



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

INFORME PRELIMINAR DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL – SJD -

EVALUAR EL PROYECTO N° 7501 "IMPLEMENTACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GERENCIA JURÍDICA TRANSVERSAL PARA UNA BOGOTÁ EFICIENTE Y MEJOR PARA TODOS"

CÓDIGO DE AUDITORÍA 42

Período Auditado 2019

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTOR GESTIÓN JURÍDICA

Bogotá D.C., Septiembre 2020



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

María Anayme Barón Durán
Contralora de Bogotá D.C. (E)

Diana Salcedo Jiménez
Contralor Auxiliar (E)

Jhon Alexander Sazipa Hernández
Director Sectorial

Equipo de Auditoría:

Fabio Armando Cárdenas Peña
Martha Cristina Cuellar López
Jorge Enrique Venegas Rodríguez
José Raúl Sacristán Avilés
Luz Stella Ardila
Daniel Obdulio Franco

Gerente 039-01
Profesional Universitario 219 03
Profesional Universitario 219 01 (e)
Profesional Universitario 219 03
Contratista
Contratista



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL	8
3.1.1 <i>Hallazgo administrativo, por deficiencias en el proceso de gestión documental.</i>	8
3.1.2 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por presentación extemporánea de la póliza de seguros y del informe final según contrato No. 101 de 2019.</i>	9
3.1.3 <i>Hallazgo administrativo, por deficiencias en el proceso de gestión documental.</i>	11
3.1.4 <i>Hallazgo administrativo por no tener soporte que permita establecer de manera precisa la afiliación del contratista a la ARL al momento de iniciar el contrato y fallas en la supervisión respecto de verificación de obligaciones según No. 048 de 2019.</i>	12
3.1.5 <i>Hallazgo administrativo por contradicción entre la información contenida en el contrato No. 048 de 2019, en contraste con la reportada al SECOP.</i>	14
3.1.6 <i>Hallazgo administrativo, por fallas en la supervisión y soportes que evidencien el cumplimiento de las obligaciones según contratos Nos. 031 y 008 de 2019.</i>	15
3.1.7 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de supervisión y seguimiento al cumplimiento del principio de publicidad establecido para la contratación en las plataformas SECOP I y II y la falta de soportes que evidencien el cumplimiento de las obligaciones del contratista.</i>	16
3.2 Planes, Programas y Proyectos	20
3.2.1 <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por violación al Principio de Planeación en la estructuración de los contratos suscritos para el cumplimiento de la meta N° 3 del proyecto 7501.</i>	23
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	26



"Una Contraloría Aliada con Bogotá"

1. CARTA DE CONCLUSIONES

CÓDIGO DE AUDITORIA 42

Doctor
WILLIAM LIBARDO MENDIETA MONTEALEGRE
Secretario
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
Carrera 8A No. 10 - 63
Código Postal: 111711
Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño.

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 Secretaría Jurídica Distrital - SJD vigencia 2019, 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 proyecto N° 7501.

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 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 el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, 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 el proyecto auditado No. 7501, *"implementación y fortalecimiento de la*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

gerencia jurídica transversal para una Bogotá eficiente y mejor para todos” no cumple con los principios de eficiencia y eficacia evaluados.

La inversión programada del proyecto 7501, durante la vigencia del 2019, fue de dos mil novecientos cuarenta y nueve millones de pesos (\$2.949.000.000), de los cuales se ejecutaron dos mil ochocientos setenta y ocho millones de pesos (\$2.878.000.000), según información reportada en el Sistema PREDIS

Así mismo, en virtud de los hallazgos presentados por este Organismo de Control, frente a la ejecución y al proceso contractual del proyecto 7501, se conceptúa de manera deficiente en relación con el Control Fiscal Interno de la entidad.

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,

JHON ALEXANDER SAZIPA HERNÁNDEZ
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Fabio Armando Cárdenas Peña – Gerente 039-01
Elaboró: Equipo Auditor



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

- ALCANCE

La presente auditoria, se realizará en el marco de la ejecución del proyecto de inversión 7501 *“implementación y fortalecimiento de la gerencia jurídica transversal para una Bogotá eficiente y mejor para todos”* para lo cual se auditará la contratación suscrita, ejecutada y/o liquidada durante la vigencia 2019, por la Entidad para su desarrollo; se evaluarán las etapas precontractual, contractual y post contractual de los mismos. De igual forma se evaluará la gestión realizada por la administración durante la vigencia 2019, para el logro de los objetivos y metas del proyecto.

- MUESTRA

2.1 Gestión Contractual

El total de la contratación realizada durante la vigencia 2019 con cargo al proyecto de inversión 7501, fue de \$2.949.085.328, mediante la suscripción de treinta y cuatro (34) contratos, y la muestra seleccionada para la presente evaluación corresponde a \$2.205.956.330, equivalente al 74,8% del total de la contratación; la auditoria se realizará mediante el estudio de los siguientes veintinueve (29) contratos:

Cuadro N° 1: Muestra evaluación gestión contractual

Cifras en pesos

Numero de contrato	No Proyecto de inversión	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
8	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales, para la proyección de actos administrativos relacionados con la pr	50.777.548	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
9	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios para realizar la vigilancia judicial de los procesos judiciales y extrajudiciales	29.015.742	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
10	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección Distrital de Política e Informática Juríd	94.600.530	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
13	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales, para realizar el seguimiento al cumplimiento de providencias judicial	79.793.290	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
15	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales a la Subsecretaría Jurídica Distrital, para realizar labores transve	80.046.603	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
16	7501	Prestación de servicios	Prestación de servicios profesionales para la implementación del Modelo de Gestión Jurídica en el Di	108.809.033	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
19	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección Distrital de Política e Informática Juríd	108.809.033	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
20	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección Distrital de Política e Informática Juríd	79.793.291	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
23	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales, para realizar el seguimiento al cumplimiento de providencias judici	79.793.290	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
24	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales jurídicos para el cumplimiento de la función de inspección, vigi	108.809.033	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Numero de contrato	No Proyecto de inversión	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
26	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales financieros para el cumplimiento de la función de inspección, vig	108.809.033	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
31	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales para requerir y tramitar la información financiera aportada por	41.451.060	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
34	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la dirección de política e informática jurídica en	69.085.100	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
36	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales, para ejercer la representación judicial de Bogotá, D.C. en el proce	103.627.650	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
41	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales a la Secretaría Jurídica Distrital para apoyar a la Dirección Distri	98.653.523	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
42	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales especializados como abogada, a la secretaria jurídica distrital para	108.809.033	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
47	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la dirección distrital de política e informática j	103.627.650	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
48	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales, para orientar a los servidores públicos del distrito capital,	96.719.140	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
54	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales a la Dirección, para desarrollar acciones que permitan el análisis	89.810.630	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
71	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales jurídicos para analizar y requerir a las ESAL, en el marco de la	39.378.507	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
76	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales, para apoyar las actividades administrativas a cargo de la Direc	59.067.761	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
78	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales para desarrollar las acciones jurídicas respecto de la informaci	91.883.183	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
87	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales para realizar el seguimiento al cumplimiento de providencias judicia	56.995.207	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
88	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales para desarrollar e implementar lineamientos en materia disciplin	72.539.355	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
89	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios para realizar la vigilancia judicial de los procesos judiciales y extrajudiciales	20.725.530	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
90	7501	Prestación de servicios	Prestar los servicios profesionales para desarrollar e implementar lineamientos en materia disciplin	67.703.398	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
92	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales, en la dirección distrital de defensa judicial y prevención del daño	53.195.527	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
93	7501	Prestación de servicios	Prestar servicios profesionales para la elaboración de 2 estudios jurídicos especializados en contra	62.176.590	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación
101	7501	Prestación de servicios	Realizar un estudio sobre la función de Inspección, Vigilancia y Control de las entidades sin ánimo d	41.451.060	Etapas: Precontractual, ejecución y terminación y/o liquidación

