

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE VISITA FISCAL

“CONTRATOS PRESTACIÓN DE SERVICIOS”

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012
PERÍODO 2012 - CICLO II
RESOLUCION REGLAMENTARIA 014 DE JUNIO 15 DE 2012**

JULIO 31 DE 2012



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTENIDO

	PÀGINA
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN –MARCO LEGAL OBJETIVO	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS	5
3. ANEXOS	23

“Credibilidad y confianza en el control”

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

MARCO LEGAL

La presente Visita Fiscal se desarrolló con fundamento en las facultades otorgadas en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la ley 42 de 1993, Resolución 014 de junio 15 de 2012, de la Contraloría de Bogotá, D.C., Plan de Trabajo para Visita Fiscal – “Contratos de Prestación de Servicios 2012 celebrados por la Secretaría General de La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.; leyes 80 de 1993 en especial el numeral 3º del artículo 32; artículo 2º, numeral 4º literal h) de la Ley 1150 de 2007; artículo 82 del Decreto 2474 de 2008, modificado por el artículo 1º del Decreto Nacional 4266 de 2010, artículo 3º del Decreto 1737 de 1998, subrogado por el Decreto 2209 de 1998; sentencia C-614 /09, Resolución 159 de 2008, *“Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”*, con todas sus modificaciones a la fecha; Resolución No. 428 de 2010, *“Manual de contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”*

OBJETIVO GENERAL

Evaluar integralmente la eficiencia y eficacia de los recursos destinados a la celebración y ejecución de los contratos de prestación de servicios celebrados por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., ejecutados por los proyectos 7096 “Fortalecimiento de la gestión pública del nuevo milenio”, y el proyecto 326 “Fortalecimiento de la Comunicación Pública.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Evidenciar el cumplimiento del objeto de los contratos, y las obligaciones pactadas.

Para el desarrollo de este objetivo se practicaron las siguientes pruebas: levantamiento de actas de visita administrativa a los supervisores y contratistas, estudio de documentación de los contratos, recaudo de información y documentación de evidencias del cumplimiento de las actividades contractuales, Estudio del Manual Específico de funciones y competencias laborales, Resolución 159 de 2008, con sus modificaciones a la fecha, verificación de disponibilidades y

“Credibilidad y confianza en el control”

registros presupuestales, Ordenes de Pago, aportes al sistema de seguridad social.

Producto de la verificación, pruebas y análisis de auditoría se detectaron cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales, los cinco tienen presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$167.57 millones, según muestra de auditoría establecida en el Plan de Trabajo que a continuación se presentan los resultados:

“Credibilidad y confianza en el control”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

En el marco de lo anterior, por el proyecto 7096 *“Fortalecimiento de la gestión pública del nuevo milenio”*, la Secretaria General a 30 de mayo de 2012, celebró 34 contratos de prestación de servicios con personas naturales, por valor de \$3.263.3 millones, de los cuales se seleccionaron siete (7) por valor de \$1.027.0 millones, y el contrato No. 029 del proyecto 326 *“Fortalecimiento de la Comunicación Pública”*

Adicionalmente, del proyecto No. 7096, se incluyeron los contratos Nos 005, 007, 017, 024, 025 y 136 de 2012, por valor de \$ 225.0 millones, incrementando el valor de la muestra a \$1.252.0 millones, lo que representa el 38.36 % de los contratos suscritos para este proyecto.

2.1 CONTRATOS 017, 034, 035 DE 2012

2.1. Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria

**CUADRO 1
RELACION DE CONTRATOS**

CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR	PLAZO
017-2012	ARMANDO MENDEZ TORRES	\$73.500.000	10 meses 15 días
034-2012	DILBERTO TRUJILLO DUSSÁN	\$73.500.000	10 meses 15 días
035-2012	RIVER FRANKLIN LEGRO SEGURA	\$121.800.000	10 meses 15 días
Valor total:		\$268.800.000	

Fuente: Información suministrada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Elaboró: Equipo Auditor

La Secretaria General de la Alcaldia Mayor de Bogotá, D.C., celebró y ejecuta los contratos No. 017, 034 y 035 de 2012, con el objeto de *“Prestar sus servicios para asesorar al despacho del señor Alcalde Mayor de Bogota D.C., con el Congreso de la Republica en la gestión de los proyectos de Ley y proyectos de Acto Legislativo tramitado en esta corporación, así como los debates de control que allí se realizan.”*

La naturaleza esencial de los objetos contractuales consiste en prestar los servicios para asesorar al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., con el Congreso de la República, en la gestión de los proyectos de Ley y proyectos de actos legislativos tramitados en esa Corporación, evidenciando que la entidad contratante no previó para la ejecución de estos contratos el receso legislativo del

“Credibilidad y confianza en el control”

