

INFORME DE VISITA DE CONTROL FISCAL  
CÓDIGO 523

DIRECCION SECTOR GOBIERNO  
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO  
"SDG"

VIGENCIA: 2015

Elaboró:

JOSÉ DEMETRIO BARBOSA ROJAS	Gerente 039-1
PIEDAD ORJUELA LÓPEZ	Profesional Especializado 222-07
EMMA LILIANA BELTRÁN VELÁSQUEZ	Profesional Especializado 222-07
EDGAR ALFONSO RAMÍREZ HERNÁNDEZ	Profesional Especializado 222-07

Aprobó: **BELÉN SÁNCHEZ CÁCERES**  
Directora Técnica Sector Gobierno

Bogotá, D.C., enero de 2018

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	3
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....	5
3. RESULTADOS OBTENIDOS.....	6
3.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR FALLAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO N° 984 DE 2015 .....	7
3.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR LA PUBLICACIÓN EXTEMPORÁNEA, ASÍ COMO EL CARGUE INCOMPLETO DE LOS ACTOS Y DOCUMENTOS DEL CONTRATO No. 984 DE 2015 EN EL SECOP.....	8
3.3. OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEBILIDADES EN EL EJERCICIO DE LA SUPERVISIÓN EFECTUADA POR LA SECRETARIA DE GOBIERNO FRENTE AL CONTRATO No. 984 DE 2015.....	9
3.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR LA NO REALIZACIÓN DE LAS DIFERENTES REUNIONES DE COMITÉ TÉCNICO Y COMITÉ DIRECTIVO ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TÉCNICO DEL CONTRATO No. 984 de 2015.....	11

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D. C.

Doctor  
**MIGUEL URIBE TURBAY**  
Secretario  
Secretaría Distrital de Gobierno  
Calle 11 No. 8 - 17  
Código Postal No. 111711  
Ciudad.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita de control fiscal a la entidad Secretaría Distrital de Gobierno vigencia 2015, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área, actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un Informe de visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría; 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; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita de control fiscal adelantada a la Secretaría Distrital de Gobierno conceptúa que la gestión fiscal de la entidad frente al Contrato No. 984 de 2015, cumple con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía; no obstante lo anterior, se observaron debilidades en la elaboración de los estudios previos, publicación extemporánea en el SECOP de los actos administrativos que conforman el expediente contractual e incumplimiento de lo dispuesto en el anexo técnico en cuanto a la conformación y realización de los comités técnico y directivo.

Las deficiencias descritas respecto al contrato auditado, llevaron al equipo auditor a configurar un total de tres (3) hallazgos administrativos.

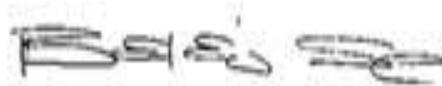
## PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

Frente a los hallazgos evidenciados en el presente informe, la entidad dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la comunicación del informe final, debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Producto de la evaluación, se anexa Capítulo resultados de la visita de control fiscal, que contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,



**BELÉN SÁNCHEZ CÁCERES**  
Directora Sector Gobierno

Revisó: Dr. Alberto Cristóbal Martínez Blanco - Subdirector Fiscalización Gestión Pública y Gobierno  
Elaboró: Equipo Auditor

## **2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA**

Se evaluó la gestión fiscal, administrativa, financiera y jurídica, adelantada por la Secretaría Distrital de Gobierno – SDG, en el contrato No. 984 del 1 de abril de 2015, suscrito con la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores ejecutado en la vigencia 2015 en cuantía inicial de \$895.468.500 y por un término de 10 meses.

### 3. RESULTADOS OBTENIDOS

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan de trabajo de la presente visita de control fiscal, se revisó el contrato que se relaciona a continuación:

CUADRO 1  
CONTRATOS SELECCIONADOS EN LA MUESTRA

Contrato No.	Contratista	Objeto	Cuantía	Estado Actual
984	Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores	Prestar el servicio para garantizar la atención especializada a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal, a quienes la autoridad competente (Juez especializado en adolescencia) les ha decretado medida de privación de la libertad en centro de atención especializada, conforme a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, a las disposiciones legales y con su gestión a los lineamientos y estándares de calidad determinados por el ICBF que encuentren vigentes.	\$895.468.500 + \$153.122.700 (Adición y prórroga por dos meses más suscrita el 29/01/2016).  Para un Valor Total \$1.048.591.200	Terminado  Según respuesta en correo electrónico del 18-dic-2017 emitido por la SGD "el estado Terminado que tiene el contrato en el Sistema de Información de Contratación de la Entidad refiere a la fecha final del contrato, por lo tanto al momento no hay acta."