Fuente: Cuadro elaborado por equipo auditor con base en respuesta según radicado de la SJD No. 2-2020-9145 del 24/07/2020 a la solicitud con Rad. 2-2020-11225 de la Contraloría de Bogotá D.C.

2.2 Planes, programas y proyectos

Cuadro N° 2: Muestra evaluación de planes, programas y proyectos

Cifras en pesos

N° Proy	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción meta Proyecto Inversión	Magnitud Meta programada vigencia 2019	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto asignado a la meta (\$)
7501	Implementación y fortalecimiento de la Gerencia Jurídica Transversal	1	Mantener el 82% de eficiencia fiscal para la defensa judicial en el Distrito Capital.	82%	582.732.816	2.949.000.000
		2	Emitir en un tiempo no superior a 22 días hábiles conceptos jurídicos	22,3 días	207.462.556	
		3	Realizar 20 estudios Jurídicos en temas de impacto e interés para el Distrito Capital	6 estudios	212.436.683	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

N° Proy	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción meta Proyecto Inversión	Magnitud Meta programada vigencia 2019	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto asignado a la meta (\$)
	<i>para una Bogotá eficiente y Mejor para Todos</i>	4	Llevar a cabo 46 eventos de orientación jurídica	13 eventos	0	
		5	Orientar a 3.000 ciudadanos en derechos y obligaciones de las Entidades sin Ánimo de Lucro - ESAL	800 ciudadanos	330.000.000	
		6	Realizar 5 Capacitaciones a operadores y sustanciadores en temas disciplinarios	1 capacitación	108.809.033	
		7	Lograr un nivel de percepción del 87% de los servicios prestados a Entidades sin Ánimo de lucro - ESAL	87%	734.720.040	
		8	Formular 8 directrices en materia de política pública disciplinaria	4 directrices	140.242.853	
		9	Orientar a 13.574 Servidores públicos en temas de responsabilidad disciplinaria	2.584 servidores	97.719.140	
		10	Implementar un (1) modelo de Gerencia Jurídica	0,5 Modelo	535.962.207	

Fuente: Ficha EBID PROYECTO 7501 Versión 31 del 21 de octubre de 2019

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

Una vez evaluada la información y los expedientes contractuales entregados por la Entidad, al igual que lo contenido en la plataforma SECOP I y II, de los contratos objeto de auditoria, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

3.1.1 Hallazgo administrativo, por deficiencias en el proceso de gestión documental.

En el contrato de prestación de servicios No. 101 de 2019, se evidencio que el acta de suspensión número 101-2019 (Folio 129), suscrita el 11 de octubre de 2019 entre el supervisor del contrato y el contratista, fue por un término por veintidós (22) días, no se evidencia justificación alguna para su suscripción, incumpliendo así con los mandatos establecidos por Colombia Compra eficiente donde se indica que la suspensión solo “(...) *procede, de manera general, por acuerdo entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan temporalmente cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de los contratantes.*”

No hubo por parte de la supervisión seguimiento a esta falencia, contraviniendo los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el Procedimiento “*Supervisión e Interventoría de Contratos*” de la Secretaría Jurídica Distrital, Código 2311600-PR-059.

Como no hay una referencia legal sobre la suspensión, nos apoyamos en la Sentencia del CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: GERMÁN BULA ESCOBAR (E) Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278) Actor: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, para concluir que este caso, se Incumplió con la consecución oportuna de los fines del Estado, tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Con los anteriores hechos se incumple lo señalado en la Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a), b) y c) y presuntamente se incumplen los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único y el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control

Se acepta parcialmente la respuesta dada por la entidad, con la cual se retira la incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que en ella anexan documento soporte (Correo Electrónico del 11 de octubre de 2019) de la justificación de la suspensión del contrato por un término de 21 días, documento donde el contratista comunica al Sujeto de Control que: *“...Como ha sido su conocimiento durante el mes de octubre he tenido una situación desde el punto de vista familiar que me imposibilita finalizar el estudio requerido en la fecha que termina el presente contrato. Dentro de las consideraciones familiares que les he comentado es el estado de salud de mis 2 hijas (3 años y 7 meses) quienes desde el miércoles de la semana pasada se encuentran con un cuadro viral y respiratorio complejo que ha desencadenado en infecciones pulmonares (neumonía) y de otro orden (otitis) en cada una de ellas. En tal medida solicité la suspensión del contrato hasta el 31 de octubre, fecha en la que se remitirá el respectivo estudio final para su aprobación y en la que espero este impasse familiar sea superado.”*

Sin embargo y teniendo en cuenta que este documento no se evidenció dentro del expediente contractual, se configura como hallazgo administrativo, por fallas en la conformación del expediente contractual, por lo tanto, se configura como Hallazgo Administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.

3.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por presentación extemporánea de la póliza de seguros y del informe final según contrato No. 101 de 2019.

En la carpeta contentiva del contrato No. 101 de 2019, se evidenció que mediante radicado número 1-2019-2129 del 10 de diciembre de 2019, el contratista, hace entrega formal de los siguientes documentos:

- informe final del contratista.
- Póliza del contrato con modificación, por la suspensión acaecida entre el 11 y 31 de octubre de 2019.

Como quiera que la fecha de terminación del contrato fue el día 6 de noviembre de 2019, es claro que el informe final del contratista se realizó y entregó por fuera de los términos de ejecución del contrato, incumpliendo claramente las obligaciones de este, sin que se evidencie pronunciamiento alguno por parte del supervisor del mismo.

