

CONTRALORIA DE BOGOTÁ Folios: 1 Anexos: No
Radicacion#2-2019-06091 Fecha 2019-03-22 11:06 PRO 1118005
Tercero: (ATM056739) DALILA ASTRID HERNÁNDEZ CORZO
Dependencia: DIRECCIÓN SECTOR GESTIÓN JURÍDICA
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Numero: 90000-07515



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

90000

Doctora
DALILA ASTRID HERNANDEZ CORZO
Secretaria Jurídica Distrital - SJD
SECRETARIA JURIDICA DISTRITAL
Alcaldía Mayor de Bogotá D.C
Carrera 8 No 10-65
Código Postal: 111711
Bogotá, D.C.



SECRETARIA JURIDICA - ALCALDIA
MAYOR DE BOGOTA

Rad. No.: 1-2019-4140
Fecha: 26/03/2019 12:12:42
Destino: SEC. JURIDICA

Copia: N/A
Anexos: 16 FOLIOS + 1 CD



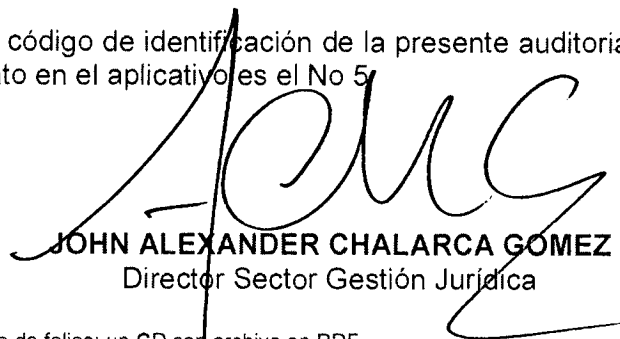
ASUNTO: Comunicación Informe Final Auditoria de Desempeño Código N° 5 Vigencia 2018 PAD 2019."

En ejercicio de la función pública de control fiscal, establecida fundamentalmente en el artículo 267 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993, en armonía con el Acuerdo Distrital 658 de 2016, modificado por el Acuerdo Distrital 664 de 2017 expedido por el Concejo de Bogotá, D.C., así como en desarrollo del Plan de Auditoria Distrital – PAD 2018, Código 5, Auditoria de Desempeño a la *SECRETARIA JURIDICA DISTRITAL- SJD* y conforme con la Actividad 26 del 'PROCEDIMIENTO PARA ADELANTAR AUDITORIA DE DESEMPEÑO', adoptado en su nueva versión mediante Resolución Reglamentaria No. 001 de 2018, de manera atenta remito en medio magnético y físico el Informe Final.

En consecuencia y de conformidad con el contenido del Artículo 14 de la Resolución Reglamentaria No 068 del 28 de Diciembre de 2015, expedida por el Contralor de Bogotá D.C., dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, deberá reportar a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal, SIVICOF, el Plan de Mejoramiento que contenga las acciones y metas que se formularan por parte de la entidad producto del presente informe.

Le comunico que el código de identificación de la presente auditoria para la trasmisión del Plan de Mejoramiento en el aplicativo es el No 5

Cordialmente,



JOHN ALEXANDER CHALARCA GOMEZ
Director Sector Gestión Jurídica

Anexo Si No Número de folios: un CD con archivo en PDF

Elaboró: Equipo Auditor
Proyectó: Yaneth Vargas Guerrero – Auxiliar administrativo 407-04
Revisó y Aprobó: John Alexander Chalarca Gomez – Director Sector Gestión Juridica

1

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

INFORME FINAL 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 AUDITORIA 5

Período Auditado 2018

PAD 2019

DIRECCIÓN SECTORIAL GESTIÓN JURÍDICA

Bogotá D.C., marzo de 2019

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá D.C.

María Anayme Barón Durán
Contralor Auxiliar

John Alexander Chalarca Gómez
Director Sectorial

Cesar Dinel Camacho Urrutia
Asesor

Equipo de Auditoría:

Luis Ariel Olaya Aguirre

Gerente 039-01

José Raúl Sacristán Avilés

Profesional Universitario 219 03

Héctor Manuel Tovar Buendía

Profesional Universitario 219 03

Jorge Enrique Venegas Rodríguez

Profesional Universitario 219 01 (e)

Julio Roberto Rozo Garzón

Profesional Universitario 219 01 (e)

Apoyo:

Ana Lucía Alvarado Arévalo

Contratista

Fernando José Bolaños Urrego

Contratista

Luis Oswaldo Contreras Olivos

Contratista

Daniel Obdulio Franco Castañeda

Contratista

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

TABLA DE CONTENIDO *

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA.....	7
2.1.	Alcance	7
2.2.	Muestra.....	9
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
3.1.	Gestión contractual.....	10
3.1.1.	<i>Hallazgo Administrativo con presuntas incidencias Disciplinaria y Penal, por celebración de contratos sin el lleno de los requisitos legales.</i>	10
3.1.2.	<i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas en la supervisión de los contratos</i>	17
3.1.3.	<i>Hallazgo Administrativo, por fallas en el proceso de gestión documental.</i>	19
3.2.	Gestión financiera y contable	22
3.2.1.	<i>Hallazgo Administrativo.</i>	22
3.3.	Daño antijurídico	23

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

1. CARTA DE CONCLUSIONES.

CÓDIGO DE AUDITORIA 5

Bogotá D.C.

Doctora
DALILA ASTRID HERNANDEZ CORZO
Secretaria
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL
Carrera 8ª Numero 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 Secretaria Jurídica Distrital - SJD vigencia 2018, 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 la política, asunto, programa, proyecto, proceso, área o actividad examinada.

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.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión contractual de la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, para la vigencia 2018, relacionada específicamente con el proyecto 7501 *“Implementación y fortalecimiento de la gerencia jurídica transversal para una Bogotá eficiente y mejor para todos”* cumple con los principios evaluados, a excepción de los contratos que presentan hallazgos y que son comunicadas mediante este informe.

Es de tener en cuenta que la contratación suscrita por la Secretaría Jurídica Distrital -SJD durante la vigencia 2018 para este proyecto fue por un valor de \$2.971.419.262 que corresponde a treinta y seis (36) contratos, de los cuales se tomó como muestra, dieciséis (16) contratos, por valor de \$1.199.219.873, cifra que representa el 40.35% de la contratación total del proyecto.

En cuanto al control fiscal interno, este presenta una calificación de Eficiente con debilidades, en cuanto a la formulación de la necesidad a satisfacer en los contratos observados, así como debilidades tanto en el mecanismo de publicación en el SECOP II como en el proceso de la gestión documental de la entidad.

Es preciso manifestar que las deficiencias establecidas en el hallazgo 3.1.1. y que históricamente han hecho carrera en la contratación Distrital y como quiera que la Secretaría Jurídica Distrital como ente rector de los asuntos jurídicos y gerente de la gestión jurídica del Distrito, deben subsanarse no solo al interior de la Secretaría Jurídica Distrital, si no a nivel Distrital, teniendo en cuenta en los procesos de contratación una debida planeación y una suscripción de contratos con unos objetos que sean reales, posibles, lícitos y determinables partiendo de un debido estudio de la necesidad del servicio, contribuyendo de esta manera al cumplimiento de los fines esenciales del estado.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

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,


JOHN ALEXANDER CHALARCA GOMEZ
Director Técnico Sectorial de Gestión Jurídica

Elaboró: Equipo Auditor
Revisó: Luis Ariel Olaya Aguirre – Gerente 039-01

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

2.1. Alcance

Evaluar la gestión fiscal y los resultados obtenidos por la Secretaría Jurídica Distrital con ocasión de la contratación suscrita, ejecutada, y/o liquidada durante la vigencia 2018 en desarrollo de la meta del proyecto de inversión N° 7501, para así verificar la inspección, vigilancia y control de las Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL, determinar el daño antijurídico del Distrito Capital en el último lustro, verificar el fortalecimiento y la articulación jurídica en el Distrito Capital de conformidad con la Misión de la Secretaría Jurídica Distrital.

