | 4 teléfonos, 2 cuadros La candelaria, 1 tablero acrílico, 1 cartelera en corcho, entre otros.                                      |
|                          | Personería Delegada Derecho de Petición                                    | 3 teléfonos  |
| 31-12-2001               | Personería Disciplinarios I  | 8 teléfonos, no se encuentra debidamente firmada.  |
| 31-12-2001               | Asuntos Presupuestales   | 1 archivador, 4 sillas, 2 escritorios, entre otros. Figura en la carpeta pero sin las correspondientes firmas de los responsables. |
| 26-09-2001               | Delegada Vigilancia Descentralizada I                                      | 4 sillas, 1 cosedora, entre otros.   |

FUENTE: Listado de elementos devolutivos en servicio-Personería de Bogotá

Referente a la respuesta de la administración señala que: *Los elementos devolutivos en servicio si están incorporados al inventario de cada una de las dependencias y por ende al inventario general.*

*Las observaciones contenidas en el Anexo No. 1º del informe de la Contraloría Distrital, referente a*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

188-186  
ACAD-20

los elementos compendiados y clasificados como no incorporados, se aclaran en el anexo de esta respuesta, el cual se adjunta..

En cuanto a la Oficina de Seguridad, los elementos a que hace referencia el anexo 1. arriba mencionado, son accesorios que hacen parte del equipo integral al servicio de la Oficina de seguridad. Los tres proveedores de pistola están asignados a la pistola Prieto Bereta Mod. 82 F calibre 7 debidamente inventariada con placa 13192, asignada a la Oficina de Seguridad".

Revisada la respuesta de la administración, no se acepta toda vez que la información presentada por la Personería de Bogotá a 31 de diciembre de 2001, no incluye los elementos descritos en el cuadro anterior y como tal no se encontraban en el inventario general. Es así como, los soportes que justifican la observación, corresponden a traslado de elementos devolutivos que se realizaron en la vigencia 2002, esto es 29 de octubre mediante traslados Nos. 215 y 217, es decir, posterior al cierre de la vigencia 2001.

Adicional a lo anterior, se corrobora aún más la observación de aquellos elementos que no se encuentran incorporados por que fue una adición a la compra. Es de entender que uno de los procedimientos relativos a las Normas técnicas de contabilidad pública del Plan General de la Contabilidad Pública, se refiere al numeral 2.2.4.1. Revelación, que establece: "Los activos recibidos en cambio, permuta, donación, dación en pago u otra modalidad, serán reconocidos por parte del ente público que los recibe, por el valor convenido o, a falta de éste, por un valor determinado mediante avalúo técnico". Así las cosas, no se evidencia la existencia de tales procedimientos y como tal es corroborado en la respuesta de la administración cuando se refiere, que estos no se encuentran incorporados porque fue una adición, lo que indica que al no estar incorporados en el inventario general, tampoco figura en los registros contables.

Referente a las respuestas correspondientes a que los elementos cuestionados, "SI SE ENCUENTRAN INCORPORADOS EN EL INVENTARIO GENERAL FRENTE AL REGISTRADO EN EL INVENTARIO DE LAS DEPENDENCIAS", surge la pregunta, entonces, cómo se explica por qué en la parte final del listado por dependencias, se relacionan elementos que se encuentran pendientes por incorporar y, más aún cuando estos no se encuentran valorizados?.

En consecuencia de lo anterior, los argumentos dados por la administración no son satisfactorios cuando afirma que: "los saldos reflejados en los grupos que maneja Propiedad Planta y Equipo son veraces, confiables y reales en virtud a que su conciliación se efectúa mensualmente con Contabilidad y por tanto se van **incorporando permanentemente** al **Inventario de la Entidad**". (resaltado fuera de texto).

3. De otro lado, no es consistente con la información reportada en el listado consolidado de elementos devolutivos en servicio a 31 de diciembre de 2001,



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

109 187  
AC10-79

frente al listado de los inventarios de algunas dependencias, por la siguientes situaciones:

| Elemento-Valor                                   | Inventario General   | Inventario por dependencia  |
|--|--|---|
| Impresora Epson FX-1170 por \$518.700.00         | No se registra este elemento.  | Figura en la dependencia 2-50 Localidad de Sumapaz según acta del 29 de noviembre de 2001, con placa de inventario 7428                       |
| Computador Compac Deskpro por \$3.148.350        | Figura en la dependencia 2-12 División de Desarrollo Organización y Sistemas                                     | Figura en la dependencia 2-50 Localidad de Sumapaz según acta de entrega del 29 de 2001, con placa de inventario 13077                        |
| Teléfono Digital ERG D330 por valor de \$965.756 | Figura en la dependencia 2-12 División de Sistemas y Desarrollo Organizacional.                                  | Figura en la dependencia 2-29 Asuntos Presupuestales con placa según Acta de entrega del 18 de mayo de 2001 con placa de inventario No. 12024 |
| Teléfono Digital ERG Dd30 por valor de \$965.756 | Figura en la dependencia 2-12 División de Sistemas y Desarrollo Organizacional.                                  | Figura en la dependencia 2-29 Asuntos Presupuestales según Acta de entrega del 18 de mayo de 2001, con placa de inventario No. 12025          |
| Archivo colgante 2S3.71 por valor de \$556.800   | No figura este elemento.   | Figura en la dependencia 2-29 Asuntos Presupuestales según acta de entrega del 18 de mayo de 2001, con placa de inventario 9157.              |
| Archivo Colgante 2S4.34 por valor de \$593.920   | Figura un elemento con iguales características pero sin número de placa  | Figura en la dependencia 2-29 Asuntos Presupuestales según acta de entrega del 18 de mayo de 2001, con placa de inventario 9158.              |
| Biblioteca Piso Techo 2.32X4.2 por \$1.447.680   | Figura en la dependencia 2-03 Unidad de Control Interno con placa de inventario 9154.                            | Figura en la dependencia 2-29 Asuntos Presupuestales según acta de entrega del 18 de mayo de 2001, con placa de inventario 9154.              |
| CPU ACER 486.DX monitor por \$2.348.400          | Figura en la dependencia 2-12 División de Sistemas y de Desarrollo Organización con placa de inventario No. 7509 | Figura en la dependencia 2-29 Asuntos Presupuestales según acta de entrega del 18 de mayo de 2001, con placa de inventario 7509.              |
| CPU 4369 monitor 4370 por \$1.281.560            | Figura en la dependencia 2-54 Archivo y Correspondencia con placa 4368.  | Figura en la dependencia Asuntos Presupuestales según acta de entrega del 18 de mayo de 2001, con placa de inventario 4368.                   |