Fuente: Contrato N° 984 del 1 de abril de 2015

En el seguimiento efectuado a este acto jurídico se evidenciaron las siguientes irregularidades:

### 3.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR FALLAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO N° 984 DE 2015

Revisado el contrato No. 984 de 2015 suscrito con la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores, con el objeto de *"Prestar el servicio para garantizar la atención especializada a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal, a quienes la autoridad competente (Juez especializado en adolescencia) les ha decretado medida de privación de la libertad en centro de atención especializada, conforme a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, a las disposiciones legales y con su gestión a los lineamientos y estándares de calidad determinados por el ICBF que encuentren vigentes"*, en cuantía inicial de \$895.468.500 por un término de 10 meses y posteriormente adicionado en la suma de \$153.122.700 y prorrogado por dos meses más, se observó que la información registrada en el documento que se tomó como referencia en el numeral 3 *"Modalidad de selección del contratista y fundamentos jurídicos que soportan su elección"*, de los estudios previos estaba desactualizada, en razón a que la misma corresponde a dos (2) vigencias anteriores a la de la elaboración de los estudios, tal afirmación al encontrar que la certificación expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, en la cual se indicó que la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores era el único operador que tenía a su cargo programas de Atención Especializada, género femenino y masculino, en la Regional Bogotá del ICBF, fue expedida el 9 de mayo de 2012 y los estudios fueron realizados en el año 2014, situación que impidió que este trámite se hiciera con datos reales y de acuerdo con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se suscribió el contrato, lo que le resta confiabilidad a estos documentos y deja en evidencia la falta de planeación en la realización de los mismos.

Las circunstancias descritas con anterioridad permiten observar que en forma presunta se contravino lo establecido en el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 en lo concerniente a *"Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros"*.

#### **Valoración Respuesta:**

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida por la Secretaria Distrital de Gobierno al Informe Preliminar, mediante oficio No. 1-2017-28901 de fecha 29/12/2017, no se aceptan los argumentos planteados, en razón a que el documento citado como soporte en el numeral 3 *"Modalidad de selección del contratista y fundamentos jurídicos que soportan su elección"*, de los estudios previos estaba desactualizado, puesto

que la certificación fue expedida el 9 de mayo de 2012 y los estudios fueron realizados dos años después de dicha certificación.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura como hallazgo administrativo.

### 3.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR LA PUBLICACIÓN EXTEMPORÁNEA, ASÍ COMO EL CARGUE INCOMPLETO DE LOS ACTOS Y DOCUMENTOS DEL CONTRATO No. 984 DE 2015 EN EL SECOP.

Revisado el contrato No. 984 de 2015 suscrito con la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores, con el objeto de *"Prestar el servicio para garantizar la atención especializada a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal, a quienes la autoridad competente (Juez especializado en adolescencia) les ha decretado medida de privación de la libertad en centro de atención especializada, conforme a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, a las disposiciones legales y con su gestión a los lineamientos y estándares de calidad determinados por el ICBF que encuentren vigentes"*, en cuantía inicial de \$895.468.500 por un término de 10 meses y posteriormente adicionado en la suma de \$153.122.700 y prorrogado por dos meses más, se encontró que este acto jurídico fue publicado en forma extemporánea en el SECOP, si se tiene en cuenta que el contrato fue suscrito el 01 de abril de 2015 y publicado en este medio el 06 de mayo de 2015, es decir un mes después de haber sido perfeccionado, situación que es contraria a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, el cual establece que la entidad contratante está obligada a publicar en el SECOP los actos y documentos del proceso de contratación en la fecha de expedición o a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su expedición.

Adicional a lo anterior, se observó que la Secretaria Distrital de Gobierno solamente publicó en el SECOP los documentos correspondientes a los estudios previos y el contrato, dejando de lado la publicación de actos administrativos tales como el anexo técnico, prórrogas, adiciones, modificaciones y demás actos administrativos del proceso.

Con lo anterior se incumple presuntamente el principio de publicidad establecido en la Ley 80 de 1993. Además, se incumplen presuntamente los literales a), e), y f) del artículo segundo de la ley 87 de 1993.