La evaluación de la gestión fiscal de la Secretaría Jurídica Distrital, se realiza de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación, la legalidad de las operaciones, la economía y eficiencia con que actuó el gestor público, teniendo en cuenta que la Secretaría Jurídica Distrital hace parte de la Administración Distrital y tiene como misión: *“El Sector Administrativo Jurídico tiene la misión de formular, adoptar, ejecutar, liderar, dirigir, coordinar, orientar y evaluar las políticas de gerencia jurídica y de prevención del daño antijurídico para la defensa de los intereses del Distrito Capital.”* tal como lo establece el Acuerdo 638 de 31 de marzo de 2016, para estos aspectos se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- Analizar la etapa precontractual, contractual y pos- contractual para establecer el cumplimiento y acatamiento de las normas y principios que rigen la contratación pública.
- Conceptuar sobre el cumplimiento de la meta seleccionada del proyecto en cita.
- Emitir el concepto sobre el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal.
- La presente auditoría tendrá en cuenta el proyecto y los riesgos de la Secretaría Jurídica Distrital.
- La gestión frente a la inspección, vigilancia y control de las Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESAL.
- El fortalecimiento y la articulación jurídica en el Distrito Capital de conformidad con la Misión de la Secretaría Jurídica Distrital.
- El daño antijurídico en los últimos 5 años en el Distrito Capital, en lo que corresponde a las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017 Y 2018, por concepto de sentencias ejecutoriadas y pagadas, frente a lo presupuestado en el rubro sentencias judiciales frente al nivel central, descentralizado y localidades

- La Cantidad de procesos cursan en contra del distrito y su nivel de impacto.
- La inversión de la secretaria para prevenir el daño antijurídico y las acciones realizadas para fortalecer la defensa judicial y extrajudicial en el Distrito Capital (conceptos jurídicos, capacitaciones y/o sensibilizaciones al cuerpo de abogados del Distrito Capital y las demás que ayudarán a la prevención del daño antijurídico).
- Teniendo en cuenta que la Secretaria Jurídica Distrital tenía una asignación presupuestal de \$35.938.701.000 para el año 2018, de los cuales se realizó una ejecución de \$25.240.508.722 que corresponde al 70.23% de la ejecución total, lo anterior de conformidad con la información reportada a través de SIVICOF y del Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS.

Gestión Contractual

La contratación suscrita para la vigencia 2018 del proyecto de inversión 7501 fue de \$2.971.419.262, que corresponde a treinta y seis (36) contratos suscritos, para el cumplimiento del proyecto de inversión.

Para el cumplimiento de los objetivos 1 y 4, se realizaron dieciséis (16) contratos por un valor de \$1.199.219.873, que corresponden al 40.35% de la ejecución total del proyecto, discriminados de la siguiente manera: Para el objetivo N° 1 se suscribieron seis (6) contratos por un valor de \$436.413.623, y para el objetivo N° 4 se suscribieron 10 por un valor de \$768.806.250.

Vale decir que la muestra incluye la contratación que determinó la Subdirección de Análisis, Estadísticas e Indicadores (SAEI) de la Dirección de Planeación como alertas.

Gestión Financiera y Contable

Se realizará el análisis del valor de los pasivos por contingencias con corte a 31 de diciembre del año 2018, discriminado por cada entidad que reporta el administrador del programa SIPROJWEB, con el objetivo de verificar el valor total del pasivo por demandas que tiene el Distrito Capital, discriminado de la siguiente manera: número de proceso que conforma este pasivo, tipología de la demanda y probabilidad de fallo en contra, entre otros aspectos.

Daño Antijurídico

De conformidad con la información suministrada por el sujeto de control, se procederá a verificar el impacto del daño antijurídico en el Distrito Capital y el nivel de eficiencia y efectividad de la política pública de prevención del daño antijurídico, teniendo como base las cifras reportadas en SIPROJWEB en el último lustro, el cual será discriminado de la siguiente manera: valor de las pretensiones, valor pagado por parte del Distrito por concepto de sentencias judiciales, número de procesos activos y terminados, entre otros.

2.2. Muestra

Para el año 2018 el proyecto de inversión 7501, tenía un presupuesto asignado de \$3.700.000.000, de los cuales se ejecutaron \$2.971.419.262, que corresponden al 80.47% del presupuesto asignado, para el cumplimiento de los objetivos N° 1 "articular la defensa judicial en el Distrito Capital" y el N° 4 "Fortalecer la inspección, vigilancia y control de las ESAL" del proyecto de inversión 7501, se realizó una contratación por valor de \$1.199.219.873 para esta vigencia, que corresponde al 40.35% de la ejecución total.

CUADRO No.1
CONTRATACIÓN PROYECTO 7501
VIGENCIAS 2016, 2017 y 2018

Cifras expresadas en pesos

Año	No. Contratos	Presupuesto Definitivo	Valor asignado al proyecto	Valor Contratado	% Ejecutado final
2016	45	\$ 8.387.018.581,00	\$ 1.353.000.000,00	\$ 1.262.984.407,00	93,35
2017	28	\$ 30.465.169.000,00	\$ 2.423.000.000,00	\$ 2.351.615.809,00	97,05
2018	36	\$ 35.938.701.000,00	\$ 3.700.000.000,00	\$ 2.971.419.262,00	80,31
	Total	\$ 74.790.888.581,00	\$ 7.476.000.000,00	\$ 6.586.019.478,00	88,10

Fuente: SIVICOF – Ficha EBI-D e Información suministrada por el sujeto de control

La muestra de contratación para evaluar la gestión Contractual fue la siguiente:

CUADRO No 2
MUESTRA DE AUDITORIA - CONTRATACIÓN
PROYECTO 7501

Cifras expresadas en pesos

No. CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	VALOR
010-2018	Servicios profesionales	\$ 110.477.235
014-2018	Servicios profesionales	\$ 110.477.235
039-2018	Servicios profesionales	\$ 110.477.235
040-2018	Servicios profesionales	\$ 110.477.235
041-2018	Orden	\$ 110.477.235
049-2018	Servicios profesionales	\$ 110.477.235
045-2018	Servicios profesionales	\$ 95.746.937
073-2018	Servicios profesionales	\$ 90.390.465
037-2018	Servicios profesionales	\$ 58.921.192
038-2018	Orden	\$ 58.921.192
065-2018	Servicios profesionales	\$ 46.869.130
018-2018	Servicios profesionales	\$ 44.190.894
043-2018	Compraventa (Bienes Muebles)	\$ 44.190.894
067-2018	Servicios Profesionales	\$ 42.378.151
105-2018	Servicios Profesionales	\$ 38.499.643
122-2018	Otros Suministros"	\$ 16.247.965

Fuente: SIVICOF e información suministrada por el sujeto de control

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 Gestión contractual

3.1.1. Hallazgo Administrativo con presuntas incidencias Disciplinaria y Penal, por celebración de contratos sin el lleno de los requisitos legales.