De igual forma y teniendo en cuenta que este contrato presento una suspensión entre el día 11 y el 31 de octubre de 2019, con fecha de reinicio el 1º de noviembre, el contratista



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

debió aportar la modificación de la póliza de cumplimiento, tal como lo cita la misma acta de suspensión así: *“Finalmente, se advierte al contratista que al reinicio del contrato está en la obligación de allegar a la Dirección de Gestión Corporativa, la modificación de la vigencia de la garantía única por el termino igual al de la suspensión”*, lo cual no ocurrió como se dijo anteriormente, hasta el 10 de diciembre fecha de la radicación .

Es de anotar que, la renovación de la póliza 14-44-101109230 de seguros del estado (folio 149), aportada por el contratista tiene fecha de expedición 10 de diciembre de 2019 y fue aprobada por la Secretaria Jurídica Distrital mediante acta con radicado 3-2019-9031 del 13 de diciembre de 2019 (folio 148). Es de tener en cuenta que la aprobación de la garantía es un requisito sine qua non de ejecución del contrato, que incumplió el contratista.

El anterior hecho contraviene lo ya establecido en la normatividad y que advierte Colombia Compra Eficiente en su sitio web, así:

De acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993 (artículo 41 modificado por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007), la aprobación de la garantía es un requisito de ejecución del contrato, al igual que de las prórrogas o adiciones que se realicen al mismo. Por tanto, si la Entidad Estatal no aprueba la garantía no podrá iniciar o continuar con la ejecución del contrato, cuando requiere de la ampliación de la garantía.”

Se observa deficiencias en el proceso de supervisión del contrato contraviniendo los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el Procedimiento *“Supervisión e Interventoría de Contratos”* de la Secretaría Jurídica Distrital, Código 2311600-PR-059.

Con los anteriores hechos se incumple lo señalado en la Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a), b) y c) y presuntamente se incumplen los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único y el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control

Teniendo en cuenta que la Secretaria Jurídica Distrital SJD en su respuesta confirma que: *“Los informes finales de los contratistas se tramitan una vez ha finalizado la totalidad de la ejecución del contrato, para lo cual se requiere que el mismo no solo cuente con el soporte correspondiente al cumplimiento de la totalidad de actividades, sino que cumpla para ello con los trámites establecidos por la Entidad, tal y como la expedición del paz y salvo correspondiente a los bienes y/o documentos entregados al contratista para la adecuada ejecución de su contrato. Adicionalmente, y como parte del ejercicio de supervisión, posterior a la entrega final del documento “estudio previo” se pueden solicitar algunos ajustes con el fin de aclarar aspectos, corregir ortografía, redacción o incluir algún texto...”*, Es de tener en cuenta que este contrato tenía como obligación la de entregar un estudio sobre *“la función de inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro y su tratamiento tributario de conformidad con los cambios normativos introducidos por la Ley 1819 de 2016*, situación que se dio en forma posterior al plazo de ejecución del contrato



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En cuanto a la extemporaneidad de presentación de la modificación de la póliza observada por este ente de control en el informe preliminar, se tiene que: la suspensión del contrato se presentó durante el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de octubre de 2019, no obstante la entidad en su respuesta manifiesta que el supervisor, mediante correo electrónico del 15 de octubre comunica al contratista *“...Finalmente, requerimos que sea remitida el acta de suspensión del contrato con la respectiva ampliación de la garantía.”* Es de tener en cuenta que este correo se presentó durante el periodo de aplazamiento. Como quiera que el contrato se reanuda el 1º de noviembre, no se evidencia actuación por parte del Supervisor durante el periodo de ejecución del contrato de reiterar la obligación contraída por el contratista en el acta de suspensión del 11 de octubre de aportar la modificación de la póliza una vez se reanude el contrato, solo hasta el 4 de diciembre de 2019, un mes y tres días después de reanudado el contrato y casi un mes de finalizado el plazo contractual (6 de noviembre), el supervisor mediante correo electrónico reitera dicha obligación

Es necesario aclarar que este Ente de Control no se manifestó dentro de la observación 3.1.2, sobre el cubrimiento del amparo de la póliza

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.

3.1.3 Hallazgo administrativo, por deficiencias en el proceso de gestión documental.

Durante el periodo de ejecución del contrato 101 de 20196, en los cinco informe presentados por el contratista, denominados por la Secretaria Jurídica Distrital - SJD como: *“INFORME DEL CONTRATISTA -SUPERVISOR – (CONTRATOS)”*, que soportan las cinco órdenes de pago del mismo, se describe como cumplimiento para la obligación número 6 (*“Realizar las presentaciones o socializaciones del objeto, alcance y productos obtenidos del presente contrato, de acuerdo a lo solicitado por el supervisor del contrato”*), que: *“se presentaron los adelantos del objeto contractual, mediante reuniones y notificaciones vía correo electrónico, se realizó reunión de socialización de la cual se anexa lista de asistencia; sin embargo, no se evidencia soporte alguno de la realización de dichas socializaciones; el único documento sobre realización de presentaciones y/o socializaciones que reposa en el expediente contractual (a folios 138, 139 y 140), es un registro de asistencia a una reunión realizada el 12 de septiembre cuyo objetivo fue “MESA DE TRABAJO SECRETARIAS DISTRITALES, con el doctor. doctor Jorge Benavides”, el tema de esta reunión fue “NORMATIVIADA TRIBUTARIA BAJO NIIF”, tema que no se encuentra relacionado en el objeto del contrato 101 de 2019, adicionalmente el contratista no aparece relacionado ni como asistente ni como expositor en este registro de asistencia.*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así mismo, una vez revisada la carpeta contentiva del contrato 093 de 2019, no se evidenció el cumplimiento de la obligación número 8 por parte del contratista la cual citaba: *“Realizar las presentaciones o socializaciones del objeto, alcance y productos obtenidos del presente contrato. de acuerdo a lo solicitado por el/la Supervisor/a del Contrato.”* No obstante lo anterior, en el documento soporte de la cuenta del periodo 1 al 31 de octubre de 2019 denominado INFORME CONTRATISTA – SUPERVISOR (CONTRATOS), se citó: *“Los dos estudios ya fueron debidamente socializados en los eventos organizados para tal efecto por la Secretaría Jurídica Distrital”*; El único documento que reposa en esta carpeta del contrato (Folio 175) relacionado con reuniones, es un listado de asistencia a la presentación del estudio denominado: *“Aspectos Generales de los acuerdos marco de precios – Medios electrónicos”*, que no corresponde a la denominación final de los estudios presentados por el contratista que son:

- 1- El Régimen Jurídico de la Contratación Pública Electrónica y los Acuerdos Marco de Precios.
- 2- Legalidad, Privacidad y Ética Digital de la Administración Pública Digital (Gov Tech).

