

INFORME FINAL DE AUDITORÍA
MODALIDAD DESEMPEÑO

CÓDIGO: 60

SECRETARIA GENERAL ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÀ D.C.

PERÍODO AUDITADO: 2015

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

Bogotá, D.C., enero 2017

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

Contralor de Bogotá	JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor Auxiliar	ANDRÉS CASTRO FRANCO
Directora Sectorial	MERCEDES YUNDA MONROY
Subdirectora de Fiscalización	ANGELA BEATRIZ ROJAS PINTO
Asesor 105-01	JOSELÍN AGUILERA ARDILA
Gerente 039-01	YESID GARCIA BELTRAN

Equipo de Auditoría:

Odilia Restrepo Piedrahita	- Profesional Especializado 222-07
Myriam León Mayorga	- Profesional Universitario 219-03
Beatriz Medellín Santana	- Profesional Universitario 219-03
Luis Carlos Forero Rivera	- Profesional Especializado 222-07
Amanda Casas Bernal	- Profesional Especializado 222-07

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORIA DE DESEMPEÑO	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
3.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO - FALTA DE SOPORTES EN LA CARPETA CONTRACTUAL – CONTRATO 307 DE 2015	10
3.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO, POR LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO SIN LA CONSTITUCIÓN Y APROBACIÓN DE LA PÓLIZA QUE AMPARA LA ADICIÓN AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 307/15.....	11
3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA AL CAPACITAR CONTRATISTAS CON RECURSOS DEL DISTRITO.- CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 307/15.....	12
3.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR INCONSISTENCIA EN LA CONSULTA DE ANTECEDENTES DISCIPLINARIOS EN EL CONTRATO No. 161/2015	23
3.5. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA PORQUE NO APARECE EN EL EXPEDIENTE CONTRACTUAL LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL ANÁLISIS DEL SECTOR Y A LA VALORACIÓN DE LOS RIESGOS, RELACIONADOS CON EL CONTRATO No. 161/2015	24
3.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR NO ELABORARSE ESTUDIO DE MERCADO EN EL CONTRATO No. 161/2015	26
3.7. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR INADECUADO MANEJO DOCUMENTAL Y ARCHIVÍSTICO DEL CONTRATO No. 161/2015	28
3.8. OBSERVACION ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR LA NO PUBLICACIÓN DE DOCUMENTOS CONTRACTUALES EN EL SECOP. CONTRATO 154/ 2015 Y CONVENIO ASOCIACION 408/2015	29
3.9 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR FALTA DE SOPORTES EN LA CARPETA DEL CONTRATO No. 347 DE 2015.....	30
3.10 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR INFORMACIÓN INCONSISTENTE EN EL ACTA DE APROBACIÓN DE LA GARANTÍA CONVENIO ASOCIACIÓN No. 408/2015	31
3.11 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR CARENCIA DE SOPORTES QUE EVIDENCIEN LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE TRABAJO APROBADO POR EL COMITÉ TÉCNICO-CONVENIO ASOCIACIÓN 408/2015	32
ANEXO 1	35



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS35

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
RAUL JOSÉ BUITRAGO ARIAS
Secretario de Despacho
Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 42 de 1993 y Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., vigencia 2015, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área de contratación.

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 la Contraloría consiste en producir un Informe de Auditoría de Desempeño que contiene el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con 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 y documentos que soportan la gestión contractual 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 auditoría adelantada, conceptúa que la gestión fiscal ejecutada y los recursos puestos a disposición del sujeto auditado, respecto de la muestra seleccionada de los contratos evaluados a la vigencia 2015, se derivaron observaciones administrativas con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, lo que dio lugar al incumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad.

Los archivos documentales presentan deficiencias, por no encontrarse algunos soportes en las carpetas contractuales. Así mismo, se evidenció falta de control por parte de la entidad frente al cumplimiento de las obligaciones de los supervisores; de igual forma debilidades en la planeación, publicación en el Secop y ejecución de los contratos auditados

Las anteriores deficiencias, ocasionadas entre otras por carencia y falta de aplicación de los procesos, procedimientos y controles efectivos en la dinámica contractual, debilidades en el cumplimiento de las funciones y obligaciones en el ejercicio de la supervisión. Como resultado se configuraron diez (10) hallazgos administrativos, de las cuales cuatro (4) con incidencia disciplinaria y uno (1) con incidencia fiscal.

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 la normatividad vigente, 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

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

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

Atentamente,



ANGELA BEATRIZ ROJAS PINTO
Directora Dirección Gobierno (EF)

Revisó: Ángela Beatriz Rojas Pinto Subdirectora y Yesid García Beltrán –Gerente
Elaboro: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Evaluación de la gestión fiscal adelantada por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en la ejecución de los contratos suscritos de la vigencia 2015, así como la gestión administrativa, financiera y jurídica realizada por la entidad para garantizar el cumplimiento del objeto contractual para el cual fueron suscritos, a fin de examinar si los recursos económicos, físicos, tecnológicos y humanos invertidos, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica

En la auditoría se tuvo en cuenta como insumo los resultados de las actuaciones adelantadas por este Organismo de Control Fiscal, en auditorías previas.

Se realizaron visitas de inspección que se requerían y la práctica de pruebas o actuaciones necesarias para cumplir con el objetivo de la Auditoría de desempeño.

**CUADRO 1
MUESTRA DE CONTRATOS EVALUADOS**

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
307/2015	INVERSIÓN PROYECTO 235	Prestación de Servicios UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS	PRESTAR SERVICIOS PARA DESARROLLAR PROCESOS DE FORMACIÓN VIRTUAL AL PERSONAL VINCULADO A LAS ENTIDADES DISTRITALES, Y LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL PROGRAMA DE FORMACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA GESTIÓN PÚBLICA DISTRITAL.	306.684.000
408/2015	INVERSIÓN 232	CONVENIO DE ASOCIACIÓN COMISION INTERFRANCISACANA DE JUSTICIA PAZ Y REVERENCIA CON LA CREACIÓN	AUNAR ESFUERZOS FINANCIEROS, TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS, PARA DESARROLLAR UN PROCESO ORIENTADO A PROMOVER LA RECONCILIACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN CON JÓVENES DE LAS UPZ: EL LUCERO, EL TESORO Y LOS MOCHUELOS DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR.	139.775.000
492/2015	FUNCIONAMIENTO	COMPRAVENTA SELECCIÓN ABREVIADA ALMACENES MAXIMO S.A.	CONTRATAR LA ADQUISICIÓN DE BONOS NAVIDENOS O SU EQUIVALENTE, PARA LA COMPRA DE JUGUETERÍA, ARTÍCULOS DEPORTIVOS, DIDÁCTICOS, ARTÍSTICOS, ELECTRÓNICOS Y ROPA INFANTIL, ENTRE OTROS, PARA LOS HIJOS(AS) DE LOS SERVIDORES(AS) DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C., QUE A 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO EN CURSO SEAN MENORES DE 13 AÑOS, Y DE MANERA EXCEPCIONAL PARA AQUELLOS EN CONDICIONES DE DISCAPACIDAD EN UN RANGO DE 13 A 18 AÑOS, ADECUADOS PARA CADA GRUPO DE EDAD Y SEXO, REQUERIDAS POR LA SECRETARÍA GENERAL.	57.991.500

