

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME VISITA DE CONTROL FISCAL

CODIGO 600

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTA

VIGENCIA: 2016

Elaboró: *ANDREA DEL PILAR CARDENAS ROMERO*
Gerente 039 – 01
DIANA CATERINE MARTINEZ RIVEROS
Profesional Universitario 219 – 03
ROOSEVET ALAGUNA CORREAL
Profesional Universitario 219 – 03
GERMÁN FRANCISCO PARDO SALCEDO
Profesional Especializado 222 – 07

Aprobó: *JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO*
Director (EF)

Enero 29 de 2016

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA.....	6
3. RESULTADOS OBTENIDOS	7
4. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	14

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
Sandra Patricia Borráez Gaona
Gerente
Fondo De Vigilancia y Seguridad 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 de control fiscal a la entidad Fondo de Vigilancia y Seguridad De Bogotá con el objeto de evaluar a fin de determinar si los recursos económicos, físicos, tecnológicos y humanos invertidos fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un Informe de Visita de Control Fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, atendiendo políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría; de manera tal que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen de los documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado, la recolección de evidencias 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 DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la Visita de Control Fiscal adelantada, conceptúa que la gestión frente al contrato evaluado, no cumple con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Adicionalmente, se observaron

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

deficiencias en la planeación que incide negativamente en la ejecución contractual. Por otro lado, se evidenciaron fallas en el control documental y archivístico, así como en el Sistema de Control Fiscal Interno.

Teniendo en cuenta que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá no presentó respuesta al informe preliminar dentro de los términos otorgados por la Dirección Sector Gobierno de la Contraloría de Bogotá D.C. acordes con lo establecido en el *“Procedimiento Para Adelantar Auditoría De Desempeño Código documento: PVCGF-27 Versión: 6.0”*, adoptado mediante Resolución Reglamentaria No. 037 de 2015, se ratifican las observaciones como hallazgos, los cuales deben hacer parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad y adicionalmente serán trasladados a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en Resolución Reglamentaria 069 de 2015 – *“Por la cual se actualiza el trámite del Plan de Mejoramiento que presentan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría de Bogotá D.C., se adopta el procedimiento interno y se dictan otras disposiciones”* cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

Atentamente,



JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO
Director (EF) Sector Gobierno

Elaboró: Equipo Auditor
Revisó: Andrea Del Pilar Cárdenas Romero - Gerente 039 – 01

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Adelantar las actuaciones fiscales a que haya lugar respecto del contrato 285 de 2015, cuyo objeto es prestar los servicios para el fortalecimiento de acciones y herramientas tecnológicas de la entidad a través del levantamiento de la información requerida para la parametrización e implementación de seis (6) procedimientos misionales y gestión del cambio orientado al uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones por valor de \$ 1.559.988.000.

3. RESULTADOS OBTENIDOS

FICHA TECNICA CONTRATO 285 de 2015

CONTRATISTA:	CONTROL ONLINE S.A.S
PROCESO DE SELECCIÓN:	Contratación Directa
FECHA DE SUSCRIPCIÓN:	20 de Marzo de 2015
FECHA DE INICIO:	30 de Marzo de 2015
PLAZO DEL CONTRATO:	8 Meses
FECHA DE TERMINACIÓN:	29 de Noviembre de 2015
CUANTÍA:	\$ 1.559.988.000.

OBJETO: *“Prestar los servicios para el fortalecimiento de acciones y herramientas tecnológicas de la entidad a través del levantamiento de la información requerida para la parametrización e implementación de seis (6) procedimientos misionales y gestión del cambio orientado al uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, en cumplimiento de los lineamientos de política de transformación de manual 3.1 de gobierno en línea, el cual establece las pautas para que la entidad automatice sus procedimientos internos e incorpore la política de cero papel.”*

3.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA AL CONTRATO No. 285 DE 2015. FALTA AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

Consultado el proceso de selección FVS-CD-285-2015 en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, adelantado previo a la suscripción del Contrato 285 de 2015, se logra verificar la extemporaneidad en la publicación de la *“Resolución que justifica contratación directa”*, como también la minuta contractual y otro sí aclaratorio, por cuanto, los documentos antes mencionados fueron publicados el día 2 de Junio de 2015, es decir, aproximadamente dos meses después de la suscripción de los actos administrativos mencionados. Adicionalmente se evidencia la ausencia de la publicación de los documentos contentivos de los estudios previos de dicho contrato, frente a los cuales se debe adelantar el mismo trámite.