La contraloría de Bogotá D.C. verifico dentro de la muestra auditada los siguientes contratos suscritos por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL durante la vigencia 2018:

CONTRATO:	014-2018
CONTRATANTE:	Secretaría Jurídica Distrital
TIPO DE CONTRATO:	Prestación de Servicio
MODALIDAD	Directa



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

OBJETO:	Prestar los servicios profesionales para la elaboración de estudios de impacto para el Distrito Capital.
PLAZO:	Once meses
VALOR:	\$110.477.235
ANTICIPO:	N/A
CONTRATISTA:	Gloria Patricia Montero Cabas
FECHA DE SUSCRIPCION	22 de enero de 2018
ESTADO:	Terminado

CONTRATO:	010-2018
CONTRATANTES:	Secretaría Jurídica
TIPO DE CONTRATO:	Contratación Directa
MODALIDAD	Prestación de Servicios
OBJETO:	Prestar los servicios profesionales para la elaboración de estudios de impacto para el Distrito Capital.
PLAZO:	Once meses
VALOR:	\$110.477.235
CONTRATISTA:	German Arturo medina Ávila
ESTADO:	Terminado

Una vez analizados los mismos, se evidencio lo siguiente:

Etapa Precontractual

En los estudios previos de estos contratos, no quedo establecida la especificación de los temas de impacto que debían elaborar los contratistas, tampoco se establecieron las condiciones, la especificidad y demás criterios que deben desarrollar dichos estudios.

Lo anterior evidencia que la Entidad en la etapa precontractual, no tenía debidamente establecida la necesidad a satisfacer con la ejecución de los mismos, tal como como quedó plasmado en el párrafo 8º del numeral uno (1) de los estudios previos que trata sobre "*DESCRIPCION DE LA NECESIDAD QUE SE PRETENDE SATISFACER*" que citó: "*...tiene como meta la de para la presente vigencia 2018, la elaboración de cinco estudios de impacto para el distrito capital*", esto en concordancia con el numeral 2.2. de los mismos estudios que citaba "*2.2. ALCANCE DEL OBJETO A CONTRATAR En desarrollo del presente objeto el contratista elaborará dos (2) estudios de impacto asignados por el supervisor...*"

La no definición de la necesidad a satisfacer en los estudios previos, se evidencia desde la expedición del certificado de inexistencia y/o insuficiencia de personal No. 1, teniendo en cuenta que en esta se estableció en el titulo objeto contractual lo siguiente: *prestar los servicios profesionales para la elaboración de estudio de impacto para el Distrito Capital.*, probando para el ente de control que, al no tener certeza de los temas de impacto a elaborar, ni tener en cuenta los requisitos del objeto contractual, el cual ha de ser real, posible, licito, y determinado, tampoco la Entidad podía tener los argumentos necesarios

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

para identificar las cualidades, requisitos y experiencia del profesional a contratar y así cumplir con la meta establecida la ficha EBI-D, la cual cita que para el cuatrienio 2016 - 2020 se proyectó la realización de 20 estudios jurídicos de temas de impacto e interés para el Distrito Capital.

De otra parte, los estudios previos que soportan estos contratos, evidencian que los objetos a contratar son idénticos, igual situación se presenta en los certificados de inexistencia y/o insuficiencia de personal (perfil y experiencia) y teniendo en cuenta que los dos (2) contratos apuntan a la misma meta del proyecto 7501, nos permite evidenciar que se configura un presunto fraccionamiento de contratos en las siguientes condiciones:

El límite mínimo de la cuantía fijado para un proceso de licitación pública en el año 2018 para Entidades con presupuesto anual inferior a 120.000 SMLMV, quedo establecido en el valor de \$218.747.760, de conformidad con el numeral (b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el Artículo 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015.

La sumatoria de los valores de los contratos 014 y 010 del 2018, ascendió a la suma de \$220.954.470, sobrepasando el valor anteriormente descrito en \$2.206.710.

Para el caso que nos ocupa y tal como está demostrado en la parte inicial, con estas contrataciones se acudió al mecanismo excepcional de contratación directa establecido en numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, evitando así la regla general que es la licitación pública.

Es de tener en cuenta, que el fraccionamiento de contrato se presenta cuando se celebran varios contratos cuyo objeto tienen una estrecha relación y su valor sumado sobrepasa el límite de la cuantía fijado para realizar un proceso de licitación pública, con lo cual se pretende dividir el objeto principal en diferentes contratos y con ello facultar la selección de manera directa.

Etapas contractuales.

Revisadas las minutas de los contratos, se observó que la SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL. Suscribió los siguientes contratos cuyo objeto es: *Prestar los servicios profesionales para la elaboración de estudios de impacto para el Distrito Capital. PARAGRAFO – ALCANCE DEL OBJETO: En el desarrollo del presente objeto el contratista elaborará dos (2) estudios de impacto en temas asignados por el supervisor, así mismo, brindará apoyo jurídico a la Dirección de Política en las demás actividades señaladas en las obligaciones;* en ello se evidencia que si bien es cierto se menciona la elaboración de dos estudios también lo es que no especifican los temas objeto de estos estudios.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Así mismo, revisadas las obligaciones del contratista establecidas en la cláusula sexta del contrato, con referencia a los estudios a realizar por los contratistas estableció: *"numeral 1 Elaborar dos (2) estudios jurídicos sobre temas de impacto para el D.C. los cuáles serán definidos por la Entidad a través del supervisor del contrato.* Por lo tanto, se concluye que, tanto en el objeto de contrato, como en las obligaciones específicas del contratista, no se determinaron los temas de impacto para el distrito que debía elaborar el contratista, y se deja para que en la ejecución del contrato, el supervisor sea quien defina el alcance, la clase y demás condiciones de los estudios a presentar; cabe anotar que la normatividad vigente en contratación estatal, establece que el objeto contractual debe ser real, posible, lícito, determinado o susceptible de determinación y a su vez se constituye en uno de los requisitos esenciales de todo contrato.

Las anteriores situaciones, contravienen lo establecido el artículo 209 de C.N., así como lo normado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, la cual fue modificada por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, de igual forma se incumple los numerales 1, 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, que reglamentó la Ley 1150 de 2007, así como el numeral 2.3 del Manual de contratación de SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, código 2311600-MA-012 versión 1, de otra parte, presuntamente se incumplen el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 410 del Código Penal, lo anterior teniendo en cuenta que ésta última se configura cuando el servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones, tramite contratos sin observancia de los requisitos legales esenciales o los celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos.

Las situaciones descritas permiten evidenciar fallas en el proceso de contratación de la Entidad, con lo que se incumplen los principios de planeación, legalidad y debido proceso en la contratación.

Como consecuencia de lo observado; al evadir el proceso de licitación pública, así como al no determinarse de manera exacta la necesidad que se pretende satisfacer y por ende el objeto contractual, se configura así una contratación sin el cumplimiento de los requisitos legales.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888

Análisis de la Respuesta:

Una vez revisada la respuesta dada por el sujeto de control, nos permitimos manifestar lo siguiente frente a los argumentos presentados en la misma:

De las Debilidades en la Planeación

La entidad concluye en su respuesta al informe preliminar lo siguiente: "Con ocasión de lo anterior, se estableció un **objeto genérico** pero determinable en la medida en que **durante su ejecución** se concretaron las temáticas de los Estudios Jurídicos de Alto Impacto y las demás actividades que requerían desarrollar los contratistas, de acuerdo con los criterios de discrecionalidad y razonabilidad." (Negrilla fuera de texto).

La anterior afirmación confirma lo observado por este ente de control, en primer lugar a que el objeto de los dos contratos fue "genérico"; al contratarlo con esta categoría, se deduce que no fue posible la determinación de una necesidad cierta, real y debidamente planificada, la cual debió ser plasmada en los estudios previos para determinar así, el objeto a contratar, su valor, plazo de ejecución y perfil del contratista; en segundo lugar a que se dejó para la etapa de ejecución las temáticas de los estudios de alto impacto demostrando así improvisación y discrecionalidad la escogencia de los temas contratados, transgrediendo así el principio de planeación.