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
2015				
154/2015	FUNCIONAMIENTO	ARRENDAMIENTO TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.	ARRENDAMIENTO PARA EL USO Y GOCE DE LAS INSTALACIONES DEL INMUEBLE QUE SE ENCUENTRA UBICADO EN LA (TERMINAL – LOCA) PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PUNTO DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO.	38.146.098
347/2015	FUNCIONAMIENTO	PRESTACION DE SERVICIOS SUBATOURS SAS	REALIZAR EL SUMINISTRO DE TIQUETES AÉREOS A DESTINOS NACIONALES E INTERNACIONALES, PARA LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.	100.000.000
161/2015	Funcionamiento	Prestación de Servicio HEIDELBERG COLOMBIA S A	PRESTAR LOS SERVICIOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO ESPECIALIZADO, CON SUMINISTRO DE REPUESTOS ORIGINALES E INSUMOS, PARA LA MAQUINARIA Y EQUIPO MARCA HEIDELBERG POLAR MOHR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C	277.032.000

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

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En la presente Auditoria de Desempeño, la evaluación se realizó desde el punto de vista de la ejecución de la contratación seleccionada en la muestra, proceso dentro el cual se verificaron las etapas, contractual y post-contractual, determinando la cantidad y calidad de los bienes y servicios adquiridos y verificando los informes de supervisión, para determinar el cumplimiento de los objetos contractuales.

Como resultado de la evaluación realizada se observó lo siguiente:

3.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO - FALTA DE SOPORTES EN LA CARPETA CONTRACTUAL – CONTRATO 307 DE 2015

Contrato No.	307/15
Contratista:	Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Naturaleza:	Contrato Interadministrativo
Objeto:	<i>“Prestar servicios para desarrollar procesos de formación virtual a personal vinculado a las entidades distritales y las actividades relacionadas con el programa de formación de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá para el fortalecimiento de la administración y la gestión pública distrital”.</i>
Alcance:	<i>“Formar a los servidores distritales en temas transversales para el fortalecimiento institucional a través del apoyo y acompañamiento de los tutores y monitores a los estudiantes en los ciclos académicos de formación virtual – aplicación de los exámenes finales de conocimientos – elaboración de las certificaciones...”</i>
Valor inicial:	\$230.000.000.
Valor de la adición:	\$76.244.000.
Plazo:	Diez (10) meses.
Fecha Inicio:	Primero (01) de junio de 2015.
Terminación:	31 de marzo de 2016.
Liquidación:	dieciséis (16) de diciembre de 2016

Del análisis de las carpetas contentivas del contrato interadministrativo 307 de 2015 y soportes de ejecución del mismo, no obra la factura No. 7086 calendada el 11 de noviembre de 2015 en cuantía de \$60.760.000 relacionada con el cobro del tercer ciclo académico y cuarto pago del contrato que se efectuó mediante la

orden de pago 2790 de noviembre 15 de 2015. Se evidencia incumplimiento de los principios generales que rigen la función archivística al tenor de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 594 de julio 14 de 2000, debiendo velar la entidad por la confiabilidad de la información, integridad, autenticidad, veracidad, organización y control de sus registros de conformidad a lo reglado en los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, situación que dificulta el análisis integral del contrato en tiempo real.

Este documento fue solicitado al supervisor del contrato y adjuntado para su valoración con oficio radicado bajo el número 2-2017-488 del 13 de enero de 2017.

Valoración Respuesta:

La entidad anexó la prueba documental solicitada, no obstante se confirma la observación como quiera que la administración debe dar cumplimiento al artículo 4 de la Ley 594 de 2000, que rige la función archivística, velando por la organización y control de sus registros, sin obstaculizar la labor del ente de control.

En consecuencia se mantiene la observación formulada y se **configura como hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO, POR LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO SIN LA CONSTITUCIÓN Y APROBACIÓN DE LA PÓLIZA QUE AMPARA LA ADICIÓN AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 307/15.

En la adición y modificación número uno (1) al contrato Interadministrativo, suscrito el 2 de octubre de 2015, en cuantía de \$76.244,000 en la cláusula Cuarta, se dispuso que la Universidad Francisco José de Caldas se obligaba a ampliar y modificar las garantías constituidas con ocasión del Contrato interadministrativo 307/15, dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes a la firma de la adición y en la cláusula quinta se estipuló como requisito sine qua non para su ejecución la aprobación de las mismas.

De la verificación y análisis integral de las carpetas contractuales no se evidencia el documento que ampara la ampliación de los riesgos asegurados con la póliza única de cumplimiento No. 36 GUO 38737, expedida por la Compañía

Aseguradora de Fianzas S.A., "CONFIANZA", NIT. 860.070374-9. Es de resaltar que en el acta de liquidación que milita en el paginario a folio 1515, en el ítem amparo no se avizora su constitución, y en consecuencia su aprobación, ejecutándose posiblemente el contrato interadministrativo sin amparos poniendo en riesgos los recursos del distrito. Hecho que incumple posiblemente lo dispuesto en la normatividad vigente así: artículo 32 de la Ley 80 de 1993, toda vez que, la relación contractual surge del acuerdo de voluntades de cara a cada una de las obligaciones adquiridas por las partes, el artículo 41 ibídem que reza: "Los contratos del Estado **se perfeccionan** cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito, para la ejecución se requiere de la **aprobación de la garantía** y...", es de precisar que el fin de la constitución y aprobación de las garantías es asegurar los riesgos en la ejecución del objeto contractual e indubitablemente la protección del patrimonio del estado; numeral 19 de la ley 80 de 1993. El artículo 7 de la ley 1150 de 2007 determina que "el contratista prestara garantía única que avalara el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato...", lo señalado en el artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015, la cláusula cuarta de la adición y modificación contractual, la cláusula novena del contrato principal relacionada con la supervisión del contrato. Lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, deber de vigilancia y monitoreo del objeto contractual a través de los supervisores del contrato, asimismo incumplimiento de los principios generales que rigen la función archivísticas, según las voces del artículo 4 de la Ley 594 de 2000.

Valoración Respuesta:

Analizada la respuesta de la entidad, este organismo de control la acepta parcialmente como quiera que se anexo copia de la ampliación de la póliza número 36 GU0387377 adiada el 8 de octubre de 2015, no se evidencia con la respuesta el acta de aprobación de la garantía de la adición del contrato interadministrativo.