Se observa deficiencias en el proceso de supervisión del contrato contraviniendo los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el Procedimiento *“Supervisión e Interventoría de Contratos”* de la Secretaría Jurídica Distrital, Código 2311600-PR-059.

Las anteriores situaciones contravienen lo señalado en la Ley 87 de 1993, artículo 2 literales a), b) y c), los numerales 1 y 2 del artículo 34 y el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control

Se acepta parcialmente la respuesta de la entidad teniendo en cuenta que en la misma se anexan documentos que dan cuenta de socializaciones de los temas relacionados con los estudios, sin embargo, teniendo en cuenta que estos documentos no se evidenciaron dentro del expediente contractual, y la entidad no los anexos dentro de los documentos que soportan las órdenes de pago del contrato, se configura como hallazgo administrativo, por fallas en la conformación de los expedientes contractuales, por lo tanto, se configura como Hallazgo Administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.

3.1.4. Hallazgo administrativo por no tener soporte que permita establecer de manera precisa la afiliación del contratista a la ARL al momento de iniciar el contrato y fallas en la supervisión respecto de verificación de obligaciones según No. 048 de 2019.

El contrato de prestación de servicios No. 048 de 2019 / proceso SJD-CD-049-2019, se suscribió sin tener un soporte que permitiera establecer de manera clara y precisa las



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

condiciones de afiliación por parte del contratista a la ARL, en el proceso en mención solamente reposa un folio titulado “DECLARACION DE AFILIACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES -ARL” el formato reposa en la carpeta contractual sin haberse diligenciado la fecha de suscripción del mismo, el precitado documento establece que el contratista se obliga a acreditar el estado de su afiliación una vez suscrito el contrato y previo al primer informe de ejecución, sin que en el expediente repose prueba alguna que permita establecer el cumplimiento de este compromiso.

Se transgrede lo estipulado en el Decreto 0723 del 15 de abril del 2013, para la vinculación por parte de la entidad contratante que indica:

“Artículo 5. Afiliación por intermedio del contratante. El contratante debe afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales a los contratistas objeto del presente decreto, de conformidad con lo establecido en el párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012. El incumplimiento de esta obligación hará responsable al contratante de las prestaciones económicas y asistenciales a que haya lugar

Artículo 6. inicio y finalización de la cobertura. La cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación; para tal efecto, dicha afiliación al Sistema debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada”

Al no tener certeza de la afiliación del contratista al sistema general de riesgos profesionales pudo generarse riesgo a la entidad distrital que hipotéticamente puede haberse visto avocada a responder ante cualquier eventualidad que se hubiera presentado.

Se ve vulnerado el principio de planeación en la medida que, conociendo con anterioridad que se celebraría el contrato estatal no se realizaron gestiones para asegurarse los límites de la afiliación así como se incurre en fallas en la supervisión contractual al permitirse iniciar el contrato sin llevar a cabo la verificación efectiva de la afiliación, en el mismo sentido se estructuran fallas en la supervisión contractual al no llevar a cabo la verificación de cumplimiento del compromiso inherente al contratista contenido en el formato “DECLARACION DE AFILIACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES -ARL” .

Se tiene como efecto, el riesgo eventual en el que pudo incurrir la entidad y la trasgresión a las siguientes disposiciones: artículo 2.2.4.2.2.6 del Decreto 1072 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo) así como el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control

Se encuentra que la respuesta de la entidad no es de recibo, en la medida que en el acta de inicio que acompañan como soporte no se hace claridad alguna en relación con la afiliación a la ARL, ahora bien, la entidad debe tener la certeza previa a la ejecución del contrato de la cobertura del sistema de riesgos, es así como no se evidencia prueba alguna de la verificación del cumplimiento de este requisito como tal. Ahora bien, en la



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

misma respuesta se evidencia la contradicción del sujeto de control pues dice que: *“la cual fue acreditada por el contratista con el pago de la planilla No. 1018918160 pagada el 11 de febrero de 2019 - cuyo periodo de cotización corresponde al mes de enero de 2019”* pero en la certificación expedida por la ARL se da cuenta que la cobertura inicio el 12 de febrero de 2019 - es decir la planilla soporte no incluía como tal la posibilidad de hacer la efectiva verificación.

Si bien es cierto se aporta una certificación calendada en el 2020 de la afiliación correspondiente también lo es que el procedimiento establecido por la entidad no es claro para la verificación del requisito como tal, pues el formato de acta de inicio manifiesta de manera general el cumplimiento de los requisitos de ejecución y detalla como componente jurídico las características de la póliza de cumplimiento y en el acápite financiero lo correspondiente a la disponibilidad presupuestal.

Por las anteriores consideraciones, se configura como Hallazgo Administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.

3.1.5 Hallazgo administrativo por contradicción entre la información contenida en el contrato No. 048 de 2019, en contraste con la reportada al SECOP.

El contrato de prestación de servicios No. 048 de 2019 / proceso SJD-CD-049-2019, se evidencia contradicción entre la información contenida en el expediente contractual y la publicada en SECOP, toda vez que el acta de inicio que reposa en el expediente esta calendada 20 de febrero de 2019 en contraste al cronograma publicado en la plataforma SECOP en donde el inicio esta calendado 14 de febrero de 2019.

La contradicción evidenciada trasgrede el principio de calidad de la información contenido en el artículo 3 de la ley 1712 de 2014, así como el principio de publicidad contenido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del decreto 1082 de 2015.

Se tiene como efecto adicional de la trasgresión a la normatividad enunciada, la perdida de legitimidad en la veracidad de la información publicada y/o reportada por el sujeto de control fiscal.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control

En la respuesta dada por la entidad se reconoce la contradicción, no obstante, intentan justificarla con la estructura de tiempos, desconocen la trasgresión al **principio de publicidad pues manifiestan que la publicación suple el error, sin embargo, no expresan el motivo por el cual no se hizo la modificación al** cronograma en la plataforma SECOP, en ese sentido la mera publicación no basta pues debe ser la coherente eficiente y veraz. Por ende, no son de recibo los argumentos de la entidad y se configura como Hallazgo Administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.

3.1.6 Hallazgo administrativo, por fallas en la supervisión y soportes que evidencien el cumplimiento de las obligaciones según contratos Nos. 031 y 008 de 2019.

Revisados los documentos y soportes del contrato 031-2019, con número de proceso SJD-CD-031-2019, se evidencia la falta del informe y soportes del mes de mayo del 2019 en la plataforma de SECOP II.

