

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

INFORME DE VISITA FISCAL
CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

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

VIGENCIA 2014

ELABORADO POR: Nohemy González Cardozo
Edna Ruth Ovalle Suaza

APROBADO POR: Patricia Benítez Peñalosa

JUNIO 13 DE 2014

TABAL DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS	6
3. ANEXO No. 1 HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	12

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctora

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ

Secretaría General

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Ciudad.-

Asunto: Carta de Conclusiones.

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, vigencia 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la suscripción de contratos de prestación de servicios.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias documentos que soportan la contratación de prestación de servicios y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., determinó que la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá durante el mes de enero suscribió doscientos treinta y cinco (235) contratos, por valor de \$13.320.8 millones, de los cuales doscientos treinta y tres (233) son de prestación de servicios por valor de \$13.210.7 millones. Se tomó como muestra veinte (20) contratos por valor de \$2.971.243.760. Se realizó una evaluación del comportamiento de la contratación en las últimas tres (3) vigencias y se determinó que: Para la vigencia 2011, la Secretaría General suscribió 513 contratos, por valor de \$41.487.5 millones, de los cuales 196, corresponden a prestación de servicios y 19 para asesorar al Alcalde en varias temáticas; durante la Vigencia 2012, la Secretaría General suscribió 544 contratos, por valor de \$36.197.6 millones, de los cuales 275, corresponden a prestación de servicios y 19 para asesorar al Alcalde en varias temáticas y para la vigencia 2013, la Secretaría suscribió 543 contratos por valor de \$131.041.9 millones, de los cuales 177, corresponden a prestación de servicios y 11, para asesorar al Alcalde en diferentes temáticas.

Igualmente se realizó un comparativo de todas y cada una de las obligaciones específicas de los veinte (20) contratistas, con el fin de determinar duplicidad de las mismas, evidenciándose que son diferentes y algunas actividades se comparten en temas específicos sin que ello signifique que son iguales, sus objetos u obligaciones. Finalmente se realizó la consulta en la base de datos del SIPROJ, para determinar el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, encontrándolas ajustadas a los objetos contractuales y a las obligaciones específicas con que debían cumplir.

El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Como resultado de la visita fiscal, respecto a la muestra de los Contratos de Prestación de Servicio y de sus respectivos soportes, se advierte que la entidad realizó la gestión respectiva, dando aplicación a los principios de la contratación en su etapa previa, no sin antes advertir que los mismos están en ejecución, encontrándose los reportes de las actividades correspondientes a sus obligaciones específicas de cada uno de los contratistas hasta el momento de su ejecución.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Las observaciones detectadas forman parte del presente informe y están debidamente soportados; se configuraron cuatro (4) observaciones administrativas, de las cuales dos (2), tienen presunta incidencia disciplinaria.

Atentamente,

PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA
Director Técnico Sectorial

2. RESULTADOS OBTENIDOS

De la presente visita fiscal realizada a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el fin de evaluar los contratos de prestación de servicios Nos. 45, 80, 82, 88, 91, 109, 140, 146, 152, 157, 160, 163, 178, 179, 184, 202, 209, 210, 215 y 216, se pudo establecer situaciones irregulares que dieron lugar a la constitución de las presentes observaciones:

2.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, suscribió los siguientes contratos que se relacionan en cada uno de los casos dentro de los cuales se pactó en la modificación No. 1 y en Clausula Tercera contractual como forma de pago: *“...LA SECRETARIA GENERAL pagará al contratista el valor del contrato previa radicación de la factura o el documento equivalente, acompañada de la certificación expedida por el supervisor en el cual se indique el recibo a satisfacción de los servicios brindados y soporte del pago de sus obligaciones a los sistemas de salud, riesgos laborales y pensiones mediante pagos mensuales vencidos...”*.

Dentro de la evaluación se estableció irregularidades en su cumplimiento que dan lugar a la presente observación como se describen a continuación:

