

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO
CÓDIGO 209.

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL - SJD

Período Auditado (2016)

DIRECCIÓN SECTOR GESTIÓN JURÍDICA

Bogotá D.C., julio 07 de 2017

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

Contralor de Bogotá

Juan Carlos Granados Becerra

Contralor Auxiliar

Andrés Castro Franco

Director Sectorial de Gestión Jurídica

María Alcira Camelo Rojas

Asesora

Leydi Diana Palomino Salazar

Gerente

Fernando Segura Aranzazu

Equipo de Auditoría

Marina Reyes Vivas
Camilo Andrés Arciniegas Rojas

TABLA DE CONTENIDO

1	CARTA DE CONCLUSIONES	4
2	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	6
3	RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	7
	<i>3.1.1 Hallazgo Administrativo falta de justificación técnica y fáctica en la elaboración de los estudios previos del Contrato 062 de 2016.....</i>	<i>7</i>
	<i>3.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria el objeto y obligaciones específicas contractuales no corresponden al perfil y la experiencia del profesional contratado.</i>	<i>9</i>
	<i>3.1.3 Hallazgo Administrativo. Documento de aceptación de estudios previos, en los contratos números: 062/16, 021/16, 047/16 y 057/16.</i>	<i>11</i>
	<i>3.1.4 Observación Administrativo. Documentos contractuales sin la debida radicación en el SIGA, de los contratos 057, 062, 058, 047, 021 y 067.</i>	<i>13</i>
4	OTROS RESULTADOS	13
	4.1. ATENCIÓN DE QUEJAS.....	13
5	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	13
6	ANEXOS.....	14

1 CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora:

DALILA ASTRID HERNANDEZ CORZO

Directora

Secretaría Jurídica Distrital

Carrera 8 No. 10 – 65

Código Postal 111711

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la entidad Secretaría Jurídica Distrital, 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 contractual.

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 contenga 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 contratación seleccionada como muestra por parte del equipo auditor y suscrita durante las vigencias 2016, por parte de la Secretaría Jurídica Distrital, 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 ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, no cumplió a cabalidad con los principios de planeación, economía, eficiencia y eficacia.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La evaluación de este componente se efectuó sobre una muestra de 6 contratos en cuantía de \$705.517.261.00., equivalente al 37.95% de la contratación suscrita, cuya selección se realizó por la cuantía de los contratos.

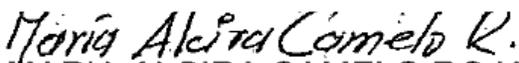
PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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 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,


MARIA ALCIRA CAMELO ROJAS
DIRECTORA SECTOR GESTIÓN JURÍDICA

Proyectó: Equipo Auditor.

Revisó: Diana Palomino Salazar – Asesora Sector Gestión Jurídica.

2 ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La Secretaría Jurídica Distrital, fue creada el día 31 de marzo de 2016 mediante Acuerdo No. 638 de 2016 *"Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 257 de 2006, se crea el Sector Administrativo de Gestión Jurídica, la Secretaría Jurídica Distrital, se modifican las funciones de la Secretaría General, y se dictan otras disposiciones"*. Durante la vigencia 2016, celebró 66 contratos por un valor de \$1.860'292.477.00. La evaluación de este componente se efectuó sobre una muestra de 6 contratos en cuantía de \$705'517.261.00., equivalente al 37.95% de la contratación suscrita, cuya selección se realizó por la cuantía de los contratos.

Así mismo, nuestro sujeto de control cuenta con tres proyectos de inversión. Siendo estos el Proyecto No. 7501, que versa sobre *"Implementación y fortalecimiento de la Gerencia Jurídica Transversal para una Bogotá eficiente y Mejor para Todos"*, el Proyecto No. 7502 *"Fortalecimiento Institucional de la Secretaría Jurídica Distrital"*, y el Proyecto No. 7508 *"Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Comunicaciones de la Secretaría Jurídica Distrital"*, lo cual se pretende evaluar de manera transversal con la muestra de la contratación.