190 / 88  
A-10-17



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

| Elemento-Valor                                  | Inventario General  | Inventario por dependencia  |
|---|---|---|
| CPU ACER 486 Monitor por \$2.347.944            | Figura en la dependencia 2-51 Divulgación y Prensa con placa de inventario 7502.-                             | Figura en la dependencia 2-29 Asuntos Presupuestales, según acta de entrega del 18 de mayo de 2001, con placa de inventario 7502  |
| Teléfono ditital Ergoline D330 por \$903.736.70 | Figura en la dependencia 2-12 División de Sistemas y Desarrollo Organizacional con placa de inventario 11609. | Figura en la dependencia 2-24 Delegada Descentralizadas según acta de entrega del 6 de abril de 2001, con placa de inventario 11609.  |
| Teléfono digital Ergoline D330 por \$903.736.70 | Figura en la dependencia 2-12 División de Sistemas y Desarrollo Organizacional con placa de inventario 11623. | Figura en la dependencia 2-24 Delegada Descentralizadas según acta de entrega del 6 de abril de 2001, con placa de inventario 11623.  |
| Máquina eléctrica Oliveti ET 2250 por \$519.904 | Figura en la dependencia 2-20 Delegada Administrativa III con placa de inventario 4414.                       | Figura en la dependencia 2-24 Delegada Descentralizadas según acta de entrega del 6 de abril de 2001, con placa de inventario 4414.   |
| Computador Compac Diskpro por \$2.843.940       | Figura en la dependencia 2-24 Delegada Administrativa I con placa de inventario 13004.                        | Figura en 2 dependencias así: 2-24 (Delegada Descentralizada I según acta de entrega del 6 de abril de 2001 y en la 2-20 Delegada Administrativa III según acta de entrega del 3 de diciembre de 2001 con placa de inventario 13004.  |
| Pistola Prieto Bereta modelo MOD 82F            | Figura en la dependencia 2-01 Despacho del Personero con placa de inventario 13193.                           | Figura en dos dependencias: 2-59 Oficina de Seguridad según acta de entrega del 27 de julio de 2001 por valor de \$301.825 y en la 2-60 Oficina Jurídica según acta de entrega del 27 de julio de 2001 por valor de \$3.012.825. Este mismo elemento tiene <b>dos valores diferentes</b> con placa de inventario 13193. |
| Microcomputador STAND ALON por \$3.039.426.20   | No figura este elemento.  | El listado se encuentra titulado como si correspondiera a la Oficina Jurídica pero al interior de la relación que acompaña el acta codifican la dependencia 2-62 Grupo PA.P y 2-58 Grupo Comité de Derechos Humanos con placa de inventario 8941.   |

191 189  
A-10-77



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

| Elemento-Valor                                    | Inventario General   | Inventario por dependencia  |
|---|--|---|
| Microcomputador Stan Alon por \$3.039.426.20      | Figura este elemento en dos dependencias con una sola placa de inventario así: 2-09 Unidad Administrativa y Financiera y 2-24 Delegada Descentralizadas I con placa de inventario 8946.. | Figura en la 2-09 Unidad Administrativa y Financiera según acta de entrega del 7 de marzo de 2001 con placa 8946.               |
| Impresora Epson FX 1170 por \$518.700.00          | Figura en la 2-12 División de Sistemas y Desarrollo Organizacional con placa de inventario 7423.   | Figura en la 2-09 Unidad Administrativa y Financiera según acta de entrega del 7 de marzo de 2001 con placa de inventario 7423. |
| Microcomputador Stan Aloneacer por \$3.039.426.20 | Figura en la Personería delegada de Derechos Humanos Familia y del Menor con placa de inventario No. 8970.   | Figura en la misma dependencia - Personería Delegada de Derechos Humanos. Familia y del Menor con diferente placa (8947).       |

Por lo anterior, no se cumple con el numeral 1.1.3.4. Conciliación y confrontación con las existencias y obligaciones reales del Plan General de la Contabilidad Pública donde establece que *"La información contable debe acreditar los bienes, derechos y obligaciones ciertas del ente público y como tal debe ser consistente y coherente con las existencias físicas y financieras de recursos y obligaciones, de manera que ampare su procedencia y origen, y pueda ser objeto de comprobaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas..."*.