Caso 1: En los contratos Nos. 80, 82, 109, 160, 178 y 209, se evidenció que los servicios prestados durante el mes de enero, febrero y marzo fueron cancelados en abril y mayo.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta dada por la Entidad, en razón a que si bien es cierto los supervisores deben controlar y revisar la ejecución de los contratos, también lo es, que el clausulado del contrato, así como lo establecido en los estudios previos, es ley para las partes y se debe cumplir, igualmente se está hablando de obligaciones que debían ser cumplidas en el mes de enero y febrero, que hasta abril y mayo se están pagando, es decir, dos y tres meses después, por lo anterior este hallazgo con el presente caso, deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Caso 2: En los contratos Nos. 80, 82, 88, 91, 109, 157, 160, 178 y 209, se evidenció que las certificaciones de cumplimiento expedidas por los supervisores de los contratos no se realizaron en forma oportuna.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Análisis de la Respuesta: Se acepta parcialmente la respuesta dada por la Secretaría General, en lo relacionado con el contrato de prestación de servicios No. 88, en los demás contratos se encontró la irregularidad, en el sentido que se estableció en el clausulado del contrato que las certificaciones de cumplimiento se debían expedir por el supervisor tres (3) días antes de terminarse el mes y en estos contratos no se realizó oportunamente. Por lo anterior este hallazgo con el presente caso deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Caso 3: En los contratos Nos. 82 y 157, no se evidenció la afiliación a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y para el contrato No. 80 esta se realizó el 5 de mayo de 2014, cuatro meses después de haber suscrito el contrato y para el contrato 88 se realizó el 18 de febrero de 2014, es decir, 25 días después de suscrito el mismo.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta dada por la administración, en razón a que solo fue allegado un documento de afiliación, el cual tiene fecha de radicación mayo 23 de 2014, y corresponde al contrato de prestación de servicios No. 82, al cual se dio inicio el 21 de enero de 2014, es decir la afiliación a la ARL se realizó cuatro (4) meses después, por lo anterior el hallazgo con este caso se mantiene y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Caso 4: En los contratos Nos. 80, 91, 160, 178, 184 y 209, no se evidenciaron las facturas o cuentas de cobro que debía remitir el contratista como requisito para el pago, igualmente para el contrato No. 109, no se evidenció la certificación de cumplimiento expedida por el supervisor para el tercer pago y para el contrato 209 las certificaciones de cumplimiento del mes de marzo y abril.

Análisis de la Respuesta: Se acepta parcialmente la respuesta dada por la Secretaría General, en el sentido que si bien es cierto, los responsables que pertenecen al régimen simplificado se encuentran exonerados de facturación también lo es que puedan expedir facturas voluntariamente, máxime si se estableció en los estudios previos y en el clausulado del contrato como uno de los requisitos para el pago respectivo. Igualmente en algunas órdenes de pago se relacionan facturas soportes para pago y las mismas no se evidenciaron en las carpetas como por ejemplo las No. 18, 19 y 20 del contrato No. 80. En lo relacionado con las certificaciones de cumplimiento la administración no contestó nada al respecto. Por lo anterior el hallazgo con el presente caso se mantiene y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Caso 5: En el contrato No. 82, se evidenció que en el Anexo No. 4 del informe de ejecución contractual, correspondiente al período del 24 de enero al 28 de febrero de 2014, el contratista incluye como soporte del informe un documento con fecha 9 de mayo de 2014.

Análisis de la Respuesta: La Secretaría General acepta el error cometido por el contratista, por lo anterior el hallazgo con el presente caso deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Caso 6: En el contrato No. 109, no obstante se estableció que se cancelaría por los días en que se prestó el servicio en el mes de inicio, igual con los días de prestación de servicios en el último mes, situación que no se dio en estos contratos en razón a que se evidenció que las certificaciones de cumplimiento fueron realizadas por el período comprendido del 24 de enero al 23 de febrero y del 24 de febrero al 23 de marzo de 2014, igual situación se presentó en el contrato No. 160, que se canceló por el período comprendido del 12 de febrero al 11 de marzo y del 12 de marzo al 11 de abril de 2014.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta dada por la administración, por cuanto en la Cláusula Tercera, Forma de Pago, Parágrafo Primerose estableció que se cancelaría por los días en que se prestó el servicio en el mes de inicio igual con los días de prestación de servicios en el último mes. Situación que no se dio, en estos dos contratos, en razón a que se podría haber pagado los días de enero con el mes de febrero, como se ha realizado en otros contratos.

Caso 7: En los contrato 210 y 215 de 2014, no obstante haber presentado los informes y las facturas correspondientes a su ejecución no se evidenció la orden de pago respectiva. Igualmente el contrato No. 202 no registra ningún pago a pesar de haber iniciado su ejecución en el mes de marzo y reportar actividades.

Análisis de la Respuesta: Se acepta la respuesta dada por la administración por cuanto fueron allegadas las copias de los documentos respectivos que no se evidenciaron en las carpetas de los contratos 210 y 215. Por lo anterior este caso se retira del presente hallazgo.