**Cuadro No. 1
MUESTRA DE CONTRATACIÓN - VIGENCIA 2016**

No. CONTRATO	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR
057	"Contratar los servicios especializados para el desarrollo de actividades de direccionamiento estratégico para la alta dirección y servidores de la secretaría Jurídica Distrital".	Laybor Ltda	\$ 34'800.000.00.
062	"Prestar los servicios para el desarrollo de las actividades de administración y operatividad del Sistema Distrital de Información Disciplinaria".	Daniilo Alberto Silva Rodríguez	\$ 25'547.508,00
058	"Prestar los servicios para desarrollar actividades encaminadas al mejoramiento de las calidad de vida del servidor público, dirigidas a mejorar las condiciones que favorezcan su desarrollo integral y que permitan elevar los niveles de satisfacción, eficacia e identificación con el servicio que presta en la Secretaría Jurídica Distrital".	Caja de Compensación Familiar COMPENSAR	\$ 59'631.240,00
047	"Prestar los servicios profesionales especializados de asesoría y acompañamiento en derecho constitucional, que requiera el Despacho del Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y/o la Secretaría Jurídica Distrital".	Cifuentes & Cifuentes Abogados S.A.S	\$ 136'000.000,00
021	"Prestar los servicios profesionales al Despacho de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos, en la realización de análisis, estudios y comentarios a los proyectos de ley de interés del Distrito Capital que cursen en el Congreso de la República, así como la elaboración y revisión de conceptos, de actos administrativos y la participación en mesas de trabajo en temas relacionados con dichas materias".	Guillermo Panqueba Morales	\$ 31'934.385,00
067	"Adquirir equipos de cómputo tipo usuario final para la Secretaría Jurídica Distrital".	Redcomputo Limitada	\$ 190'553.844,00
		TOTAL VALOR CONTRATACIÓN	\$ 705'517.261,00

Fuente: Sivicof 16/05/17

3 RESULTADOS DE AUDITORÍA

3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

3.1.1 Hallazgo Administrativo falta de justificación técnica y fáctica en la elaboración de los estudios previos del Contrato 062 de 2016

Los estudios previos y documentos soportes para la elaboración del Contrato de prestación de servicios, fueron remitidos por el Director Distrital de Asuntos Disciplinarios a la Dirección de Gestión Corporativa, mediante el memorando 3-2016-91315 de fecha 05 de diciembre de 2016 (folio 2 original del expediente contrato 062/2016) en 52 folios (folios 2 al 50), con los documentos de estudios y experiencia del contratista.

La entidad determinó un plazo de ejecución de dos (2) meses por valor total de \$17'031.672.00. (Folios 8 al 16); en esas condiciones el futuro contratista, los aceptó en escrito firmado a folio 16, con los documentos de estudio y experiencia (folios 17 al 50).

El 15 de diciembre de 2016, con radicado No. 3-2016-91410 (folio 51), existe documento suscrito por el Director Distrital de Asuntos Disciplinarios dirigido a la Dirección de Gestión Corporativa que dio alcance a la solicitud contenida en el memorando 3-2016-91315 del 05 de diciembre de 2016, manifestando la necesidad de ajustar el plazo de ejecución y el valor contractual solicitado, anexando ocho (8) folios de los nuevos estudios previos donde se aumentó el plazo de ejecución a tres (3) meses y el valor en \$ 25'547.508.00. (Folios 52 al 59).

No obstante haber sido aceptadas las condiciones (folio 16) contenidas en los estudios previos por parte del futuro contratista, éstas, posteriormente, fueron modificadas en cuanto al plazo y valor, sin ninguna justificación técnica ni fáctica con el correspondiente soporte; pese a permitirse legalmente la modificación, era deber de la entidad haber definido clara y expresamente los estudios previos modificados definitivos, actuaciones irregulares que demuestran carencia de análisis detallado sobre la necesidad real de la entidad e indebida planeación en la elaboración de los estudios previos.