#### **Valoración Respuesta:**

Una vez evaluada la respuesta al informe preliminar presentada por la Secretaria Distrital de Gobierno mediante oficio No. 1-2017-28901 de fecha 29/12/2017, es

procedente mantenerla y por tanto se configura como hallazgo administrativo, en razón a que la entidad reconoce la publicación extemporánea en SECOP de los actos administrativos del contrato 984 de 2015, al señalar: *"En el caso se presentó de manera excepcional la publicación extemporánea de algunos actos administrativos que conforman el Expediente Contractual del contrato 984 de 2015 (...)"*

Por lo tanto, se confirma como hallazgo administrativo el cual deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

### 3.3. OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEBILIDADES EN EL EJERCICIO DE LA SUPERVISIÓN EFECTUADA POR LA SECRETARIA DE GOBIERNO FRENTE AL CONTRATO No. 984 DE 2015.

En la revisión del contrato No. 984 de 2015 suscrito con la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores, con el objeto de *"Prestar el servicio para garantizar la atención especializada a los adolescentes en conflicto con la Ley Penal, a quienes la autoridad competente (Juez especializado en adolescencia) les ha decretado medida de privación de la libertad en centro de atención especializada, conforme a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, a las disposiciones legales y con su gestión a los lineamientos y estándares de calidad determinados por el ICBF que encuentren vigentes"*, en cuantía inicial de \$895.468.500 por un término de 10 meses y posteriormente adicionado en la suma de \$153.122.700 y prorrogado por dos meses más, se observó que la supervisión designada por la Secretaria Distrital de Gobierno para ejercer el control y la vigilancia de este acto jurídico no incluye en los informes ejecutivos seguimiento contable y financiero que permita evidenciar que los rubros de alimentación, salud a menores, dotación, transporte, arrendamientos, pólizas y seguros, servicios públicos, papelería, materiales de aseo, cafetería y gastos financieros establecidos en el presupuesto de ingresos y gastos presentados por el contratista fueron ejecutados en la forma y cuantía allí señaladas. Adicional a ello se observó que pese a que el equipo auditor requirió en varias ocasiones por escrito y en forma verbal a la entidad para que remitiera los soportes físicos o magnéticos necesarios para determinar la ejecución de los rubros ya mencionados ello no fue posible, en razón a que la SDG afirma no tenerlos en su poder. Circunstancias estas que dificultan el ejercicio del control fiscal asignado a la Contraloría de Bogotá, por la Constitución y la Ley.

Los hechos descritos con anterioridad, contrarían el propósito de la figura jurídica de Supervisión, cuyo fin no es otro que verificar, exigir y velar por el cumplimiento de lo establecido en el contrato, a través del control, la vigilancia, seguimiento, revisión evaluación y aprobación de los productos entregados por el contratista,

desde el punto de vista técnico, administrativo, contable y jurídico para obtener productos con calidad y oportunidad.

En consecuencia de lo anterior se evidencia un presunto incumplimiento de las obligaciones de supervisión señaladas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, lo dispuesto en el Manual de Contratación de la Secretara Distrital de Gobierno "Obligaciones del supervisor", además lo dispuesto en el numeral 9.2.1 – Soportes de Contabilidad de la Resolución 355 de 2007 "Por medio de la cual se adoptó el Plan General de la Contabilidad Pública (PGCP)" expedida por la Contaduría General de la Nación (CGN), que señala:

*"(...) 337. Noción. Los documentos soporte comprenden las relaciones, escritos o mensajes de datos que son indispensables para efectuar los registros contables de las transacciones, hechos y operaciones que realicen las entidades contables públicas. Deben adjuntarse a los comprobantes de contabilidad, archivar y conservarse en la forma y el orden en que hayan sido expedidos, bien sea por medios físicos, ópticos o electrónicos.*

*338. Los documentos soporte pueden ser de origen interno o externo. Son documentos soporte de origen interno los producidos por la entidad contable pública, que explican operaciones o hechos que no afectan directamente a terceros, tales como provisiones, reservas, amortizaciones, depreciaciones y operaciones de cierre. Son de origen externo los documentos que provienen de terceros y que describen transacciones tales como comprobantes de pago, recibos de caja, facturas, contratos o actos administrativos que generen registros en la contabilidad"*

Todo lo anterior, permite observar que en forma presunta se contraviene lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, así como en los literales a), e), y f) del artículo segundo de la ley 87 de 1993. Conductas estas que pueden estar incursas en lo dispuesto en la Ley 734 de 2002.

### **Valoración Respuesta:**

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida por la Secretaria Distrital de Gobierno al Informe Preliminar, mediante oficio No. 1-2017-28901 de fecha 29/12/2017, se retira la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, en razón a que contractualmente se estableció un precio global por adolescente atendido, parámetro que sirvió de fundamento para la verificación de las obligaciones pactadas y su correlativo pago.