20 de junio al 20 de julio de 2012, ni obligaciones contractuales para el cumplimiento durante este período; en ninguno de estos acuerdos de voluntades, para este período, no presentan actividad alguna y la entidad pagó este período; hechos reflejados en los informes contractuales, que ocasionan **detrimento al erario público en cuantía de \$7.680.000**, por los diez (10) días pagados del mes de junio de 2012, a los contratistas así: mediante Orden de Pago No. 899 del 28 de junio de 2012, del contrato 017 de 2012 por \$2.100.000; para el contrato No. 034 de 2012 según Orden de Pago No. 901 de junio 28 de 2012, por valor de \$2.100.000; y el contrato No. 035 de 2012 Orden de Pago No. 902 de junio 28 de 2012, por valor de \$3.480.000, valores pagados que ocasionan detrimento al erario público de conformidad con lo señalado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

Por falta de claridad y precisión en los estudios previos, al no definir técnicamente las condiciones y características para el cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales y de esta forma garantizar la efectividad de los fines perseguidos con la celebración y ejecución de los contratos, que permitan que la entidad contratante pueda satisfacer su necesidad de manera idónea y eficaz, previendo para esta clase de contratos los mejores resultados con los recursos destinados, igualmente, se pone de manifiesto la falta de planeación que atenta la efectiva protección del patrimonio público.

De otra parte, es preciso señalar que con esta contratación se genera duplicidad de funciones, toda vez que esta actuación es competencia y está a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno, de conformidad con el artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, el cual consagró que además de sus atribuciones, tiene dentro de sus funciones básicas¹.

¹ *Artículo 52. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Gobierno. La Secretaría Distrital de Gobierno es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la promoción y garantía de la convivencia pacífica, los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura democrática, la seguridad ciudadana y el orden público; la prevención y atención de emergencias; la coordinación del sistema de justicia policiva y administrativa de la ciudad; la promoción de la organización y de la participación ciudadana en la definición de los destinos de la ciudad; y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles.*

“Credibilidad y confianza en el control”

Conforme a lo anterior, se evidencia trasgresión a lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, artículos 3º, 23, numerales 1º, 2º, 3º del artículo 26, párrafo tercero del artículo 40 de la Ley 80 de 1993; inadecuado ejercicio de la actividad de supervisión en incumplimiento en presunta trasgresión a los numerales 1º de los artículos 34 y 35, de la Ley 734 de 2002, párrafo primero del artículo 84 de la ley 1474 de 2011. Incumplimiento a lo señalado en la Resolución 428 de 2010, “Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.” Párrafo 2, numeral 4 principio de responsabilidad, numeral 4.2.1. Funciones del Interventor.-funciones generales.- “Adelantar todas las actuaciones legales y contractuales que tiendan a garantizar el cumplimiento y finalidad del contrato, Identificar las contingencias que afectan la ejecución del contrato objeto de interventoría, para corregirlas; numerales 4.2.3 y 4.5 ibídem.

Valoración Respuesta: La Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., manifiesta: “... que si bien es cierto se prevé un receso legislativo entre el 20 de junio y el 20 de julio de 2012, esto no es óbice para que estos contratistas cumplieran con sus obligaciones contractuales, pues en estos contratos se pactaron entre otras las siguientes obligaciones: 5 “(...) Conceptuar frente a las consultas en relación con el objeto del contrato que se sometan a su consideración...”. Evaluados los informes y anexos de ejecución contractual del mes de junio de 2012 de los contratos 017, 034 y 035 de 2012, no se evidenció el cumplimiento real y material de esta obligación para el periodo en cuestión, en razón, a que no operó ni fue elevada consulta alguna a los contratistas relacionada con el objeto del contrato; por ende, ningún concepto, dictamen, resolución de asunto alguno, o documento de análisis escrito vinculado con la agenda legislativa, de autoría de cada uno de los contratistas y avalados por la supervisión, por consiguiente, no se evidencia para esta período contractual la ejecución de esta obligación ; de otra parte, no medió solicitud expresa del supervisor de los contratos en relación con proyectos de especial interés para la ciudad aprobados o hundidos en el ejercicio legislativo para el mes de junio de 2012, tal como así lo expresan en la respuesta al informe preliminar de Visita Fiscal radicado No. 2-2012- 37108, de fecha 08-08-2012.

Además de las atribuciones generales establecidas para las secretarías en el presente Acuerdo, la Secretaría Distrital de Gobierno tendrá las siguientes funciones básicas:

i) Coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular y los gobiernos en los niveles local, distrital, regional y nacional.

“Credibilidad y confianza en el control”

Ahora bien, los tres (3) contratistas acreditan en cada de los informes de ejecución contractual para el mes de junio de 2012, actividades y anexos concordantes, igualmente, en los documentos de informes contractuales registran concurrencia y acompañamientos a los mismos proyectos de ley tales como: Proyecto de Ley 179 de 2011, Senado y 122 de 2010, de Cámara; Proyecto de Ley No. 134 de 2011; la gestión contractual no muestra resultados ni beneficios que materialicen los fines esenciales propuestos por la entidad contratante y la correcta ejecución del objeto contratado.