Por consiguiente, dicha deficiencia inobserva los principios de las actuaciones contractuales de las entidades previstos en el artículo 23 ley 80 de 1993, en razón a la falta de estudio detallado y preciso de la necesidad real de la entidad, situación que conlleva riesgos en la actividad contractual.

Valoración de la respuesta

La Secretaria Jurídica Distrital en la respuesta, señala entre otros argumentos: “*Seguido, ha de encontrarse acreditado en la carpeta contractual, que la necesidad a satisfacer seguía siendo la misma; razón por la cual, no hubo variación alguna en cuanto objeto, alcance y ningún tipo de obligación sea esta general o específica, ya que la modificación en cuanto al plazo y valor, no obedecían a una falta de justificación técnica, sino a la necesidad de administrar y mantener la operatividad del sistema por disciplinario para la reciente creación de la Secretaría Jurídica Distrital.*”

La Entidad no aportó argumentos, ni soportes adicionales a los suministrados en desarrollo de la auditoría, que desvirtúen cada una de las situaciones que fueron claramente señaladas como las que dan origen a la inconsistencia descrita.

Ahora bien, se trae a colación lo manifestado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección...”

Así las cosas, los procesos de contratación deben obedecer a una debida planeación, no se presenta evidencia válida y suficiente del cumplimiento de todas las actividades relacionadas con esta fase, en procura de un adecuado manejo del interés público, como se describe en el hallazgo formulado. Las falencias de planeación, como ya se dijo, igualmente, se ven reflejada en la improvisación del plazo contractual estipulado. Por lo anterior, **se configura un hallazgo administrativo se desiste de la incidencia disciplinaria.**

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria el objeto y obligaciones específicas contractuales no corresponden al perfil y la experiencia del profesional contratado.

Contrato No.	062 de 2016
062 de 2016	Danilo Alberto Silva Rodríguez
Objeto	Alcanzar un nivel óptimo para el adecuado servicio del Sistema de Información Disciplinaria, brindando atención oportuna a los requerimientos que formulen las entidades distritales que lo requieran, así como la capacitación de los operadores disciplinarios en este Sistema.
Valor	\$ 25'547.508.00
Fecha inicio	27 de diciembre de 2016
Fecha Terminación	26 de marzo de 2017

Fuente: Equipo de Auditor.

Analizado el expediente contractual se evidencia que en las obligaciones Específicas: **1. Realizar las actividades relacionadas con la administración y operatividad del Sistema de Información Disciplinaria. 2. Dar respuesta a los correos electrónicos o solicitudes escritas remitidas por las Oficinas de Control Interno Disciplinario de las diferentes entidades del Distrito en temas relacionados con la administración y operatividad del Sistema de Información Disciplinaria tales como la inclusión de funcionarios, la creación de nuevas entidades, asignación de usuarios y claves entre otras. 3. Atender vía telefónica las solicitudes de soporte y/o asistencia operativa presentadas por los operadores disciplinarios para el SID. 4. Coordinar y realizar las capacitaciones en el manejo y operatividad del Sistema de información Disciplinaria a los funcionarios de las Oficinas de Control Interno Disciplinario del Distrito que sean requeridas por las diferentes entidades Distritales. 5. Tomar una muestra representativa de las oficinas de control interno disciplinaria del distrito con el fin de hacerles seguimiento en el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que en materia de operatividad del sistema de Información Disciplinaria se hayan expedido. 6. Realizar visitas a las Oficina de control interno disciplinario del distrito que Determine el Director Distrital de Asuntos Disciplinarios, con el fin de hacerles seguimiento en el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que en materia de operatividad del Sistema de Información Disciplinaria se hayan expedido. 7. Actualizar en el sistema de Información Disciplinaria los expedientes que le señale el Director Distrital de Asuntos Disciplinarios. 8. Incluir en el sistema de Información Disciplinaria las plantas de personal de las nuevas entidades que lo requieran. 9. Velar porque el Sistema de Información Disciplinaria funcione correctamente. Para ello deberá informar a la oficina Asesora de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sobre cualquier inconveniente que se presente en la operatividad**