Lo anterior incumpliendo lo establecido en los estudios previos, en los parágrafos primero y tercero de la Cláusula Tercera: Forma de Pago del contrato y en la Modificación No. 1 del contrato, que establecía que se pagaba proporcional por los días trabajados el primer mes y el último y los demás meses completos y no como se ha venido realizando. Igualmente los literales c), d) e) y f) del artículo 2

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

de la Ley 87 de 1993, así como inobservancia de la Ley 1562 de 2012, que establece que *“Las personas contratadas por prestación de servicios, deberán estar afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales, cuando la duración de este contrato sea superior a 1 mes”*.

Ocasionado por la omisión en la aplicación de las normas, como por falta de controles y seguimiento en la supervisión de los contratos, por quien ejerce dicha función, generando como consecuencia que se realicen pagos sin el lleno de los requisitos exigidos para el mismo; que no se pueda determinar el cumplimiento real de las metas de los proyectos que afectan esta contratación; riesgos laborales que la entidad debe asumir por lo que no cuenta con la afiliación respectiva; que se estén cancelando actividades que no se han realizado, o que se certifiquen las mismas actividades en varios períodos; en razón a que la documentación faltante es requisito para el pago de los contratos, afectando la programación presupuestal de la vigencia, que se ve reflejado en la evaluación al cumplimiento de los proyectos, programas y metas respectivas.

2.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

En los contratos No. 157 y 160, se evidenció irregularidades en la vigencia de la póliza de cumplimiento, teniendo en cuenta el plazo de ejecución y la fecha de inicio de los mismos.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 7, de la Resolución 442 de 2011, que establece: *“Corresponde al/la Subdirector/a de Contratación la aprobación de las garantías constituidas en favor de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en virtud de los contratos que suscriban el/la Alcalde/sa Mayor, el Secretario/a General y los/las delegatarios/as de las facultades contractuales previstas en esta Resolución...”*. Así como lo preceptuado en literales a), b) y e) del artículo 2, de la Ley 87 de 1993 y numerales 1, 2 y 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Igualmente el Artículo 23 de la ley 1150 de 2007, señala: *De los aportes al Sistema de Seguridad Social. El inciso segundo y el parágrafo 1° del artículo 41 de la Ley 80 quedarán así:*

*“Artículo 41.
(...)*

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

Parágrafo 1°. *El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.*

El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

Los hechos antes descritos dan lugar a la constitución de la presente observación, los cuales son ocasionados por los insuficientes controles por parte de los funcionarios de la Subdirección de Contratación, constituyéndose en un riesgo para la entidad en el evento de alguna reclamación por no estar las pólizas. Ajustadas a las vigencias respectivas.

Análisis de la Respuesta: Se acepta parcialmente la respuesta para el contrato No. 160 en razón a que remitieron la modificación a la póliza No. 12-44101098375. En lo relacionado con el contrato No. 157, la póliza que se evidenció en la carpeta tenía como vigencia del 24 de enero de 2014, hasta el 8 de julio de 2015, debiendo ir hasta el 15 de julio de 2015; con la respuesta a este hallazgo la Secretaría, remitió una modificación a la póliza la cual presenta como vigencia del 31 de enero de 2014, hasta el 15 de enero de 2015, debiendo ir hasta el 15 de julio de 2015, teniendo en cuenta el acta de inicio. Por lo anterior el hallazgo se mantiene para el contrato No. 57 y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

2.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO

En el contrato No. 184, el informe de ejecución contractual presentado por el contratista durante los meses de febrero marzo y abril, tiene como fecha de inicio 1 de febrero de 2014, cuando el acta de inicio fue firmada por el supervisor y el contratista el 3 de febrero de 2014, incumpliendo lo establecido en los literales d) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, ocasionado por la falta de controles de quien ejerce las funciones de supervisor, lo que trae como consecuencia que la información contenida en las carpetas de los contratos no sea veraz, y que se paguen y se certifiquen actividades que no se realizaron, desconociendo así lo

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

dispuesto en el artículo 84, de la Ley 1474 de 2011, sobre las obligaciones de los supervisores.

Análisis de la Respuesta: La Secretaría acepta el hallazgo por lo tanto este deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

2.4 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

Contrato de Prestación de Servicios 179 de 2014.