De otra parte, la estructuración precontractual de los estudios previos no hace parte de las funciones de la supervisión, los temas de impacto por designar al contratista debieron ser determinados previamente a la suscripción de los contratos, en el entendido que estos son propios del desarrollo misional de la entidad y debieron determinarse con anterioridad para establecer la necesidad a satisfacer en los estudios previos. adicional a esto en el procedimiento denominado "supervisión e interventoría de contratos" con código 2311600-PR-059 versión 01, las funciones del supervisor únicamente están encaminadas a las de vigilar, controlar, coordinar, verificar, revisar o indicar, mas no asignar estudios de impacto, tal y como quedo establecido en el alcance del objeto contractual (cláusula primera del contrato) y los cuales requieren de una adecuada planeación, la cual consiste en la realización de las actividades previas que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación y que debió contener un estudio técnico previo para determinar los temas de impacto a contratar.

De igual manera, si bien es cierto que existe una autorización de contratación de objetos iguales (folio 66) suscrita por el representante legal de la entidad, la misma carece de fecha por lo cual es imposible determinar si la mencionada autorización es un documento previo o posterior a la suscripción de los contrato 014 y 010 de 2018, así mismo el

documento de autorización de contratación de objetos iguales no cuenta con “la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar” tal como se encuentra establecido en el artículo 1 del Decreto 2209 de 1998.

En relación con las manifestaciones que en la contratación pública tiene el deber de planeación, inherente al principio de economía, el Consejo de Estado se ha manifestado en los siguientes términos:

“En virtud del mismo resulta indispensable que la entidad estatal elabore, antes de iniciar un procedimiento de selección contractual, los estudios y análisis suficientemente serios y completos, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.” (Subrayado fuera de texto)

Puede concluirse, entonces, que la realización de un análisis de conveniencia y oportunidad, así como su documentación previa a la celebración del contrato constituyen requisitos de orden esencial a la tramitación del mismo, por ser aplicables al proceso de selección del contratista. Esto representa un desarrollo preponderante del principio de economía y su corolario de planeación (art. 25 num. 7º y 12 de la Ley 80 de 1993), que en todo caso deben articularse con los principios de transparencia (art. 24 ídem), responsabilidad (art. 26 ídem) y selección objetiva (art. 29 ídem), a fin de que la facultad conferida por disposición legal a la administración para celebrar contratos no se torne en arbitrariedad y vicie la legitimidad del proceso contractual, por desconocer las finalidades de la función administrativa.

De suerte que si un contrato estatal, incluido el de prestación de servicios por vía directa, se celebra sin estar precedido del respectivo análisis o estudio de conveniencia y oportunidad, se incumple un requisito esencial a su tramitación. Y esto realiza objetivamente el tipo penal previsto en el art. 410 del C.P.

Del Presunto Fraccionamiento del Contrato

La Secretaria jurídica Distrital manifiesta en la respuesta al informe preliminar, que: "(...) **se debe indicar que los dos objetos contractuales eran iguales**, es decir, jamás hubo la intención de disimular la división del objeto contractual para favorecer a dos contratistas, sino que textualmente **se indicó que los dos contratos eran iguales** y para tal efecto, se allegó la certificación de la ordenadora del gasto o jefe de la entidad." (Negrilla fuera de texto).

Ante esta afirmación, es preciso citar la sentencia del Consejo de Estado, sección tercera, de 31 de enero de 2011, Rad. 17767, en la cual colige y amplía el concepto del fraccionamiento de contratos, tal como lo cito la concejera ponente así: " (...) esta Corporación en sentencia del 3 de octubre de 2000, expresó que los principios de la contratación estatal se violan cuando **"se celebran directamente varios contratos, cada uno de menor cuantía y todos con el mismo objeto, si sumadas sus cuantías resulta ser que se contrató un objeto único, por cuantía superior, que por lo mismo debió ser materia de licitación o concurso**. Y eso es fraccionar lo que, en realidad, constituye un solo contrato, y eludir el cumplimiento de la ley (...) Pero, ¿cuándo se trata de un mismo objeto? (...) La ley no lo dice, pero un objeto es el mismo cuando es naturalmente uno. Dicho, en otros términos, se fracciona un contrato cuando se quebranta y se divide la unidad natural de su objeto"" (Negrilla fuera de texto).

Conforme a lo anterior, se concluye que se ratifican lo observado por este ente de control en el informe preliminar en cuanto a un presunto fraccionamiento de contratos.

Por último es preciso manifestar ante la siguiente afirmación realizada por la Secretaria Jurídica Distrital en su respuesta al informe preliminar: "*Frente al caso que nos ocupa, ha de tenerse en cuenta que la descripción del tipo penal (celebración de contratos sin el lleno de los requisitos legales), es eminentemente dolosa, y en este caso en particular, no se encuentra demostrada ninguna falta por parte de los servidores públicos, es decir, no se actuó con culpa o dolo, esto es, jamás se obró con la intención proterva de violentar el Estatuto de la Contratación Estatal. Nunca se quiso hacer quite al proceso de licitación pública, porque era evidente que no procedía conforme a la ley dicha modalidad de contratación, como se explicó anteriormente.*"; que la función de determinar la culpa o dolo no corresponde a este ente de control, en consecuencia, se compulsaran copias a las entidades competentes, para que inicien las respectivas acciones a que haya lugar, si así lo consideran pertinente.

De acuerdo con el análisis efectuado por este órgano de control, a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la Entidad, no desvirtúan la observación, por lo anterior expuesto, y según el análisis efectuado, se configura como Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y Penal, debe hacer parte del Plan de Mejoramiento que presente la Entidad y se remitirá a la Personería de Bogotá y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

3.1.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas en la supervisión de los contratos

Una vez revisadas las carpetas contentivas de la muestra de contratos auditada se observaron las siguientes situaciones:

- En el contrato 038 de 2018, revisados los pagos realizados mediante las órdenes de pago números 389, 487, 541 635 711 y 828, no se evidencia el adecuado control y seguimiento por parte del supervisor, al no existir el informe de control de las obligaciones contractuales. Así como tampoco se evidenció el informe final que debe realizar el supervisor al concluir la prestación del servicio.
- En el expediente del contrato 045 de 2018, revisado el pago final realizado por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, mediante orden de pago número 942 del 28 de diciembre de 2018, no se evidenció el informe final que debe realizar el supervisor al concluir la prestación del servicio de conformidad con la normatividad interna de la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL.
- El expediente del contrato 105 de 2018, no se encontraron los informes finales tanto del contratista como del supervisor, para el pago final realizado mediante orden de pago número 959 del 31 de diciembre de 2018, por otra parte, mediante acta de visita administrativa N° 2 de fecha 27 de febrero del 2019.
- En el expediente de la carpeta contractual No 073 de 2018, no se observa el informe final de supervisión.
- Las anteriores situaciones incumplen lo establecido en los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, así mismo se contraviene al procedimiento interno identificado como *“supervisión e interventoría de contratos con código 2311600-PR-059 versión 1”*, de otra parte, presuntamente se transgreden el artículo 53 de la ley 734 modificado por el artículo 44 de la ley 1474 de 2011 y artículo 34 de la Ley 734 de 2002., evidenciado deficiencias en la supervisión de los contratos, lo que no permite tener certeza del cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista.