Se consultan los documentos escaneados por la Secretaría Jurídica Distrital SJD, como soporte de la solicitud de las órdenes de pago, donde se encuentra el informe contratista-supervisor (Financiera), la orden de pago y el detalle del pago de seguridad social, sin embargo, no se encuentra el informe de las actividades cumplidas por el contratista, omitiendo la cláusula séptima del contrato que estipula en sus obligaciones Generales que el contratista debe *“(..).presentar la cuenta de cobro de conformidad con la forma de pago estipulada en el contrato, junto con el informe de las actividades realizadas para cada pago”*.

De igual manera revisada la carpeta del contrato No. 008 de 2019 y los documentos del SECOP del mismo, no se evidencian los informes mensuales realizado por la contratista, como se estipula la cláusula séptima del contrato que estipula en sus obligaciones Generales en el numeral 7 que el contratista debe *“(..). presentar la cuenta de cobro de conformidad con la forma de pago estipulada en el contrato, junto con el informe de las actividades realizadas para cada pago”*.

Los anteriores hechos se presentan debido a falencias en el seguimiento que debe efectuar el supervisor, contraviniendo, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el Procedimiento *“Supervisión e Interventoría de Contratos”* de la Secretaría Jurídica Distrital, Código 2311600-PR-059 y la Ley Ley 87 de 1993 artículo 2 literal e) *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”*.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En relación al contrato 031-2019, se observa que, según los pantallazos aportados por la entidad, la información y soportes del contratista, si bien, están en SECOP II, estos están siendo tomados por el administrador del contrato de la Secretaría Jurídica Distrital SJD, situación que es ajena a este ente de control, si bien, la plataforma SECOP II es una sola y los documentos que se publican deben ser de fácil acceso, unificados y confiables para terceros que los consulten, este grupo auditor no evidenció el soporte requerido.

La situación presentada de igual manera no permite que se tenga el soporte de la ejecución del mes de mayo del 2019, adicional, este informe y los soportes de las actividades realizadas, no se evidenciaron en los documentos electrónicos entregados por la entidad.

Frente al contrato 008-2019 se aceptan los argumentos presentados por la Secretaría Jurídica Distrital SJD en la respuesta; dejando claridad que la entidad no guarda uniformidad frente a la forma de publicar los soportes, facturas y demás documentos relacionados con la ejecución contractual: alguno de los contratos auditados la información la anexan en la parte de facturas del contrato y en otros por la parte que indica documentos de ejecución del contrato, situaciones que como ya se indicó induce a errores.

En consecuencia, frente al contrato 031-2019 no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.

3.1.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de supervisión y seguimiento al cumplimiento del principio de publicidad establecido para la contratación en las plataformas SECOP I y II y la falta de soportes que evidencien el cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Se registra la falta de las órdenes, que soportan los pagos realizados a los contratistas en las plataformas SECOP I y II. En el SECOP II, en la parte de ejecución del contrato, en referencias, existe un registro, pero al desplegar la pestaña ver, no deja observar la orden de pago generada mensualmente, de los siguientes contratos:

Cuadro N°3: Proyecto 7501 Vigencia 2019, contratos sin órdenes de pago.

Cifras en pesos

CONTRATO	OBJETO	VALOR
009-2019	Prestar servicios para realizar la vigilancia judicial de los procesos judiciales y extrajudiciales de competencia de la Secretaría Jurídica Distrital.	29.015.742,00
013-2019	Prestar servicios profesionales para realizar el seguimiento al cumplimiento de providencias judiciales ejecutoriadas proferidas por los jueces, tribunales y altas cortes en las que se establezcan obligaciones a cargo del Distrito Capital	79.793.290,00



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CONTRATO	OBJETO	VALOR
023-2019	"Prestar servicios profesionales para realizar el seguimiento al cumplimiento de providencias judiciales ejecutoriadas proferidas por los jueces, tribunales y altas cortes en las que se establezcan obligaciones a cargo del Distrito Capital.	79.793.290,00
024-2019	Prestar los servicios profesionales jurídicos para el cumplimiento de la función de inspección, vigilancia y control en los procesos sancionatorios a las ESAL, de competencia de la Secretaría Jurídica Distrital.	108.809.033,00
026-2019	Prestar los servicios profesionales financieros para el cumplimiento de la función de inspección, vigilancia y control en los procesos sancionatorios a las ESAL, de competencia de la Secretaría Jurídica Distrital.	108.809.033,00
031-2019	Prestar los servicios profesionales para requerir y tramitar la información financiera aportada por las ESAL de competencia de la Secretaría Jurídica Distrital.	41.451.060,00
054-2019	Prestar los servicios profesionales a la Dirección, para desarrollar acciones que permitan el análisis de la información contable y financiera allegada por las entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en Bogotá, D.C., sujetas a las inspección, vigilancia y control por parte de la Secretaría Jurídica Distrital.	89.810.630,00
071-2019	Prestar los servicios profesionales jurídicos para analizar y requerir a las ESAL, en el marco de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Jurídica.	39.378.507,00
087-2019	Prestar servicios profesionales para realizar el seguimiento al cumplimiento de providencias judiciales ejecutoriadas proferidas por los jueces, tribunales y altas cortes en las que se establezcan obligaciones a cargo del Distrito Capital	56.995.207,00
089-2019	Prestar los servicios para realizar la vigilancia judicial de los procesos judiciales y extrajudiciales de competencia de la Secretaría Jurídica Distrital.	20.725.530,00

Fuente: Cuadro elaborado por equipo auditor con base en respuesta según radicado de la SJD No. 2-2020-9145 del 24/07/2020 a la solicitud con Rad. 2-2020-11225 de la Contraloría de Bogotá D.C.

Las anteriores situaciones evidencian la falta de publicidad al procedimiento de la contratación fijada para el SECOP y los soportes y las fallas en seguimiento para su cumplimiento, por parte de la supervisión de los contratos.

Igualmente se evidenció, que en los Contratos de Prestación de Servicios 10, 15, 16, 20 y 48 de 2019 no se llevó a cabo la publicación en el Secop II de los documentos del proveedor (ni en modo confidencial), en el mismo sentido en los Contratos de Prestación de Servicios 10, 15, 20 y 48 de 2019 no se efectuó el cargue en el Secop II del Registro Presupuestal, las circunstancias descritas tienen origen en una deficiente organización institucional y falta de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones legales, para atender cabalmente con el principio de publicidad que debe surtirse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, en relación con los respectivos documentos del proceso de contratación y de acuerdo a la oportunidad prevista en la norma.