La Carta Suprema en su artículo 209 ordena que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...).”* Adicionalmente, el Decreto 1510 de 2013 señala en su artículo 19 que *“la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

siguientes a su expedición (...)” así mismo, el artículo 75 especifica cuales procesos de contratación directa no requieren la publicidad de estudios y documentos previos.

Dadas las normas antes mencionadas, se logra verificar la presunta violación de los principios de moralidad administrativa, publicidad y transparencia por las omisiones antes descritas.

Así las cosas se incumple lo establecido en los artículos 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia; en los artículos 19 y 20 del Decreto 1510 de 2013; los artículos 23, 24, 50 y 51 de la Ley 80 de 1993; así como los literales a), b), c), d), e) y h) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA: Cumplido el término señalado en el oficio de traslado del informe preliminar, no se recibió respuesta por parte del sujeto de vigilancia y control fiscal.

3.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL Y PRESUNTA DISCIPLINARIA AL CONTRATO No. 285 DE 2015. FALTA A LOS PRINCIPIOS DE PLANEACION Y DE SELECCIÓN OBJETIVA E INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.

Como precedente a la suscripción de contrato en mención, se observa que en la *“Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer”* señalada en los estudios previos solo se hace mención al contrato de compraventa No. 865 de 2014 que tiene por objeto: *“Suministro de licenciamiento de uso del software de gestión documental para el Fondo de Vigilancia y Seguridad en el Distrito Capital FVS”* por medio del cual la entidad adquirió la licencia de uso vitalicia del software ControlDoc e igualmente se cita el Decreto 1151 de 2008, sin que se haga mención alguna de la necesidad real a satisfacer previa la suscripción del contrato 285 de 2015, objeto de análisis.

Este Órgano de Control advierte que en los estudios previos no se manifiesta explícitamente la necesidad que se pretendía satisfacer incluso se citan normas derogadas. Es así como se señala el Decreto 1151 de 2008 – *“por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia”*, Decreto derogado por el art. 12 del Decreto Nacional 2693 de 2012, que a su vez fue derogado por el art. 14 del Decreto Nacional 2573 de 2014 – *“Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

otras disposiciones.” El Decreto Nacional 2573 de 2014 manifiesta en su artículo 4 los principios y fundamentos de la Estrategia de Gobierno en Línea e incluye los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad consagrados en los artículos 209 de la Constitución Política, 3° de la Ley 489 de 1998 y 3° de la Ley 1437 de 2011. De igual manera recalca los principios de Estandarización, Interoperabilidad y Neutralidad Tecnológica, entre otros. Sin embargo, en el documento de estudios previos no se observa que se haya tenido en cuenta estos fundamentos que poseen elementos técnicos como modelos estándar de arquitectura, protocolos de intercambio de información, recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competentes e idóneos en la materia, todo con el fin de garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible.

Tampoco se evidencia dentro de los estudios previos, algún tipo de análisis o diagnóstico de la entidad para establecer los 6 procedimientos misionales objeto del contrato, actividad que debió adelantarse previa la suscripción del contrato, considerando que el FVS cuenta con 3 procesos misionales dentro de los cuales se manejan 7 procedimientos y que adicionalmente el FVS ya tenía sistematizado algunos de estos con el software SICAPITAL, la entidad por el contrario, solo hasta el 27 de Abril de 2015, mediante acta de reunión No. 4, funcionarios y directivos del FVS seleccionaron y priorizaron procedimientos, los cuales no están acordes con lo establecido en el objeto contractual, ya que de los seleccionados, algunos no son misionales y otros son procesos, lo que evidencia falta de planeación, gestión y control por parte del FVS.

Por otro lado, el FVS justifica el proceso de selección del contratista del contrato en mención a través de la Resolución No. 064 del 19 de marzo de 2015, señalando como causal de Contratación Directa la mencionada en el artículo 2 numeral 4 literal G de la Ley 1150 de 2007 en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 80 del Decreto Nacional 1510 de 2013 que señala los eventos en los cuales las entidades pueden optar por dicha modalidad disponiendo como oportunidad, cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, aunado a lo anterior, se justifica en el hecho de que el contratista certifica a través de la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de la Dirección Nacional de Derecho de Autor del Ministerio del Interior, que es la única empresa autorizada para desarrollar todo lo concerniente al Sistema De Gestión Documental CONTROL DOC, sin que la entidad desplegará acciones tendientes a establecer la veracidad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de la información consignada en dicha certificación (cotizaciones o estudios de mercado).