Análisis de la Respuesta:

Una vez analizada la respuesta dada por la Secretaría Jurídica Distrital, para los contratos 038, 045, 073 y 105 de 2.018, se observa que su argumento principal está orientado a que únicamente es exigible el informe final en los casos en que haya contratos sucesibles de liquidación de conformidad con el artículo 217 del Decreto Ley 0019 de 2012, no obstante, cita de manera incompleta el numeral 3.2 del citado manual otorgándole una interpretación errónea e inequívoca, pues es el sentido del enunciado es uno solo y debe entenderse de manera armónica como se explica a continuación:

"El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 0019 de 2012, preceptúa que serán objeto de liquidación los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, de conformidad con lo previsto en el inciso final de la norma antes citada, la liquidación no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Lo anterior, no exige al/a Supervisor/a o Interventor/a de la obligación de presentar el informe final, con todos los requerimientos exigidos para este efecto en el presente procedimiento. Sin embargo, corresponde al/a Supervisor/a e Interventor/a verificar si en el respectivo contrato se estipuló su liquidación". (Subrayado fuera de texto)

Luego entonces, es exigible al supervisor la responsabilidad de presentar el correspondiente informe final independientemente si es susceptible de liquidación o no; informe que debe cumplir con ciertas calidades que no se evidencian dentro de la carpeta contractual.

Circunstancia contraviene expresamente el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 al desconocer no solamente Manual de Procedimiento Interno identificado como "supervisión e interventoría de contratos con código 2311600-PR-059 versión 1" en lo que respecta a la elaboración del informe final de supervisión, sino también el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, el cual confiere el deber de todo servidor público que ejerza la supervisión de un contrato de hacer el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contratado.

Por otro lado, específicamente para lo observado para el contrato 038 de 2018, en cuanto al informe de supervisión de actividades, una vez revisados los soportes aportados por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, en su respuesta, se evidenció que si bien en el SECOP II, se encuentran los archivos relacionados con el informe de supervisión del contratista – supervisor, los mismos carecen de firmas, evidenciando que no

corresponden a los documentos definitivos, que debieron soportar los pagos objeto de observación. Se concluye que, es exigible al supervisor la responsabilidad de presentar el correspondiente informe final independientemente si es susceptible de liquidación o no; informe que debe cumplir con ciertas calidades que no se observan dentro de la carpeta contractual.

De acuerdo con el análisis efectuado por este órgano de control, a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la Entidad, no desvirtúan la observación, por lo anterior expuesto, y según el análisis efectuado, se configura como hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y debe hacer parte del Plan de Mejoramiento que presente la Entidad y se remitirá a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia.

3.1.3. Hallazgo Administrativo, por fallas en el proceso de gestión documental.

Una vez revisadas las carpetas contentivas de los contratos objeto de esta auditoría, se evidenciaron las siguientes deficiencias en:

- En el expediente del contrato número No. 038 de 2018, no se encontraron los soportes de la gestión realizada por el Contratista para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, que soportan los pagos realizados.
- En la carpeta contentiva del contrato No. 065 de 2018, no se encontraron los informes finales tanto del contratista como del supervisor, que soportan el pago final realizado mediante orden de pago número 409 del 11 de julio de 2018. De otra parte, en el mismo expediente a folios 20 y 22 se encuentran los documentos que hacen parte de la hoja de vida del contratista, los cuales son ilegibles
- El expediente del contrato No. 045 de 2018, no se evidencian los informes de gestión del contratista, los cuales son el soporte de los pagos realizados mediante las órdenes de pago números 119, 197, 270, 292, 386, 562 y 703 del 2018, así mismo no se encontraron los informes finales tanto del contratista como del supervisor, para el pago final realizado mediante orden de pago número 834 del 13 de diciembre de 2018.
- En el expediente del contrato No. 067 de 2018, al momento de realizar la revisión, no se encontraban archivados documentos tales como: listados de asistencias, evidencias de las actividades realizadas, soportes de la socialización del producto contratado, el cronograma de trabajo entre otros, que, siendo resultado de la etapa de ejecución del contrato, se requieren para evidenciar su cumplimiento.

- En el contrato de prestación de servicios No. 049 de 2019, no se evidenció para los pagos realizados mediante órdenes de pago números 143, 260, 286, 391, 544, 620, 704 y 823 de 2018, el certificado expedido por el supervisor sobre el cumplimiento de las obligaciones del contratista, es de tener en cuenta que para los primeros pagos del contrato realizados mediante órdenes de pago número 44 y 63 de 2018, si lo anexaron. Así mismo, no se encuentra archivado el informe final de supervisión de acuerdo al manual de supervisión, como tampoco la paz y salvo expedido por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, para el último pago realizado al contratista.
- En la carpeta del contrato No. 122 de 2018, no se encontraron los documentos que evidencian el trabajo realizado por la contratista, y que den soporte a los pagos realizados por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL.
- En el expediente del contrato N° 037 de 2018, no se encuentra archivado los documentos que soportan el último pago realizado, así como tampoco hay evidencia en la carpeta del informe final del contratista ni la certificación del supervisor del contrato.
- En la carpeta del contrato N° 039 de 2018, no se encontró el informe final suscrito por el supervisor, tal como aparece relacionado en la lista de verificación de la carpeta, es de tener en cuenta que esta lista es un documento que hace parte del programa de gestión documental – PGD-2018-231112520-PG001 establecido por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL.
- En el expediente del contrato No. 073 de 2018, no se encuentra archivado el informe final de supervisión de acuerdo al manual de supervisión. Así mismo, no se encuentran la paz y salvo expedido por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, para el último pago realizado al contratista.

Las anteriores deficiencias contravienen los artículos 2, 4, 46, y 47 de la Ley 594 de 2000, así como los artículos 1, 2, 4, 5, 7 y 28, del Acuerdo 2 de 2014 del Archivo General de la Nación y el programa de gestión documental - PGD 2018 - 2311520-PG-001 establecido por la Secretaría Jurídica Distrital; así mismo, presuntamente se contraviene el numeral 5 del artículo 34 y el artículo 35 de la ley 734 de 2002; situación generada debido a fallas en el proceso de archivística de la entidad, al no compilar la totalidad de los documentos que deben contener los expedientes contractuales, no permitiendo el adecuado control y seguimiento por parte de las personas interesadas en dichos expedientes.

Análisis de la Respuesta:

Una vez analizada la respuesta dada por la Secretaría Jurídica Distrital, se concluye que:

- Para el contrato 038 de 2018, si bien es cierto que en el expediente contractual a folios 77 a 152, reposan los documentos que llevan por nombre “actividades realizadas” por periodo, esta no es suficiente, como quiera que solo enuncia las actividades realizadas por la contratista, y no evidencian que, efectivamente, dichas actividades fueron realizadas a satisfacción.
- Así mismo, manifiestan que los documentos del contrato en asunto, reposan en un expediente contractual *hibrido*, y que los documentos que figuran en el sistema, según anotan, son el “memorando de solicitud de pago del contrato, formato informes el contratista – supervisor -2311400-FT-197-, soportes de la gestión desarrollada y el comprobante de pago de aportes de Seguridad Social” (subrayado fuera de texto). Ahora bien, una vez verificado el aplicativo SECOP II, se evidencia que los documentos que soportan la gestión desarrollada por la contratista, es decir, que prueban las actividades realizadas y enunciadas por la misma, no se encuentran.
- Para el contrato 065 de 2018, se considera que la respuesta de la Entidad, en materia de la no necesidad de la elaboración del *informe final*, es insuficiente, como se demostró en el análisis realizado en el numeral 3.1.2, como quiera que si era necesario dicho documento, aun cuando el contrato no sea susceptible de liquidación. De igual manera, los documentos que manifiestan que reposan en los folios 66 a 143 del expediente, si bien soportan las cuentas de pago entre enero y mayo, dichos informes de supervisión y de actividades, no ostentan las calidades y características que el informe final requiere. Adicionalmente, en lo que respecta a la ilegibilidad de los folios 20 y 22, se considera que la respuesta es insuficiente, como quiera que lo que está en debate no es la autenticidad y la veracidad del documento, sino respecto de la calidad del documento, conforme a la Ley 594 de 2000, en sus artículos 46 y 47.
- Para el contrato 045 de 2018, respecto a la falta de los documentos que soporte la gestión contractual, se identifica que la misma fue solucionada, y por tanto no se advierte falla alguna en lo que a éste ítem implica. No obstante, se considera que la respuesta de la Entidad, en cuanto a la no necesidad de la elaboración del *informe final*, es insuficiente, como se demostró en el análisis realizado en el numeral 3.1.2, como quiera que si era necesario dicho documento, aun cuando el contrato no sea susceptible de liquidación.