Es así, como la administración en su respuesta evidencio que en cada uno de los pagos se tuvo certeza con relación al número de adolescentes atendidos, servicio que de acuerdo a los parámetros contractuales implicaba entre otros, el suministro de alimentación, atención educativa, psicológica, médica, odontológica, nutricional

y transporte en el sitio de reclusión establecido, informes y soportes que reposan en el expediente contractual.

Por las razones expuestas anteriormente se retira la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

### 3.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR LA NO REALIZACIÓN DE LAS DIFERENTES REUNIONES DE COMITÉ TÉCNICO Y COMITÉ DIRECTIVO ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TÉCNICO DEL CONTRATO No. 984 de 2015.

De acuerdo con el Anexo Técnico "*Centro de atención especializada en modalidad de privación de la libertad para adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes en cumplimiento de la sanción impartida por Autoridad Competente. – Documento Técnico para la implementación del servicio de atención*", elaborado por la Secretaría Distrital de Gobierno – Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia en febrero de 2015; como parte del Contrato No 984 de 2015, suscrito con la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores, se estableció la conformación de dos (2) Comités; el Técnico y Directivo así:

*"(...) **Comité Técnico:** Con el fin de apoyar y evaluar el avance del contrato se conformará un Comité Técnico, el cual estará integrado por tres representantes de la Dirección de Derechos Humanos y dos representantes del contratista, así mismo contará con la participación de un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien actuará como apoyo para la línea técnica del contrato y la participación permanente de dos delegados de la Secretaría Distrital de Integración Social. (...)"*

Este comité deberá, entre otras:

*"(...) \* Reunirse al menos una vez al mes o cada vez que se considere pertinente, para resolver las situaciones que así lo ameriten. (...)"*

*"(...) **Comité Directivo:** Se conformará un Comité Directivo, integrado por un delegado oficial de las instituciones o entidades que participan del contrato o quienes estos por expresa manifestación deleguen. Las funciones de este comité serán las de trazar directrices con el objeto de impulsar las acciones previstas en el Anexo Técnico, avalar las decisiones que proponga el Comité técnico y que además represente los intereses institucionales en el marco de los productos que se establecen en el mismo. Adicionalmente, el Comité Directivo tendrá a cargo los cambios y ajustes a realizar de los recursos aportados de acuerdo a las necesidades que surjan en el avance del contrato, dirimir las controversias que surjan entre las partes del contrato con ocasión de la ejecución del mismo, estos ajustes deberán quedar manifiestos en las actas correspondiente a dichos comités.*

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

*El Comité Directivo sesionará por lo menos dos (2) veces en el transcurso del contrato y/o cuando cualquiera de las partes lo solicite.*

*Todas las decisiones que se tomen y los compromisos que se adquieran en el Comité Directivo y Técnico, serán registradas en ACTAS, las cuales, una vez aprobadas serán firmadas por los participantes o por el contrario se anexará el listado de asistencia correspondiente y serán entregadas al supervisor-a supervisora / interventor-a del contrato. Estas actas serán elaboradas por la secretaria técnica de cada comité y complementada por el supervisor-a supervisora / interventor-a del contrato en la parte administrativa.*

*La Secretaría Técnica será ejercida por le Secretaría Distrital de Gobierno a través de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. (...)"*

Como resultado de la evaluación realizada al contrato se estableció que los referidos comités no se reunieron con la frecuencia establecida en el anexo técnico, ni se elaboraron las respectivas actas para dejar evidencia de los temas tratados en cada uno de ellos. Solamente se pudo constatar durante el año de ejecución del contrato, la existencia de un (1) acta de Comité Técnico realizada el martes 29 de diciembre de 2015 y un (1) acta realizada el 16 de febrero de 2016, donde se trata el tema: "Contrato 984 de 2015 – Comité", pero que no se sabe esta última a qué comité corresponde.

La anterior situación permite evidenciar falta de control en la ejecución del contrato y el incumplimiento de lo dispuesto en el anexo técnico en cuanto a la conformación y realización de los comités Técnico y Directivo, configurándose una observación de carácter administrativo que contraviene los preceptuado en los literales a), b) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

**Valoración Respuesta:**

Considerando que la Secretaría Distrital de Gobierno en su respuesta al informe preliminar acepta la observación, es procedente mantenerla y por tanto se configura como hallazgo administrativo.

ANEXO 1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	3	N/A	3.1 3.2 3.4
2. DISCIPLINARIOS		N/A	
3. PENALES		N/A	
4. FISCALES			

N.A: No aplica.