En consecuencia se mantiene la observación formulada y se **configura como hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA AL CAPACITAR CONTRATISTAS CON RECURSOS DEL DISTRITO. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 307/15

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Del análisis de la ejecución del Contrato Interadministrativo número 307 de 2015 suscrito entre la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cuyo objeto contractual era formar a los servidores distritales en temas transversales para el fortalecimiento institucional, a través de apoyo y acompañamiento de los tutores y monitores a los estudiantes en los ciclos académicos de formación virtual, se determinó la existencia de un detrimento al erario del Distrito Capital, por irregularidades en la capacitación a contratista de Prestación de Servicios, erogando recursos; cuando ésta iba dirigida a los servidores públicos del distrito como deviene de los estudios previos, la ficha EBI, el contrato Interadministrativo en acatamiento de la ley, la jurisprudencia y la doctrina en cuantía de SETENTA MILLONES DE PESOS (\$70.000.000 MCTE).

El contrato en cita se suscribe en desarrollo del proyecto No. 7377 *"Desarrollo integral y mejoramiento de la gestión en la administración Distrital"*, inscrito en el banco de Proyectos el 24 de septiembre de 2011 - registrado el 27 de septiembre de 2001, Tipo de proyecto **capacitación**, dirigido a servidores del Distrito, que tiene como objetivo general *fortalecer la estructura y la gestión de la administración distrital y la capacidad operativa de sus entidades y organismos...*

Que en cumplimiento de las funciones legales establecidas en el Decreto Distrital 267 de 2007 modificado por el Decreto 077 de 2012 la SG de la Alcaldía se estructuró el programa de formación para los **servidores públicos distritales**.

La normatividad relacionada con la capacitación dispone:

El numeral 1 del artículo 36 de la Ley 909 de 2004. Ley de carrera administrativa prevé que *"la capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios"*.

Artículo 6 del Decreto 1567 de 1998 establece los principios rectores de la capacitación aplicando estos principios:

a) (...)

g) *Prelación de los empleados de carrera para aquellos casos en los cuales la capacitación busque adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo, tendrán prelación los empleados de carrera. Los empleados*

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

vinculados mediante nombramiento provisional dada su temporalidad de su vinculación, solo se beneficiaran de los programas de inducción y de modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo (subrayado fuera de texto).

El artículo 73 del Decreto 1227 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998 preceptúa "la financiación de la educación formal hará parte de los programas de bienestar social dirigidos a empleados de libre nombramiento y remoción y de carrera. Para su otorgamiento el empleado deberá cumplir las siguientes condiciones.

- Llevar por lo menos un año de servicio continuo en la entidad*
- Acreditar nivel sobresaliente en la calificación*

Parágrafo. Los empleados vinculados con nombramiento provisional y los temporales, dado el carácter de transitorio de su relación laboral, no podrán participar en programas de educación formal o no formal ofrecidos por la entidad teniendo únicamente derecho a recibir inducción y entrenamiento en el puesto de trabajo".

Como lo anotara el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 2 de septiembre de 1996, con número de radicación 852 a la pregunta *¿es viable que la administración Distrital y sus dependencias apoyen económicamente la capacitación de contratistas, ya sea para seminarios, talleres, simposios, postgrados, cursos y otros eventos de interés de la administración a fin de mejorar el nivel de conocimiento de sus servidores públicos?*

1.2 LA SALA RESPONDE

"No es viable que la administración distrital y sus dependencias apoyen económicamente la capacitación de contratistas" (resaltado fuera de texto)

"Los organismos públicos sólo pueden incluir legalmente en su presupuesto las partidas necesarias para financiar los programas de capacitación del personal a su servicio del cual no pueden formar parte las personas naturales con los cuales se celebren contratos de prestación de servicios o de otra determinación" (resaltado fuera de texto).

De lo precedente se deduce que la ley establece la obligatoriedad de la administración de brindar capacitación a sus servidores públicos es decir, a sus empleados públicos y trabajadores oficiales sin ser viable que el estado tenga que hacer erogaciones de recursos para sufragar los programas de capacitación a personas vinculadas a través de contratos, cuando su carácter contractual se

genera por la idoneidad, experiencia y los conocimientos especializados que se requieren para ejecutar el objeto del contrato.

En materia presupuestal el Decreto 603 de 2014, por el cual se liquida el presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá D.C., para la vigencia fiscal comprendida entre el primero de enero al 31 de diciembre de 2015 dispone en su artículo 22 *"Bienestar incentivos y capacitación "los recursos destinados a programas de bienestar y capacitación se ejecutaran de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios..."*

Parágrafo: *"En ningún caso los recursos destinados para el bienestar, incentivos y capacitación podrán crear o incrementar salarios, bonificaciones sobresueldos primas prestaciones sociales remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios que la ley no haya establecido para los funcionarios"*.

3.1.2.02.09 Capacitación

*"Por este rubro se realizarán los gastos que tengan por objeto atender las necesidades de capacitación, formación y utilidad de nuevos conocimientos que contribuyan al mejoramiento institucional, **de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios.** Se clasifica en capacitación interna y capacitación externa"*.

3.1.2.02.09.01 Interna

"Rubro destinado a promover el desarrollo integral del recurso humano, elevar el nivel de compromiso de los empleados, fortalecer la capacidad de aportar conocimientos, habilidades y actitudes para el mejor desempeño laboral, facilitar la preparación permanente de los empleados y para contribuir al mejoramiento Institucional.

Por este rubro, se atenderán los gastos que tengan por objeto atender las necesidades de capacitación y estímulos que autoricen las normas legales vigentes.

No se deberán hacer gastos con destino al pago de la educación definida como Formal, de conformidad con la Ley General de Educación".

3.1.2.02.09.02 Externa

"Por este rubro se atenderán los gastos que tengan por objeto atender las necesidades de capacitación, adquisición y transferencia de conocimiento por parte de expertos nacionales e internacionales en temas que contribuyan al mejoramiento y especialización

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

del desempeño institucional. Se atenderán también los gastos inherentes o derivados de la realización de dichas capacitaciones".

Si bien es cierto la capacitación sobre MECI y la NTCGP, no hace parte de la educación formal o no formal, la instrucción a contratistas relacionada no puede ocasionar erogación de recursos para el caso en estudio. El valor del contrato se estableció teniendo en cuenta el número de tutores y monitores necesarios para atender los inscritos al programa de formación virtual, evidenciando que una vez validada las inscripciones por el supervisor, dan cuenta los soportes del contrato interadministrativo, que las personas inscritas y beneficiarias a la capacitación-diplomados en diferentes áreas son servidores públicos distritales (funcionarios de carrera, de libre nombramiento y remoción) provisionales y contratistas vinculados a las entidades distritales a través de contratos de prestación de servicios

Frente al tema tenemos, que el numeral 3º de la Ley 80 de 1993, dispone que: *"Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados."*

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997¹ sostuvo:

"La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales."

*"Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y **sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios**" (resaltado fuera de texto).*

*"Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, **razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general**".*

¹ Por medio de esta sentencia se declaran exequibles algunas expresiones del numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

"(...)