Así las cosas, la ausencia de procedimientos específicos que garanticen el levantamiento de inventarios físicos de los bienes, por lo menos una vez al año, genera que los saldos reflejados en el grupo Propiedad, Planta y Equipo presentan incertidumbre toda vez que si existen elementos que están al servicio de la entidad y no se encuentran incorporados en el inventario, no es tal, que tampoco se encuentran registrados en los estados contables.

Referente a la respuesta de la administración señala que: *"Los elementos que no se registran en el Inventario General sí están debidamente registrados en los inventarios de cada dependencia y están en proceso de incorporación al Inventario General. La pistola Prieto Bereta modelo.82F, con placa 13193, está asignada a la Oficina de Seguridad (2-59), cuyo valor real es \$3.012.825.00, como consta en el acta de entrega del 27 de julio de 2001, por error de digitación se le puso un precio de \$301.825.00. Esta pistola está asignada a la Oficina antes mencionada y no a la Oficina Jurídica.*

En cuanto a la observación de los elementos inventariados en dependencias simultáneas, nos permitimos aclarar que el inventario general se registra en una hoja electrónica Excel de acuerdo a los requerimientos que efectúa cada dependencia, registrándose la historia total de cada uno de los elementos permaneciendo inmodificable su origen. Los traslados ocasionados por las necesidades entre las dependencias, son registrados en los inventarios de cada dependencia.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

193  
191  
A010-45

Miles de pesos

| Código       | Saldos Contabilidad | Saldos Formato 1 | Diferencia |
|--------------|---------------------|------------------|------------|
| 240101       | 4.300.0             | 4.733.7          | -433.7     |
| 240102       | 20.195.0            | 28.493.3         | -8.298.3   |
| 242501       | 7.926.0             | No figura        | 7.926.0    |
| 242504       | 39.204.0            | 39.232.1         | -28.1      |
| 242506       | 237.0               | 0                | 237.0      |
| 242510       | 1.224.0             | 1.223.7          | 0.6        |
| 242518       | 7.419.0             | 16.387.9         | -8.968.9   |
| 242519       | 8.969.0             | No figura        | 8.969.0    |
| 242520       | 349.0               | 2.478.7          | -2.129.7   |
| 242532       | 22.380.0            | 22.380.9         | -0.9       |
| 242541       | 23.0                | 0.               | 23.0       |
| 243603       | 891.0               | 890.6            | 0          |
| 243605       | 63.0                | 63.3             | 0          |
| 243608       | 1.657.0             | 1.657.4          | 0.4        |
| 243625       | 6.298.0             | 6.297.5          | 0.5        |
| 243701       | 594.0               | 594.1            | 0.1        |
| 250501       | 23.659.0            | 32.564.4         | -8.905.4   |
| 250502       | 2.107.0             | No figura        | 2.107.0    |
| 250512       | 20.020.0            | 20.020.0         | 0          |
| <b>Saldo</b> | <b>167.515.0</b>    | <b>167.515.</b>  | <b>0</b>   |

FUENTE: Estados Contables y Formato 1 Constitución Ctas por Pagar Personería de Bogotá

El numeral 5.4 del Plan General de Contabilidad Pública, "en particular las correspondientes a la integridad, verificabilidad y objetividad de las cifras reveladas frente a la realidad económica de los bienes, derechos y obligaciones existentes, "es indispensable que las entidades adelantan procesos de depuración de los diferentes rubros contables del Catálogo General de Cuentas que presenten saldos no razonables e inconsistentes y que afecten la situación financiera y los resultados de la actividad".

En consecuencia, la falta de conciliación de cifras entre las diferentes fuentes de información, genera que la información no sea confiable, consistente, ni veraz.

En respuesta de la Administración señala que: "Las cuentas por pagar que se presentaron con fecha 15 de enero, según el formato No. 1 del informe de la Contraloría Distrital, coincide integralmente con la realidad de las cifras contables, lo que no tuvieron en cuenta los auditores es que el citado formato contiene información de tipo presupuestal y contable, con codificación diferente, sobre el cual debe hacerse un análisis horizontal y vertical, además, no se tuvo en cuenta las retenciones practicadas por efecto de la causación, ni la acumulación de conceptos, cifras que fueron homologadas por el mayor valor del concepto, como se explica el anexo de esta respuesta.

Los pasivos reales se encuentran correctamente contabilizados y conciliados por parte de la Entidad, los cuales fueron debidamente cancelados, por lo que no se comparte el criterio expuesto por parte de la Contraloría, sobre la depuración de las Cuentas por Pagar.