Por consiguiente, no hubo cumplimiento por parte de cada uno de los contratistas de la obligación contractual del numeral 5) literal B, Cláusula Sexta de cada uno de los contratos 017, 034 y 035 de 2012, **confirmándose el hallazgo administrativo con incidencias fiscal y presunta disciplinaria** y debe ser incluido en el plan de Mejoramiento

2.2 CONTRATO 035 de 2012

2.2.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria

Contrato No. 035 del 14 de febrero 2012, en el numeral 2) de la CLAUSULA SEXTA –OBLIGACIONES, estipula: *“Revisar y aprobar los proyectos de Ley y proyectos de actos legislativos tramitados en el honorable Congreso de la Republica, así como a los debates de control político que se realicen en esta Corporación Publica de Elección Popular”*, esta obligación es improcedente, contraria a la Constitución y la ley, de imposible cumplimiento contractual, por ser un mandato Constitucional y legal propio del Congreso de la República; hecho que constituye un vicio en el contrato y que deviene en vulneración abierta a lo consagrado en el Título VI, Capítulo III de la Constitución Política y Ley 5ª de 1992, y a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Producto de una inadecuada elaboración de los estudios previos, en especial en la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, análisis que soporta el valor estimado del contrato, obligaciones del contratista, lo cual se refleja en improvisaciones en la ejecución del mismo, desorientación del objeto contractual, debilidad en los resultados, mayor valor en forma desmedida en fijación del valor de los honorarios del contrato No. 035 de 2012, sin justificación real y material con relación a los contratos 017 y 034 de 2012, en cuantía de \$48.300.000, ineficiencia administrativa en la verificación y control de

“Credibilidad y confianza en el control”

los actos previos y en la ejecución.

Los hechos descritos vulneran lo consagrado en los artículos: 209, Título VI, Capítulo III de la Constitución Política y Ley 5ª de 1992; artículos 3º, 23, literales c) y d) del artículo 24, numeral 3º) del artículo 25, numerales 1º, 2º, 3º, 4º y 8º del artículo 26, artículo 40 de la Ley 80 de 1993; literales f) y h) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; párrafo 2, numeral 4 principio de responsabilidad previsto en la Resolución 428 de 2010 Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., conllevando imposible cumplimiento contractual. Inobservancia a lo previsto en el numeral 4.2.1. Funciones del Interventor.- funciones generales.- *“Tener conocimiento del contenido de los pliegos de condiciones, sus anexos, adendas y de todos los documentos que hacen parte integral de los mismos, así como del contrato y de la normatividad interna de la entidad contratante; Adelantar todas las actuaciones legales y contractuales que tiendan a garantizar el cumplimiento y finalidad del contrato, Identificar las contingencias que afectan la ejecución del contrato objeto de interventoría, para corregirlas;* Numeral 4.5 párrafos: segundo, quinto, séptimo; numeral 4.2.3, incurso en lo previsto por el artículo 6º de la Ley 610 de 2010, **causando detrimento patrimonial por valor de \$48.300.000**, por el mayor valor del contrato 035 de 2012, con relación a los valores de los contratos 017 y 034 de 2012, con objetos, obligaciones y resultados de naturaleza y esencia igual, *“...que generaría una desigualdad de trato jurídico...”* tal como así lo ha considerado la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2009, igualmente, presunta transgresión a los numerales 1º de los artículos 34 y 35, de la Ley 734 de 2002, párrafo primero del artículo 84 de la ley 1474 de 2011.

Valoración Respuesta: Es evidente que desde los estudios previos numeral 3, obligaciones del contratista, numeral 2; en el numeral 2 del literal B) de la cláusula SEXTA.- del contrato No. 035 de 2012; y en los informes de ejecución contractual de los meses de febrero a junio de 2012, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., incluyó esta obligación, que como se demuestra en los documentos contractuales antes mencionados y que obran en el expediente original del contrato fue repetido hasta los informes de ejecución contractual donde el contratista lo reporta como actividad realizada y certificada como cumplida por el supervisor; por consiguiente en este contexto, este ente de Control Fiscal observa falta de planeación desde la elaboración de los estudios previos e incumplimiento de los deberes de la supervisión, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

En la gestión de los contratos 017, 034 y 035 de 2012, plasmada en los informes de ejecución contractual y que obran en las carpetas correspondientes, en actas

“Credibilidad y confianza en el control”

de visita fiscal administrativa, se evidencia que los tres (3) contratistas ejecutan el mismo objeto contractual, la única diferencia consiste en la palabra “Coordinar”, para el contrato 035-12, sin que real y materialmente se demuestre resultados diferentes a los de los dos contratos objeto de la coordinación. Igualmente, los tres contratistas cumplen las mismas obligaciones, presentan actividades y anexos iguales hechos que se demuestran en los informes de ejecución contractual.

La Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en la respuesta al informe preliminar manifiesta que los honorarios que percibe este contratista luego de efectuar los descuentos y retenciones de ley, es de \$8.359.812, hecho que no es cierto, pues las ordenes de pago números: 408 de marzo 29 de 2012, No. 520 de abril 27 de 2012, No. 733 de mayo 30 de 2012 y la 902 de junio 28 de 2012, su valor neto a girar fue de \$9.539.812 y no como lo expresa el Sujeto de Control.