*En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente **sin derecho a prestaciones sociales.**" (Resaltado fuera de texto).*

(...)

*"La contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes únicamente opera, cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente **con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden**" (resaltado fuera de texto).*

"Por lo tanto, teniendo en cuenta que la prohibición legal de brindar capacitación abarca a servidores que han sido vinculados en calidad de provisionales, con más razón incluye a las personas naturales vinculadas a la entidad mediante contratos de prestación de servicios, puesto que éstas personas ni siquiera ostentan la calidad de servidores públicos, es decir, estos contratos no generan ninguna relación laboral; su vinculación es de carácter contractual, no legal y reglamentaria; es más, la razón por la que se les contrato debió incluir la idoneidad suficiente y los conocimientos especializados que se requerían para ejecutar las actividades que se pretendían contratar".

La Corte Constitucional en sentencia 1163 de 2000 Magistrado Ponente Fabio Morón adujo con relación a la capacitación:

"El objetivo principal de la capacitación en la administración pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para garantizar así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, objetivo que no se distorsiona ni se elude con el trato diferente que contempla la norma legal impugnada para los empleados vinculados con nombramiento provisional, los cuales, dice ella misma expresamente, tendrán derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su cargos, pues sólo así, paralelamente, se garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la respectiva entidad" (Subrayado fuera de texto)

Así las cosas, las autoridades administrativas se encuentran sometidas al imperio de la ley, lo que significa, el imperio de la constitución. Luego, fuerza es concluir que lo que es derrotero es la interpretación de las sentencias constitucionales y en tal virtud la Sentencia Constitucional C1163 de 2000 señala que su aplicación concurre de manera exclusiva para empleados de carrera y provisionales y en manera alguna acogió a la figura del contratista.

CUANTIFICACION DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL

Se tuvo en cuenta el personal académico contratado para impartir la capacitación virtual, que depende del número de estudiantes inscritos para cada ciclo de diplomado y/o curso de conformidad con lo ofertado y, lo dispuesto en los estudios previos, se contó con un tutor por modulo y una relación de 1 monitor por 135 - 176 estudiantes inscritos según informes de supervisión y documentos soportes del contrato interadministrativo.

Metodología aplicada para determinar el daño patrimonial.

El programa de formación está estructurado por ciclos académicos, cada uno de ellos con una duración aproximada de un mes y medio y 192 horas, cada ciclo se conforma de tres diplomados en: a) Gerencia Publica "GPI". b) Sistema Integrado de Gestión "SIG". c) Sistema Único de Acreditación "SUA".

Para determinar la cuantía del daño patrimonial se tuvo en cuenta la siguiente información:

- 1- Total de Inscritos en cada ciclo y diplomado (carrera administrativa, provisionales, libre nombramiento y remoción contratistas, trabajadores oficiales y otros)
- 2- De la relación de inscritos avalados por la Secretaria General, se seleccionaron los contratistas inscritos.
- 3- Gastos en que incurre la administración por grupo- dos millones ochocientos mil pesos (\$2.800.000) M/LV., discriminado así: 1 monitor honorarios según contrato de prestación de servicios dos millones de pesos (\$2.000.000) más el 40% gastos de administración.

Una vez obtenida la anterior información, se realizaron las siguientes operaciones:

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

- El total de inscritos en cada uno de los diplomados se divide por el número de monitores que dictaron la capacitación virtual, para obtener el número de estudiantes por monitor.
- El número de contratistas inscritos para recibir cada uno de los diplomados, se divide entre el número de estudiantes por monitor, para obtener el número de monitores contratados para impartir la capacitación a los contratistas.
- El número de monitores se multiplica por los gastos en que incurre la administración para su pago.

A manera de ilustración:

Ciclo I del 23 de julio a 20 de agosto de 2015-Diplomado SIG

Total de inscritos para el diplomado: **2.283**(carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales, provisionales, contratistas).

Contratistas Inscritos: **1.291**

No. De monitores diplomado: **15**

$2.283(TI) / 15 (M) = 152$ estudiantes por grupo

$1291 (TC) / 152 = 8$ Monitores x \$2.800.000= \$22.400.000. Daño patrimonial.

En las operaciones no se tuvo en cuenta los decimales.

Ciclo I del 23 de julio – 10 de agosto de 2015

Diplomado -	Inscritos	Contratistas	No. Monitores	valor monitores	Detrimento patrimonial
Gestión Publica	499	0	6	8.400.000	0
SIG	2.283	1291	15	42.000.000	22.400.000
SUA	951	611	7	16.800.000	11.200.000
TOTAL	4092	1802	28	78.400.000	33.600.000

Fuente: contrato interadministrativo informe supervisor. Relación de inscritos CD, órdenes de pago, facturas, relación de monitores en cada diplomado

Ciclo II del 18 de agosto al 20 de septiembre de 2015

Diplomado -	Inscritos	Contratistas	No. Monitores	valor monitores	Detrimento patrimonial
Gestión Publica	499	0	3	8.400.000	0

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32A No. 26A-10

PBX 3358888

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

SIG	1519	790	10	28.000.000	14.000.000
SUA	513	320	3	8.400.000	2.800.000
TOTAL	2.531	1110	16	44.800.000	16.800.000

Fuente: contrato interadministrativo, informes del supervisor. Relación de inscritos CD, órdenes de pago, facturas, relación de monitores

Ciclo III del 28 de septiembre al 2 de noviembre de 2015

Diplomado -	Inscritos	Contratistas	No. Monitores	valor monitores	Detrimento patrimonial
Gestión Publica	449	<u>0</u>	3	8.400.000	<u>0</u>
SIG	<u>1.367</u>	600	9	25.200.000	8.400.000
SUA	462	244	3	8.400.000	2.800.000
TOTAL	2.276	834	15	42.000.000	11.200.000

Fuente: contrato interadministrativo, informes supervisor. Relación de inscritos CD, órdenes de pago, facturas, relación de monitores

Ciclo IV del 9 de noviembre al 10 de diciembre de 2015

Diplomado -	Inscritos	Contratistas	No. Monitores	valor monitores	Detrimento patrimonial
Gestión Publica	404	<u>0</u>	3	8.400.000	<u>0</u>
SIG	<u>1230</u>	514	7	19.600.000	5.600.000
SUA	<u>416</u>	212	2	5.600.000	2.800.000
TOTAL	2.046	726	12	33.600.000	8.400.000

Fuente- contrato Interadministrativo, informe supervisor. Relación de inscritos CD, órdenes de pago, facturas, relación de monitores

CUADRO CONSOLIDADO DETRIMENTO

CICLO	VALOR DETRIMENTO
1	33.600.000
2	16.800.000
3	11.200.000
4	8.400.000
TOTAL	70.000.000

Lo expuesto genera un daño patrimonial en cuantía de **SETENTA MILLONES DE PESOS (\$70.000.000) M/LV**, resultado de la suma de lo pagado a los monitores que sé tuvieron que contratar de más en la ejecución del contrato No-307 de 2015, para atender la demanda de contratistas que recibieron la capacitación, sin que dicha erogación estuviese autorizada por la Ley.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Se observa incumplimiento de la ley 909 de 2004, Decreto Reglamentario 1227 de 2005 Decreto 603 "por la cual se liquida el presupuesto de rentas y gastos e inversión del Distrito Capital.