194  
192  
Aelo-44



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*Si existe una conciliación de las cuentas por pagar a nivel interno, se efectúan los cruces a nivel de causación y pago analizándose y corrigiéndose los posibles errores de tipo contable, tan cierta es la situación que las cuentas por pagar presentan en su consolidado un saldo real que fue verificado con el cuadro resumen enviado a la Contraloría Distrital el 15 de enero de 2002".*

Una vez rectificadas la observación y valorada la respuesta de la administración, se concluye que, no obstante haber sido justificadas las diferencias, no son satisfactorias, toda vez que el valor que se reporta en cada una de las cuentas por pagar presentadas en el Formato 1-Cuentas por Pagar, deben corresponder a las mismas que figuran en los saldos de los estados contables en los rubros correspondientes; sin embargo, se analizaron los soportes allegados a la respuesta y se observó que los argumentos no son válidos por los aspectos que se mencionan más adelante. Por consiguiente, a través del siguiente cuadro, se reflejan las diferencias, así:

En miles de pesos

| Código       | Saldos s /Contabilidad | Saldos según Formato 1<br>Ctas x Pagar | Diferencia |
|--------------|------------------------|--|------------|
| 240101       | 4.300.0                | 4.537.0                                | -237.0     |
| 240102       | 20.195.0               | 20.195.0                               | 0.         |
| 242501       | 7.926.0                | NO FIGURA                              | 7.926      |
| 242504       | 39.204.0               | 39.204.1                               | 0.1        |
| 242506       | 237.0                  | NO FIGURA                              | 237.0      |
| 242510       | 1.224.0                | 1.223.7                                | 0.3        |
| 242518       | 7.419.0                | 16.387.9                               | -8.968.9   |
| 242519       | 8.969.0                | NO FIGURA                              | 8.969.0    |
| 242520       | 349.0                  | 2.478.7                                | -2.129.7   |
| 242532       | 22.380.0               | 22.380.9                               | 0.9        |
| 242541       | 23.0                   | NO FIGURA                              | 23.0       |
| 243603       | 891.0                  | 890.6                                  | 0.4        |
| 243605       | 63.0                   | 63.3                                   | -0.3       |
| 243608       | 1.657.0                | 1.657.4                                | -0.4       |
| 243625       | 6.298.0                | 6.297.4                                | 0.6        |
| 243701       | 594.0                  | 594.1                                  | -0.1       |
| 250501       | 23.659.0               | 31.584.8                               | -7925.8    |
| 250502       | 2.107.0                | NO FIGURA                              | 2.107.0    |
| 250512       | 20.020.0               | 20.020.0                               | 0          |
| <b>Saldo</b> | <b>167.515.0</b>       | <b>167.515.0</b>                       | <b>0</b>   |

FUENTE: Estados Contables y Formato 1 Constitución Ctas por Pagar Personería de Bogotá

Referente a la diferencia presentada en la cuenta 242501 con un valor de \$7.926 la administración argumenta que este valor se consolidó en la cuenta 241001, no es válida, toda vez que esta cuenta no registra ningún saldo en los estados contables.

105  
493  
ACIO-13



Frente a la diferencia de \$237 (miles) se explica que se incluyó en la cuenta 240102, lo cual no puede ser viable, puesto que esta cuenta no presenta ninguna diferencia, una vez rectificadas nuestras observaciones.

Respecto a la diferencia de -\$8.968.9 presentada en la cuenta 242518, la explicación de esta diferencia, no es lógica, si se tiene en cuenta que el mismo valor figura en la cuenta 242519.

#### Pasivos Estimados:

El saldo de esta cuenta ascendió a \$9.475.8 millones de los cuales corresponde \$9.215.0 millones a Provisión de Prestaciones Sociales. De este valor lo constituye \$6.986.8 millones la cuenta Cesantías.

El numeral 1.2.7.1.2. Pasivos Estimados establece que esta cuenta "corresponde a las obligaciones a cargo del ente público generadas en circunstancias ciertas, cuyo valor depende de un hecho futuro,; estas obligaciones deben ser **justificables, cuantificables y confiables**". Deben reconocerse por el valor que se estime, **empleando criterios técnicos de conformidad con las disposiciones legales vigentes**, constituyéndose en provisiones". (resaltado fuera de texto). Así las cosas, el saldo de esta cuenta no es confiable y genera incertidumbre por cuanto al término de la vigencia 2001 no se había establecido el valor real, de acuerdo a la siguiente situación:

Mediante oficio de fecha 6 de diciembre de 2000 suscrito por el Jefe de la División Financiera y dirigido a la División de Registro y Control se solicitó información a esta dependencia, relacionada con el valor de las prestaciones sociales causadas a 31 de diciembre de 2000; cesantías por pagar a Fondos Privados que quedarán como Cuentas por pagar para efectos presupuestales; Vacaciones y prima de vacaciones causadas a favor de los funcionarios; Quinquenios y bonificación por servicios prestados; El valor de demandas que están en proceso de liquidación y que por alguna razón no se han cancelado al cierre de la vigencia; saldos a cargo de las EPS por concepto de incapacidades por descontar de las autoliquidaciones con una explicación general, el por qué del no descuento en las autoliquidaciones del presente año; cálculo aproximado de deuda con Favidí a 31 de diciembre de 2000. Fecha desde la cual la Oficina de Contabilidad no ha obtenido respuesta alguna para poder efectuar los cruces correspondientes y así presentar saldos reales en los estados contables.

La anterior situación origina la falta de gestión de la entidad que a 31 de diciembre de 2001, no había depurado las cifras que corresponden a estas cuentas y como tal se vea afectado el saldo de la cuenta Pasivos Estimados a esta fecha.

196  
194  
AC 10-12



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

En consecuencia, las cifras presentadas en los estados contables en la cuenta Pasivos Estimados no son razonables y generan incertidumbre por las situaciones antes planteadas.