Para este ente de Control Fiscal, no se justificaron parámetros, criterios objetivos para determinar un justo precio, proporcional a los objetos contractuales; que llevaron a la entidad contratante a diferenciar con un mayor valor de \$48.300.000, el contrato No. 035 de 2012, con relación a los valores de los contratos 017 y 034 de 2012 con objetos, obligaciones y resultados de naturaleza y esencia igual, hecho “...que generaría una desigualdad de trato jurídico...” tal como así lo ha considerado la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2009, **causando detrimento patrimonial por esta cuantía.**

Ahora bien, al justo precio el tratadista José Vicente Blanco R., ha dicho al respecto: “(...) *Es de la esencia de los contratos estatales la aplicación de los principios de buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos estatales. La previsión del artículo 28 de la ley 80 de 1993 no es un simple consejo sino un mandato imperativo: en los contratos estatales debe haber equivalencia entre prestaciones y derechos.*

Esta regla encuentra soporte en los principios de economía, transparencia, buena fe y, sobre todo, en el principio de moralidad que rige la función administrativa de acuerdo con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Nacional.

La presencia de sobrecostos en un contrato estatal puede ser incluso fuente de responsabilidad fiscal por un eventual detrimento patrimonial y sería exigible por la contraloría...”.

“Credibilidad y confianza en el control”

Por consiguiente, **se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria**, por lo tanto deberá ser incluido en el plan de mejoramiento

2.3 CONTRATOS 007 Y 136 DE 2012

**CUADRO 2
RELACION DE CONTRATOS**

CONTRATO No.	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR	PLAZO
007-12	NORMA CONSTANZA OSORIO VILLA	El contratista se obliga para con la Secretaría General a prestar los servicios para asistir al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., en la coordinación institucional de agenda, consecución de la información requerida para el desarrollo de las actividades inherentes al despacho orientadas al fortalecimiento de la gestión pública.	\$16.000.000 Mensualidades de \$6.400.000 y 15 días por \$3.200.000	2 meses +15 días
136-12	NORMA CONSTANZA OSORIO VILLA	Prestar sus servicios para fortalecer la gestión del Despacho del señor Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en el desarrollo de programas sociales en los que participe el Despacho, mediante la coordinación de las relaciones con las entidades públicas y/o privadas del orden Distrital y/o nacional, y establecer contacto con entidades y delegaciones nacionales e internacionales estatales o privadas para el apoyo técnico y financiero de dichos programas.	\$56.000.000 Mensualidades de \$8.000.000	7 meses

Fuente: Información suministrada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Elaboró: Equipo Auditor

“Credibilidad y confianza en el control”

2.3.1 CONTRATO No. 07 de 2012

2.3.1.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria

El presente contrato fue celebrado por la entidad contratante con base en el cumplimiento de requisitos de idoneidad y experiencia señalados en el artículo 82 del Decreto 2474 de 2008, modificado por el artículo 1º del Decreto 4266 de 2010; la contratista para demostrar su idoneidad y experiencia para el área de que se trata, esto es directamente con el objeto y obligaciones del contrato, aportó al contrato lo siguiente:

A folio 33, la misma contratista se certifica experiencia en labores administrativas, manejo y coordinación de personal, relaciones corporativas y asignación y seguimiento de agendas, en la empresa Bravo Osorio y Cia S en C., quedando por establecer si efectivamente esta compañía ha ejecutado actividades de su objeto comercial que evidencien las labores y experiencia certificada por la misma contratista.

A folio 34 del contrato 07 de 2012, la firma Interiorismo y Arquitectura, certifica que la señora Norma Constanza Osorio Villa, laboró en la supervisión de contratos para la empresa del ingeniero Javier Cuadros celebrados con TELETOLIMA, entre el año 1992 a 1994 y que para tales contratos la señora Norma Osorio cumplía funciones tales como: Manejo de personal, pago de nóminas, control de flujo de caja, compra de materiales, visita y control de obra, sin que se aporten los contratos de supervisión, la certificación no la expide quien contrató los servicios de la señora Norma Constanza Osorio, la certificación carece de fecha de expedición.

De las dos certificaciones se observa que la señora Norma Constanza Osorio, no demostró experiencia específica en interacción con el ciudadano y atención a la comunidad como requisito exigido en el perfil (folios 11 y 14² certificación expedida por la Subdirectora de Talento Humano y los Estudios Previos suscritos por la Directora de Gestión Corporativa de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.), para asistir al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en la coordinación institucional de agenda, consecución de la información requerida para el desarrollo de las actividades inherentes al despacho orientadas al fortalecimiento de la gestión pública.

²Folios 11 y 14 Original de la carpeta del contrato 007 de 2012

“Credibilidad y confianza en el control”

La contratista aportó título de técnico intermedio profesional en INGENIERIA TEXTIL, del Centro de Estudios Técnicos CENTEC, del Departamento del Valle del Cauca, no relacionado directamente con el objeto y desarrollo del contrato No.07 de 2012.

Se observa que la contratista no cumple con los requisitos de idoneidad y experiencia en el campo del objeto contratado; de otra parte los criterios del análisis del valor contratado fueron establecidos por la entidad contratante en los estudios previos (folio 15 del original del contrato 07 de 2012), justificados en el objeto del contrato, sus obligaciones así como el perfil y experiencia en el área del contratista condiciones y requisitos de idoneidad y experiencia que no están demostrados para el presente caso y que por consiguiente el valor de los honorarios pactados causan menoscabo al erario público.