- Para el contrato 049 de 2018, se considera que la respuesta de la Entidad, en materia de la no necesidad de la elaboración del *informe final*, es insuficiente, como se demostró en el análisis realizado en el numeral 3.1.2, como quiera que sí era necesario dicho documento, aun cuando el contrato no sea susceptible de liquidación.

Es de anotar que para los contratos 037, 039, 067, 073 y 122 de 2.018, se aceptan los argumentos planteados por el sujeto de control en la respuesta del informe preliminar por lo tanto se retiran estas observaciones en el informe final.

De acuerdo con el análisis efectuado por este órgano de control, a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la Entidad, no desvirtúan la observación, por lo anterior expuesto, y según el análisis efectuado, se configura como Hallazgo Administrativo y se retira la incidencia disciplinaria, por lo cual debe hacer parte del Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.2 Gestión financiera y contable

3.2.1. Hallazgo Administrativo.

Una vez analizada la información reportada por la Secretaria Jurídica Distrital mediante oficio de respuesta número 2-2019-846 del 25 de enero de 2019, relacionada con los procesos las contingencias reportadas por las Entidades Distritales en el Sistema Único de Procesos Judiciales - SIPROJWEB con corte a 31 de diciembre de 2018, se evidenció que de los 22.813 procesos reportados por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL en el archivo Excel con corte a 31 de diciembre de 2018; 1.643 procesos no presentan la identificación de la entidad que los reporta, por lo tanto, no permite conocer el nombre de la entidad pública que está a cargo de los mismos, los cuales se discriminan a continuación:

CUADRO: No 3
PROCESOS SIN IDENTIFICACION DEL NOMBRE DE ENTIDAD
A diciembre 31 de 2018

NOMBRE DE ENTIDAD REPORTADO	No procesos
ENTIDAD 1	18
ENTIDAD 2	17
ENTIDAD 3	20
ENTIDAD 4	15
ENTIDAD NACIONAL	1573
TOTAL	1643

Fuente: Información reportada por la entidad mediante oficio 2-2019-846 del 25/01/2019

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

La anterior situación evidencia fallas en la administración del sistema SIPROJWEB por parte de la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, y no permite identificar las entidades que tiene a su cargo los diferentes procesos reportados el SIPROJWEB.

Análisis de la Respuesta:

Una vez analizada la respuesta dada por la Secretaría Jurídica Distrital, se concluye que: *Es importante señalar que estos registros no corresponden a un proceso judicial real, por lo tanto, no afectan la valoración del contingente judicial del Distrito, por tratarse, como se anotó de pruebas. No existe la posibilidad de que ninguna entidad tenga en cuenta los procesos creados como pruebas, por tanto, fueron remitidos por un error involuntario*", confirmando que los archivos remitidos por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL a este ente de control, carecieron de revisión y análisis evidenciando así fallas por parte de la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL en la administración de la información reportada por el SIPROJWEB.

Así mismo con el análisis efectuado por este órgano de control, a la respuesta remitida, los argumentos presentados por la Entidad, no desvirtúan la observación, por lo anterior expuesto, y según el análisis efectuado, se configura como Hallazgo Administrativo y debe hacer parte del Plan de Mejoramiento que presente la Entidad.

3.3 Daño antijurídico

Antecedentes legales.

CONSTITUCION POLITICA de 1991

ARTICULO 90: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Con ocasión del artículo 90 de nuestra Constitución Política se exige que se presenten tres requisitos para poder hablar de una responsabilidad patrimonial del Estado.

En primer lugar, la presencia de un daño antijurídico, en segundo lugar, la existencia de una causalidad material, es decir que el daño sea efecto inmediato de la acción o de la

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

omisión de la administración, y finalmente la atribución jurídica del daño al Estado, en virtud de un nexo causal con el servicio. El factor de atribución del daño, falla del servicio, daño especial, riesgo excepcional, o cualquier otro, será asunto que le corresponde determinar al juzgador, en vista de lo allegado y debidamente probado, en virtud del principio según el cual a las partes les corresponde dar los hechos y al juez otorgar el derecho.

La responsabilidad del Estado tal como ha sido concebida y según es aplicada por el Consejo de Estado y los tribunales administrativos es una responsabilidad civil, es decir, de contenido netamente económico, lo cual es reflejo de la función que cumple este tipo de responsabilidad jurídica que tiene por objeto restablecer un desequilibrio, una pérdida apreciable en dinero, mediante el otorgamiento de una indemnización.

No cabe duda que la inserción en nuestro sistema jurídico del concepto de daño antijurídico como soporte de la responsabilidad patrimonial del Estado, es un claro reflejo de dicha función resarcitoria, en la cual se le presta mayor atención al daño causado al ciudadano que al funcionamiento de los servicios públicos y la conducta del agente generador del daño¹.

Tras obtener las políticas públicas de defensa jurídica de la Nación y del Estado, la Alcaldía Mayor de Bogotá en apoyo con la Secretaria General, han insistido en la creación, la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos dentro de ellas, tenemos:

Decreto 1069 del 26 de 2015 del Alcalde Mayor Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, en su PARTE 2. SECTOR DESCENTRALIZADO TÍTULO 1. ENTIDADES ADSCRITAS, en su Artículo 1.2.1.3 Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. La Agencia tendrá como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.

Ley 4085 de 2011, Artículo 2º. Objetivo. El sistema único de gestión e información de la actividad litigiosa del Estado (eKOGUI), es la herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal

¹ <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-luis-rodriguez-506427/el-dano-antijuridico-y-su-funcion-resarcitoria-2183216>



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como para monitorear y gestionar los procesos que se deriven de aquella actividad, sin perjuicio de la función constitucional y legal atribuida a la Contraloría General de la República.

Que, para la puesta en marcha y adecuado funcionamiento del sistema único de gestión e información litigiosa del Estado, se hace necesario establecer las responsabilidades de los usuarios frente al sistema, con el fin de garantizar el suministro, la centralización y unificación de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.

El sistema brindará mecanismos focalizados para la generación de conocimiento, la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, la generación de estrategias de defensa jurídica y el diseño de políticas para la adecuada gestión del ciclo de defensa jurídica.

DECRETO 203 DE 2005 del ALCALDE MAYOR: Señala que el Comité de Conciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, continuará con la competencia de los estudios y decisión sobre la procedencia de las acciones de repetición respecto del pago de condenas judiciales, conciliaciones o cualquier otro crédito surgido de la responsabilidad patrimonial de los organismos distritales efectuados con anterioridad al 15 de Julio de 2002, de cumplimiento en las acciones populares y procedencia de la conciliación en las acciones de grupo, en las cuales sea parte el Distrito Capital y/o sus organismos, notificadas con posterioridad a la vigencia del presente decreto.