Es así como, mediante Acta de Control Fiscal de fecha 19 de Enero de 2016 practicada por el equipo auditor a uno de los supervisores del Contrato 285 de 2015, se evidenció que el software ControlDoc no tiene relación ni técnica ni funcional con los productos a desarrollar en el marco del Contrato 285 de 2015, por lo tanto son totalmente independientes. Confirmando con dicha declaración que no era obligatoria la contratación del bien o servicio con CONTROL ONLINE SAS, ya que existen otras empresas capacitadas y certificadas para prestar dicho servicio, lo que permite concluir como se mencionó anteriormente, que no se realizó el estudio de mercado con el fin de determinar la mejor opción para la entidad, lo anterior, en aras de los principios de la contratación estatal y selección objetiva, predicables de los procesos adelantados por las entidades estatales.

Situaciones que advierten, debilidades en la etapa precontractual, la cual debe adelantarse de manera responsable, originando así obstrucción en las actividades propias de la contratación, al no permitir a otras entidades participar libremente en un proceso de selección.

Con respecto al principio de selección objetiva, la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR, en radicación No, 19001-23-31-000-2002-01577-01 manifiesta: *“En efecto, en la contratación, ya sea de manera directa o a través de licitación o concurso públicos, la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y, especialmente, ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger el contratista al que se le adjudicará el contrato. Respecto a la contratación directa, en interpretación de la norma precitada, la Sala observa que con anterioridad a la suscripción del contrato, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores tales como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata.”*

De otro lado, la Ley 1150 de 2007, reglamenta el deber de selección objetiva, arguyendo que es la máxima expresión del principio de transparencia, al respecto el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente: *“(…) la selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esta elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones o términos de referencia, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública. (...)”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Ahora bien, el FVS mediante orden de pago No. 2350 del 17 de abril de 2015 canceló al contratista un primer pago por \$623'995.200, correspondiente al 40% del valor del contrato previa la entrega del cronograma plan de desarrollo de proyecto y comunicaciones como se señala la forma de Pago de la minuta contractual –; Vale la pena advertir, que dichos documentos reposan en el archivo contractual sin las firmas de recibido por parte del FVS (folios 227 y 308).

Adicionalmente, en la minuta contractual se pactó un segundo pago del 40% a la entrega del diagnóstico y desarrollo de la solución en ControlDoc de 6 procedimientos. A la fecha se evidencia que este pago no se efectuó y que el diagnóstico y el desarrollo de la solución no fueron recibidos ni objetados por el FVS, por falta de gestión y control por parte del FVS, aspecto evidenciado mediante Acta de Control Fiscal del 19 de Enero de 2016 donde el supervisor del contrato manifiesta con respecto a los protocolos de pruebas y validación del funcionamiento del producto a entregar por el contratista, que *“No tuvimos el espacio con los líderes de procesos para realizar la validación y pruebas de los seis procedimientos, a pesar de que se insistía en los informes de supervisión en que la gerencia diera un lineamiento para que se atendieran en debida forma a los responsables de las capacitaciones y presentación de los procedimientos”*, dichas validaciones y pruebas son necesarias para validar el segundo pago.

A la fecha el contrato se encuentra terminado con el plazo vencido y el FVS, por la información allegada dentro de la visita practicada se presume se ha negado a recibir el producto final del contrato.

De acuerdo a estas consideraciones, se presume que el FVS utilizó presuntamente la figura de Contratación Directa evadiendo el proceso licitatorio con inobservancia de lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2 y 5 de la ley 1150 de 2007, los literales a), b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y los numerales 1, 3 y 21 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Igualmente, es claro, que la ausencia de estudios técnicos y financieros requeridos para la elaboración de los términos de referencia, que contara con reglas claras, precisas, transparentes e integrales, acogiendo condiciones técnicas y económicas regulatorias propias de un proceso de selección de Licitación Pública o de Selección Abreviada, por cuanto, de manera caprichosa se optó por un mecanismo de selección errado. Finalmente vale la pena señalar que se desatendieron la norma