Valoración Respuesta:

La entidad adujo que de conformidad con las circular 100-010-2014 y el concepto 20116000020991/11 expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, a los contratistas se les puede capacitar en diplomados de MECCI, SISTEMA INTEGRADO DE GESTION erogando recursos del tesoro, aduce que la circular citada precedentemente *"contiene los elementos jurídicos para que los contratistas formaran parte del programa de formación virtual, por cuanto dicha circular establece directrices para que las entidades públicas puedan formular los planes institucionales de capacitación y formación a los que hace referencia el Decreto Ley 1567 de 1998"*, continua afirmando que *"el alcance de la circular se enmara dentro de lo que se puede hacer o no en el marco de los planes institucionales"*, transcribiendo apartes de la circular: *"las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios dado que no tiene la calidad de servidores públicos no son beneficiarios del programa de capacitación o de educación formal no obstante podrán asistir a las actividades que imparta directamente la entidad, que tengan como finalidad la difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional"*.

Concluyendo la entidad, que el proceso de formación virtual a cargo del DDDI es un esquema independiente que no está relacionado con los planes institucionales de capacitación y cuya cobertura se extiende a todos los servidores del distrito de todos los sectores de administrativos, en consecuencia, tratándose del sistema integrado de gestión, se impone el deber de la administración pública de capacitar a todas las personas que se encuentren vinculadas a ella sin importar la naturaleza del vínculo.

Al punto la Ley 909/04, el Decreto Ley 1567/98 establece el sistema de capacitación para sus servidores públicos, a los contratistas dado que no tienen el título habilitante de servidores públicos no son beneficiarios de programas de capacitación según las voces de la Constitución Política la Ley y la Circular Externa 100-10-2014 en cita, estos pueden asistir a las mismas sin que esto implique erogar recursos del tesoro.

Si bien es cierto, la capacitación que se impartió a los contratista en MECI y otras disciplinas, a través del Contrato Interadministrativo número 307/15, no está relacionada como educación formal o no formal *"sino como una instrucción que*

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32A No. 26A-10

PBX 3358888

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

debe impartirse a todas las personas vinculadas a las entidades con el propósito de garantizar la puesta en marcha del sistema de gestión de calidad que evidentemente contribuye al logro de los objetivos institucionales" según concepto 20116000020991/11, no es menos cierto que, a los contratistas jurídicamente no se les puede reconocer derechos otorgados por la constitución y la ley de manera exclusiva a los funcionarios de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción y trabajadores oficiales, aquellos, pueden recibir entrenamiento, instrucción, inducción en el puesto de trabajo, asistir a las capacitaciones sobre MECI y SIG, o cualquier otra disciplina, sin incluir en el presupuesto de la entidad partida para capacitar a personas vinculadas a través de contrato de prestación de servicios, el Decreto 603 de 2014, Por el cual se liquida el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones de Bogotá para la vigencia fiscal 2015, la capacitación interna está dirigida a los funcionarios de que trata la Ley 909 de 2004, ley de carrera administrativa, y la capacitación externa hace referencia a la contratación de expertos nacionales e internacionales para atender las necesidades de capacitación .

Como referente para la suscripción y ejecución del contrato de marras, se tiene la ficha EBBI, los estudios previos y la oferta que forman parte integral del contrato interadministrativo, donde se avizora que la capacitación iba dirigida a servidores públicos distritales y no a contratistas, obedeciendo a una etapa pre-contractual que define, entre otras cosas, las necesidades de la entidad, del distrito, el estado actual del proyecto al cual apuntaba la contratación y la forma de satisfacer la necesidad, el objetivo y alcance del objeto a contratar, los conocimientos y experiencia que debían acreditar quienes aspiraban a ser seleccionado para dictar la capacitación virtual, la demanda que tendría el proyecto en razón a que su focalización eran servidores públicos, el valor del mismo, teniendo en cuenta el número de inscritos que determinaba el número de monitores a contratar, en fin los parámetros dentro de los cuales se realizará el pacto contractual al cual debe ajustarse su ejecución en un todo.

Al punto, no es viable jurídicamente que SGAMB, con base en el argumento expuesto en el concepto citado pueda erogar recursos del tesoro para capacitar en diplomados de 192 horas a contratistas, en Sistema Integrado de Gestión, la prohibición es taxativa frente a los contratistas al tenor de lo dispuesto en la Constitución y la Ley, vale la pena resaltar que el imperio de la Ley está consagrado en el artículo 230 de nuestra Constitución Política que preceptúa

"los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

La equidad la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial".

La jurisprudencia constitucional ha precisado que, que todas las autoridades se encuentran sometidas al "imperio de la ley" lo cual significa por sobre todo al imperio de la Constitución, de conformidad con los artículos 2 y 4 Superiores, (i) la tarea de interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, y (iii) que dicha interpretación y aplicación de la Ley y de la Constitución debe realizarse conforme a los criterios determinados por el máximo tribunal competente para interpretar y fijar el contenido y alcance de los preceptos de la Constitución.

Así las cosas, las autoridades administrativas se encuentran sometidas al imperio de la ley, lo que significa el imperio de la constitución, luego fuerza es concluir que lo que es derrotero es la interpretación de las sentencias constitucionales. **Por lo anterior se confirma el Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y Fiscal, el cual debe incluirse en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.**

3.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR INCONSISTENCIA EN LA CONSULTA DE ANTECEDENTES DISCIPLINARIOS EN EL CONTRATO No. 161/2015

Contrato. No.	161/2015
Fecha de suscripción:	17 de marzo de 2015
Objeto:	Contratar la prestación de servicio de mantenimiento preventivo y correctivo especializado, con suministro de repuestos originales e insumos, para la maquinaria y equipo marca Heidelberg Polar Mohr de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Contratista:	Heidelberg Colombia S.A.
Valor del contrato:	\$277.032.000) incluido IVA
Plazo:	Doce (12) meses
Fecha de inicio:	27 de marzo de 2015
Fecha de terminación:	26 de marzo de 2016

Una vez efectuada la verificación correspondiente al expediente contractual, se constató que el Certificado de Antecedentes Disciplinarios de la Personería de Bogotá, D.C., correspondiente al señor Rodrigo Peña Gaviria, Representante Legal de HEIDELBERG DE COLOMBIA S.A. que obra a folio 35 del expediente

contractual, fue expedido con un número de cédula de ciudadanía que no corresponde al real. El número de cédula de ciudadanía del señor Peña es 12.227.403 mientras que el que se citó en la consulta y que aparece en el certificado es 1.227.403. Igualmente, no aparece consulta realizada ante la Procuraduría General de la Nación de los antecedentes disciplinarios del representante legal.