El decreto 581 de 2007 del Alcalde Mayor, el comité de conciliación de la sec. general será la instancia de estudio, deliberación y análisis de temáticas de interés o impacto distrital, previo a la adopción de las políticas para prevención de daño antijurídico y fortalecimiento de la defensa judicial relacionadas con los asuntos sometidos a su conocimiento. de igual forma decidirá sobre pactos de cumplimiento en las acciones populares y procedencia de la conciliación en las acciones de grupo, en las cuales sea parte el distrito capital y/o sus organismos, notificadas con posterioridad al 29 de junio de 2005.

El Decreto 690 de 2011: el comité de conciliación de la sec. general será la instancia de estudio, deliberación y análisis de temáticas de interés o impacto distrital, previo a la adopción de las políticas para prevención de daño antijurídico y fortalecimiento de la defensa judicial relacionadas con los asuntos sometidos a su conocimiento. de igual forma decidirá sobre pactos de cumplimiento en las acciones populares y procedencia de la conciliación en las acciones de grupo, en las cuales sea parte el distrito capital y/o sus organismos, notificadas con posterioridad al 29 de junio de 2005.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

25



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Análisis de la gestión de la Dirección de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico

La Secretaría Jurídica Distrital se creó bajo el Acuerdo No. 638 de 2016, como *"el ente rector en todos los asuntos jurídicos del Distrito y tiene por objeto formular, orientar y coordinar la gerencia jurídica del Distrito Capital; la definición, adopción, coordinación y ejecución de políticas en materia de contratación estatal, gestión judicial y de prevención del daño antijurídico"*. En este contexto, desde su creación, tal dependencia debió ejercer la representación judicial y extrajudicial, así como asesorar y apoyar en los distintos procesos del Distrito Capital, en materia jurídica, para fortalecer la ejecución de proyectos por parte del mismo, previniendo y disminuyendo el daño antijurídico.

A continuación, se estudia y analiza la información suministrada con radicado No. 1-2019-645, según la cual se identificó que: hay 6.359 procesos judiciales y administrativos que se iniciaron en contra del Distrito Capital, entre los años 2015 y 2018, respecto de los cuales se tiene que aún continúan 4.550 procesos activos, y ya han finalizado 1.809.

De esta manera, para el año 2015, se suscitaron 724 controversias en contra del Distrito, por cuantía de \$ 316.258.266.419; así, desde la creación de la Secretaría Jurídica Distrital, se tiene que para la vigencia del año 2016, se iniciaron 2.180 procesos judiciales en contra del Distrito, con pretensiones por \$ 2.159.341.565.715; para la vigencia de 2017, se instauraron 2.221 procesos litigiosos en contra del Distrito Capital, por concepto de \$ 1.058.337.050.425; y, para el periodo de 2018, se tienen 1.234 litigios contra las entidades del Distrito, \$ 1.576.778.927.975.

En este orden de ideas, se realizará el análisis con fundamento en los procesos judiciales y administrativos, sobre los cuales la Entidad ha asumido la representación judicial, es decir, sobre 335 procesos, los cuales representan cerca de un 6% de la totalidad de los procesos, gestión que se compone desde trámites de contestación de demandas, alegatos de conclusión, recursos, incidentes y actuaciones procesales, hasta la representación en trámites de conciliación judicial y extra judicial. Lo anterior con la finalidad de evaluar si la gestión, enfocada en la representación judicial, por parte de dicha dependencia ha sido efectiva o no.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

CUADRO No.4
Procesos Judiciales y Administrativos de los que la Secretaría Jurídica Distrital ha asumido representación judicial

Cifras expresadas en pesos.

Procesos Judiciales y Administrativos de los que la Secretaría Jurídica Distrital ha asumido su representación							
Año / Período	Procesos	Valor Pretensiones	Estados del Proceso				
			Activos	Terminados			
				Favorables		Desfavorables	
				No. Procesos	Valor	No. Procesos	Valor
2015	29	\$ 10,891,346,835.00	21	7	\$ 6,429,825,618.00	1	\$ 14,525,134.00
2016	148	\$ 1,600,563,362,790.00	103	37	\$ 986,320,316.00	8	\$ 74,435,000.00
2017	91	\$ 135,076,696,087.00	73	18	\$ 153,963,584.00	0	\$ -
2018	67	\$ 23,578,157,937.00	59	8	\$ 13,376,685.00	0	\$ -
Total	335	\$ 1,770,109,563,649.00	256	70	\$ 7,583,486,203.00	9	\$ 88,960,134.00

* Información brindada por la Secretaría Jurídica Distrital, en respuesta con radicado No. 1-2019-419

Así, para el año 2015, se tiene que la Secretaría asumió la representación para un total de 29 procesos, respecto de los cuales se tenían pretensiones por un total de \$ 10.891.346.835. Ahora bien, se establece que la mayoría de los procesos culminados han resultado favorables para el Distrito Capital, por concepto de \$ 6.429.825.618, debe tenerse de presente que más del 72% de los procesos continúan activos, es decir, 21 litigios aún no han sido fallados, por lo que existe el riesgo de que se configure el eminente daño antijurídico.

Aunado en lo anterior, para el periodo 2016, se conoció de 148 procesos por parte de la Secretaría Jurídica Distrital, con pretensiones por \$ 1.600.563.362.790, frente a los cuales aproximadamente el 70% de procesos continúan vigentes. Así las cosas, se tiene que han pagado por sentencias desfavorables \$ 74.435.000, y el valor de sentencias favorables es \$ 986.320.316, lo cual implica necesariamente que más del 99% de las pretensiones totales, continúan en litigio, por lo que el riesgo de presentarse el daño antijurídico es inminente. Lo anterior se configura al evidenciarse que existen procesos del año en asunto, con pretensiones de más de \$ 965.235.600.000, como lo es el proceso 2016-00485, de acción de grupo, en contra del I.D.R.D, pretensión que es 980 veces superior al concepto derivado de las sentencias favorables, lo cual significa implícitamente que, de presentarse una sentencia desfavorable al Distrito, el daño antijurídico sería grave para las finanzas del Distrito.

De igual manera, para el año 2017, la Dependencia objeto de análisis asumió la representación de noventa y uno (91) procesos, es decir, disminuyó cerca del 40% respecto de los procesos que se tenían para el año inmediatamente anterior. Así, se establece que en los (91) procesos, se tenían pretensiones por un total de \$

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

135.076.696.087, de los cuales continúan en disputa más de \$ 134.922.732.503, que representan más del 99% del fisco en pretensiones, de manera que las sentencias que a la fecha, si bien han resultado favorables, es incorrecto pensar que los resultados son satisfactorios, pues resultan intrascendentes en lo que a cuantía representa, pues aún se debaten procesos de mayores cuantías como lo es la acción de grupo con número de proceso 11001334205020170009801, en donde se contienden más de \$ 117.000.000.000, proceso que en caso de resultar en contra a dicha Corporación, configuraría el daño antijurídico de impacto para las arcas del Distrito.