Según respuesta de la Administración señala que: "La Entidad ha efectuado la depuración de sus Estados Financieros, proceso que ha requerido del concurso de muchas variables de orden interno y externo; en ese orden de ideas, se han hecho provisiones de prestaciones sociales de manera global desde 1996, las cuales han sido apropiadas y suficientes para cubrir las obligaciones reales.

*Cesantías Favidí:* como se sabe la problemática con Favidí, afecta a todo el Distrito Capital; sin embargo, la Personería a falta de una conciliación definitiva al cierre de la vigencia de 2001, había provisionado \$6.842.886.(miles), aplicando criterios técnicos, a fin de dar cumplimiento a las exigibilidades por concepto de cesantías; la obligación definitiva se verá afectada por los giros que la Secretaría de Hacienda ha efectuado a Favidí en vigencias anteriores de manera global en nombre de las Entidades del Sector Central.

Para concluir lo expuesto existe un acercamiento a la cifra definitiva en el orden de \$7.830.858 (miles), cifra que fue ajustada en junio de 2002, con lo cual se regularizó la situación anterior (Nota 3 a los Estados Financieros – junio de 2002).

En lo referente a cesantías e intereses del Régimen Nuevo, se efectuaron los registros contables correspondientes al cierre de 31 de diciembre de 2001, siendo consignadas en los meses de enero y febrero de 2002.

La observación realizada por la Contraloría de Bogotá acerca de este tema tiene varias facetas y abarca varios temas. Es así como nuestro análisis al respecto es el siguiente:

**- Cesantías Favidí**

Dentro de la cifra de \$9.475.779.000 que registran los estados contables, la mayor y más importante proporción es la relacionada con los aportes de cesantías a FAVIDI. Las cesantías a diciembre 31 de 2000 fueron consolidadas, lo cual se evidencia con el simple hecho de observar correspondencia cruzada con FAVIDI, Entidad a la cual se envió el listado correspondiente con oficio DRC 1156 de abril 23 de 2001, para adelantar el proceso de conciliación correspondiente. Con base en la información remitida a la Entidad mencionada, se inició el proceso de revisión de cuentas, acerca del cual se encuentran en la División de Registro, Control y Carrera Administrativa, las evidencias de la gestión realizada con el fin de llegar a una cifra del pasivo, acorde con la realidad. Hasta ese momento, se registraban contablemente las apropiaciones correspondientes, sumas que son de carácter contingente por razones evidentes originadas en la misma forma de cálculo de esta prestación. El proceso llevado a cabo fue el siguiente:

DRC 1156 de Abril 23 de 2001: Se remite consolidación a FAVIDI.

Mayo 4 de 2001: FAVIDI imprime listado de consolidación, el cual remite a la PERSONERIA para su revisión, acompañado de un proyecto de acta mediante la cual la Personería reconocería una deuda y se comprometería al pago de la misma. De acuerdo con el proyecto de acta, la Personería debería haber reconocido una deuda de \$8.850'054.525,96. (VERIFICAR CIFRA)

Se procedió a realizar el estudio correspondiente por parte de la División Financiera de la

197/95  
ACIO-H



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*Personería, con el fin de determinar la cifra real de los giros acumulados efectuados por la Entidad a FAVIDI, llegando a una cifra de \$11.879'405.225,89, la cual difiere de los \$10.169.767.119,19 plasmados por FAVIDI en su proyecto de Acta.*

*DF 105 de la Personería, fechado el 8 de Junio de 2001, se contesta requerimiento de pago de intereses moratorios que eleva FAVIDI, determinando que la Entidad ha cumplido cabalmente con los aportes, razón por la cual no existe ninguna mora de la Entidad.*

*Mediante oficio 12529 de agosto 21 de 2001 y previas conversaciones sostenidas sobre el tema, FAVIDI remite nuevo listado corregido sobre el tema de los aportes efectuados por la Entidad, el cual fue respondido por la División Financiera mediante oficio D.F. Presupuesto 149 fechado 29 de Agosto de 2001.*

*A su vez la División de Registro, Control y Carrera Administrativa adelantó la revisión de las cesantías definitivas liquidadas en la Personería durante el lapso comprendido entre 1984 hasta 2000, trabajo que se llevó a cabo revisando las hojas de vida del personal retirado y verificando los formularios confeccionados para tal efecto y que fueron la fuente de información para los pagos que realizó FAVIDI. Fruto de esta revisión fue el oficio DRC 2103 de septiembre 17 de 2001, con el cual se solicitaron copias de algunos documentos, se reportaron diferencias entre los documentos encontrados en la Entidad con los listados de FAVIDI y se reportaron inconsistencias en la información.*

*El 30 de octubre de 2001, sin haber respondido el oficio anterior, FAVIDI oficia al Despacho del Señor Personero informando que la suma adeudada por la Entidad era de \$4.187'755.952,87 y solicitando hacer los ajustes correspondientes.*

*Con fecha 2 de noviembre de 2001, mediante comunicación DRC 2389, la Personería reitera lo solicitado con el oficio 2103, con el fin de adelantar el trámite correspondiente. Estos oficios fueron respondidos por FAVIDI el 16 de noviembre de 2001 mediante oficio 6412.*