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en materia de tiempos de publicidad, impidiendo la escogencia objetiva del contratista, con mejores condiciones de mercado, tanto en calidad como en precio.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que se transgrede el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 24 de la Ley 80 de 1993; el artículo 5 y 32 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 23 y 34 numeral 2 de la Ley 734 de 2002, los artículos 8 y 12 de la Ley 42 de 1993 y los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, ocasionando un detrimento al patrimonio del distrito en cuantía de **\$623´995.200** debido que el objeto contractual no se cumplió y que el FVS a la fecha no ha recibido ningún producto por parte del contratista como consecuencia de lo observado en el análisis expuesto, se recalca, habiéndose terminado el contrato y sin que medie adición o prórroga alguna al contrato en objeto de análisis.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA: Cumplido el término señalado en el oficio de traslado del informe preliminar, no se recibió respuesta por parte del sujeto de vigilancia y control fiscal.

3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA. CARENCIA DE SOPORTES EN LAS CARPETAS CONTRACTUALES, IRREGULARIDADES EN LA SUPERVISIÓN Y POR PARTE DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO.

Revisadas las carpetas correspondientes al contrato No. 285 de 2015, se evidenció que no obra la totalidad de los soportes que den cuenta de las actuaciones surtidas en la ejecución de este contrato, no obstante, mediante oficio con radicado R-00007-201600453-FVS del 14 de enero de 2016, este organismo de control en una segunda solicitud, requirió los soportes que debieron haber sido entregados oportunamente; cabe señalar que los soportes correspondientes a las diferentes etapas contractuales, deben ser archivadas en una carpeta única que recopile todas y cada una de las acciones o actividades que permitan evidenciar el normal desarrollo de cada contrato, para su trazabilidad, verificación y revisión de manera integral. Con base a lo anterior, se observa que el FVS carece de un mecanismo de control que permita centralizar o enrutar de manera adecuada y precisa los documentos soportes de los contratos, lo acaecido frente a este hallazgo pone en riesgo la información, seguimiento y trazabilidad de los mismos de manera adecuada y por ende, no garantiza la integralidad de la información, derivándose una obstaculización al ejercicio del control fiscal.

Es importante resaltar que este hallazgo ha sido reiterada en varias oportunidades por este organismo de control, con lo cual se puede evidenciar que las acciones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

formuladas por el FVS, no eliminan las causas y se continúa presentando esta falencia, lo que puede generar riesgo en el cumplimiento de la gestión fiscal y el manejo de los recursos públicos, situación ésta que pone en tela de juicio las actuaciones de los supervisores del contrato, por cuanto en forma primaria son ellos los llamados a cumplir con lo señalado en las normas referentes al manejo de la documentación contractual. Aunado a lo anterior, el apoyo y seguimiento por parte de la oficina de control interno frente a las acciones formuladas en materia contractual, presenta deficiencias en términos de eficacia y calidad, toda vez que al dar por cumplidas las acciones formuladas por la dependencia no está evaluando su pertinencia y eficiencia, a fin de que dichas situaciones vuelvan a presentarse.

Se vislumbran deficiencias en el control, registro y manejo documental, desatendiendo los preceptos legales de la custodia, incorporación, foliación, de los soportes que hacen parte de los contratos. Esto obedece a falta de controles, mecanismos y agilidad en la organización y archivo de la documentación contractual, lo que ocasiona dificultad para el seguimiento y evaluación de los contratos, generando incertidumbre en el cumplimiento y pago de los contratos.

Lo anterior contraviene lo establecido en los artículos 44 inciso primero, artículo 83 inciso segundo de la ley 1474 de 2011, el artículo 1, literales a), b), c), e), f) y h) del artículo 2, literales a), d) y e) del artículo 3, literales c), d), e), g), i), j), y k) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993, así como lo dispuesto en el literal d) del artículo 4, artículos 11, 12 y 22 de la Ley 594 de 2000 "Ley General de Archivos", respecto a la disposición, manejo y aseguramiento de la información. Conducta que puede estar incurso en las causales disciplinables de la Ley 734 de 2002.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA: Cumplido el término señalado en el oficio de traslado del informe preliminar, no se recibió respuesta por parte del sujeto de vigilancia y control fiscal.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	3	N.A	3.1 3.2 3.3
2. DISCIPLINARIOS	3	N.A	3.1 3.2 3.3
3. PENALES	N.A.	N.A	
4. FISCALES	1	\$623´995.200	3.2

N.A: No aplica.