La falta de publicación configura incertidumbre en los datos incorporados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, incumpliendo el principio de publicidad así como



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

trasgrede los principios de la información pública contenidos en la ley 1712 de 2014, el actuar del sujeto de control limitan el acceso real a la información y el control de los distintos sistemas que debe operar por parte de los ciudadanos y los entes instituidos para el seguimiento y verificación correspondiente.

Lo anterior transgrede el Decreto 1081 del 2015, artículos: “2.1.1.2.1.7 *Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).*” (...), “2.1.1.2.1.8. *Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.*”

Ahora bien, el principio de publicidad y las normas que lo regulan, son de imperativo cumplimiento, lo cual se prevé especialmente en el artículo 209 de la Constitución Política; el art. 3 de la Ley 1150 de 2007, numeral 9 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012; artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015; literal e) del artículo 9, el artículo 10 y el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014; artículos 7 y 8 del Decreto Nacional 103 de 2015. Lo anterior puede estar incurso en incumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único y el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código. Frente al ejercicio del sistema de control interno dentro de la situación descrita, no se ha cumplido lo establecido en el artículo 2° de la Ley 87 de 1993, omisión que es contraria a los postulados establecidos en la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente, de fecha 16 de abril de 2019, numeral 1.2 referido a "Oportunidad en la oportunidad de la información en el SECOP, y la demás normatividad que rige la materia.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control

La Secretaría Jurídica Distrital -SJD, indica que en la normatividad no existe una lista taxativa de documentos precisos que se deban publicar en el SECOP, pero si acepta que de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 se debe publicar “(...) cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación. Ahora, cuando se dice que cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación, se hace referencia a todo documento diferente a los mencionados, siempre que sea expedido dentro del Proceso de Contratación”.

De otra parte, la entidad hace mención a la ley de transparencia y a la privacidad de los datos del contratante que aparece en la orden de pago, para concluir que, “no existe dentro del marco jurídico vigente una disposición expresa que obligue directamente a la entidad a publicar el citado documento”.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Adicionalmente indica la entidad, que “la orden del pago contiene información de carácter reservado relacionada con los datos del contratista, tales como: la dirección de residencia, la sucursal del banco donde tiene los depósitos de cuenta, el tipo y el número de la cuenta, el teléfono y fax personal, datos que se encuentran en reserva de acuerdo con lo señalado en el artículo 15° de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1581 de 2012, el Decreto Sectorial 1074 de 2015 y la Circular 05 de 2019 de la Secretaría Jurídica Distrital”.

Concluye finalmente que por estas razones no hay lugar a la publicación de las órdenes de pago en el SECOP.

Este órgano de Control retomando la misma normatividad presentada en la observación y aceptada por la Secretaría Jurídica Distrital, señala que al indicar la norma que se deben publicar todos los documentos que hacen parte de la actividad contractual, no hay lugar a ninguna interpretación, porque lo que es evidente es que hay que publicar las órdenes de pago que evidencian el cumplimiento de la Entidad a el acuerdo contractual que debe ser público.

De otra parte, la referencia a que la orden de pago es reservada por la información plasmada del contratista, esta información también se encuentra de forma aún más pormenorizada en la declaración de bienes y rentas del contratista, que es igualmente publicada por la entidad.

No entiende este Órgano de Control entonces, a que datos reservados se refiere la entidad en su respuesta, si previamente ya ha publicado la declaración antes anotada con toda la información del contratista.

Es importante recalcar el principio de publicidad el cual de conformidad con Colombia Compra Eficiente “es una garantía constitucional que da seguridad a las relaciones jurídicas; facilita el control ciudadano de las decisiones de las autoridades; permite el ejercicio de varios derechos fundamentales y contribuye de manera esencial al adecuado desarrollo y realización de los fines del Estado.”

El SECOP es una herramienta que visibiliza este principio establecido claramente por el Decreto 3485 de septiembre 22 de 2011, “Por el cual se reglamenta el Sistema Electrónico para la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones” estableciendo en su “Artículo 1°. Definición del Sistema Electrónico para la Contratación Pública. El Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, es un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permite la interacción de las entidades contratantes, los proponentes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, materializando particularmente los principios de transparencia y publicidad.”

Para este órgano de control es imprescindible la publicación de las órdenes de pago que como ya se explicó, hacen parte de las obligaciones de la entidad y que deben visibilizar su cumplimiento oportuno, efectivo y eficaz.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

De igual forma, en relación con los documentos del proveedor, no son de recibo los argumentos de la entidad, por las siguientes razones: la Guía de Colombia Compra eficiente para hacer una contratación directa sin ofertas en SECOP II, establece en relación a los Documentos del Proceso que allí corresponde el cargue de los Estudios Previos, anexos y fichas técnicas, toda esta información precontractual, los documentos del contratista son documentos contractuales, por ende el lugar de la publicación de los documentos del contratista es posterior a la creación como tal del proceso, en este sentido se comete un error por parte del sujeto de control fiscal en la forma de la publicación, de lo contrario es como si se manifestara que se están creando procesos a la justa medida del perfil del contratista.

Ahora bien, en relación con el Registro Presupuestal es un documento del proceso y como tal conforme a los parámetros del estatuto de la información pública debe ser publicado, no basta con el mero diligenciamiento como lo manifiesta la entidad, tampoco es de recibo que como no hay una opción como tal que diga cargue del “R.P” entonces se desvirtúa la obligación es un documento de ejecución y como tal debe ser publicado. Ahora bien, el que no aparezca la información en el sistema y que sea advertido por el sujeto en el mes de agosto del 2020, momento del requerimiento al administrador de este, demuestra falencias en el proceso de verificación y seguimiento a la información publicada.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.

3.2 Planes, Programas y Proyectos

Teniendo en cuenta los lineamientos de la Alta Dirección y los relacionados con el Proceso de Estudios de Economía y Política Pública, la Matriz de Riesgo por Proyecto del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”*, los temas de impacto relacionados con la misión de la Secretaría Jurídica distrital - SJD, el avance del Plan de Desarrollo por metas y recursos del SEGPLAN, y la información suministrada por la Entidad, se observa que cuenta con 4 proyectos de inversión, de los cuales, se evaluará el proyecto 7501 vigencia 2019, el cual tiene la siguiente descripción en la ficha EBI-D (Versión 31 del 21 de octubre de 2019):