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

del sistema de información para que se tomen las medidas correctivas correspondientes. **10.** *Atender las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le imparta el supervisor del contrato....”*

El objeto y obligaciones específicas no corresponden con el perfil del profesional contratado, en tanto que contractualmente no se exige al contratista poner su conocimiento jurídico especializado y su experiencia profesional, de acuerdo con las obligaciones específicas contratadas y tal como están transcritas, consisten principalmente en administrar y operar el Sistema Distrital Disciplinario, hechos revelados y que son evidentes en los informes presentados por el contratista, que obran en el expediente contractual, irregularidad que contradice los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y los fines de la contratación pública previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993,

En consecuencia se trasgrede, lo establecido en el Artículo 209 de la Constitución Política y los fines de la contratación pública previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

Valoración de la respuesta

Una vez analizada la respuesta de la Secretaría Jurídica Distrital, el equipo auditor no encuentra sustentación alguna que desvirtúe la observación reportada mediante el informe preliminar.

En cuanto a esta afirmación: *“en ese orden de ideas, el Sistema de Información Disciplinaria es una herramienta para abogados con perfil disciplinario, administrada necesariamente por abogados desde sus orígenes a la fecha, atención igualmente a sus usuarios quienes son los operadores disciplinarios de las diferentes Entidades Distritales”*. Lo anterior no tiene fundamento jurídico que permita que el Sistema de Información Disciplinaria deba ser administrado y operado por abogados especializados.

Así mismo, los anexos presentados con la respuesta a esta observación, se evidencia que no existe sustento legal que justifique el perfil académico con las funciones específicas del contrato, (Parágrafo 1, artículo 62, decreto 654 de 2011, Alcaldía Mayor de Bogotá).

Prueba de lo anterior está contemplado en el artículo 110.5, de la norma citada, *“Responde a la estructuración de procesos transversales y es una herramienta informática y tecnológica para la aplicación coherente y armónica de las actuaciones administrativas en esa materia; facilita el acceso de los usuarios internos y externos permitiendo por un lado, ilustrar a la ciudadanía sobre el control de la función pública y la percepción que tiene sobre su ejercicio y por el otro, consultar y controlar la*

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

información disciplinaria que se ingrese al sistema, con el objeto de proporcionar instrumentos gerenciales para la gestión y la prevención de comportamientos que afecten la función pública”.

Ahora bien, como referencia y de manera analógica, se trae a colación lo contemplado en el Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá – SIPROJWEB D.C. (Artículo 110.1, Decreto 654 de 2011), “(...) *permite hacer vigilancia y evaluación de todos los procesos judiciales en los que está involucrado el Distrito Capital, donde existe la posibilidad de hacer seguimiento no solo a las actuaciones procesales en desarrollo de la actividad litigiosa, sino que, es posible determinar el impacto del resultado de la gestión jurídica ya que mide el éxito cuantitativo y cualitativo general y de cada ente público distrital, además valora el contingente judicial; Es una herramienta gerencial de la cual se sirve la Administración Distrital en la toma de decisiones sobre defensa judicial y prevención del daño antijurídico en el Distrito..... Los abogados del Distrito Capital a quienes se haya encomendado la representación judicial o extrajudicial del Distrito Capital tendrán como función mantener actualizada, precisa y depurada la información de cada proceso judicial o trámite extrajudicial a cargo que se encuentre registrado en el Sistema. Los jefes de las oficinas jurídicas de las entidades u organismos deberán exigir su cumplimiento a sus apoderados; así como verificar que en los contratos de los abogados externos, se incorpore la cláusula de obligatoriedad de mantener actualizado cada proceso en el sistema.”*

Por lo anterior, **se configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.**

3.1.3 *Hallazgo Administrativo. Documento de aceptación de estudios previos, en los contratos números: 062/16, 021/16, 047/16 y 057/16.*

En los contratos mencionados, se evidenció un documento en el que el contratista “*acepta y aprueba*” las condiciones contenidas en los estudios previos.