Este hecho contraría lo previsto en los procedimientos internos para la verificación y el control de los documentos previstos en el Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adoptado por Resolución No. 319 de julio 30 de 2014, así como el precepto señalado en el artículo 6 de la capacidad para contratar, de la Ley 80 de 1993, como quiera que no se realizó una consulta eficaz respecto de los antecedentes disciplinarios del representante legal de la firma contratista.

Lo anterior denota falta de cuidado en la realización de la consulta de antecedentes y en la revisión de los documentos que sirven de soporte a la contratación, pues es evidente que no se incluyó un dígito del número de la cédula, lo que conllevó a obtener en la consulta una información que no corresponde a los antecedentes disciplinarios del representante legal del contratista.

Valoración Respuesta:

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., admite que, *“En efecto, se generó involuntariamente una inconsistencia en la consulta de antecedentes disciplinarios del contratista, la cual obedeció a un error que devino de un mal registro del número de identificación y a la no confrontación de los datos correspondientes. En consecuencia, se procederá con la acción de mejora a que dé lugar”*; **en consecuencia, se ratifica el presente hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.5. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA PORQUE NO APARECE EN EL EXPEDIENTE CONTRACTUAL LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE AL ANÁLISIS DEL SECTOR Y A LA VALORACIÓN DE LOS RIESGOS, RELACIONADOS CON EL CONTRATO No. 161/2015

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Un vez realizada la verificación de la información contenida en el expediente contractual, se pudo observar que en los numerales 2.4 y 4.1 del documento *Estudio y Documentos Previos...* (pág. 12) se enuncia que los documentos de Análisis del Sector y de Valoración del Riesgo, se encuentran anexos, sin embargo, no hay evidencia de que éstos existan, lo que no permitió que fueran evaluados.

Conforme lo anterior, se están vulnerando los artículos 2.2.1.1.6.1. *Deber de análisis de las Entidades Estatales* y 2.2.1.1.6.3. *Evaluación del Riesgo*, del Decreto 1082 de 2015, el artículo 36. *Formación y examen de expedientes*, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), los Principios de Publicidad y Transparencia de los artículos 2º *Principio de máxima publicidad para titular universal* y 3º *Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública*, de la Ley 1712 de 2014, la Circular No. 014 del 31 de diciembre de 2015 de la Veeduría Distrital, cuyo tema central es precisamente, la UNICIDAD DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL y que en su parte final refiere: *"De lo anterior se colige que la totalidad de documentos producidos por cualquier entidad en las fases precontractual, contractual y post contractual, deben estar integrados en un solo expediente, no solo para garantizar los fines señalados en el citado artículo 36 de la Ley 1437, sino para facilitar la vigilancia de los organismos de control -y seguimiento de la ciudadanía, en los términos del artículo 2º de la Ley 1712 de 2014 (...)"*.

También contraría lo previsto en los numerales 6. *Etapas de la Actividad Contractual*, 11. *Actividades, Responsables y Tareas en los Procesos de Selección - Contratación Directa y Convenios*, del Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adoptado por Resolución No. 319 de julio 30 de 2014. En igual sentido, pudo incurriarse en la presunta vulneración de los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Este hecho se genera por la falta de aplicación de procedimientos y controles efectivos en la conformación y en la revisión de los documentos precontractuales, que permitan verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos que la ley consagra para la celebración de los contratos. Lo que obstaculiza igualmente la revisión de la documentación pues puede inducir a errores en la evaluación.

Valoración Respuesta:

La entidad señaló, *"(...) nos es preciso señalar que la gestión contractual contó con el lleno de las formalidades legales, lo que quiere decir que el análisis del sector y la*

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32A No. 26A-10

PBX 3358888

valoración de los riesgos fueron parte inherente del mismo. Sin embargo, por un manejo inadecuado de los documentos gestionados y del expediente contractual es previsible la pérdida parcial, lo que a fin de cuenta viene a explicar su inexistencia. (...)" lo anterior, confirma la irregularidad dada a conocer en el informe preliminar, aunado esto, a que con la respuesta presentada se aportó el documento de estudios previos, que precisamente se valoró para hacer la observación aquí referida, como quiera que este documento ya estaba en el expediente contractual.

Se allegó igualmente, un cuadro de matriz de distribución de riesgos, que no está firmado por el responsable de hacerlo, es un documento simple sin firma, que no cuenta con los documentos que soportan su elaboración y no cumple con todas las exigencias del Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, expedido según Circular Externa No. 8 de 10 de diciembre de 2013 de Colombia Compra Eficiente. El documento de análisis del sector no se aportó.

Así las cosas, **se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual además, deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR NO ELABORARSE ESTUDIO DE MERCADO EN EL CONTRATO No. 161/2015

En la verificación de la documentación correspondiente al Contrato No. 161/2015, se constató que en el Capítulo II: Aspectos Económicos numeral 2.1. Valor y Presupuesto Oficial, del documento de "Estudio y documentos previos (...)", (folio 9 del expediente contractual), se manifiesta que "Para la estimación del valor del presente contrato se tuvo en cuenta la propuesta presentada por la empresa Heidelberg Colombia S.A., representante exclusivo de Heidelberg para Colombia, la cual contiene el mantenimiento preventivo y correctivo incluido el suministro de repuestos, insumos y consumibles requeridos para la maquinaria marca Heidelberg Polar Mohr de artes gráficas. (...)". Lo anterior, permite deducir que a pesar de tratarse en este caso de una contratación directa realizada con un proveedor exclusivo, no se elaboró un estudio para determinar si el ofrecimiento que hizo el contratista antes de suscribirse el contrato, estaba acorde con las condiciones del mercado, y solo se tuvo en cuenta directamente este valor ofrecido, como estimativo del presupuesto oficial.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Lo anterior, contraría lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales, del Decreto 1082 de 2015, que dispone: *"Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso."*, en el artículo 88. Factores de selección y procedimientos diferenciales para la adquisición de los bienes y servicios a contratar, de la Ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 2 del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 en el siguiente sentido: *"2. (...) La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello. (...)"*.

También contraría lo previsto en los numerales 6. *Etapas de la Actividad Contractual*, 11. *Actividades, Responsables y Tareas en los Procesos de Selección - Contratación Directa y Convenios*, del Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adoptado por Resolución No. 319 de julio 30 de 2014.

En igual sentido, pudo incurrirse en la presunta vulneración de los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

La omisión de elaborar un estudio de mercado que permita establecer claramente las condiciones del mercado, así como la falta de revisión y verificación de la documentación exigida conforme los requisitos legales, que se corrobora al no solicitarse complementar la información faltante, conlleva un alto riesgo de detrimento en las arcas del Distrito Capital, porque se está aceptando de antemano el precio que planteó en su propuesta el contratista, sin percatarse sobre las condiciones y valor en el mercado de los elementos y repuestos a adquirir, así como el valor de la mano de obra de los servicios requeridos. Lo anterior, denota falta de seguimiento y control a los documentos precontractuales, para que estos cumplan con todos los requisitos de ley.