Ahora bien, para el año 2018, la representación de la Secretaría Jurídica Distrital disminuyó nuevamente, con relación a los años anteriores, pues únicamente fueron asumidos 67 procesos, en su mayoría de acciones populares, procesos que en su gran mayoría continúan vigentes. De igual modo, se tiene que las pretensiones para el año en revisión fueron por valor de \$ 23.578.157.937, respecto de las resultaron favorables al Distrito Capital por concepto de \$ 13.376.685, es decir, casi el 100% de las pretensiones dinerarias están en debate, por lo que existe una inmensa posibilidad de que el daño antijurídico se presente, pues algunos de los procesos de mayor representación económica, como lo es el proceso 2018-00239 en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, con pretensiones de \$ 22.268.791.000. De igual manera, debió valorarse si haber disminuido el número de abogados, que apoyarán el proceso de gestión y representación judicial, para el año 2018 fue el correcto, como quiera que hubo una disminución significativa del 26% de los procesos llevados para el año 2018, en comparación a los 91 llevados para la vigencia de 2017, año en el que se tenía 7 abogados, teniendo en cuenta que el total de procesos en contra del Distrito, no disminuyó significativamente, como para prescindir de los mismos.

Por otro lado, es preciso analizar las cuantías en reparos que se han pagado por parte de las diferentes entidades del Distrito Capital, desde el 2014, con la finalidad de ver si la gestión para la prevención del daño antijurídico ha sido efectiva o no, teniendo en cuenta que las entidades adscritas al Distrito, han sido condenadas negativamente en los últimos cinco (5) años, generando pagos por conceptos de sentencias judiciales por más de \$ 245.000.000.000. Así pues, encontramos que existen entidades que han sido condenadas reiterativamente, generando un mayor perjuicio económico, como lo son el Transmilenio S.A., la Secretaría de Educación, el Instituto de Desarrollo Urbano, entre otras.

Del mismo modo, se considera que deben fortalecerse la estrategia y/o gestión que se realiza con Transmilenio S.A., como quiera que los rubros pagados por dicha entidad han ido incrementando en los últimos 3 años. Pues si bien resulta cierto que para el año 2015, la suma en condenas fue de \$ 8.589.434.913, y para el 2016 y 2017, fue inferior a los \$



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

2.000.000.000, no debe desconocerse que para el periodo 2018, las sentencias alcanzaron una cuantía de \$ 18.534.187.051, es decir, se pagó más en el último periodo, que, en los 4 años anteriores a éste, generando así un perjuicio severo para el Distrito.

De igual manera, se presentan las demandas en contra del Fondo de Prestación Económicas Cesantías y Pensiones –FONCEP-, en el que las condenas han permanecido relativamente estables, con lo que podría concluirse que la gestión para la prevención del daño antijurídico en este ámbito no ha sido muy eficiente, pues en los últimos años, se ha pagado en promedio aproximadamente \$ 6.900.000.000 por periodo, cuando para el 2014 se pagó \$ 7.080.000.000, y para el 2015, \$ 5.964.332.050, de manera que no se ha presentado cambio alguno favorable frente al pago de condenas económicas.

Por lo anterior, a modo de conclusión se establece que:

i) la Secretaría Jurídica Distrital debería asumir la representación sobre más procesos, como quiera que la participación es inferior al 6%, del total de los procesos que cursan en contra del Distrito. Así como debería analizarse los argumentos técnicos y/o jurídicos del porque la representación judicial ha ido disminuyendo en los últimos años, pues pasó de 148 en 2016, a 67 procesos en el 2018.

ii) debe evaluarse la representación judicial ejercida por la Secretaría Jurídica Distrital, como quiera que los resultados en los procesos culminados, permanece con índices similares a los procesos finalizados en los que no se ejerce dicha representación por parte de la Secretaría.

iii) frente a la efectividad de la aplicación de las políticas de prevención del daño antijurídico por parte de la Secretaría Jurídica Distrital aún no se pueden establecer como favorables, por cuanto a la fecha no se han definido los procesos de mayor impacto por parte de la jurisdicción contenciosa y sería desconocer el riesgo inminente de que se configure el daño antijurídico al presentarse una sentencia en contra.

iv) se debe continuar el proceso de implementación de políticas y estrategias que ayuden a evitar el contingente judicial, para la prevención del daño antijurídico y hacer énfasis en los casos que reiteradamente se ha condenado al distrito.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

29

Análisis a la respuesta de la Secretaría Jurídica Distrital en relación al Daño Antijurídico

Con respecto al pronunciamiento hecho por la Secretaría Jurídica Distrital respecto de los Antecedentes Legales del tema Daño, es cierto parcialmente teniendo en cuenta que, en primer lugar, se mencionó el pilar donde se inició a conceptualizar el tema de daño antijurídico como lo es el Artículo 90 de la Constitución Nacional el cual se encuentra vigente, y no es menos cierto que los decretos que se mencionaron posteriormente se encuentran derogados, pero cuando se habla de antecedentes es una breve reseña histórica y legal de las normas que han tipificado el concepto de daño antijurídico con el objeto de señalar su incidencia en los estudios normativos de un tema de interés e impacto para el distrito hasta llegar a la norma vigente *lineamientos en materia de conciliación y Comités de Conciliación en el Distrito Capital*" y su aplicabilidad Acuerdo Distrital No. 638 de 2016, dicho tema se estudiara más a fondo en la auditoria de regularidad.

Atendiendo lo enunciado por la SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL con respecto de una apreciación errada, al afirmar que: *"En este contexto, desde su creación, tal dependencia debió ejercer la representación judicial y extrajudicial, así como asesorar y apoyar en los distintos procesos del Distrito Capital, en materia jurídica, para fortalecer la ejecución de proyectos por parte del mismo, previniendo y disminuyendo el daño antijurídico.*

Con lo anterior, se da un alcance limitado al objeto de la Secretaría y más aun a las actividades que adelanta la Dirección Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico, las cuales no solo se subsumen en el ejercicio de la representación judicial y extrajudicial, función que se viene ejecutando en el marco de las disposiciones distritales, con lo cual se desvirtúa la afirmación relacionada por el grupo auditor, acápite en el que ahondaremos con mayor detenimiento más adelante.

Se mal interpreta por parte de la Secretaria Jurídica Distrital, al afirmar que este grupo auditor limito su objeto, por cuanto se tiene claro el alcance de sus funciones y esta va dirigida ejercer la representación judicial en procesos de alto impacto.

Así, en lo relativo al asesoramiento y apoyo en los distintos procesos del Distrito Capital, la Secretaria Jurídica Distrital en ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto Distrital 323 de 2016 *"Por medio del cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Jurídica Distrital, y se dictan otras Disposiciones"* y, teniendo en cuenta las responsabilidades establecidas en la ley para los servidores públicos, gestiona,



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

desarrolla e implementa las respectivas acciones tendientes a materializar las correspondientes decisiones en los asuntos de su competencia.

No sobra destacar, que, desde su creación, a través del Acuerdo 638 de 2016, las autoridades judiciales no han expedido decisiones mediante las cuales hayan vinculado a la Secretaría Jurídica en cumplimiento de las mismas.

A lo que se refiere esta respuesta es cierto, no obstante, el tema bajo estudio por parte de este ente auditor es la representación judicial que asume esta Secretaría Jurídica respecto a la defensa en los procesos dentro del proyecto de inversión 7501 de las entidades que por competencia le corresponde asumir los procesos judiciales respecto a las demás entidades.

Con respecto a lo anterior llegamos a esa conclusión teniendo en cuenta el informe enviado por su entidad donde se realizó el cálculo de las cifras enunciadas de acuerdo al cuadro "Secretaría Jurídica Distrital CONTRATOS IVC – DEFENSA PROYECTO DE INVERSION 7501 vigencias 2016, 2017, 2018 y de allí se arrojan los resultados de las estadísticas respecto de representación judicial en los procesos favorables y desfavorables asumidos por la misma.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

31

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	4	N.A	3.1.1 3.1.2 3.1.3 3.2.1
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	3.1.1 3.1.2
3. PENALES	1	N.A	3.1.1
4. FISCALES	0	\$	0

N.A: No aplica.