*Con fecha 20 de noviembre de 2001, nuevamente solicita FAVIDI se adelante el proceso de depuración de saldos de elevada antigüedad. Esta comunicación fue remitida por el Señor Personero, solicitando un informe al respecto a la División de Registro y Control.*

*Con fecha 4 de Diciembre de 2001, con oficio DRC2648, se rindió informe al Señor Personero, con copia, entre otros, a la División Financiera de la Entidad para lo correspondiente. En este oficio se determinan las cifras correspondientes a: Aportes, cesantías definitivas pagadas y deuda contingente a registrar, con lo que quedan claras las cuentas de cesantías a dic. 31 de 2001.*

*En Febrero 14 y 25 de 2001, mediante oficios DRC 0584 y DRC 0737, se remitió la consolidación de cesantías a 31 de Dic. de 2001, frente a la cual, se recibió de FAVIDI el oficio 4498 de abril 4 de 2002.*

*Con DRC 2559 de mayo 16 de 2002 se envió el informe a FAVIDI, con copia a la División Financiera, una solicitud de correcciones al corte de 2001, quedando consolidada y revisada la suma del pasivo contingente a dicha fecha.*

*Es de considerar que en el proceso anteriormente descrito, se nota la diligencia en atender con el máximo cuidado el asunto correspondiente, revisando sobre documentos fuente todo lo pagado en los últimos 17 años; por lo tanto, antes de terminar esta vigencia se habrá depurado totalmente las cuentas y se llegará a un acuerdo con Favidi.*

201 199  
AC90-7



**CONTRALORIA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

complementar la información financiera. En otros casos, la información que contemplan estas, no corresponden a la realidad, como es la nota No: 16 correspondiente a Ingresos y Gastos donde presenta un saldo de \$113.0 millones en la cuenta Otros Ingresos, siendo el real \$261.7 millones. Lo anterior significa que esta observación no presenta ilustración confiable.

2. Revisadas las carpetas de las siguientes dependencias, se evidenció que no se encuentran debidamente firmadas las actas de entrega ni el listado de elementos devolutivos:

| Dependencia  | No se encuentran firmadas las actas de entrega | No se adjuntan los listados de elementos devolutivos al acta de entrega |
|--|--|---|
| Personería Delegada Derechos Humanos y Familia                             |  |   |
| Personería Local de Suba   | X  |   |
| Delegada Asuntos Presupuestales  | X  |   |
| Personería para el Desarrollo Urbano y Medio Ambiente                      | X  |   |
| Personería Delegada para la vigilancia de las entidades descentralizadas I | X  |   |
| Personería Local de Santafe  | X  |   |
| Coordinación de Vehículos  | X  |   |
| Delegada en lo Penal II  | X  | X   |
| Administración del edificio  |  | X   |

FUENTE: Información Oficina Propiedad Planta y Equipo

Dado lo anterior, no se cumple con el literal e) del artículo 2º. De la Ley 87 de 1993 donde establece que uno de los objetivos del sistema de control interno consiste en "asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros".

Por lo anterior, la falta de control en el perfeccionamiento y legalidad de estos documentos, no generan ninguna confiabilidad toda vez que el funcionario responsable de los elementos devolutivos en servicio no certifica con su firma que el inventario allí relacionado esté bajo su cargo.

En respuesta la administración señala que: "Verificadas las actas de entrega en cada dependencia, en referencia al anexo 4º del Informe, podemos demostrar que todas están debidamente firmadas; en cuanto al soporte del listado de elementos devolutivos de las tres únicas dependencias según dicho Informe, afirmamos que por no variar el valor y número de folios, no se vio la necesidad de soportar listados nuevos.

Con base en lo anterior, demostramos que estamos actuando conforme al literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 que establece que uno de los objetivos del Sistema de Control Interno consiste en asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

***Se demuestra que sí hay control en el perfeccionamiento y legalidad de los documentos antes señalados, así mismo la confiabilidad sobre las certificaciones firmadas por los funcionarios responsables de los elementos devolutivos, no ofrecen duda”.***

Frente a la respuesta de la administración, es preciso señalar que al momento de la revisión, no se encontraban firmadas las respectivas actas ni reposaban los listados de elementos devolutivos.

3. No es consistente la información relacionada en 2 actas de entrega de bienes devolutivos en servicio de la Oficina de Seguridad, que siendo de la misma fecha (27 de julio de 2001) reporte valores diferentes, esto es, \$29.808.82.50 y \$32.739.568.50, lo que genera falta de confiabilidad y realización de cruces con el inventario general.

En respuesta la administración señala que: *“Tiene plena validez el Acta de Entrega de la Oficina de Seguridad del 27 de julio de 2001, en la cual se expresa que el valor de los elementos asciende a la suma de \$32.739.568.50., el Acta de \$29.808.828.50, fue anulada por estar erróneamente diligenciada.*

*Con base en lo dicho en la respuesta a la condición demostramos que estamos actuando conforme al literal g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 que establece que uno de los objetivos del Sistema de Control Interno consiste en garantizar que este disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.*

*En vista de lo dicho y a que el error se subsanó en el momento en que ocurrió, queda claramente demostrado que no hay falta de confiabilidad en la realización de cruces con el Inventario General. Concluimos que no hay ninguna deficiencia en la calidad y consistencia de la información que maneja la dependencia en mención”.*

Una vez revisada la respuesta de la administración, es de aclarar que al momento de la revisión de los documentos objeto de observación, no incluía ningún tipo de corrección que evidenciara la veracidad de la información (fotocopia que reposa en papeles de trabajo del grupo auditor). De otro lado, no se está desconociendo ni afirmando que el acta de entrega de la Oficina de Seguridad del 27 de julio de 2001 no tenga validez, lo que se quiere demostrar es la inexplicable existencia de las 2 actas con la misma fecha y que reporte valores diferentes, más aún, cuando estas están debidamente firmadas por los responsables.