Valoración Respuesta:

La entidad sostiene que *"de conformidad a lo prescrito en el marco legal contractual, cuando se tiene la condición de exclusividad el estudio de mercado se circunscribe al análisis de los precedentes de pago de la entidad y la oferta económica del proveedor exclusivo, elementos que están plenamente acreditados en los estudios previos"*; al

respecto, la entidad no dejó constancia en el expediente contractual del análisis de los precedentes de pago que realizó, ni los aportó con la respuesta.

Por lo anterior, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.7. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR INADECUADO MANEJO DOCUMENTAL Y ARCHIVÍSTICO DEL CONTRATO No. 161/2015

Una vez realizada la verificación y evaluación del Contrato No. 161/2015, se encontraron las siguientes observaciones relacionadas con el manejo documental y archivístico:

Se observó que a folio 74 del expediente contractual, se encuentra archivado un memorando suscrito por la Subdirectora de Imprenta Distrital dirigido a la Subdirectora Financiera con Rad. 3-2015-13692 del 23/04/2015, mediante el cual se anexan los siguientes documentos correspondientes al Contrato de Prestación de Servicios No. 2213300-228-2014, suscrito con DESTEK COMERCIAL SAS: Certificado de cumplimiento (fl. 75); Factura original No. 06103 (fl. 76); Reporte de Servicios (fl. 77) y Certificación de aportes parafiscales (fl. 78 y 79).

Esta documentación no tiene ninguna relación con el Contrato No. 161/2015. De otra parte, se constató que los documentos que deben obrar en el expediente contractual, como es el caso de algunas órdenes de pago, facturas y soportes para el pago, no aparecieron allí archivados, lo que hizo necesario solicitar dicha información a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.. Esto, mediante comunicación radicada con número 1-2017-84 del 03/01/2017, que fue contestada según comunicación radicada con número 2-2017-160 y entregada el 05/01/2017.

Conforme a lo descrito anteriormente, se transgredieron los artículos 4, 19, 21 y 22 de la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos), los literales d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, los numerales 6. *Etapas de la Actividad Contractual*, 11. *Actividades, Responsables y Tareas en los Procesos de Selección - Contratación Directa y Convenios* del Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adoptado por Resolución No. 319 de julio 30 de 2014 y, el numeral 12. *Supervisión e Interventoría*, del Manual de Contratación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adoptado por

Resolución No. 643 de noviembre 30 de 2015, pues se evidencia que existen deficiencias en el archivo de la información contenida en las carpetas contractuales y en la información que debe reposar allí; así como en llevar a cabo un adecuado sistema de control respecto de la información que reposa en las carpetas contractuales.

Lo anterior, se debe a la falta de control de los procedimientos de la contratación efectuada por la entidad y de seguimiento en la administración, custodia y organización de los contratos. Estas deficiencias en el control conllevan a que no haya confiabilidad de la información y los registros archivados en las carpetas contractuales, lo que dificulta los procesos administrativos. Además, se producen demoras originadas en la necesidad de requerir información que debe estar archivada en los expedientes contractuales, lo cual no permite evidenciar la trazabilidad del desarrollo y ejecución contractual, obstaculizando igualmente la revisión de la documentación, razón por la cual, puede inducir a errores en la evaluación.

Valoración Respuesta:

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., señala que, *“La precariedad en la organización sistemática del expediente contractual, como es el caso que nos convoca, pudo obedecer a posibles razones de sobrecarga laboral, no obstante, se procederá a toma (sic) las medidas correctivas procedentes”*; conforme lo anterior, **se ratifica el presente hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.8. OBSERVACION ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR LA NO PUBLICACIÓN DE DOCUMENTOS CONTRACTUALES EN EL SECOP. CONTRATO 154/ 2015 Y CONVENIO ASOCIACION 408/2015

La entidad en su Plan de Mejoramiento para la vigencia fiscal 2015 adoptó acciones de mejora para dar cumplimiento a lo establecido en los Decretos Reglamentarios sobre publicación en el SECOP de actos administrativos de la contratación, en razón a los hallazgos presentados en las auditorías de Regularidad y Desempeño vigencia 2015, dado que la observación planteada versa sobre dos contratos de 2015, **se retira la observación.**

3.9 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR FALTA DE SOPORTES EN LA CARPETA DEL CONTRATO No. 347 DE 2015

Contrato No.	347/2015
Contratista:	SUBATOURS S.A.S
Fecha de Suscripción:	16-06-2015
Fecha de inicio contrato:	01 de julio de 2015
Plazo contrato:	8 Meses
Fecha Terminación Inicial:	29/febrero/2016

Prorroga No.1 del 25/febrero/2016: 3 meses más y/o hasta agotar recursos

Prorroga No. 2 del 13/mayo/2016: Cinco (5) meses más y/o hasta agotar recursos

Adición del 13/mayo/2016: \$50.000.000

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., suscribió el contrato No.347 el 16 de junio de 2015 con SUBATOURS S.A.S., a través del proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía. No. 03 de 2015, con el objeto de “realizar el Suministro de Tiquetes Aéreos a destinos nacionales e internacionales, para la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.”, para cubrir los desplazamientos que requieran las funcionarias y los funcionarios de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en cumplimiento de sus funciones, invitaciones, comisiones de estudio y de servicios por valor de \$ 100.000.000 incluido IVA.

Evaluada la información soporte de la ejecución contractual se evidenció que no reposa toda la documentación como actos administrativos de la comisiones de los funcionarios e informes rendidos por estos, que deben dar cuenta de la efectividad en la ejecución y cumplimiento del mismo, lo que evidencia la falta de supervisión del mismo e incumplimiento de los principios generales que rigen la función archivística de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 594 de julio 14 de 2000, literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Estos documentos fueron solicitados a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., el 12 de enero de 2017 y adjuntados por la entidad para su valoración, con acta de visita fiscal de fecha 18 de enero de 2017, como quiera que al momento de la revisión del contrato no obraban en el expediente dichos soportes, se deja como observación administrativa.

Valoración Respuesta:

La entidad confirma lo observado por este ente de control al afirmar, "(...) y en busca de la mejora del cumplimiento de los principios generales que rigen la función archivística de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 594 de julio 14 de 2000, literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., mediante una comunicación impartirá instrucciones con el propósito de contar con los soportes archivados en original en la carpeta del contrato....."; conforme lo anterior, **se ratifica el presente hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.10 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR INFORMACIÓN INCONSISTENTE EN EL ACTA DE APROBACIÓN DE LA GARANTÍA CONVENIO ASOCIACIÓN No. 408/2015

Revisada el Acta de Aprobación de la Garantía suscrita el 3 de agosto de 2015, se evidenció que los datos allí relacionados presentan inconsistencias, toda vez que se señaló que la póliza fue expedida por Seguros del Estado S.A., cuando el soporte físico que reposa a folio 97 de la carpeta del convenio, muestra que fue emitida por la Aseguradora Solidaria de Colombia, situación que evidencia deficiencias de supervisión, al generar confusión y falta de confiabilidad de la información; hecho que se genera por la falta de aplicación de procedimientos y controles efectivos, que permitan verificar la veracidad de la misma.