Las características de las labores contratadas y ejecutadas son inherentes a funciones previstas en el Manual Específico de Funciones y de Competencias laborales para los empleados de la planta de personal de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Resolución 159 de 2008, cargos asignados al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., que contienen funciones tales como la de llevar la agenda diaria del Jefe, con confiabilidad y confidencialidad, la asignación básica de estos cargos es de \$1.754.946, con diferencia ostensible con el valor mensual de los honorarios pactados en el contratos 007-12; de otra parte, las obligaciones de la contratista consistieron en realizar actividades de apoyo administrativo, asistenciales, operativas, logísticas y complementarias, que pueden ser ejecutadas o desarrolladas por personal de planta de acuerdo con el Manual de Funciones y la planta global de cargos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Se observa que la entidad contratante no verificó la idoneidad y experiencia certificada y aportada por la contratista, a contrarium sensu, admite y enmarca el perfil a las condiciones determinadas especialmente para el caso.

Los hechos evidenciados vulneran los artículos 209, incurso en lo previsto en el 6º de la constitución política de Colombia; artículos 3º, 23, numerales 1º, 2º, 3º del artículo 26, párrafo tercero del artículo 40 de la ley 80 de 1993; artículo 82 Decreto 2474 de 2008, modificado por el 4266 de 2010; presunta transgresión a los numerales 1º de los artículos 34 y 35, de la Ley 734 de 2002, parágrafo primero del artículo 84 de la ley 1474 de 2011, incumplimiento a la Resolución 428 de

“Credibilidad y confianza en el control”

2010, *“Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”*, incurso en lo previsto por el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 deviniendo en **detrimento o menoscabo al erario público en cuantía de \$ 16.000.000.**

Valoración Respuesta: La entidad en su respuesta reitera que la idoneidad y experiencia requerida para la ejecución de este contrato está directamente relacionada con el objeto del mismo, hecho que para este Organismo de Control Fiscal no se cumple, la contratista es ingeniera textil con algunos cursos de contabilidad del año 1982, la experiencia aportada al contrato esta relacionada como Gerente General en labores administrativas de su empresa Bravo Osorio y como supervisora de trabajos de Interiorismo y Arquitectura en actividades administrativas, sin que se demuestren actividades de interacción con el ciudadano y atención a la ciudadanía tal como así lo exigen los estudios previos numeral 3. PERFIL, para el presente contrato de prestación de servicios.

La entidad contratante no verificó la idoneidad y experiencia certificada y aportada por la contratista, a contrarium sensu, admite y enmarca el perfil a las condiciones determinadas especialmente para el caso, este Organismo de Control Fiscal dará traslado a la entidad disciplinaria correspondiente para lo de su competencia.

Se evidencia igualmente, que el valor de honorarios fijados por la entidad para la contratista no guarda relación de proporcionalidad con su idoneidad y experiencia, mediante Ordenes de Pago número 238 de marzo 1º de 2012, le giraron \$5.463.124, Orden Pago No. 364 de marzo 26 de 2012 \$5.463.124 y por Orden de Pago No. 512 de abril 26 de 2012, la suma de \$3.040.112, mientras que dentro del Manual Específico de Funciones y de Competencias laborales para los empleados de la planta de personal de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Resolución 159 de 2008, cargos asignados al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., que contienen funciones tales como la de llevar la agenda diaria del Jefe, con confiabilidad y confidencialidad, la asignación básica de estos cargos es de \$1.754.946, con diferencia ostensible con el valor mensual de los honorarios pactados y pagados en el contrato 007-12. Lo valores pagados por el presente contrato de prestación de servicios, **se confirman como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria**, por lo tanto deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

“Credibilidad y confianza en el control”

2.3.2 CONTRATO No. 136 de 2012

2.3.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria

El objeto de este nuevo contrato incluye el fortalecimiento de la gestión del Despacho, en el desarrollo de programas sociales para coordinar las relaciones con entidades públicas y privadas distritales y nacionales, contactos con entidades y delegaciones nacionales e internacionales estatales o privadas para el apoyo técnico financiero de dichos programas.

Los asuntos y servicios contratados se evidencian igualmente, en funciones previstas en el Manual Específico de Funciones y de Competencias laborales para los empleados de la planta de personal de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Resolución 159 de 2008, en cabeza de dependencias tales como la Subdirección de Asuntos Internacionales, oficina de Protocolo, entre otras, en la cual se exigen conocimientos esenciales en manejo relaciones internacionales, cooperación internacional, políticas públicas, relaciones públicas, dominio de idiomas inglés y/o francés, herramientas informáticas, entre otros, para profesionales con título de formación universitaria en Gobierno y relaciones Internacionales, Derecho o Ciencias Políticas, Economía, administración de empresas. Por consiguiente, las actividades que se ejecutan en el contrato 136 de 2012, son funciones de dependencias de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., con personal asignado a la planta global que están en suficiente capacidad de desarrollar el objeto y las obligaciones que la entidad contrató, los recursos destinados y pagados por este concepto devienen en detrimento al erario público.