Respecto a la anulación del acta, es de anotar que en el momento de la revisión de las mismas, el acta por \$29.808.828.50 no se encontraba anulada, razón por la cual originó esta observación.

Por lo anterior, se concluye que no se acepta la respuesta por las consideraciones anteriormente expuestas.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

4. De otro lado se observó que no es consistente la información registrada en 3 actas de entrega de bienes devolutivos en servicio, debidamente firmadas por los responsables de la Unidad Administrativa y Financiera en las cuales se refleja la siguiente situación:

- Existen 2 actas de entrega que registran el mismo valor (\$45.964.614.97) de fechas diferentes; es decir una del 16 de enero de 2001 y la otra del 7 de marzo del mismo año.
- La tercera acta de entrega de fecha 17 de enero de 2001 aparece por valor de \$45.800.939.97

Analizada y cruzada la información entre las 2 primeras actas y la tercera se encontró una inconsistencia entre la mismas, por cuanto no coinciden los datos registrados entre las dos primeras y la tercera acta; situación que conlleva a demostrar la falta del control del movimiento de los inventarios.

Dada las anteriores circunstancias, conlleva a que no se de cumplimiento al literal g) del artículo 2º. De la Ley 87 de 1993 mediante la cual establece que: "uno de los objetivos del sistema de control interno consiste en "Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación".

La respuesta de la entidad señala que: "En primer lugar, y en aras a la transparencia que la Personería imprime a todas sus actuaciones, las inconsistencias consignadas en las 3 Actas objeto de la presente observación, se originaron en errores de digitación, los cuales fueron subsanados en su oportunidad

*Primera Acta: ésta efectivamente corresponde al 17 de enero de 2001 por un valor \$45.800.939.97 y en ella actúan,*

*Funcionario Entrante: Rosa Tulia Murcia*

*Funcionario Saliente: Demetrio Rincones Villarraga*

*Segunda Acta: en ésta se comete el error de digitación al colocar fecha del 16 de enero de 2001, siendo la fecha correcta 16 de febrero de 2001, y su valor de \$45.964.614.97 es correcto pues registra el siguiente movimiento, Salida No. 466 del 9 de noviembre de 2000 por \$108.675.00 y la Salida No. 513 del 6 de diciembre de 2000, que sumadas ascienden al valor antes mencionado, en ella actúan:*

*Funcionario Entrante: Gustavo A. Vargas Joya*

*Funcionario Saliente: Rosa Tulia Murcia Rodriguez*

*Tercera Acta: ésta corresponde al 7 de marzo de 2001 y su valor asciende \$45.964.614.97 y la información aquí consignada corresponde a la realidad, en ella actúan:*

*Funcionario Saliente: Gustavo A. Vargas Joya*

*Funcionario Entrante: Luis Fernando Álvarez Molina*

*No sobra decir, que una vez se tuvo conocimiento del error de digitación, estos fueron subsanados de inmediato".*

Una vez analizada la respuesta a la observación, es de aclarar que al momento de la revisión de estos documentos, se presentaban estas situaciones y no se detecta ninguna actuación mediante la cual evidenciara la corrección de estos documentos, simplemente figuran las actas con estos errores, tal como se evidencia en fotocopias que reposan en papeles de trabajo de este grupo auditor.

Por lo anterior, no se acepta la respuesta por las consideraciones anteriormente expuestas.

5. No existe un adecuado control en el registro de las operaciones toda vez que en informe de visita realizada a la Oficina de Contabilidad No. 058 del 28 de mayo de 2002, se indica que existe doble contabilización y recomiendan elaborar registros contables en las facturas y en las órdenes de pago del proveedor; así como asignar un solo código de cuenta para evitar duplicidad en el plan de cuentas y en los libros de contabilidad; de la misma forma, recomiendan confrontar los soportes en el momento de realizar los registros contables en los documentos, evitando con esto la reversión de las cuentas en los correspondientes libros.

Lo anterior obedece a la falta de un medio de control eficaz que permita corregir y detectar a tiempo posibles irregularidades en el registro de las operaciones.

Es así como, el literal e) del artículo 2º. De la Ley 87 de 1993 establece como uno de los objetivos de control interno: "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros". Así mismo, el literal e) del artículo 3º. De la misma ley indica que: "una de las características del control interno consiste en que todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna..."

Así las cosas, si no se establecen mecanismos de control donde se puedan evitar estas situaciones, se obtiene como resultado que la información registrada en los estados contables no generen mayor confiabilidad.

Según la respuesta de la entidad señala que: "Sí existe un control interno contable que se aplica para determinar la razonabilidad de los Estados Financieros. En lo referente al registro doblemente enunciado por Uds. es uno sobre un porcentaje mínimo con relación al número de registros que se elaboran en la Entidad; además, el error no pasa de una vigencia a la otra.