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, suscribió con Josep Canals Molina contrato de prestación de servicios con el siguiente objeto: *Asesorar al Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. en el fortalecimiento de la gestión pública en temas transversales relacionados con políticas de urbanismo con ambiente sostenible y gestión del riesgo, así como estrategias de planificación urbana estableciendo la relación entre modelos internacionales y la realidad aplicable a Bogotá. Con un plazo de 11 meses y por valor de \$216.210.610.*

Una vez evaluado el mismo, se estableció la falta de la visa temporal exigida en el artículo 7 del Decreto 0834 del 24 de abril de 2013, el cual establece “ *la Visa temporal: TP-4. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional en virtud de una vinculación laboral o contratación de prestación de servicios con persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o a grupos artísticos, deportivos o culturales que ingresen al territorio nacional con el propósito de brindar espectáculo público. En el presente caso la vigencia de la visa será igual a la duración del contrato de trabajo o contrato de prestación de servicios sin que exceda de tres (3) años. Esta visa podrá tener múltiples entradas. Esta clase de visa se expedirá sin perjuicio de los requisitos legales establecidos para el ejercicio de cada profesión u oficio en el Territorio nacional. ..*”

Así mismo, dentro de los documentos pre y contractuales de la carpeta del contrato reposa la cédula de extranjería No. 411998, expedida el 18 de diciembre de 2012, pero para la fecha de suscripción del contrato se encontraba vencida, el 26 de diciembre de 2013.

De igual manera, en el contrato 022 de 2013, reposa copia de la visa temporal expedida el 18 de diciembre y vencimiento el 26 de diciembre de 2013.

Al respecto el Artículo 33 ibídem, señala que ésta “*cumple única y exclusivamente fines de identificación de los extranjeros en el territorio nacional y su utilización deberá estar acorde con la visa otorgada al extranjero.*”

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Con base en el Registro de Extranjeros, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, expedirá a los extranjeros un documento de identidad, denominado Cédula de Extranjería...”

Al no existir la visa temporal de trabajo antes indicada y vencida la cédula de extranjería se desconoció por parte de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la obligación contenida en el Artículo 40 del Decreto 834 de 2013: “... *Toda persona, natural o jurídica que vincule, contrate, emplee o admita un extranjero mediante cualquier modalidad, en especial, relación laboral, cooperativa o civil que genere un beneficio, deberá exigirle la presentación de la visa que le permita desarrollar la actividad, ocupación u oficio declarado en la solicitud de la visa. Así mismo, deberá solicitarle al extranjero la presentación de la Cédula de Extranjería cuando se esté en la obligación de tramitarla en cumplimiento de los requisitos migratorios (visas con vigencia superior a tres (3) meses con excepción de los titulares de Visa Preferencial, titulares de Visa de Negocios NE-1 que permanezcan por término inferior a tres (3) meses dentro del territorio nacional, titulares y beneficiarios de Visas de Negocios NE-2 y NE-4 que permanezcan por término inferior a tres (3) meses dentro del territorio nacional, titulares de las Visas TP-11 y TP-12).*

En el caso de presentarse una desvinculación antes del término previsto en la relación laboral, cooperativa o civil, que genere beneficio, deberá informar por escrito o por los medios electrónicos establecidos para tal fin a la Unidad Administrativa Especial Hoja número 21 Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia Migración Colombia acerca de dicha terminación en un término de hasta quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho.

Toda persona natural o jurídica que vincule, contrate, emplee o admita un extranjero mediante cualquier modalidad, en especial, relación laboral, cooperativa o civil que genere un beneficio, deberá suministrar la información...”

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá suscribió un contrato presuntamente sin el lleno de los requisitos exigidos para el evento, por desconocer las normas que regulan la vinculación de personal extranjero, como deficiencia en los estudios previos, generando una posible irregularidad por deficiencias de control por su omisión, que dan lugar a la observación con presunta incidencia disciplinaria como la define el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: “... Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley. (Resaltado fuera de texto).

Análisis de la Respuesta: Se acepta la respuesta dada por la Secretaría General por cuanto allegaron copia de la visa temporal de trabajo, por lo tanto se retira este hallazgo.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

3. ANEXO

3.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
1. ADMINISTRATIVOS	3	NA	2.1	2.2	2.3
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	2.2		
3. PENALES		N.A.			
4. FISCALES					
• Contratación Obra Pública					
• Contratación					
• Prestación de Servicio Contratación					
• Suministros					
• Consultoría y otros					
• Gestión Ambiental					
• Estados Financieros					
• Pago Intereses Sentencias					
TOTALES	3				

NA: No aplica.