“Este proyecto se ejecuta para aportar al cumplimiento del programa Modernización Institucional, contenido en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para todos, para fortalecer y articular la gestión jurídica en el Distrito Capital, a través de la participación en distintos escenarios del ámbito jurídico, la Defensa Judicial y Extrajudicial, la continua investigación y divulgación de temáticas de alto impacto, la efectiva inspección, vigilancia y control de las Entidades Sin Ánimo de Lucro y la gestión transparente en materia Disciplinaria, en el marco de las funciones atribuidas a la Secretaría Jurídica Distrital. En cuanto al desarrollo del proyecto se pueden resaltar algunos resultados tales como: El impacto del éxito de eficiencia fiscal acumulado en términos de pretensiones indexadas ha permitido ahorrar a la ciudad más de \$2,4 Billones de pesos y el D.C.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Durante las vigencias 2017 y 2018 la emisión de conceptos jurídicos se mantuvo por debajo de los 22,7 días hábiles (El último dato reportado fue de 17,6 días). Las complejidades propias de los conceptos en los diferentes periodos hacen que los valores en cada año varíen. En los años 2016 al 2018, se realizaron 30 eventos de orientación jurídica en diversos temas de interés para el Distrito Capital, encaminados a fortalecer la capacidad operativa de los abogados del Distrito, optimizando la defensa y prevención del daño antijurídico. A partir del 1o. de agosto de 2018, entró en operación el punto de atención a la ciudadanía de IVC que fue trasladado al Supercade CAD, cuyo impacto ha sido positivo por las ventajas de ubicación, instalaciones y la apertura de un nuevo punto de radicación que permite a los ciudadanos disminuir sus tiempos y agilizar sus trámites. Dicho impacto tiene relación directa con los resultados de una de las metas del Proyecto.

Identificación del problema o necesidad:

“Desarticulación de la función jurídica a nivel distrital”

“El problema identificado se debe a la excesiva actividad litigiosa, al gran número de solicitudes de conceptos jurídicos, escasos mecanismos de actualización para el cuerpo de abogados del Distrito Capital, además de la poca efectividad en la inspección vigilancia y control de las ESAL y debilidad en la función disciplinaria distrital. Debido a estas falencias identificadas anteriormente, se busca fortalecer la defensa judicial y extrajudicial en el Distrito Capital, al igual que dar respuesta a las múltiples problemáticas de forma correcta, oportuna, también se busca contar con un cuerpo de abogados altamente competitivos, garantizar que las ESAL cumplan con el desarrollo de su objeto social para el cual fueron constituidas al igual que mejorar la gestión de la función pública en las entidades Distritales”

Objetivo general

“Articular y fortalecer la función jurídica en el Distrito Capital”

Objetivos específicos:

1. Articular la Defensa Judicial en el Distrito Capital
2. Fortalecer la calidad y oportunidad de los conceptos de competencia del área.
3. Incrementar mecanismos que permitan la actualización permanente del cuerpo de abogados del Distrito Capital
4. Fortalecer la Inspección, Vigilancia y Control de las ESAL
5. Fortalecer la Actividad Disciplinaria en el Distrito Capital.

Cuadro N° 4: Muestra evaluación de planes, programas y proyectos

Cifras en pesos

N° Proy	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción meta Proyecto Inversión	Magnitud Meta programada vigencia 2019	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto asignado a la meta (\$)	Justificación para la selección	Auditor Responsable	Fecha Programada Inicio de la evaluación	Fecha Programada a terminación de la evaluación	Seguimiento (fecha y Responsable)
7501	Implementación y fortalecimiento de la Gerencia Jurídica Transversal para una	1	Mantener el 82% de eficiencia fiscal para la defensa judicial en el Distrito Capital.	82%	582.732.816	2.949.000.000	PAD 2020	Equipo Auditor	17/07/2020	27/08/2020	27/08/2020 Gerente

Bogotá eficiente y Mejor para Todos	2	Emitir en un tiempo no superior a 22 días hábiles conceptos jurídicos	22,3 días	207.462.556					
	3	Realizar 20 estudios Jurídicos en temas de impacto e interés para el Distrito Capital	6 estudios	212.436.683					
	4	Llevar a cabo 46 eventos de orientación jurídica	13 eventos	0					
	5	Orientar a 3,000 ciudadanos en derechos y obligaciones de las Entidades sin Animo de Lucro - ESAL	800 ciudadanos	330.000.000					
	6	Realizar 5 Capacitaciones a operadores y sustanciadores en temas disciplinarios	1 capacitación	108.809.033					
	7	Lograr un nivel de percepción del 87% de los servicios prestados a Entidades sin Animo de lucro - ESAL	87%	734.720.040					
	8	Formular 8 directrices en materia de política pública disciplinaria	4 directrices	140.242.853					
	9	Orientar a 13.574 Servidores públicos en temas de responsabilidad disciplinaria	2.584 servidores	97.719.140					
	10	Implementar un (1) modelo de Gerencia Jurídica	0,5 Modelo	535.962.207					

Fuente: Ficha EBID PROYECTO 7501 Versión 31 del 21 de octubre de 2019

En este sentido se llevó a cabo la revisión integral de los contratos seleccionados en el componente de gestión contractual, y se efectuó contraste con la información reportada por la entidad. Se evaluó de manera general el comportamiento del proyecto, las modificaciones presupuestales que tuvieron durante la vigencia auditada y el impacto generado al cumplimiento del Plan de Desarrollo.

Cuadro No 5: Reporte de magnitud y presupuesto proyecto 7501.

*Cifras en millones de pesos**

Proyecto	No. Meta	Meta	Magnitud			Presupuesto		
			Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%
7501	1	Mantener El 82 % de eficiencia fiscal para la defensa judicial en el Distrito Capital.	82	88	107.32	583	583	100
	2	Emitir en un tiempo no superior a 22 días hábiles conceptos jurídicos.	22.30	15.60	142.95	207	207	100
	3	Realizar 20 estudios jurídicos en temas de impacto e interés	6	6	100	212	212	100



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Proyecto	No. Meta	Meta	Magnitud			Presupuesto		
			Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%
		para el Distrito Capital						
	4	Llevar a cabo 46 eventos de orientación jurídica.	13	13	100	160	96	59.83
	5	Orientar a 3000 ciudadanos en derechos y obligaciones de las entidades sin ánimo de lucro - ESAL	800	971	121.38	90	89	98.71
	6	Realizar 5 capacitaciones a operadores y sustanciadores en temas disciplinarios	1	1	100	189	183	96.86
	7	Lograr un nivel de percepción del 87 % de los servicios prestados a entidades sin ánimo de lucro - ESAL	87	94	108.05	735	735	100
	8	Formular 8 directrices en materia de política pública disciplinaria.	4	4	100	140	140	100
	9	Orientar a 13574 servidores públicos en temas de responsabilidad disciplinaria	3584	3687	102.87	97	97	100
	10	Implementar 1 modelo de gerencia jurídica	0.50	0.50	100	536	536	100
Total						2.949	2.878	97.58

Fuente. Plan de Acción 2016- 2020 con corte a 31 de diciembre de 2019 – SJD.