La anterior situación vulnera lo establecido en el artículo 2 literales a), d), e), de la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993 y artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Valoración Respuesta:

La entidad confirma lo observado por este ente de control al afirmar "Conforme al hallazgo, se observa el acta de aprobación de la póliza tiene inconsistencias formales al momento de su aprobación; es menester resaltar que la póliza expedida por Aseguradora Solidaria, se ajusta a las garantías exigidas en el Contrato suscrito, lo cual en el mismo orden dicha relación contractual se encuentra amparada en debida forma, lo cual no representa un riesgo para el tesoro público."

En consecuencia se mantiene la observación formulada por este ente de control y se **configura como hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

3.11 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR CARENCIA DE SOPORTES QUE EVIDENCIE LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE TRABAJO APROBADO POR EL COMITÉ TÉCNICO-CONVENIO ASOCIACIÓN 408/2015

Según Plan de Trabajo presentado por el contratista y aprobado por el Comité Técnico, para llevar a cabo el *"proceso orientado a promover la reconciliación y garantías de no repetición con jóvenes de las UPZ: El Lucero, El Tesoro y los Mochuelos de la Localidad de Ciudad Bolívar"*, se programaron una serie de actividades y talleres, previstos a ejecutar dentro del plazo pactado de los 4 meses.

Revisado el convenio de asociación, se evidenció que los soportes presentados por el contratista no son suficientes para predicar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, a pesar de que obran en el mismo las certificaciones de cumplimiento, facturas y órdenes de pago. Por lo anterior se solicitó a la entidad los registros que permitieran evidenciar el desarrollo de las actividades aprobadas del Plan de Trabajo aprobado por el Comité Técnico. En respuesta la entidad entregó un CD², el cual muestra planillas de asistencia sin identificar el taller, la ubicación y la fecha de la actividad realizada, sin registros fotográficos de los talleres a los beneficiarios del proceso, como tampoco obra relación de entrega de refrigerios y alimentación. Se percata del examen del convenio que el desarrollo de las actividades exigidas en el mismo no fue estricta ni oportunamente registrado por el contratista ni de ello dio cuenta en forma debida a la supervisión ni al contratante. No de otro modo, puede entenderse la falta de soportes, esto es, de prueba, de registro, de señal, de signo que demuestre que cada una de las actividades se realizó.

Por otra parte, se evidenció incumplimiento de las fechas planteadas en el Plan de Trabajo, toda vez que se estipuló que la redacción del Documento Final iba hasta el 5 de diciembre de 2015, y según certificación de la supervisión éste se recibió hasta el 27 de abril de 2016.

² Oficio con radicado 2-2017-627 del 18 de enero de 2017 de la Alta Consejera para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Las situaciones descritas demuestran falencias en la supervisión del convenio, toda vez que la supervisión autorizó los pagos sin exigir al contratista la entrega de los soportes que evidenciaran el desarrollo del contrato.

Lo mencionado anteriormente, incumple los literales a, b, c, d, e y f, del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; igualmente, el artículo 3º; el numeral 1º del artículo 4º; el numeral 2º y 4º del artículo 5º; el artículo 23; el numeral 1º del artículo 26 y los artículos 51 y 52, de la Ley 80 de 1993. Así mismo, se desatienden los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 del 2011.

Además, se incumple lo estipulado en el Anexo Técnico respecto a los productos a entregar por cada fase, en este caso, el Documento Final con sus respectivos soportes, los cuales no cuentan con la trazabilidad que permita asociarlos a cada actividad.

Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Las situaciones descritas, se presentan en razón a que los supervisores de los contratos no exigen en forma oportuna al contratista los soportes que den cuenta de la ejecución de las obligaciones contractuales, de manera que pueda realizar el seguimiento, control y vigilancia técnica, financiera y administrativa al contrato que esté siendo objeto de supervisión. Ello trae como consecuencia, que se certifiquen los desembolsos de las actividades contratadas, sin verificar la oportunidad, consistencia y calidad del producto, la ejecución física real y las obligaciones del contrato; sin que haya una trazabilidad que facilite identificar las actividades y talleres por fase y limita determinar la manera cómo éstos contribuyeron a la consecución de las metas del proyecto de inversión.

Valoración Respuesta:

La entidad en su respuesta señala: *"la información y los soportes presentados y remitidos en medio magnético en la referida respuesta, prueban la realización de las actividades acordadas en el plan de trabajo..."*, lo cual no se acepta, toda vez que, la observación formulada por este ente de control, tiene su génesis, en la revisión de los mencionados soportes, con los cuales no fue posible verificar la asistencia de la población beneficiaria a los diferentes talleres.

En cuanto a los soportes allegados, la entidad manifiesta: *"Se considera que la respuesta dada por el órgano de control más que evidenciar la inexistencia de documentos, infiere la necesidad de contextualizar las pruebas remitidas para facilitar la*

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

identificación de donde pertenece cada una de ellas en el desarrollo del convenio. Teniendo en cuenta lo anterior, se señala los soportes para cada una de las actividades del Plan de Trabajo aprobado, tomados en cuenta por la supervisión del convenio, para considerar el cumplimiento de las obligaciones contractuales".

Al analizar la información suministrada por la entidad se evidencia que las planillas de registro de asistencia, nuevamente presentan las falencias citadas en la observación, relativas a la falta de trazabilidad, al no diligenciar los datos de fecha, lugar, tema, objetivo, hora de inicio y hora de terminación, por lo cual no fue posible verificar la asistencia a las actividades programadas.

Los soportes presentados para controvertir la observación acerca del incumplimiento de la fecha de entrega del "*Documento Final de Sistematización del proceso*", no desvirtúan lo observado, toda vez que hacen alusión a la entrega del Informe Económico y a Informes del proyecto, más no al Documento Final previsto para la Fase IV Sistematización, del Plan de Trabajo.

Las situaciones descritas anteriormente muestran fallas en la supervisión, al no exigir al Asociado la correcta presentación de los soportes, así como la ejecución oportuna de las actividades previstas, evidenciando la inadecuada gestión en el seguimiento y control al convenio.

En conclusión, la observación formulada por este de control, se mantiene, por lo cual se **configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.**

ANEXO 1

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	10		3.1 3.5 3.10 3.2 3.6 3.11 3.3 3.7 3.4 3.9
DISCIPLINARIOS	4		3.3 3.11 3.5 3.6
PENALES			
FISCALES	1	70.000.000	3.3

N.A: No aplica.