Se observa igualmente, que el perfil de la contratista no esta relacionado con el objeto a contratar de acuerdo con su formación académica título técnico intermedio en Ingeniería Textil.

Existen diferencias en el tiempo total de experiencia registrado en el formato Único de Hoja de Vida, por la contratista, para el contrato No. 07 de 2012, donde señala una experiencia de seis (6) años y diez (10) meses exclusivamente en el sector privado (folio 21 Contrato 07 de 2012). Y para el contrato 136 de 2012, en el Formato Único de Hoja de Vida registró una experiencia en el sector privado de 12 años; y como servidor público presenta una experiencia de 3 años y 2.5 meses (folio 15 Contrato 136 de 2012).

El valor de los honorarios mensuales para el nuevo contrato se fijo en cuantía de \$8.000.000, con una diferencia de mayor valor con respecto al contrato 007 de

“Credibilidad y confianza en el control”

2012, de \$1.600.000, sin que el perfil este relacionado con el objeto a ejecutar ni se haya demostrado la idoneidad y experiencia, el contrato fue liquidado el 23 de julio de 2012, por mutuo acuerdo por expresa solicitud de la contratista, por consiguiente se evidencia detrimento al patrimonio del erario público en cuantía de \$21.599.999, valores cancelados a la contratista.

Los hechos evidenciados vulneran los artículos 209, incurso en lo previsto en el 6º de la constitución política de Colombia; artículos 3º, 23, numerales 1º, 2º, 3º del artículo 26, párrafo tercero del artículo 40 de la ley 80 de 1993; presunta transgresión a los numerales 1º de los artículos 34 y 35, de la Ley 734 de 2002, párrafo primero del artículo 84 de la ley 1474 de 2011, incumplimiento a la Resolución 428 de 2010, *“Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”*, incurso en lo previsto por el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, **deviniendo un detrimento o menoscabo al erario público en cuantía de \$ 21.599.999.**

Valoración Respuesta: El objeto del contrato 136 de 2012, celebrado por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., con la señora Norma Constanza Osorio Villa, son funciones contenidas en el Manual Especifico de Funciones y de Competencias laborales para los empleados de la planta de personal de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Resolución 159 de 2008, en cabeza de dependencias tales como la Subdirección de Asuntos Internacionales, oficina de Protocolo; por consiguiente, las actividades que se ejecutaron en el contrato 136 de 2012, son funciones desarrolladas en las dependencias de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., con personal asignado a la planta global.

De otra parte, el contrato lo suscribió la entidad el 30 de abril de 2012, en vigencia de la Resolución No. 200 de abril 27 de 2012, *“Por la cual se definen los parámetros y criterios objetivos para fijar los honorarios de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión que celebre con personas naturales la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”* Hecho que debió ajustarse desde los estudios previos para la exigencia de la experiencia mínima y la descripción del PERFIL a contratar para una persona natural con título de técnico Intermedio profesional, de lo que se observa que las condiciones y características del perfil fueron enmarcadas y previstas especialmente para el caso. La experiencia, formación academia e idoneidad de la contratista no están relacionadas directamente con el objeto a contratar, este Organismo de Control Fiscal, dará traslado a la entidad disciplinaria correspondiente para lo de su

“Credibilidad y confianza en el control”

competencia.

Las irregularidades evidenciadas en la auditoria **se confirman como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria** y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

2.4. –Contrato 011 de 2012

2.4.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presuntamente disciplinario

La Secretaría General de la Alcaldía mayor de Bogotá D.C., celebró contrato de prestación de servicios **011 de 2012 con Ana Teresa Bernal Montañez**, con el siguiente objeto: “...Asesorar al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., en la elaboración de lineamientos para la formulación de la política pública de reparación integral de las víctimas del conflicto armado, la paz y la reconciliación...”

Para acreditar experiencia aportó los siguientes documentos:

El Coordinador Administrativo y Financiero de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, certifica el 21 de octubre de 2011, que la Contratista que presta sus servicios **como comisionada** en representación de la sociedad civil en dicha comisión, **desde octubre de 2005 a junio de 2012, con una asignación mensual de \$12’362.120 para la vigencia 2011.**

Aporta los siguientes contratos con la Agencia para la Acción social y la Cooperación Internacional –**ACCIÓN SOCIAL:**

“Credibilidad y confianza en el control”

**CUADRO 3
RELACION DE CONTRATOS**

No. contrato	Valor \$	Pagos mensuales	IVA	PLAZO
1168 del 1-02- 2011, Objeto: “... prestar sus servicios profesionales, en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para participar en calidad de Comisionada Representante de la Sociedad Civil, velar por el estudio y propuesta de políticas públicas que contribuyan a la reparación integral de las víctimas y encaucen al país por el proceso de reconciliación...” (negrita fuera texto)	74'172.720	10'657.000	1'705.120	6 meses
1539 del 3-08-11, Objeto: “...”... prestar sus servicios profesionales, en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para participar en calidad de Comisionada Representante de la Sociedad Civil, velar por el estudio y propuesta de políticas públicas que contribuyan a la reparación integral de las víctimas y encaucen al país por el proceso de reconciliación...” (negrita fuera texto)	61'810.600	10'657.000	1'705.120	5 meses
Total				135'983.320