De otra parte, esta auditoría encuentra que en el documento modelo que se impone firmar al contratista, las palabras “*acepta y aprueba*”, resulta innecesarias e inapropiadas, claramente en esta etapa, no deben intervenir los contratistas, facultad que es reglada a la administración.

No se entiende la necesidad o conveniencia de este hecho, siendo la entidad quien, en su fase de planeación debe, de acuerdo con los estudios previos, generar una necesidad en la cual el contratista implícitamente, y llenando todos los requisitos, se compromete a cumplir con el objeto contractual, más aún cuando la ley y los contratos prevén que los estudios previos forman parte integral del contrato.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Ahora bien, el concepto de estudios previos fue esbozado de forma general en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, haciendo referencia a ellos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.

De conformidad con el artículo 84 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, la entidad elaborará un estudio previo simplificado que contendrá:

1. La descripción sucinta de la necesidad que pretende satisfacer con la contratación.
2. La descripción del objeto a contratar.
3. Las condiciones técnicas exigidas.
4. El valor estimado del contrato y su justificación.
5. El plazo de ejecución del contrato.
6. El certificado de disponibilidad presupuestal que respalda la contratación.

Esta definición debe interpretarse de forma integral, frente a las disposiciones ya enunciadas y a los principios constitucionales que rigen la función pública, por lo cual debe entenderse como estudios previos aquellos análisis, documentos y trámites que deben adelantar las entidades públicas antes de contratar.

Dicho lo anterior, el contratista no está facultado legalmente para aprobar lo que la entidad ha dispuesto en su necesidad contractual.

La entidad está exigiendo un formato innecesario no contemplado para la contratación directa, lo que de suyo atenta contra la autonomía y el privilegio contractual de imponer condiciones que sólo de competen a la administración pública.

Valoración de la respuesta

La entidad en la respuesta manifiesta entre otros:

“Es claro para la Secretaría Jurídica, que el principio de planeación se materializa en la obligación de la entidad contratante de elaborar estudios previos apropiados que sirvan para establecer el objeto del contrato, las obligaciones recíprocas, el plazo, el valor, la distribución de los riesgos y facilitar así a los futuros contratistas la confección de sus propuestas en el proceso de selección o la suscripción del contrato, según el caso de conformidad con el numeral 7 del artículo 25 de la ley 80 de 1993”,

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La afirmación anterior, corrobora el hallazgo administrativo, así mismo no se acepta lo manifestó por el sujeto de control, en lo referente a que el contratista intervenga en la fase de planeación, esta etapa es aceptable frente a un proceso de contratación que requiera pliegos de condiciones, Por lo expuesto, **se configura un hallazgo administrativo.**

3.1.4 *Observación Administrativo. Documentos contractuales sin la debida radicación en el SIGA, de los contratos 057, 062, 058, 047, 021 y 067.*

Valoración de la respuesta

“Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se acepta los argumentos planteados y se retira la observación”.

4 OTROS RESULTADOS

4.1. ATENCIÓN DE QUEJAS

En el desarrollo de la presente auditoria no se radicó ningún derecho de petición, ni queja.

5 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Secretaria Jurídica Distrital fue creada mediante acuerdo No. 638 del 31 de marzo del 2016, mediante Resolución Reglamentaria No. 10 del 04 de abril del 2017 y modificada por la Resolución Reglamentaria No. 019 del 12 de junio del 2017, asignó a la Dirección Sector Jurídica la competencia para ejercer la vigilancia del control fiscal. En consecuencia, no se ha presentado Plan de Mejoramiento.

6 ANEXOS

CUADRO CONSOLIDADO DE TIPIFICACION DE HALLAZGO

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor (En pesos)	Referenciación¹
1. ADMINISTRATIVOS	3	N.A	3.1.1 3.1.3 3.1.2
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1.2
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	0	N.A	

Fuente: Resolución No. 037 / 2015 y Resultado Auditoría.

¹ Detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.