(*) Nota: las cifras se indican en millones de pesos, debido a que así se expresan en SEGPLAN.

La inversión programada del proyecto 7501 para el 2019, fue de dos mil novecientos cuarenta y nueve millones de pesos (\$2.949.000.000), de los cuales se ejecutaron Dos mil ochocientos setenta y ocho millones de pesos (\$2.878.000.000), según oficio de la Secretaría Jurídica Distrital - SJD con radicado No. 2-2020-3546 de fecha 17 de marzo de 2020.

En relación con este componente, se establece el siguiente hallazgo:

3.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por violación al Principio de Planeación en la estructuración de los contratos suscritos para el cumplimiento de la meta N° 3 del proyecto 7501.

Se observa que se incumple con el Principio de Planeación que rige la contratación estatal en la fase de estructuración de los contratos que se suscribieron para desarrollar la meta número 3 del proyecto de inversión la cual estableció: “Realizar 20 estudios jurídicos en temas de impacto e interés para el Distrito Capital”, teniendo en cuenta las siguientes inconsistencias:

Valor económico de los estudios de impacto: Una vez revisados los valores de los contratos (19, 93 y 101 de 2019), suscritos por la Secretaría Jurídica Distrital – SJD, con el fin de dar cumplimiento a lo programado para la meta 3 (Vigencia 2019), no se evidencia los estudios y/o análisis de precios económicos que determinen el valor de cada estudio requerido (horas de trabajo requeridas, insumos, desplazamientos,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

contrataciones. Etc.), no existe un proceso analítico que permita establecer entre otros factores el número de profesionales que deben elaborar el estudio, no se evidencian los indicadores que permitan establecer la valoración del impacto del estudio a contratarse, no existen prueba en los documentos precontractuales de parámetros que permitan establecer de manera clara un escenario diferencial entre un Estudio de Impacto a un mero documento de análisis normativo elaborado por un profesional, se confunde por la entidad el procedimiento de contratación con el proceso metodológico para la contratación y valoración de estudios.

El sujeto de control fiscal establece que el costo del estudio a contratarse se determina conforme a la tabla de honorarios de la entidad, manifestación que no permite determinar el valor asignado para cada estudio.

Disciplinas requeridas para la elaboración de los estudios de impacto:

En los estudios previos del contrato 019 de 2017, no es claro la determinación de la disciplina, experiencia y demás cualidades que debe (n) tener el (los) profesional (es) contratados para su elaboración, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1- No se establecieron los tema de los Estudios de impacto a elaborar, de forma previa y adecuadamente planeada al proceso de contratación realizado, lo anterior se evidencia en respuesta dada por el Sujeto de control cuando cita en relación al estudio “Fallas Urbanísticas del Distrito Capital y Acciones Populares” donde manifiesta: *“Mediante acta de fecha 17 de mayo de 2019 se determinó el tema objeto de estudio, teniendo en cuenta para ello las inquietudes presentadas por los ciudadanos en la plataforma de “Bogotá Abierta” y atender a las necesidades del D.C. relacionadas con el marco legal vigente para el desarrollo urbanístico, mecanismos de protección constitucional, disposiciones distritales, jurisprudencia, acciones judiciales impetradas contra el distrito, entre otros.” (Radicado 2-2020-11593).*

Lo anterior teniendo en cuenta que el contrato suscrito en el mes de enero de 2019.

2- No es claro el criterio para la designación del contratista que debe elaborar el estudio correspondiente, pues conforme al radicado 2-2020-11593 la contratista Olga Lucia Gómez tiene como perfil “Título profesional en Derecho Título de posgrado en Contratación Estatal Magister en Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana. Experiencia profesional de 14 años, 10 meses y 14 días en Asesoría Jurídica” y a ella se le asigno la elaboración FALLA URBANISTICAS DEL DISTRITO CAPITAL Y ACCIONES POPULARES no se encuentra coherencia entre las especialidades citadas de la profesional con áreas propias del Derecho urbano, Ordenamiento territorial, Urbanismo o ciencias afines que se relacionen con la materia en estudio, también llama la atención que la respuesta de la acción frente al estudio contratado conforme a matriz diligenciada por el sujeto de control manifiesta “ se recomienda socializar con el FONCEP”, sin encontrar coincidencia entre la materia de estudio con la misionalidad de la entidad citada en la acción.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La violación al Principio de Planeación en los procesos contractuales para el cumplimiento de la meta, permite el cumplimiento cuantitativo de la meta propuesta pero no con los parámetros de eficacia, eficiencia y economía que consolidan la función pública, pues se desarrollan estudios que no suplen las necesidades propias de las dinámicas jurídicas de la ciudad, se cumple con el factor numérico establecido en la meta, pero no con la esencia de la misma como es el impacto al sistema jurídico distrital.

El principio de planeación se desarrolla en los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.2.1.3 del Decreto 1082 de 2015; Con los anteriores hechos se incumple lo señalado en la Ley 87 de 1993 artículo 2 literales a), b) y c), los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único y el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código, por lo que se configura Hallazgo administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración de la respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control

Teniendo en cuenta que la respuesta del sujeto de control deja en evidencia las falencias en el proceso de planeación del contrato suscrito, lo primero que se deja en claro es que con la identificación del número de estudios requeridos ya se está cumpliendo con la planeación, es decir la primacía de lo cuantitativo ante lo cualitativo, sin embargo manifiesta la Entidad que los contratos suscritos le correspondían otras obligaciones diferentes a la elaboración de los estudios por ende se justifica que la estructura de costos se corresponda con la tabla de honorarios de la entidad, es decir, se contrata a profesionales para que cumplan con una serie de obligaciones entre las cuales se cuentan las de elaborar documentos que se presentan como “ESTUDIOS DE IMPACTO”, en los soportes anexos se reitera que al momento de la contratación no hay claridad sobre la temática que se desarrollara el estudio correspondiente sino por el contrario dada la diversidad de temas, conlleva es a la versatilidad para que el contratista seleccionado desarrolle su actividad sobre cualquier tema, solo por citar un ejemplo en el estudio fallas urbanísticas y acciones populares en la página 27 no distingue las competencias de las inspecciones de policía con la policía nacional.

Por último, es necesario resaltar que el diligenciamiento de algunos formatos preestablecidos por la Entidad no necesariamente suple la rigurosidad de una adecuada fase de la planeación contractual.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento que implemente la entidad par tal evento.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	8	N/A	3.1.1 3.1.5 3.1.2 3.1.6 3.1.3 3.1.7 3.1.4 3.2.1
2. Disciplinarios	3	N/A	3.1.2 3.2.1 3.1.7
3. Penales	0		
4. Fiscales	0		

N/A no aplica