Fuente: Información suministrada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Elaboró: Equipo Auditor

Igualmente, reposa certificación del **coordinador Financiero de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación** del momento, expedida el 11 de febrero de 2010, en la que se indica que presta sus servicios mediante un contrato de prestación de servicios desde el **2 de enero de 2009 a noviembre 2010** y percibe **honorarios mensuales por valor de \$9'000.000 (valor contrato \$207.000.000/ 23 meses)**, cuyo objeto es: “...prestar los servicios profesionales con plena autonomía técnica y administrativa, en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación para participar en calidad de Comisionada representante de la Sociedad Civil, **velar por el estudio y propuesta de políticas públicas que contribuyan a la Reparación Integral de las víctimas** y encaucen el país por el proceso de Reconciliación...”

Así mismo, aporta certificación de la IOM-Organización Internacional para las Migraciones, que devengó por concepto de honorarios **\$108.000.000 desde el 1º de enero a 31 de diciembre de 2006.**

“Credibilidad y confianza en el control”

Como se observa, desde octubre de 2005 a junio de 2012, ha percibido honorarios por parte de la **Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación**, adicionales a contratos suscritos con la misma, a través de la **fiduciaria de occidente y de la Agencia para la Acción social y la Cooperación Internacional ACCIÓN SOCIAL**, cuyos **objetos contractuales** corresponden entre otros a “... *velar por el estudio y propuesta de políticas públicas que contribuyan a la Reparación Integral de las víctimas y encaucen el país por el proceso de Reconciliación*, similar al del contrato suscrito por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Es decir, que hace más de 7 años viene realizando la misma labor y recibiendo remuneración por la misma actividad, de diferentes entidades del estado, agencias, organismos y fundaciones en el marco de la formulación de políticas públicas para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

En la **vigencia 2011**, percibió un promedio anual por concepto de honorarios de **\$284'328.760**, y mensual de **\$23'694.063**, conforme a la información que reposa en la carpeta del contrato y sin conocer si existen otros.

Para lo corrido de la **vigencia 2012**, continuaba prestando sus servicios a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., mediante el contrato 011 de 2012, con honorarios mensuales \$15'.000.000.

Sí simultáneamente se está vinculado a través de varios contratos de prestación de servicio, se debe preguntar **¿en qué tiempo se realiza las asesorías encomendadas o si es el mismo trabajo el qué se ejecuta en todos?**

Así, se tiene que no se compadece con la realidad del país, que los recursos públicos que en esencia están destinados a las víctimas del conflicto armado, terminen siendo invertidos en contratos de prestación de servicios, que se apartan de la filosofía de las normas y se obtenga por parte de algunas personas provecho a expensas de las víctimas y éstas sólo reciban un mínimo de él.

Igualmente, la política pública al respecto es una sola, por tanto se deben retomar por las autoridades territoriales las fijadas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, a fin de racionalizar el gasto público, puesto que en el caso de Bogotá, se contrató a la misma persona que ha realizado dicha labor en la Comisión antes mencionada, máxime si se tiene en cuenta que los contratitas no

“Credibilidad y confianza en el control”

son propietarios de los resultados obtenidos con ocasión de la ejecución del contrato de prestación de servicios.

De otra parte, en los estudios previos se establece como perfil: “... **título de técnico profesional o universitario en cualquier área del conocimiento relacionado con las ciencias humanas o sociales; con experiencia superior a diez (10) años, en actividades relacionadas con procesos para reparación integral de las víctimas o apoyo a personas para la reincursión social, o apoyo a desplazados y población vulnerable, o como representante de la sociedad civil, o de organizaciones internacionales o del gobierno, en procesos de paz y reconciliación...**” (negrita fuera de texto).

La entidad certifica que es idónea por contar con el título profesional en Comercio Internacional, Negocios Internacionales y Finanzas- HONORIS CAUSA y cuenta con experiencia en la elaboración de lineamientos para la formulación de la política pública de Reparación Integral de las víctimas del conflicto armado, la paz y la reconciliación.

Analizando el tema de la Idoneidad, es necesario tener en cuenta que los estudios son el **conocimiento académico** adquirido en instituciones públicas o privadas reconocidas por el gobierno nacional, un título honoris causa, no es el resultado de una formación académica sino un reconocimiento, entonces si la idoneidad se predica de los estudios y la experiencia los conocimientos adquiridos en desarrollo de dicha profesión “Técnico Profesional en Comercio Internacional, Negocios Internacionales y Finanzas, **tenemos que la contratista no reúne los requisitos exigidos en el estudio de conveniencia.**

El Distrito Capital, durante los últimos años, ha reglamentado los honorarios de los contratistas de prestación de servicios, estableciendo unos valores con base en la idoneidad y experiencia, tanto a nivel de profesionales, técnicos o tecnólogos y asistenciales u operativos, donde el máximo valor fijado para un técnico o tecnólogo a partir de abril de 2012, corresponde a \$3'500.000, sin IVA.