*También es cierto que al interior de la contabilidad existen procedimientos de recepción, codificación, registro, verificación y un archivo riguroso y consistente, constituyéndose una herramienta de control,*

*La transacciones sí se registran de una manera clara veraz y oportuna, pero un error no es muestra representativa para objetar la confiabilidad de los Estados Financieros si se tiene en cuenta las operaciones y el valor de las mismas en los estados financieros, como también es cierto que una vez detectado por el propio sistema de control de la Entidad se procedió a su corrección.*

205 263  
AC10 3



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*Por que existe control se detectó la situación en mención.*

*La situación detectada por la Contraloría no es un porcentaje representativo de los Estados Financieros, por lo tanto no aceptamos el término "de no generar mayor confiabilidad"*

Frente a la respuesta de la administración es de aclarar que el objetivo de esta observación, está enfocado a mencionar las debilidades que presentan los controles, mas no a hacer referencia al porcentaje de muestra, si bien es cierto obedece a una situación detectada por la Oficina de Control Interno, uno de los elementos de control interno consiste en determinar la aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno.

6. No se ha dado cabal cumplimiento a la actualización del manual de procedimientos de la División Financiera recomendación efectuada por la Oficina de Control Interno en su informe No. 220 del 14 de noviembre de 2001.

No obstante, la Personería de Bogotá expidió la Resolución 046 de enero 27 de 2000, con el fin de adoptar los manuales de procedimientos de la entidad, esta no ha sido de cabal cumplimiento por parte de esta División.

Lo anterior genera, que la ausencia de un manual de procedimientos no permita conocer cuáles son los puntos de control y establecer las responsabilidades tanto del funcionario y las actividades que desarrolla la dependencia.

Según la respuesta de la administración señala que: *"Los manuales de procedimientos si fueron adaptados con la Resolución 046 de enero 27 de 2000, los cuales han venido siendo aplicados por la División Financiera y tal como se define en el manual de funciones de cada funcionario, tiene determinada sus responsabilidades y así mismo, se conocen los puntos de control por actividad"*.

Frente a la respuesta de la administración, no compartimos la apreciación toda vez que los manuales de procedimientos puestos a disposición de este grupo auditor, por la División Financiera se encuentran totalmente desactualizados, habiendo sido presentado un manual que contenía actividades que hacían relación con el SISE, entre otras. Otro aspecto muy diferente es el manual de funciones que ustedes se refieren en su respuesta, el cual no estamos cuestionando en esta observación.

Es de señalar que adjunto a la respuesta, se anexa una hoja que contiene un flujograma de procedimientos de la División de Contabilidad el cual no obedece a un manual de procedimientos debidamente formalizado.

7. No existe un debido control en la elaboración de las órdenes de pago, como se evidenció en la orden de pago No. 212 del 28 de diciembre de 2001 por valor de

\$3.989.850 girado a ADPOSTAL que en el detalle se refiere a: "servicio de correo a crédito prestado en el mes de julio de 2000, factura No. 2-0042415 y se adjunta la factura No. 50384 del 27 de diciembre de 2001 con el detalle de "servicio de correo a crédito prestado en el mes de noviembre de 2001".

El literal e) del artículo 2º. De la Ley 87 de 1993 establece como uno de los objetivos de control interno: "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros": Así mismo, el literal e) del artículo 3º. De la misma ley indica que: *una de las características del control interno consiste en que todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna...*

La causa de lo anterior obedece a la ausencia de un manual de procedimientos actualizados que establezca un adecuado control y autocontrol de las operaciones financieras y económicas de la entidad, lo que ha generado debilidades tanto en la autorización, ejecución y registro de las transacciones que puedan conllevar a que se estén efectuando pagos no reales.

En respuesta la administración, señala que: *"Con relación a la Orden de Pago N° 212 R.G 101751, del 28 de Diciembre del 2002, se estableció que existió un error involuntario de transcripción al digitar el mes en el cual se había prestado el servicio, sin que esto conlleve a ninguna consecuencia de detrimento patrimonial, por cuanto el pago se efectuó en la debida oportunidad como lo demuestran los documentos soportes; el recibo a satisfacción se radicó en la Tesorería el 28 de diciembre del 2001, el mismo día fue elaborada la orden de pago quedando en cuentas por pagar para la siguiente vigencia fiscal enero 15 de 2002, como se puede verificar en la relación de giro adjunta.*

*Así mismo, existe un sistema de información denominado PREDIS, conectado en red con la Secretaría de Hacienda, desde el año 2001, que establece controles que no permiten incluir pagos sin saldo de Registro Presupuestal, ni PAC, requisito indispensable para la cancelación; lo anterior significa que es imposible efectuar dobles pagos sin ser detectados".*

Frente a la respuesta de la administración, se observa que aquellos errores involuntarios generan errores de interpretación y confiabilidad en la información.

207 205  
ACTO. A



**ANEXO 1:  
CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR        | NUMERACION DE HALLAZGOS              |
|------------------|----------|--------------|--------------------------------------|
| ADMINISTRATIVOS  | 32       |              |                                      |
| FISCALES         | 1        | \$17.966.108 | Línea Auditoría Gestión, hallazgo 12 |
| DISCIPLINARIOS   | 1        |              | Línea Auditoría Contratación 6       |