Es por tanto, desproporcional la diferencia de dichos honorarios con los fijados en el estudio de conveniencia y en el contrato objeto del presente estudio, que raya en el desconocimiento presuntamente del principio de igualdad y economía, si se tiene en cuenta que recibe otras remuneraciones por la realización de la misma actividad.

Entonces, se tiene que la determinación de los honorarios de los contratistas de prestación de servicios, está ligado a la necesidad que se quiere suplir por la

“Credibilidad y confianza en el control”

entidad en desarrollo de una política pública y al perfil requerido, para desempeñar una actividad de tipo misional, como es el del presente caso, que exigen académicamente un desarrollo y una formación teórico y práctica en una disciplina que le otorgue la idoneidad para prestar dicho servicio, requisito (título) sinequ岸um y definitorio de la naturaleza del objeto contratado, que no puede ser adquirida mediante título Honoris Causa, requisitos de la esencia del contrato de prestación de servicios.

Del origen mismo de dicha contratación que no es otro, que el estudio de necesidades, justificación y conveniencia para las actividades contratadas y establecidas en las obligaciones, como del valor del mismo, se infiere que tienen como sustento básico el estudio y experiencia de un profesional técnico, por ello dicha contratación pudo haber generado un daño al patrimonio del distrito, en cuantía aproximada de **\$74'000.000**, (5 pagos mensuales efectuados a la contratista), toda vez, que para el desempeño y cumplimiento del objeto y obligaciones pactadas se requiere de una persona calificada con título de tecnólogo, requisitos no ostentados por la contratista y a pesar de ello, le pagaron honorarios como si los tuviera, pudiendo estar inmerso en lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

Igualmente, las supuestas irregularidades pueden dar lugar a lo dispuesto en el numeral 2o. del artículo 26 de la Ley 80 de 1993: “...*Del Principio de Responsabilidad: “... Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas...” y del Artículo 51º- ibídem- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”.*

Valoración de la respuesta: Este ente de control en nada cuestiona la facultad que tiene para contratar la entidad y mucho menos en tratándose de las modalidades señaladas por la Ley, como es la directa.

Le asiste razón a la administración cuando afirma en su respuesta que los contratos de prestación de servicio deben ser suscritos con personas idóneas, con experiencia, porque es de la esencia misma de estos contratos.

Pero no respecto a lo que afirma en relación con la idoneidad, puesto que en materia profesional no corresponde a la señalada por el artículo 1º del Decreto

“Credibilidad y confianza en el control”

777 de 1992, modificado por el artículo 1º del Decreto 1403 de 1996, como lo pretende hacer valer la entidad, ya que ella, corresponde a la **capacidad técnica y administrativa** de las personas jurídicas sin ánimo de lucro y no de actividades de tipo intelectual, que son las que se realizan en el objeto contratado y autorizadas en las normas contractuales vigentes para el momento, en relación con el contrato de prestación de servicios.

Además, dicho Decreto, corresponde a la reglamentación de la facultad otorgada por la Constitución Política de Colombia, en su artículo 355, en relación con los contratos que se pueden suscribir con personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, no pudiéndose aplicar por analogía toda vez, que las personas jurídicas no realizan actividades de tipo intelectual, son ficciones jurídicas.

Así mismo, la definición del diccionario de la Lengua Española, no puede ser considerada, puesto que se trata de la idoneidad en los contratos de prestación de servicio, la cual en materia profesional se predica de los conocimientos **académicos** y **la experiencia**, la adquirida en el ejercicio de las actividades propias de la profesión, contada a partir de la culminación y aprobación de todas las materias que corresponden al pènsum académico de la correspondiente formación profesional, tecnológica o técnica profesional.

De otro lado, es la misma entidad la que define los requisitos requeridos para la suscripción de dicho contrato, definiendo la exigencia del título de técnico profesional, requisitos que no se reúnen por la contratista.

Entonces, ¿con qué criterios se definen elevados honorarios a una contratista que no tiene formación académica y cuáles los de la tabla de honorarios de los demás contratistas de prestación de servicios profesionales que si la tienen ?. Por que es evidente la desproporcionalidad económica y exigencia de requisitos, entre uno y otros.

También, es necesario establecer que los recursos públicos destinados para la ejecución de dicha política pública deben llegar a sus destinatarios, que no son otros que las víctimas del conflicto y no desviarse en contratos de prestación de servicios.

Por las razones expuestas como, lo indicado en el hallazgo, **se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria** y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

“Credibilidad y confianza en el control”

**3. ANEXO
3.1. CUADRO DE HALLAZGOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	5	-	2.1, 2.3.1.1 2.4.1 2.2.1 2.3.2.1
CON INCIDENCIA FISCAL	5	167.579.999	2.1, 2.3.1.1 2.2.1 2.3.2.1 2.4.1
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	5	-	2.1, 2.3.1.1 2.2.1 2.3.2.1 2.4.1
CON INCIDENCIA PENAL	-	-	-

Nota: Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoria; es decir, incluye fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos