

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARIA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA -
SDSCJ

REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE CONTRATOS

CÓDIGO DE AUDITORIA No. 226

Período Auditado: Vigencias 2016 y 2017

PAD 2017

DIRECCIÓN SECTOR SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Bogotá, enero de 2018

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor de Bogotá

ANDRÉS CASTRO FRANCO
Contralor Auxiliar

ALBA LUCY OVIEDO MUÑOZ
Directora Sectorial de Fiscalización

JUAN MANUEL MANTILLA MEDINA
Asesor

Equipo de Auditoría:

GERMAN FRANCISCO PARDO SALCEDO	Gerente
NOHEMY GONZÁLEZ CARDOZO	Profesional Universitario 219-03
CÉSAR ALBERTO MOSQUERA PEDROZA	Profesional Universitario 219-03
EDGAR RIVERA FLECHAS	Profesional Universitario 219-03
YANET ANGELICA ROJAS HERNÁNDEZ	Profesional Especializado 222-07
SERGIO EDUARDO COLIMÓN ARDILA	Profesional Universitario 219-03

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL	8
3.1.1. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria, Contrato de Interventoría No. 260 de 2016	12
3.1.2. Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria al contrato 260 de 2016	19
3.1.3. Hallazgo Administrativo Contrato de suministro No. 236 de 2016.....	33
3.1.4. Hallazgo Administrativo Contrato de suministro No. 236 de 2016.....	35
3.1.5. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria Contrato de suministro No. 236 de 2016	36
3.1.6. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria en el contrato de Compraventa No. 510 de 2017.....	39
3.1.7. Hallazgo Administrativo, contrato de prestación de servicios No. 466 de 2017.	41
3.1.8. Hallazgo Administrativo. Irregularidades de documentación contrato de suministro No. 563 de 2017.....	43
3.1.9. Observación Administrativa con Presunta Incidencia Disciplinaria Derecho de petición DPC - 32 de 2017	44
3.1.10. Resultado evaluación Derecho de Petición No. 413 de 2017.....	45
4. OTROS RESULTADOS	47
4.1 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL.....	47
5. ANEXOS	48
5.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	48

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C., Enero 30 de 2018

Doctor
DANIEL MEJÍA LONDOÑO
Secretario
Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia
Avenida Calle 26 No. 57-83
Torre 7 Piso 13
Bogotá, D.C.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia – SDSCJ, vigencias 2016 y 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la contratación suscrita.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la contratación y el cumplimiento de las

disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia – SDSCJ durante la Vigencia 2016 suscribió trecientos cincuenta y siete (357) contratos por valor de \$69.967.959.625, de los cuales se tomó una muestra de seis (6) por valor de \$16.801.499.218 que corresponden al 24% del valor total contratado en la vigencia 2016.

En la vigencia 2017 (hasta octubre), la SDSCJ suscribió setecientos noventa y cuatro (794) contratos, por valor de \$208.640.107.072, teniendo en cuenta que, muchos contratos de la vigencia 2017 fueron suscritos dentro de los últimos tres meses y no tienen pagos realizados, bajo ese contexto se completó la muestra con diez (10) contratos de la vigencia 2017 por valor de \$18.916.780.808, los cuales fueron seleccionados bajo los criterios de cuantía, porcentaje de ejecución y pagos realizados a la fecha. La muestra total evaluada por el equipo auditor de las vigencias 2016 y 2017, correspondió a dieciséis (16) contratos por valor total de \$35.718.280.026.

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, durante las vigencias 2016 y 2017, cumplió parcialmente los principios evaluados, en razón a que en desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el anexo al presente Informe, se configuraron ocho (8) hallazgos administrativos de los cuales cuatro (4) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con alcance fiscal en cuantía de trescientos noventa y un millones novecientos veintitrés mil doscientos dieciséis pesos con trece centavos (\$391.923.216.13). Igualmente un beneficio de control fiscal por valor de cuatro millones novecientos cuarenta y seis mil ochocientos cincuenta y siete pesos (\$4.946.857), resultado de la diferencia de los aportes realizados inicialmente por el personal contratado en el contrato de interventoría No. 260-16 y los corregidos posteriormente, según soportes allegados por la SDSCJ.

Una vez realizada la auditoría se encontraron fallas en los controles internos establecidos por la entidad, respecto a la función archivística y de gestión documental; adicionalmente se evidenció que los contratos evaluados carecieron de una planeación y tuvieron deficiencias en la ejecución. Así mismo, se comprobó

que la entidad no cuenta con un adecuado control en la supervisión de los contratos, por lo que se podría incurrir en la no exigibilidad de derechos a favor de la SDSCJ por el incumplimiento contractual.

Atentamente,

ALBA LUCY OVIEDO MUÑOZ
Directora de Fiscalización Seguridad, Convivencia y Justicia

Revisó: Germán Francisco Pardo Salcedo – Gerente
Elaboró: Equipo Auditor.

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Para evaluar la Gestión Fiscal de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia - SDSCJ, fue seleccionada una muestra representativa, teniendo en cuenta los insumos de auditoría entregados por la Dirección y se realizaron las visitas de inspección que se requirieron, así como las actuaciones necesarias para cumplir con el objetivo de la Auditoría de Desempeño.

En la evaluación correspondiente se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- El nivel de riesgo de la SDSCJ que, de acuerdo a lo establecido por los lineamientos de la Alta Dirección es ALTO.
- La calidad y eficiencia de la gestión fiscal en la contratación pública realizada por la SDSCJ en el período respectivo.
- La calidad y eficiencia de los controles establecidos para la supervisión y/o interventoría de los contratos suscritos por la SDSCJ.
- La eficacia por parte de la SDSCJ, en el ejercicio de control y vigilancia en la correcta ejecución de los contratos a través del uso de facultades de las cláusulas excepcionales de interpretación, terminación, modificación y caducidad contractual.
- En los procesos de liquidación contractual se verificó que fueran incluidos los acuerdos, conciliaciones y transacciones que pusieran fin a las divergencias presentadas entre el contratista y la SDSCJ, para que se consideren a paz y salvo.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

En la vigencia 2016, la SDSCJ suscribió trecientos cincuenta y siete (357) contratos por valor de \$69.967.959.625, de estos, ciento noventa y uno (191) corresponden a servicios profesionales y ciento veintitrés (123) son de apoyo a la gestión, para un total de trescientos catorce (314) contratos por valor de \$3.479.931.137; equivalentes al 87.96% del total de contratos; el valor promedio de estos contratos fue de \$11.082.583, por carecer de materialidad no fueron revisados en este proceso auditor.

Igualmente, se suscribieron dieciséis (16) órdenes de compra por la Tienda Virtual del Estado Colombiano – TVEC por valor de \$34.353.441.686, para adquisición de vehículos, seguros, elementos de papelería, aseo y licencias de software, que equivalen al 49,10% del valor total de la contratación de la vigencia 2016.

El contrato de compraventa No. SCJ-350-2016 que fue adjudicado por licitación pública no se tendrá dentro de la muestra ya que se evalúa dentro de una indagación preliminar ejecutada por la Dirección de Reacción Inmediata.

De los veintiséis (26) contratos restantes que equivalen a \$20.636.586.801, se tomó una muestra de seis (6) por valor de \$16.801.499.218 que corresponden al 24% del valor total contratado en la vigencia 2016.

En la vigencia 2017 (hasta octubre), la SDSCJ ha suscrito setecientos noventa y cuatro (794) contratos, por valor de \$208.640.107.072, de estos cuatrocientos cuarenta y cinco (445) corresponden a contratos de prestación de servicio y doscientos seis (206) son de apoyo a la gestión, para un total de seiscientos cincuenta y un (651) contratos por valor de \$34.437.466.595, que corresponden al 81,9%, del total de contratos suscritos durante la vigencia.

Así mismo, se suscribieron treinta y dos (32) órdenes de compra por la Tienda Virtual del Estado Colombiano – TVEC por valor de \$16.527.960.651 que corresponde al 8% del valor total de la contratación de la vigencia 2017, hasta octubre, por esta modalidad se realizaron compraventa de vehículos, kits de carretera, combustibles, televisores, impresoras, suministro de toners, entre otros; de igual forma por esta vía se adquirió mobiliario a través del contrato No. SCJ-510-2017, el servicio de aseo, licenciamiento de software y seguros en general.

Teniendo en cuenta que, muchos contratos de la vigencia 2017 fueron suscritos dentro de los últimos tres meses y no tienen pagos realizados, bajo ese contexto se

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

completó la muestra con diez (10) contratos de la vigencia 2017 por valor de \$18.916.780.808, los cuales fueron seleccionados bajo los criterios de cuantía, porcentaje de ejecución y pagos realizados a la fecha.

En conclusión, la muestra total evaluada por el equipo auditor de las vigencias 2016 y 2017, correspondió a dieciséis (16) contratos por valor total de \$35.718.280.026, los cuales se describen a continuación:

**CUADRO 1.
MUESTRA CONTRATOS VIGENCIA 2016**

CTO No.	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	V/R EN PESOS
SCJ-236-2016	121- COMPRA VENTA DE BIENES MUEBLES	EL CONTRATISTA VENDE A LA SCJ BICICLETAS TIPO TODO TERRENO CON ACCESORIOS, INCLUIDO EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y ALISTAMIENTO CON DESTINO A LA POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTA (MEBOG), CON LAS CARACTERISTICAS TECNICAS DESCRITAS EN EL ANEXO TÉCNICO DE ESTE CONTRATO, EN EL ESTUDIO PREVIO, EL PLIEGO DE CONDICIONES DE SELECCION ABREVIADA DE SUBASTA INVERSA PRESENCIAL NO FVS-SASI-004-2016 Y LA OFERTA, DOCUMENTOS QUE SON PARTE INTEGRAL DEL CONTRATO	\$ 813.831.176,00
SCJ-251-2016	10- OBRA	EL CONTRATISTA SE COMPROMETE CON LA SECRETARIA A REALIZAR LA CONSTRUCCION DE LOS ALOJAMIENTOS PARA LOS SOLDADOS DE LA DECIMA TERCERA BRIGADA DEL EJERCITO, BATALLON DE APOYO Y SERVICIOS PARA EL COMBATE NO. 13 "CACIQUE TISQUESUSA" DEL EJERCITO NACIONAL.	\$ 8.823.326.210,00
SCJ-260-2016	21 - CONSULTORIA INTERVENTORIA	EL CONTRATISTA SE OBLIGA CON LA SCJ A PRESTAR SERVICIOS DE CONSULTORIA PARA LA INTERVENTORIA ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, TECNICA, CONTABLE, JURIDICA Y AMBIENTAL PARA LAS OBRAS REQUERIDAS PARA LA CONSTRUCCION DEL ALOJAMIENTO DE TROPA PARA LOS SOLDADOS DE LA DECIMA TERCERA BRIGADA, BATALLON DE APOYO Y SERVICIOS PARA EL COMBATE NO. 13 CACIQUE TISQUESUSA DEL EJERCITO NACIONAL UBICADO EN EL CANTON NORTE DE LA CIUDAD DE BOGOTA D.C.	\$ 988.932.026,00
SCJ-302-2016	219 - OTRO TIPO DE CONVENIOS	AUNAR ESFUERZOS TECNICOS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS PARA EL DESARROLLO DE IMA ESTRATEGIA QUE EN EL MARCO DE LA CULTURA CIUDADANA INCIDA EN LA PREVENCION DEL DELITO DE LESIONES PERSONALES GENERADAS POR RIÑAS ASOCIADAS AL CONSUMO DE ALCOHOL APLICADA EN SECTORES CON CONCENTRACION ESTABLECIMIENTO DE RUMBA	\$ 600.000.000,00
SCJ-325-2016	211- CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	AUNAR ESFUERZOS TECNICOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA REALIZAR ACTIVIDADES DE CAPACITACION A LA POLICIA METROPOLITANA DE BOGOTA PARA LA APROPIACION E IMPLEMENTACION DEL CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA	\$ 4.000.000.000,00
SCJ-330-2016	49- OTROS SERVICIOS	CONTRATAR LOS SERVICIOS ORACLE DE PLATAFORMA COMO SERVICIO, INFRAESTRUCTURA COMO SERVICIO, LICENCIAMIENTO Y EL SOPORTE TECNICO PARA LA SECRETARIA DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA	\$ 1.575.409.806,00
TOTAL MUESTRA 2016			\$16.801.499.218

Fuente: SIVICOF contratación vigencia 2016

**CUADRO 2
MUESTRA CONTRATOS VIGENCIA 2017**

CTO No.	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	V/R EN PESOS
SCJ-16-2017	132 - ARRENDAMIENTO	ARRIENDAMIENTO DEL INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTA EN LA SIGUIENTE DIRECCION CARRERA 17 NO 18 - 20 LOCALIDAD DE FONTIBON EN LA CIUDAD DE BOGOTA DESCRITO DE LA SIGUIENTE MANERA ESCRITURA PUBLICA NO 838 DEL 28 DE MARZO DE 2011 DE LA NOTARIA 40 DEL CIRCULO DE BOGOTA CON LA MATRICULA INMOBILIARIA NO 50C-1561692	\$ 471.702.993,00
SCJ-199-2017	132 - ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES	EL ARRENDAMIENTO DEL INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. EN LA SIGUIENTE DIRECCIÓN CIUDADELA LUIS CARLOS SARMIENTO	\$ 5.117.103.371,00

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

CTO No.	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	V/R EN PESOS
		ANGULO - AVENIDA CALLE 26 N° 57 i 41 - TORRE 7, PISOS 6,13,14 Y 16, DESCRITOS DE LA SIGUIENTE MANERA: PISO 6, ESCRITURA PÚBLICA NO. 1988 DEL 25-08-2015 DE LA NOTARÍA 23 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C. CON LA MATRÍCULA INMOBILIARIA NO 50C-1942750. PISO 13, ESCRITURA PÚBLICA NO. 1798 DEL 03-08-2015 DE LA NOTARÍA 23 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C. CON LA MATRÍCULA INMOBILIARIA NO 50C-1942764. PISO 14, ESCRITURA PÚBLICA NO. 1799 DEL 03-08-2015 DE LA NOTARÍA 23 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C. CON LA MATRÍCULA INMOBILIARIA NO 50C-1942766. PISO 16, ESCRITURA PÚBLICA NO. 1780 DEL 03-08-2015 DE LA NOTARÍA 23 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C CON LA MATRÍCULA INMOBILIARIA NO 50C-1942770.	
SCJ-466-2017	49 - OTROS SERVICIOS	PRESTAR EL SERVICIO DE ALIMENTACION PREPARADA BAJO LA MODALIDAD DE RACION DIARIA CON DESTINO A TODAS LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD QUE SE ENCUENTRAN EN LA CARCEL DISTRITAL DE VARONES Y ANEXO DE MUEJERES DE BOGOTA DC.	\$ 2.800.000.000,00
SCJ-467-2017	49 - OTROS SERVICIOS	PRESTAR SERVICIO DE ORGANIZACIÓN LOGISTICA DE EVNETOS INSTITUCIONALES DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA	\$ 702.000.000,00
SCJ-510-2017	42-SUMINISTRO DE BIENES EN GENERAL	CONTRATAR LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO CON DESTINO A LAS DEPENDENCIAS DE LA SUBSECRETARIA DE ACCESO A LA JUSTICIA A TRAVÉS DE LA TIENDA VIRTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE.	\$ 182.262.474,00
SCJ-563-2017	45 - SUMINISTRO DE ALIMENTOS	SUMINISTRO DE LAS RACIONES ALIMENTARIAS PARA EL PERSONAL DE LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD QUE PRESTAN SUS SERVICIOS EN EL DISTRITO CAPITAL	\$ 800.000.000,00
SCJ-582-2017	31 - PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA EN LA SUSTENTACIÓN, IMPULSO Y TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE OBRA NO. 730 DE 2010 CELEBRADO PARA LA "CONSTRUCCIÓN POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FÓRMULA DE REAJUSTE, DEL COMANDO DE LA POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ".	\$ 357.000.000,00
SCJ-730-2017	42 - SUMINISTRO DE BIENES EN GENERAL	LA ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE INFORMATICA Y TECNOLOGIA INCLUYENDO INSTALACIÓN, CONFIGURACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO PARA LA SECRETARIA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTA	\$ 2.969.917.804,00
SCJ-741-2017	122 - COMPRA VENTA	LA ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE INFORMATICA Y TECNOLOGIA INCLUYENDO INSTALACIÓN, CONFIGURACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO PARA LA SECRETARIA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA DE BOGOTA	\$ 2.969.917.804,00
SCJ-316-2017	43-SUMINISTRO DE SERVICIO DE VIGILANCIA	COMPRA DE BIENES PRODUCTOS Y/O SERVICIOS DE CARACTERISTICAS TECNICAS UNIFORMES Y DE COMUN UTILIZACION REFERENTE A PRESTACION DEL SERVICIO INTEGRAL DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN LA MODALIDAD DE VIGILANCIA FIJA MOVIL CON Y SIN ARMAS Y VIGILANCIA CON MEDIOS TECNOLOGICOS A LA SECRETARIA DISTRITAL DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA Y LAS SEDES A SU CARGO PARA LA PERMANENTE Y ADECUADA PROTECCION DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD Y/O A CARGO DE LA ENTIDAD ASI COMO AQUELLOS POR LOS QUE LES CORRESPONDIERE VELAR EN VIRTUD DE DISPOSICIONES LEGALES CONTRACTUALES Y CONVENCIONALES	\$ 2.546.876.362,00
TOTAL MUESTRA 2017			\$18.916.780.808

Fuente: SIVICOF contratación vigencia 2017

Igualmente se adelantaron las acciones pertinentes con el fin de dar respuesta a dos (2) derechos de petición entregados como insumo de auditoría al equipo así:

- Derecho de Petición identificado como DPC 413-17 con número de radicado 1-2017-05012 del 3 de marzo de 2017 por irregularidades en la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia remitido por funcionarios de planta de la SDSCJ.
- Derecho de Petición identificado como DPC 32-17 con número de radicado 1-2017-00418 del 11 de enero de 2017 relacionado con irregularidades presentadas en las certificaciones de inexistencia de personal de planta para contratar abogados en la Oficina de Disciplinarios de la SDSCJ incumpliendo la Directiva 007 del 23 de octubre de 2013, aún vigente, que prohíbe abogados sustanciadores vinculados por prestación de servicios en las Oficinas de Disciplinarios.

Se hace la claridad que en lo relacionado con el contrato de obra 251 de 2016 y el contrato de arrendamiento 199 de 2017, en razón a la magnitud de información y al tiempo de ejecución de la auditoría no fue posible efectuar su evaluación por consiguiente serán revisados en una próxima actuación fiscal.

Una vez realizada la evaluación a los contratos seleccionados en la muestra se configuraron las observaciones que se relacionan a continuación:

Contrato No. 260 de 2016

El Contrato de Interventoría No. 260 suscrito el 12 de diciembre de 2016 con el Consorcio Cantón 2016, con el objeto de prestar servicio de consultoría para la interventoría administrativa, financiera, técnica, contable, jurídica y ambiental para las obras requeridas en la construcción del alojamiento de tropa para los soldados de la Décima Tercera (13) Brigada, Batallón de apoyo y servicios para el combate No. 13 "Cacique Tisquesusa" del Ejército Nacional ubicado en el cantón norte de la ciudad de Bogotá D.C., por valor de \$893.297.074.20, con un plazo de ejecución de nueve (9) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio que se dio el 17 de enero de 2017. El 3 de marzo de 2017 se suscribió el Acta de suspensión del contrato de Interventoría 260 de 2016 por un (1) mes a partir de su firma. El 31 de marzo se suscribió el acta de reinicio del contrato a partir del 3 de abril de 2017. El 13 de octubre de 2017 se suscribió la Prórroga No. 1 al contrato de obra 251 del 13 de octubre de 2017 por un término de un (1) mes, situación que ocasionó que el de interventoría también se prorrogara por el mismo período y se adicionará por el valor de \$95.634.952.

Del análisis efectuado al mismo, se configuraron las siguientes observaciones:

3.1.1. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria, Contrato de Interventoría No. 260 de 2016. Fallas en la planeación por la incorrecta determinación del presupuesto oficial para el concurso de méritos FVS-CM-004-2016, lo que conllevó a costos injustificados del contrato 260 de 2016.

En la etapa precontractual, el Fondo de Vigilancia y Seguridad conformó diferentes comités para estructurar los estudios previos, el proyecto de pliego de condiciones y pliegos de condiciones definitivo, para convocar el concurso de méritos FVS-CM-004-2016 el cual dio lugar al contrato 260 de 2016, entre los cuales obraron el Comité Estructurador Jurídico, el Comité Estructurador Económico y Financiero y el Comité Estructurador Técnico.

De acuerdo al Acta de Visita de Control Fiscal¹ y a lo consignado en los estudios previos, se estableció que el Comité Económico Estructurador elaboró el documento “1. ANÁLISIS DEL SECTOR” tomando como insumo el estudio de mercado y la matriz de análisis de cálculo de la interventoría elaborada por el Comité Técnico Estructurador, resultado de lo cual se produjo el numeral “1.11 CUBRIMIENTO DE LA NECESIDAD ESTUDIO ECONÓMICO”.

Una vez analizado dicho Estudio Económico, se observó que éste presenta inconsistencias que propiciaron la determinación de un presupuesto oficial equivocado para el proceso de contratación auditado, según lo que se expone a continuación y para lo cual se transcribe parte del numeral “1.11 CUBRIMIENTO DE LA NECESIDAD ESTUDIO ECONÓMICO”

“..Para determinar el presupuesto del proceso se adelantó estudio de mercado por parte del comité técnico, mediante la solicitud de cotizaciones a empresas que prestan este tipo de servicio y que cumplen con los requerimientos técnicos exigidos por el FVS así:

Cotizaciones	Valor Unitario SIN IVA	IVA	Total (Valor Unitario + IVA)
Cotización 1 fecha 30-AGO-16	\$796.500.000	\$127.440.000	\$923.940.000
Cotización 2 fecha 30-AGO-16	\$831.000.000	\$132.960.000	\$936.960.000
Cotización 3 fecha 29-AGO-16	\$770.100.000	\$123.216.000	\$893.316.000
Análisis propio del FVS	\$801.125.414	\$125.194.332	\$926.719.746

NOTA 1: Los anteriores valores incluyen el factor multiplicador

NOTA 2: El IVA se aplica sobre la base sin el valor del factor multiplicador”.

¹ Acta suscrita el 15 de diciembre de 2017 entre equipo auditor y contratista de la SDSCJ.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Las siguientes son las cotizaciones que se mencionan en la tabla anterior:

**CUADRO 3
COTIZACION 1**

NIVEL EDUCATIVO / ÍTEM	ACTIVIDAD	UN	VR UNITARIO	DEDICACIÓN	DURACIÓN	VR PARCIAL
1. PERSONAL PROFESIONAL						
Ingeniero Civil / Arquitecto	Director de Interventoría	mes	6.000.000	100%	12	72.000.000
Ingeniero Civil / Arquitecto	Residente Interv. Principal	mes	4.500.000	100%	12	54.000.000
Residente SISOMA	Residente SISOMA	mes	3.000.000	100%	12	36.000.000
Técnico o Tecnólogo en Construcción	Inspector de Interventoría	mes	2.500.000	100%	12	30.000.000
SUBTOTAL						192.000.000
FACTOR MULTIPLICADOR						3,50
TOTAL PERSONAL PROFESIONAL						672.000.000
3. COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES						
Ensayos de laboratorio	S.F.		600.000	1,00	12	7.200.000
Computador, pinter	mes		750.000	1,00	12	9.000.000
Papelería, fotocopias, heliográficas, fotografías, etc.	mes		750.000	1,00	12	9.000.000
Comunicaciones (teléfono, celular, fax, internet, etc.)	mes		850.000	1,00	12	10.200.000
Elementos de consumo	mes		600.000	1,00	12	7.200.000
Edición de informes	Und		600.000	1,00	12	7.200.000
SUBTOTAL						49.600.000
FACTOR MULTIPLICADOR						2,50
TOTAL COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES						124.500.000
TOTAL						796.500.000
I.V.A (16%)						127.440.000
VALOR TOTAL INTERVENTORIA						923.940.000

Fuente: Expediente Contrato de Interventoría 260 de 2016

**CUADRO 4
COTIZACION 2**

NIVEL EDUCATIVO / ÍTEM	ACTIVIDAD	UN	VR UNITARIO	DEDICACIÓN	DURACIÓN	VR PARCIAL
1. PERSONAL PROFESIONAL						
Ingeniero Civil / Arquitecto	Director de Interventoría	mes	6.000.000	100%	12	72.000.000
Ingeniero Civil / Arquitecto	Residente Interv. Principal	mes	5.000.000	100%	12	60.000.000
Residente SISOMA	Residente SISOMA	mes	3.500.000	100%	12	42.000.000
Técnico o Tecnólogo en Construcción	Inspector de Interventoría	mes	3.000.000	100%	12	36.000.000
SUBTOTAL						210.000.000
FACTOR MULTIPLICADOR						3,50
TOTAL PERSONAL PROFESIONAL						735.000.000
3. COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES						
Ensayos de laboratorio	S.F.		500.000	1,00	12	6.000.000
Computador, pinter	mes		650.000	1,00	12	7.800.000
Papelería, fotocopias, heliográficas, fotografías, etc.	mes		750.000	1,00	12	9.000.000
Comunicaciones (teléfono celular fax, internet, etc.)	mes		600.000	1,00	12	7.200.000
Elementos de consumo	mes		600.000	1,00	12	7.200.000
Edición de informes	Und		700.000	1,00	12	8.400.000
SUBTOTAL						46.000.000
FACTOR MULTIPLICADOR						2,00
TOTAL COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES						96.000.000
TOTAL						831.000.000
I.V.A (16%)						132.960.000
VALOR TOTAL INTERVENTORIA						963.960.000

Fuente: Expediente Contrato de Interventoría 260 de 2016

**CUADRO 5
COTIZACION 3**

NIVEL EDUCATIVO / ÍTEM	ACTIVIDAD	UN	VR /UNITARIO	DEDICACIÓN	DURACIÓN	VR PARCIAL
1. PERSONAL PROFESIONAL						
Ingeniero Civil / Arquitecto	Director de Interventoría	mes	5.000.000	100%	12	60.000.000
Ingeniero Civil / Arquitecto	Residente Interv Principal	mes	4.000.000	100%	12	48.000.000
Residente SISOMA	Residente SISOMA	mes	3.500.000	100%	12	42.000.000
Tecnico o Tecnólogo en Construcción	Inspector de Interventoría	mes	3.000.000	100%	12	36.000.000
SUBTOTAL						186.000.000
FACTOR MULTIPLICADOR					3,00	
TOTAL PERSONAL PROFESIONAL						558.000.000
3. COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES						
Comisión de topografía		mes	4.000.000	1,00	1	4.000.000
Ensayos de laboratorio		S.F.				2.450.000
Computador, ploter		mes	800.000	2,00	12	19.200.000
Papelería, fotocopias, heliográficas, fotografías, etc.		mes	600.000	1,00	12	7.200.000
Comunicaciones (teléfono, celular, fax, internet, etc.)		mes	800.000	4,00	12	38.400.000
Elementos de consumo		mes	500.000	4,00	12	24.000.000
Edición de informes		Und	450.000	2,00	12	10.800.000
SUBTOTAL						106.050.000
FACTOR MULTIPLICADOR					2,00	
TOTAL COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES						212.100.000
TOTAL						770.100.000
I.V.A (16%)						123.216.000
VALOR TOTAL INTERVENTORIA						893.316.000

Fuente: Expediente Contrato de Interventoría 260 de 2016

La siguiente es la matriz de análisis de cálculo de interventoría elaborada por el Comité Técnico Estructurador:

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**CUADRO 6
MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA INTERVENTORÍA – FVS**

VALOR TOTAL OBRA \$8.937.838,023 VALOR TOTAL INTERVENTO \$852.942,638 9,54%
TERMINO DE EJECUCIÓN DE OBRA (MESES) 11 TERMINO DE EJECUCIÓN DE INTERVENTORÍA (MESES) 12,0

CANTIDAD	DESCRIPCIÓN DEL CARGO	DISPONIBILIDAD (MESES)	DEDICACIÓN (%)	SALARIO MENSUAL ACTUALIZADO A 2016	PLAZO DEL DISEÑO		CANTIDAD DE PERSONAL / DEDICACIÓN/SALARIO / PLAZO/FACTOR PRESTACIONAL
					D	E	
A			C	D			F = A * B * C * D * E
PERSONAL PROFESIONAL							
1.0 DIRECTOR DE INTERVENTORÍA							
1	DIRECTOR INTERVENTORÍA	12	100%	\$ 5.000.000,00			\$ 60.000.000,00
1.1 PERSONAL PROFESIONAL Y ESPECIALISTAS							
1	RESIDENTE INTERVENTORÍA	12	100%	\$ 4.000.000,00			\$ 48.000.000,00
1	RESIDENTE SISOMA	12	100%	\$ 3.500.000,00			\$ 42.000.000,00
1.2 PERSONAL TÉCNICO							
1	INSPECTOR DE INTERVENTORÍA	12	100%	\$ 3.000.000,00			\$ 36.000.000,00
PERSONAL ADMINISTRATIVO							
1	SECRETARIA 2	12	100%	\$688.454			\$8.273.448,00
1	CONDUCTOR	12	100%	\$0			\$ 0,00
1	AUXILIAR DE INGENIERIA	12	100%	\$1.500.000			\$ 18.000.000,00
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	12	100%	\$0			\$ 0,00
1	SERVICIOS GENERALES	12	100%	\$688.454			\$ 8.273.448,00
SUB TOTAL COSTOS DE PERSONAL							
							\$220.843.698
FACTOR MULTIPLICADOR (2,1)							\$463.148.482
TOTAL COSTOS DE PERSONAL							\$683.992.179
2. GASTOS OPERACIONALES							
		DISPONIBILIDAD	DEDICACIÓN	COSTO (\$/M2/MES)			VALOR (\$)
GASTOS OFICINA, INCLUYE EQUIPOS DE OFICINA, MOBILIARIO (PAPELERIA, FOTOCOPIAS Y OTROS)		12	100%	\$ 1.500.000,00			\$ 18.000.000
ARRIENDO OFICINA		12	100%	\$ 2.000.000,00			\$ 24.000.000
LINEA TELEFONICA ILIMITADA INTERNET BANDA ANCHA ILIMITADA		12	100%	\$ 200.000,00			\$ 2.400.000
1 Vehículo 1300 cc modelo 2013-2016		12	100%	\$ -			\$ 0
Edición de informe mensual de Interventoría o consultoría, incluye 4 hojas plastificadas tamaño carta color blanco con 8 líneas, hojas de papel bond tamaño carta 75 gramos 170 folios por informe (original y copia)		12	100%	\$ 900.000,00			\$ 7.200.000
TOTAL COSTOS OPERACIONALES							\$ 51.600.000
COSTO BASICO							\$ 735.285.378,00
IVA 16%							\$ 117.847.260,48
COSTO TOTAL							\$ 852.942.638,48
3. IMPUESTOS Y GARANTIAS							
3.1 IMPUESTOS							
DESCRIPCIÓN					IMPUESTO %		VALOR (\$)
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DISTRICTAL					1%		\$8.529.426
ESTAMPILLA PRO-CULTURA					0,5%		\$4.264.713
ESTAMPILLA PRO- PERSONAS MAYORES					2,5%		\$12.668.852
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA					1%		\$4.264.713
RETENCIÓN EN LA FUENTE OBRA					1%		\$8.529.426
RETEICA					0,03%		\$5.685.304
CUATRO POR MIL					0,04%		\$3.411.771
SUBTOTAL IMPUESTOS							\$51.944.207
3.2 GARANTIAS							
DESCRIPCIÓN		VR. BASE	% ASEGURADO	VR. ASEGURADO	TASA ASEGURADORA		VALOR TOTAL (\$)
UNICA	CUMPLIMIENTO	\$852.942.638,48	20%	\$ 170.588.528,00	0,40%	10,00	\$682.354
	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	\$852.942.638,48	5%	\$ 42.647.132,00	0,40%	42,00	\$ 70.589
	CALIDAD	\$852.942.638,48	50%	\$ 426.471.319,00	0,40%	60,00	\$ 1.705.885
R.C.E.	PREDIOS, LABORES Y OPERACIONES	\$852.942.638,48	5%	\$ 42.647.132,00	0,50%	6,00	\$213.236
SUBTOTAL GARANTIAS							\$2.772.064
TOTAL IMPUESTOS Y GARANTIAS - SUBTOTAL 3							\$54.716.271
VALOR TOTAL (SUBTOTAL 1 + 2) INCLUIVE IVA							\$ 907.698.909,46
FACTOR MULTIPLICADOR							2,10
VALOR TOTAL PROPUESTA							\$ 1.906.037,19
							\$ 28.719.745,58

NOTA No. 01 LOS VALORES CONSIGNADOS EN LA PRESENTE MATRIZ SON DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DEL MERCADO
 NOTA No. 02 SUPERAR EL PRESUPUESTO ASIGNADO GENERARÁ RECHAZO DE LA OFERTA
 NOTA No. 03 SUPERAR EL PRESUPUESTO ESTIMADO POR VALOR DE \$683.895.378 POR CONCEPTO DE COSTOS DE PERSONAL GENERARÁ RECHAZO DE LA OFERTA
 NOTA No. 04 SUPERAR EL PRESUPUESTO ESTIMADO POR VALOR DE \$51.600.000 POR CONCEPTO DE GASTOS OPERACIONALES GENERARÁ RECHAZO DE LA OFERTA

Fuente: Expediente Contrato de Interventoría 260 de 2016

Al verificar las tres cotizaciones y la matriz de análisis efectuado por el FVS, es posible observar que ninguno de estos documentos son comparables entre sí porque:

1. Todas las cotizaciones estiman un factor multiplicador diferente:
La Cotización 1 toma como factor multiplicador uno de 3.50 y otro de 2.50
La Cotización 2 toma como factor multiplicador uno de 3.50 y otro de 2.00
La Cotización 3 toma como factor multiplicador uno de 3.00 y otro de 2.00
La Matriz de análisis del FVS toma como factor multiplicador uno de 2.10 y en renglón posterior señala de nuevo un factor multiplicador de 2.1 con un valor de \$19.060.837,10 sin determinar a qué corresponde ese valor.
2. La cotización 3 contiene un ítem adicional a los de las cotizaciones 1 y 2: “*Comisión de topografía*” y establece dedicaciones diferentes para los costos directos reembolsables.
3. De 25 ítems contemplados en la matriz de análisis del FVS, solo 4 coinciden con los presentados en las tres cotizaciones (los del “*PERSONAL PROFESIONAL*”).

Además de que estos documentos no son comparables entre sí, tanto las cotizaciones como la Matriz de análisis elaborada por el FVS, incurren en los siguientes errores técnicos:

1. En el caso de las tres cotizaciones, se incluye el componente “3. **COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES**” y en este se contemplan costos que no son directos sino **indirectos**² y por tanto no debieron incluirse allí, tales como: “Computador, plotter, papelería, comunicaciones, elementos de consumo”
2. La matriz de análisis del FVS incluye el componente “2. **GASTOS OPERACIONALES**” y en este se contemplan igualmente gastos que no son operacionales (es decir directos) sino **indirectos** y por tanto no debieron incluirse allí, tales como: “*Gastos de oficina, Arriendo oficina, Línea telefónica*”
3. La matriz de análisis del FVS incluye el componente “3. **IMPUESTOS Y GARANTÍAS**” que corresponde a gastos que, junto con los demás costos indirectos, ya están contemplados dentro del factor multiplicador y de los cuales se deriva el valor establecido inicialmente por el FVS de 2.1 y mediante adenda se modifica a 2.4³.

² https://www.fonade.gov.co/images/website/pdf/factor_multiplicador1.pdf: “Costos Indirectos de la Compañía: Los costos indirectos de la compañía comprenden los gastos y costos de operar la organización como un todo y tienen que ser atendidos en todo momento para ofrecer al cliente la disponibilidad de los servicios. Estos gastos no se originan, ni son efectuados en virtud de un proyecto específico”

³ Adenda No. 1 al pliego de condiciones concurso de Méritos abierto No. FVS-CM-004-2016, Modificación No. 4 fundamentada en respuesta a observaciones al pliego de condiciones “...el factor multiplicador se modifica al 2.4 de acuerdo con el numeral 1.1.1 Factor Multiplicador del documento de buenas prácticas Concurso de Méritos para la contratación

4. En el caso de las tres cotizaciones, el componente “3. COSTOS DIRECTOS REEMBOLSABLES” es multiplicado por un factor multiplicador adicional y diferente al utilizado en el componente “1. PERSONAL PROFESIONAL”, operación aritmética que carece de sustento técnico, por cuanto en análisis de costos de servicios de consultoría aplicando la metodología costos fijos + factor multiplicador, éste último solo se aplica sobre los costos de personal⁴. Se aclara además, que el factor multiplicador es único para cada empresa y para cada consultoría que se prestará, de acuerdo a las condiciones particulares de la misma⁵
5. La matriz de análisis del FVS multiplica los costos de personal por el factor multiplicador establecido, para este caso de 2.10, pero adicional a ello, suma de nuevo el valor de los costos de personal, así que el factor multiplicador termina siendo de 3.1 y no de 2.1, como allí se muestra. Lo anterior significa que el costo básico de personal es sumado dos veces para establecer el presupuesto oficial.
6. La matriz de análisis del FVS multiplica los costos de personal por el factor multiplicador establecido de 2.10, pero adicional a ello, al final de la matriz debajo de la casilla “VALOR TOTAL (SUBTOTAL 1+2) INCLUYE IVA”- adiciona nuevamente un valor de factor multiplicador por \$19.060.837,10 pero la procedencia de esta cifra es incierta.
7. La matriz de análisis elaborada por el FVS se proyectó para una duración de la consultoría de doce (12) meses. Sin embargo, al publicar los pliegos de condiciones fue modificado el plazo de la misma a nueve (9) meses y en consecuencia los costos para este nuevo plazo de ejecución debieron recalcularse y el valor del presupuesto oficial debió disminuirse proporcionalmente.

De acuerdo a lo anterior, la Matriz de Análisis elaborada por el FVS está sobreestimada en:

1. Los costos de personal sumados nuevamente una vez se aplica el factor multiplicador de 2.1, es decir, en un valor de \$220.546.896 más IVA, para un total sobrestimado por este concepto de \$255.834.399,36.
2. El componente “2. GASTOS OPERACIONALES”, porque los ítems allí contemplados, realmente corresponden a costos indirectos y no a gastos operacionales, es decir un valor de \$44.400.000 más IVA, para un total sobrestimado por este concepto de \$51.504.000.
3. El componente “3. IMPUESTOS Y GARANTÍAS”, porque los ítems allí contemplados hacen parte de los costos indirectos que se tienen en cuenta

⁴ Tarifas de consultoría y cálculo Factor Multiplicador del Sector, Benchmarking de salarios, Cap. II: “ALCANCE”. Cámara Colombiana de Infraestructura, 2012.

⁵ Documento de Buenas prácticas, Concurso de Méritos, numeral 3.1.1. “Factor multiplicador”. Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2016.

para el cálculo del factor multiplicador, es decir, que al multiplicarse los costos de personal por 2.1, ya se está reconociendo al contratista los costos en que incurre por estos conceptos. En este caso el valor sobreestimado es de \$54.716.271.

4. Valor estimado por un segundo factor multiplicador de 2.1, porque esta cifra no tiene ninguna justificación. En este caso el valor sobreestimado es de \$19.060.837,10.

De lo antes expuesto se concluye, que de haberse determinado de manera correcta el presupuesto acorde a las necesidades planteadas por el Comité Estructurador Técnico del FVS, éste debió ser de \$545.604.239,12 para un plazo de ejecución de doce (12) meses y, proporcionalmente, debió ser de \$409.203.179,25 para el plazo de ejecución de nueve (9) meses establecido en los pliegos de condiciones definitivos.

Teniendo en cuenta que el Estudio Económico indica que: “*Para determinar el presupuesto del proceso se adelantó estudio de mercado por parte del comité técnico, mediante la solicitud de cotizaciones a empresas que prestan este tipo de servicio y **que cumplen con los requerimientos técnicos exigidos por el FVS así:***” (negrita fuera de texto), del estudio efectuado se extrae que, para el cumplimiento de los requerimientos técnicos las cotizaciones debieron solicitarse y presentarse en las mismas condiciones de la Matriz de Análisis elaborada por el Comité Técnico Estructurador del FVS, y ésta, a su vez, debió construirse coherentemente con los parámetros que se aplican para este tipo de procesos⁶. Ni el comité técnico ni el comité económico, que corroboró cotizaciones y matriz de análisis de los costos de la interventoría, notaron que en esta última los costos de personal estaban sumados en dos oportunidades, a diferencia de las cotizaciones, que los tuvieron en cuenta correctamente pero usando un factor multiplicador mucho más elevado para equiparar los costos estimados por el FVS.

Estas omisiones ocasionaron que el presupuesto oficial así establecido para el proceso FVS-CM-004-2016, que dio lugar al contrato 260 de 2016, no fuera consistente con las necesidades reales de prestación del servicio de interventoría que requería el FVS, resultando mucho más oneroso para la entidad como lo evidencia el análisis aquí expuesto. Esta situación explica la errática presentación de las cotizaciones que respaldan el estudio de mercado, en las que se observa el uso de un factor multiplicador excesivo y aplicado en forma indebida para lograr costos injustificados en la posible prestación de los servicios estimados, lo cual se configura como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por

⁶ Según documentos “Documento de Buenas prácticas, Concurso de Méritos” y “Tarifas de consultoría y cálculo Factor Multiplicador del Sector” de la Cámara Colombiana de Infraestructura, 2012.

trasgredir el numeral 31 del artículo 48 de la ley 734 de 2002 el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y los literales a), b), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta: La SDSCJ allega documento con radicado 2018-541-0028-53-1, mediante el cual el FVSL revalida lo informado en comunicados anteriores, en cuanto a que el factor multiplicador fue adoptado de la publicación de la Cámara Colombiana de Infraestructura. Por lo tanto, no se desvirtúa la observación efectuada y se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, formará parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.1.2. Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y Presunta Incidencia Disciplinaria al contrato 260 de 2016. Sobrecostos derivados de errores en el cálculo de los costos de personal ofertado por el proponente ganador, por adicionar a la oferta costos indirectos ya contemplados en el factor multiplicador, por invertir en costos de personal por debajo de lo contratado y por adición No. 1, en proporción a los sobrecostos identificados, en cuantía de \$391.923.216.13.

Una vez revisada la oferta presentada por el proponente a quien se le adjudica el contrato de interventoría, derivado de las inconsistencias señalados en el hallazgo anterior, se configuran los detrimentos al erario de la entidad que se exponen más adelante. La oferta presentada es la siguiente:

**CUADRO 7
OFERTA CONTRATO 260 DE 2016**

DESCRIPCION		VALOR
CANTIDAD	DESCRIPCION DEL CARGO	
PERSONAL PROFESIONAL		
1.0 DIRECTOR DE INTERVENTORÍA		
1	DIRECTOR INTERVENTORÍA	49.500.000,00
1.1 PERSONAL PROFESIONAL Y ESPECIALISTAS		
1	RESIDENTE INTERVENTORÍA	32.400.000,00
1	RESIDENTE SISOMA	28.800.000,00
1.2 PERSONAL TÉCNICO		
1	INSPECTOR DE INTERVENTORÍA	18.900.000,00
PERSONAL ADMINISTRATIVO		
1	SECRETARIA 2	9.000.000,00
1	CONDUCTOR	10.800.000,00

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1	AUXILIAR DE INGENIERIA	13.500.000,00
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	9.000.000,00
1	SERVICIOS GENERALES	8.010.000,00
SUB TOTAL COSTOS DE PERSONAL		179.910.000,00
FACTOR MULTIPLICADOR (2,4)		431.784.000,00
TOTAL COSTOS DE PERSONAL		611.694.000,00
2. GASTOS OPERACIONALES		
GASTOS OFICINA, INCLUYE EQUIPOS DE OFICINA, MOBILIARIO (PAPELERIA, FOTOCOPIAS Y OTROS)		6.390.000,00
ARRIENDO OFICINA		19.800.000,00
LINEA TELEFONICA ILIMITADA INTERNET BANDA ANCHA ILIMITADA		2.700.000,00
1 Vehículo 1300 a 2,000 cc modelo 2013-2016		32.400.000,00
Edición de informe mensual de interventoría o consultoría, incluye 4 tapas plastificadas tamaño carta color blanco, con 6 tornillos, hojas de papel bond tamaño carta 75 gramos, 170 folios por informe (original y copia)		7.110.000,00
TOTAL COSTOS OPERACIONALES		68.400.000,00
COSTO BASICO		680.094.000,00
IVA 16%		108.815.040,00
COSTO TOTAL		788.909.040,00
3. IMPUESTOS Y GARANTÍAS		
3.1 IMPUESTOS		
DESCRIPCIÓN		
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DISTRITAL		6.800.940,00
ESTAMPILLA PRO-CULTURA		3.400.470,00
ESTAMPILLA PRO- PERSONAS MAYORES		3.400.470,00
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA		3.400.470,00
RETENCION EN LA FUENTE OBRA		74.810.340,00
RETEICA		6.569.708,04
CUATRO POR MIL		3.155.636,16
SUBTOTAL IMPUESTOS		101.538.034,20
3.2 GARANTIAS		
DESCRIPCIÓN		VR. BASE
G.UNICA	CUMPLIMIENTO	650.000,00
	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	420.000,00
	CALIDAD	820.000,00
R.C.E.	PREDIOS, LABORES Y OPERACIONES	960.000,00
SUBTOTAL GARANTÍAS		2.850.000,00
TOTAL IMPUESTOS Y GARANTÍAS - SUBTOTAL 2		104.388.034,20
VALOR TOTAL (SUBTOTAL 1 + 2) INCLUYE IVA		893.297.074,20
VALOR TOTAL PROPUESTA		893.297.074,20

Fuente: Expediente Contrato de Interventoría 260 de 2016

Caso 1. Por error en el cálculo de los costos de personal.

En la oferta se multiplica los costos de personal por el factor multiplicador establecido de 2.40, y adicional a ello en ésta se suma nuevamente el valor de los costos de personal, así que en realidad el factor multiplicador termina siendo de 3.4 y no de 2.4, como debe ser. El cuadro siguiente presenta el comparativo entre el valor presentado de costos de personal en la oferta y el cálculo de los mismos correctamente efectuado:

**CUADRO 8
CÁLCULO DETRIMENTO CASO 1**

1. COSTOS DE PERSONAL		OFERTA PRESENTADA ERRONEAMENTE	OFERTA CALCULADA COMO DEBER SER
PERSONAL PROFESIONAL			
DIRECTOR DE INTEVENTORIA		49,500,000.00	49,500,000.00
RESIDENTE DE INTERVENTORIA		32,400,000.00	32,400,000.00
RESIDENTE SISOMA		28,800,000.00	28,800,000.00
INSPECTOR DE INTERVENTORIA		18,900,000.00	18,900,000.00
PERSONAL ADMINISTRATIVO			
SECRETARIA 2		9,000,000.00	9,000,000.00
CONDUCTOR		10,800,000.00	10,800,000.00
AUXILIAR DE INGENIERIA		13,500,000.00	13,500,000.00
AUXILIAR ADMINISTRATIVO		9,000,000.00	9,000,000.00
SERVICIOS GENERALES		8,010,000.00	8,010,000.00
SUBTOTAL COSTOS DE PERSONAL		179,910,000.00	179,910,000.00
TOTAL APLICANDO FACTOR MULTIPLICADOR	2.4	431,784,000.00	431,784,000.00
TOTAL COSTOS DE PERSONAL ANTES DE IVA	3.4	611,694,000.00	431,784,000.00
IVA	16%	97,871,040.00	69,085,440.00
TOTAL COSTOS DE PERSONAL IVA INCLUIDO		709,565,040.00	500,869,440.00
Detrimento caso 1			208,695,600.00
(DIFERENCIA ENTRE EL DEBER SER DEL TOTAL DE LOS COSTOS DE PERSONAL IVA INCLUIDO Y EL OFERTADO Y ACEPTADO POR LA ENTIDAD)			

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

Lo anterior significa que la oferta únicamente debe ser multiplicada por 2.4 para determinar los costos totales de personal, sin que nuevamente se deba sumar el valor de base, es decir, los \$179.910.000. Para este caso el valor total de costos de personal aplicando el factor multiplicador debió ser de \$431.784.000 más IVA para un total de \$500.869.440 y no de \$611.694.000 más IVA para un total de \$700.565.040. La diferencia entre estos dos valores es lo que se configura como detrimento a los recursos de la entidad en cuantía de \$208.695.600.00.

Análisis de la Respuesta: La SDSCJ presenta en su respuesta las siguientes consideraciones:

Manifiesta que: “*el valor adjudicado en este proceso, corresponden a un diez por ciento del presupuesto de la obra...*” y “*que, en proporción al personal utilizado por la interventoría, los elementos dispuestos para la prestación de dicho servicio y el valor pagado por el mismo existe un equilibrio entre la obra ejecutada y la labor adelantada a través de este contrato.*”, condiciones frente a las que la Contraloría de Bogotá no se pronunció, es decir, no se objeta que la interventoría pueda o no corresponder a un 10% o a cualquier otro porcentaje que haya costado ésta respecto al valor del contrato de obra. Así mismo, este Órgano de Control no emite juicio mediante el que considere la existencia de desequilibrio entre la obra y la labor del interventor.

Respecto a la afirmación de “*el mercado para la época de adjudicación y revisando los procesos de contratación adelantados en otras Entidades para obras de magnitud como la mencionada, adoptaron presupuestos oficiales proporcionales al valor de la obra para la contratación de la interventoría*”, es importante señalar que un presupuesto oficial debe ser el resultado de una labor técnica juiciosa, derivada del análisis propio del profesional idóneo en el que se establezcan cada uno de los componentes que se requieran para llevar a cabo las actividades y los costos de las mismas.

La determinación del porcentaje es un cálculo posterior que se deduce a manera informativa, en este caso, para conocer la incidencia de los costos de controlar la obra sobre el valor de la obra misma y nunca al contrario. Es decir, no se parte del hecho que una interventoría deba corresponder a cierto porcentaje para ajustar sus componentes y costos, y llegar a un valor predeterminado, lo cual es una antítesis que puede desembocar en circunstancias como las aquí evidenciadas.

Por lo anterior, la expresión “*que dichos sobrecostos no se presentan... ..de acuerdo al análisis real del mercado para la fecha de adjudicación...*” no resulta válida si se tiene en cuenta el análisis presentado en este informe, relacionado precisamente, con las inconsistencias del estudio de mercado elaborado para determinar el presupuesto del contrato aquí auditado.

Finalmente, la observación es precisa en resaltar que la oferta presenta una incorrección al aplicar el factor multiplicador y sumar de nuevo el valor de base, lo cual corresponde a un concepto técnico errado, que se tradujo en el reconocimiento injusto de un valor que no tiene origen cierto y que no corresponde a la remuneración por un servicio prestado, sino estrictamente a la consecuencia de una sumatoria de valores que no debió efectuarse.

Por lo expresado anteriormente este caso de la observación se mantiene y formará parte del informe final.

Caso 2. Por adición de costos indirectos en la oferta, que ya están contemplados en el cálculo del factor multiplicador.

Una vez revisado el expediente del contrato de interventoría, la Contraloría de Bogotá no evidenció la matriz de análisis o cálculo del factor multiplicador que el Fondo de Vigilancia y Seguridad - FVS implementó en este caso como metodología para la determinación del presupuesto oficial del proceso, por lo que se permitió efectuar la petición respectiva a la SDSCJ en los siguientes términos: “*me permito solicitar copia de los siguientes documentos: Matriz de cálculo del factor multiplicador establecido por el FVS en el formato 4 “REVISIÓN DE LA PROPUESTA ECONOMICA...”*”⁷ respecto de lo cual el FVS en Liquidación - FVSL responde⁸: “*... se encontró que el proceso de selección No. FVS-CM-004-2016, incluía inicialmente un factor multiplicador de 2.1%, el cual fue objeto de observación por los posibles oferentes y en respuesta dada por el FVS en operación en el formulario de preguntas y respuestas indicó: “el FVS se permite aclarar que el factor multiplicador se aplica únicamente a los costos de personal y por tanto se elimina el factor multiplicador que se encuentra debajo de la casilla VALOR TOTAL (SUBTOTAL 1+2) INCLUYE IVA y el factor multiplicador se modifica al 2.4 de acuerdo con el numeral 1.1.1 Factor Multiplicador del documento de buenas prácticas del Concurso de Méritos para la contratación de consultorías e interventorías – Septiembre de 2016 – Cámara Colombiana de Infraestructura por lo anterior dicha modificación se verá reflejada en el formato No. 4 mediante adenda.”*”⁹; igualmente, mediante radicado del 15 de Enero de 2018 No. E-00007-20180032-FVS Idcontrol 48792 informa que “*en la documentación del FVSL, no reposa “Matriz de Cálculo del Factor Multiplicador”*” lo que significa que la entidad no lo calculó sino que lo adoptó de dicha publicación.

En estos términos, éste órgano de Control se remitió a los estudios técnicos que publica la Cámara Colombiana de Infraestructura – CCI hallando tanto el referido Manual¹⁰ como los estudios “*Tarifas de consultoría y cálculo Factor Multiplicador del Sector*”¹¹ y “*Política Pública: Maduración de proyectos matriz de riesgos Buenas practicas Contractuales*”, todos estos documentos especializados con base en los cuales la CCI recomienda considerar como mínimo la adopción de 2.4 para el mencionado factor que, además de exponer detalladamente el origen de tal valor, deja claro que éste “*debe cubrir los costos de una firma y reconocer un honorario*”¹², costos que según la publicación “*Tarifas de consultoría y cálculo Factor Multiplicador del Sector*” están compuestos por: salario básico (nómina total mensual), prestaciones

⁷ Solicitud efectuada mediante radicado a la SDSCJ 2017-541-032914-1 del 13/12/2017 y al FVSL IdControl 48289.

⁸ Responde el FVSL por competencia, según respuesta de la SDSCJ con radicado 20174300201552.

⁹ Respuesta entregada mediante radicado FVS IdControl 48377

¹⁰ Enlace: <http://www.infraestructura.org.co/descargas/Meritos.pdf>

¹¹ Enlace: <https://www.infraestructura.org.co/descargas/BenchMarking.pdf>

¹² Glosario de términos del documento “*Tarifas de consultoría y cálculo Factor Multiplicador del Sector*”

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

sociales (seguridad y otros), costos oficina del consultor (arrendamiento, papelería, servicios públicos, etc.), costos de perfeccionamiento (impuestos y garantías), Imprevistos y honorarios (utilidad).

De lo anterior, se determinó que el reconocimiento de los “GASTOS DE OFICINA”, “ARRIENDO OFICINA” y “LÍNEA TELEFÓNICA ILIMITADA”, hacen parte de los “Costos oficina del consultor” estimados por el documento especializado en mención para establecer la necesidad de aplicar un factor multiplicador a los contratos de consultoría, tal como lo hizo el FVS en su momento, y por tanto, incluirlos en el presupuesto oficial como un componente adicional es una práctica errada que hace más oneroso para la entidad la contratación de estos servicios.

**CUADRO 9
CÁLCULO DETRIMENTO CASO 2**

DESCRIPCION		GASTOS PRESENTADOS EN LA PROPUESTA	GASTOS QUE REALMENTE APLICAN
2. GASTOS OPERACIONALES			
GASTOS DE OFICINA		6,390,000.00	-
ARRIENDO OFICINA		19,800,000.00	-
LÍNEA TELEFÓNICA		2,700,000.00	-
VEHICULO		32,400,000.00	32,400,000.00
EDICION INFORME MENSUAL DE INTERVENTORIA		7,110,000.00	7,110,000.00
SUBTOTAL COSTOS OPERACIONALES		68,400,000.00	39,510,000.00
IVA	16%	10,944,000.00	6,321,600.00
TOTAL		79,344,000.00	45,831,600.00
3. IMPUESTOS Y GARANTÍAS			
3.1 IMPUESTOS			
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DISTRITAL		6,800,940.00	-
ESTAMPILLA PROCULTURA		3,400,470.00	-
ESTAMPILLA PRO-PERSONAS MAYORES		3,400,470.00	-
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA		3,400,470.00	-
RETENCIÓN EN LA FUENTE OBRA		74,810,340.00	-
RETEICA		6,569,708.04	-
CUATRO POR MIL		3,155,636.16	-
SUBTOTAL IMPUESTOS		101,538,034.20	-
3.2 GARANTÍAS			
GARANTIA UNICA			
CUMPLIMIENTO		650,000.00	-
SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES		420,000.00	-
CALIDAD		820,000.00	-
R.C.E. PREDIOS, LABORES Y OPERACIONES		960,000.00	-
SUBTOTAL GARANTÍAS		2,850,000.00	-
VALOR TOTAL GASTOS OPERACIONALES, IMPUESTOS Y GARANTÍAS		183,732,034.20	45,831,600.00
Detrimento caso 2			137,900,434.20
<small>(DIFERENCIA ENTRE "GASTOS OPERACIONALES, IMPUESTOS Y GARANTÍAS" PRESENTADOS EN LA OFERTA Y GASTOS OPERACIONALES QUE REALMENTE APLICAN)</small>			

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

Por lo expuesto anteriormente el detrimento al erario en el Caso 2 sería de \$137.900.434.20.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Análisis de la Respuesta: Responde la SDSCJ: “...sin embargo, al revisar el formato de la propuesta económica se observa que este factor solo lo asignaron al ítem costos de personal, dejando por fuera del mismo otros aspectos, tales como los gastos operacionales, impuestos y garantías, que de la lectura del formato se podría inferir que el FVS en operación, no los quería tener en cuenta en el factor multiplicador.”

“...Para determinar que contiene el factor multiplicador la Entidad, es este caso, el FVS en operación, era el único que podía definir su contenido, lo cual, según se observa en el formato, no incluía los gastos operacionales, impuestos y garantías, dejando por fuera de esa interpretación de factor multiplicador estos aspectos”.

No obstante lo manifestado por la SDSCJ en su respuesta, obran los documentos con Idcontrol 48377, 48792 y 48982, este último en el que el FVSL reitera “...se infiere que la adopción del documento citado de la Cámara Colombiana de Infraestructura, tuvo como base lo dispuesto en la ley 80 de 1993, en lo referente: “Artículo 67. De la colaboración de los cuerpos consultivos del Gobierno. Los organismos o entidades gremiales, profesionales o universitarios que tengan el carácter de cuerpos consultivos del Gobierno prestarán la colaboración que en la actividad contractual requieran las entidades estatales...”¹³, de lo cual es evidente que el FVS en operación sustentó su decisión de adoptar el 2,4 como factor multiplicador en las orientaciones dadas por la Cámara Colombiana de Infraestructura, según las cuales, para la determinación del factor multiplicador, sí se deben incluir los costos indirectos, entre los que se encuentran los de impuestos y garantías, desvirtuando lo señalado por la SDSCJ en cuanto a que no se estipuló que el manual de la Cámara Colombiana de Infraestructura definiría el concepto de factor multiplicador para aplicarlo a la oferta económica.

Para aclarar, debe entenderse que la naturaleza de tal factor es la de reconocer diversos emolumentos en que debe incurrir el consultor, inherentes al servicio que presta, entre los cuales se encuentran gastos indirectos, impuestos y garantías. Si la entidad aplica el método de “costos directos + factor multiplicador” para establecer el valor de la consultoría, **debe** incluir los citados gastos en el factor, sin la opción de “querer” tenerlos en cuenta o no, de lo contrario estaría aplicando otro método para establecer el presupuesto, como es el de los “costos reembolsables”¹⁴.

El FVS hizo una combinación de ambas metodologías y por esta razón se termina haciendo doble reconocimiento de gastos, tal como se menciona en este caso.

Por lo expresado anteriormente este caso de la observación se mantiene y formará parte del informe final.

¹³ Idcontrol 48982, allegado al equipo auditor como anexo a respuesta al Informe Preliminar.



¹⁴ Este método establece los costos básicos de personal (sin multiplicarlos por ningún factor) y reconoce los demás gastos en que se incurra, para lo cual el contratista allega, junto a su documento de cobro, los soportes que correspondan para que la entidad proceda a desembolsar el valor de los mismos, además de los costos de personal pactados inicialmente.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Caso 3. Por invertir en costos de personal por debajo de lo contratado.

De acuerdo a los informes presentados por la interventoría, ésta incluye en el componente “PERSONAL DE INTERVENTORÍA”, de cada uno de éstos, los nombres y cargos del personal que componen el grupo que presta los servicios contratados mes a mes, encontrándose el reporte de la siguiente información:

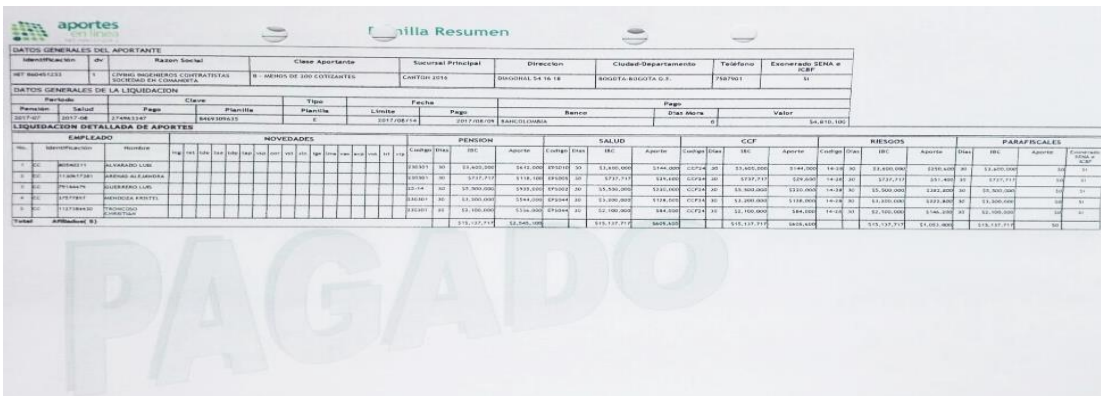
CUADRO 10 PERSONAL QUE EJERCIÓ LA INTERVENTORÍA

	SISOMA INFORME MENSUAL DE INTERVENTORIA CONSORCIO CANTON 2016	
Versión: 1	Página 7 de 19	Código:FOPS-33
3. PERSONAL DE LA INTERVENTORIA		
Tabla 1. PERSONAL MINIMO ADMINISTRATIVO FASE DE OBRA EXIGIDO POR LA SDSCJ - INTERVENTORÍA		
CARGO	NOMBRE	
REPRESENTANTE LEGAL	Ing. Fabián Omar Vallejo	
DIRECTOR DE OBRA	Ing. Luis Alvaro Guerrero	
RESIDENTE DE OBRA	Ing. Luis Carlos Alvarado	
RESIDENTE SISOMA	Ing. Kristel Mendoza	
INSPECTOR	Cristhian Troncoso	

Fuente: Expediente contrato 260 de 2016

Así mismo, en las planillas de pago de seguridad social se reflejan los honorarios reconocidos al personal técnico que ejerció las responsabilidades de interventoría:

CUADRO 11 PLANILLAS PAGO SEGURIDAD SOCIAL



The image shows a screenshot of a 'Planilla Resumen' for social security payments. It includes sections for 'DATOS GENERALES DEL APORTANTE' (Employer Information), 'DATOS GENERALES DE LA LIQUIDACIÓN' (Liquidation Data), and a detailed table of employee payments. The table columns include employee ID, name, salary, and various social security contribution codes (PENSION, SALUDO, CCF, RESGOS, PARAFISCALES). A large, semi-transparent watermark reading 'PAGADO' is overlaid on the bottom half of the document.

Fuente: Expediente contrato 260 de 2016

Teniendo en cuenta que lo ofertado y contratado corresponde al siguiente personal:

CUADRO 12

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

COSTOS DE PERSONAL CONTRATADOS

DESCRIPCION		VALOR
CANTIDAD	DESCRIPCION DEL CARGO	
PERSONAL PROFESIONAL		
1.0 DIRECTOR DE INTERVENTORÍA		
1	DIRECTOR INTERVENTORÍA	49.500.000,00
1.1 PERSONAL PROFESIONAL Y ESPECIALISTAS		
1	RESIDENTE INTERVENTORÍA	32.400.000,00
1	RESIDENTE SISOMA	28.800.000,00
1.2 PERSONAL TÉCNICO		
1	INSPECTOR DE INTERVENTORÍA	18.900.000,00
PERSONAL ADMINISTRATIVO		
1	SECRETARIA 2	9.000.000,00
1	CONDUCTOR	10.800.000,00
1	AUXILIAR DE INGENIERIA	13.500.000,00
1	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	9.000.000,00
1	SERVICIOS GENERALES	8.010.000,00
SUB TOTAL COSTOS DE PERSONAL		179.910.000,00
FACTOR MULTIPLICADOR (2,4)		431.784.000,00

Fuente: Oferta economica expediente contrato No. 260 de 2016

Al efectuar la respectiva comparación, se concluye que la interventoría incumplió la obligación de conformar un grupo de trabajo acorde a los requerimientos contractuales, siendo inferior a lo comprometido y por tanto, haciendo una inversión, por este concepto, por debajo de lo estipulado en el contrato celebrado, tal como se resume en el siguiente cuadro:

**CUADRO 13
DETRIMENTO CASO 3**

		COSTOS TOTAL DE INTERVENTORÍA OFERTADO	COSTO REAL MENSUAL DEL PERSONAL DE INTERVENTORÍA	COSTO REAL TOTAL DEL PERSONAL DE INTERVENTORÍA
1. COSTOS DE PERSONAL				
PERSONAL PROFESIONAL				
DIRECTOR DE INTERVENTORIA		49,500,000.00	5,500,000.00	49,500,000.00
RESIDENTE DE INTERVENTORIA		32,400,000.00	3,600,000.00	32,400,000.00
RESIDENTE SISOMA		28,800,000.00	3,200,000.00	28,800,000.00
INSPECTOR DE INTERVENTORIA		18,900,000.00	2,100,000.00	18,900,000.00
PERSONAL ADMINISTRATIVO				
SECRETARIA 2		9,000,000.00	-	-
CONDUCTOR		10,800,000.00	-	-
AUXILIAR DE INGENIERIA		13,500,000.00	737,717.00	6,639,453.00
AUXILIAR ADMINISTRATIVO		9,000,000.00	-	-
SERVICIOS GENERALES		8,010,000.00	-	-
SUBTOTAL COSTOS DE PERSONAL		179,910,000.00	15,137,717.00	136,239,453.00
TOTAL APLICANDO FACTOR MULTIPLICADOR	2.4	431,784,000.00	36,330,520.80	326,974,687.20
IVA	16%	69,085,440.00	5,812,883.33	52,315,949.95
TOTAL COSTOS DE PERSONAL IVA INCLUIDO		500,869,440.00	42,143,404.13	379,290,637.15
Detrimiento caso 3				121,578,802.85
<small>(DIFERENCIA ENTRE LOS COSTOS DE PERSONAL CONTRATADOS Y LOS COSTOS REALES DE PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA)</small>				

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

El valor del detrimento para este caso sería de \$121.578.802.85.

Análisis de la Respuesta: La SDSCJ allega copia de certificados de aportes de 5 personas adicionales a las relacionadas en los informes de interventoría, de fecha 23 de enero de 2018, todas con valores de Ingreso Base de Cotización – IBC inferiores a los salarios estipulados en la oferta. Sin embargo, adjuntan planillas del 25 de enero de 2018, en las que hacen la corrección del IBC para este mismo personal, por lo que se toman estas últimas para efectuar el respectivo cruce de información, la cual se resume en el siguiente cuadro:

**CUADRO 14
REJUSTE DETRIMENTO CASO 3.**

		COSTOS TOTAL DE INTERVENTORÍA OFERTADO	COSTO REAL MENSUAL DEL PERSONAL DE INTERVENTORÍA	COSTO REAL TOTAL DEL PERSONAL DE INTERVENTORÍA
1. COSTOS DE PERSONAL				
PERSONAL PROFESIONAL				
DIRECTOR DE INTERVENTORIA		49,500,000.00	5,500,000.00	49,500,000.00
RESIDENTE DE INTERVENTORIA		32,400,000.00	3,600,000.00	32,400,000.00
RESIDENTE SISOMA		28,800,000.00	3,200,000.00	28,800,000.00
INSPECTOR DE INTERVENTORIA		18,900,000.00	2,100,000.00	18,900,000.00
PERSONAL ADMINISTRATIVO				
SECRETARIA 2		9,000,000.00	1,000,000.00	9,000,000.00
CONDUCTOR		10,800,000.00	1,200,000.00	10,800,000.00
AUXILIAR DE INGENIERIA		13,500,000.00	1,093,617.00	9,842,553.00
AUXILIAR ADMINISTRATIVO		9,000,000.00	1,000,000.00	9,000,000.00
SERVICIOS GENERALES		8,010,000.00	1,000,000.00	9,000,000.00
SUBTOTAL COSTOS DE PERSONAL		179,910,000.00		177,242,553.00
TOTAL APLICANDO FACTOR MULTIPLICADOR	2.4	431,784,000.00		425,382,127.20
IVA	16%	69,085,440.00		68,061,140
TOTAL COSTOS DE PERSONAL IVA INCLUIDO		500,869,440.00		493,443,268
Detrimento caso 3				7,426,172
<small>(DIFERENCIA ENTRE LOS COSTOS DE PERSONAL CONTRATADOS Y LOS COSTOS REALES DE PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA)</small>				

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

Se observa que, según planillas, la interventoría contó con el personal presentado en la oferta, aunque éste no haya sido reportado en los correspondientes informes. Sin embargo, se encontró que el IBC para el auxiliar de ingeniería fue de \$1.093.617 y no de \$1.500.000 mensual, como quedó estipulado en la oferta.

Con los soportes recibidos, se ajusta el valor calculado para el detrimento de este caso, quedando por un valor de \$7.426.172.

También se evidencia, que las correcciones efectuadas por el contratista al pago de aportes de seguridad social, se derivaron de la observación presentada en el informe preliminar de esta auditoría y por consiguiente surge un beneficio de control fiscal en cuantía de \$4.946.857, lo que resulta de la diferencia de los aportes realizados inicialmente y los corregidos, según soportes allegados.

Caso 4. Por la adición No. 1, en proporción a los sobrecostos identificados.

Si se tiene en cuenta el valor injustificado del contrato 260 de 2016, al celebrar adición al mismo sobre la base del valor incorrectamente reconocido por sus servicios, de manera proporcional, también se configura un detrimento según el siguiente cuadro:

**CUADRO 15
DETRIMENTO CASO 4**

DESCRIPCION	VALOR DE BASE	ADICION No. 1	VALOR TOTAL
VALOR CONTRATADO	893,297,074.20	95,634,852.00	988,931,926.20
DETRIMENTOS CASO 1 AL 3	-468,174,836.85		
VALORES JUSTIFICADOS SEGÚN OBSERVACIÓN DE LA CONTRALORIA	425,122,237.35	45,512,857.28	470,635,094.63
Detrimiento caso 4		50,121,994.72	

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

El valor del contrato, luego de restar los detrimentos de los casos 1 al 3 antes relacionados, resulta ser de \$425.122.237,35, que termina siendo el valor base para calcular la adición suscrita.

Dado que la SDSCJ adiciona una cifra de \$95.634.852 la cual corresponde a un 10,706% del valor inicial del contrato de \$893.297.074,20, en esa misma proporción, se calcula la adición que debió acordarse, usando el valor real del contrato descontando valores observados en los casos 1 al 3, la cual resultaría ser de: \$45.512.857,28.

Al restar éste último valor al efectivamente adicionado, el valor reconocido de más, es de **\$50.121.994,72**, cifra que se configura igualmente como detrimento a los recursos de la SDSCJ.

Teniendo en cuenta la evaluación contenida en los casos del 1 al 4, expuestos en el presente hallazgo, se configuró un detrimento total por sobrecostos derivados de errores en el cálculo de los costos de personal ofertado por el proponente ganador, por adicionar a la oferta costos indirectos ya contemplados en el factor multiplicador, por invertir en costos de personal por debajo de lo contratado y por adición No. 1, proporcionalmente a los sobrecostos identificados, en cuantía de \$518.296.831,77, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

**CUADRO 16
TOTAL DETRIMENTO CASOS 1 AL 4**

CASOS	DETRIMENTO
1	208,695,600.00
2	137,900,434.20
3	121,578,802.85
4	50,121,994.72
TOTAL DETRIMENTO	518,296,831.77

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

Análisis de la Respuesta: La Contraloría de Bogotá establece un detrimento en este caso, como consecuencia de los evidenciados (casos 1 al 3), pero no presenta ninguna objeción respecto a las motivaciones que se tuvieron para la prórroga y adición suscrita, ni al fundamento legal para la misma.

De acuerdo a las respuestas presentadas por el sujeto de control, en especial la del tercer caso en el que se reajustó el valor del detrimento hallado, igualmente se modifica el valor del calculado para este caso:

**CUADRO 17.
REAJUSTE DETRIMENTO CASO 4**

DESCRIPCION	VALOR DE BASE	ADICION No. 1	VALOR TOTAL
VALOR CONTRATADO	893,297,074.20	95,634,852.00	988,931,926.20
DETRIMENTOS CASO 1 AL 3	-354,022,206.00		
VALORES JUSTIFICADOS SEGÚN OBSERVACIÓN DE LA CONTRALORIA	539,274,868.20	57,733,842.07	597,008,710.27
Detrimento caso 4		37,901,009.93	

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

Del análisis efectuado a las respuestas presentadas por la SDSCJ para esta observación, se concluye que ésta se mantiene en los términos expuestos, configurándose como un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria, ajustándose el valor del detrimento como se muestra a continuación:

**CUADRO 18.
TOTAL DETRIMENTO CASOS 1 AL 4**

CASOS	DETRIMENTO
1	208,695,600.00
2	137,900,434.20
3	7,426,172.00
4	37,901,009.93
TOTAL DETRIMENTO	391,923,216.13

Fuente: Cálculo efectuado por equipo auditor

Situación que vulnera los principios de eficiencia, economía y equidad de la gestión fiscal contenidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y que deriva en daño patrimonial tal como se establece en el artículo 6 de la ley 610 de 2000, la cual tuvo su origen en omisiones e incorrecciones por falta de experticia y control de parte de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

la SDSCJ, vulnerando el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, los artículos 9, 11 y 12 de la ley 42 de 1993, los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 y literales a), b), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta: Del análisis efectuado a las respuestas presentadas por la SDSCJ para cada uno de los cuatro (4) casos de esta observación, se concluye que ésta se mantiene en los términos expuestos, configurándose como un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, ajustándose el valor del detrimento a la suma de \$391.923.216.13.

El mismo formará parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se le dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

Contrato No. 236 de 2016.

El Contrato No. 236 se suscribió el 29 de noviembre de 2016, con el objeto de: “*El Contratista vende a la SCJ bicicletas tipo todo terreno con accesorios, incluido mantenimiento preventivo y alistamiento, con destino a la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG), con las características técnicas descritas en el anexo técnico de este contrato, en el estudio previo, el pliego de condiciones de selección abreviada de subasta inversa presencial No. FVS-SASI-004-2016 y la oferta, documentos que son parte integral del contrato*”.

El valor del contrato según la propuesta presentada por el contratista es por la suma de \$813.831.176 incluido IVA, discriminados así:

**CUADRO 19
VALOR DISCRIMINADO DEL CONTRATO No. 236 DE 2016**

DESCRIPCIÓN DEL BIEN	CANTIDAD	VALOR UNITARIO BASE	VALOR IVA	VALOR UNITARIO TOTAL	VALOR TOTAL
Bicicletas Con Accesorios	200	3.288.384,00	526.141	3.814.525,44	762.905.088,00
Bicicletas Sin Accesorios	20	2.195.090,00	351.214,40	2.546.304,40	50.926.088,00
VALOR TOTAL					\$813.831.176,00

Fuente: Expediente del contrato No. 236 de 2016.

El plazo de ejecución del contrato fue hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2016, la vigencia del mismo será el plazo de ejecución más cuatro (4) meses.

Se presentaron dos modificaciones al contrato. La primera el 30 de diciembre de 2016, en donde se prorrogó el plazo de ejecución en trece (13) días adicionales al

plazo inicialmente acordado, esto es, hasta el 13 de enero de 2017; y la segunda el 13 de enero de 2017, prorrogó por diecisiete (17) días calendario. Las prórrogas fueron aprobadas por la demora en la llegada a Colombia de algunos accesorios y partes que complementen el bien ofertado, como lo son, la sirena, el kit de luces, el centro cuadrante de la bicicleta y la cámara.

Una vez evaluado el contrato se presentan las siguientes observaciones:

3.1.3. Hallazgo Administrativo Contrato de suministro No. 236 de 2016. La aprobación de las vigencias de los amparos de las pólizas de seguro por parte de la Dirección Jurídica y Contractual, no corresponde con vigencias señaladas en las mismas.

A folio 407 del expediente del contrato, se evidenció que el 5 de diciembre de 2016 la compañía de Seguros del Estado expidió la póliza de seguro de cumplimiento No. 12-44-101147019, con los siguientes amparos y vigencias, así:

CUADRO 20
PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO No. 12-44-101147019

COMPANÍA: SEGUROS DEL ESTADO				VALOR (\$)
No. Póliza	Fecha Expedición	Vigencia		
		Desde	Hasta	
12-44-101147019	05/12/2016	29/11/2016	31/12/2019	
AMPAROS	DESDE	HASTA		
Cumplimiento del contrato	29/11/2016	30/06/2017		\$162.766.235,00
Calidad y correcto funcionamiento de los bienes	29/11/2016	30/06/2017		\$162.766.235,00
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	29/11/2016	31/12/2019		\$40.691.558,00
		Valor asegurado total		\$366.224.029,20

Fuente: folio 407 del expediente del contrato No. 236 de 2016.

Sin embargo, a folio 412 del expediente, como requisito para el perfeccionamiento del contrato, la Dirección Jurídica y Contractual, el 07 de diciembre de 2016, aprueba la póliza de cumplimiento variando las vigencias para cada amparo, de la siguiente forma:

CUADRO 21
APROBACIÓN DE LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO

COMPANÍA: SEGUROS DEL ESTADO				VALOR (\$)
No. Póliza	Fecha Expedición	Vigencia		
		Desde	Hasta	
12-44-101147019	05/12/2016	29/11/2016	31/12/2019	
AMPAROS	DESDE	HASTA		

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Cumplimiento del contrato	29/11/2016	31/10/2017	\$162.766.235,00
Calidad y correcto funcionamiento de los bienes	29/11/2016	31/10/2017	\$162.766.235,00
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	29/11/2016	30/04/2020	\$40.691.558,00
		Valor asegurado total	\$366.224.029,20

Fuente: folio 412 del expediente del contrato No. 236 de 2016.

Teniendo en cuenta que en la cláusula tercera del contrato de compraventa No. 236 de 2016 se estableció el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2016, la aprobación por parte de la Dirección Jurídica y Contractual de la póliza de la referencia contraviene lo establecido en la cláusula novena - **Garantía Única** del contrato de compraventa No. 236 de 2016 en donde se establecen las cuantías y términos así: “a) **De cumplimiento del contrato:** El valor asegurado será equivalente al 20% de su valor total, con una vigencia igual a su término de duración del contrato y seis (6) meses más(...) b) **calidad del bien:** El valor asegurado será por el veinte por ciento (20%) del valor del contrato, con una vigencia igual a su término de duración y seis (6) meses más (...) c) **Salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales:** El valor asegurado será equivalente al cinco por ciento (5%) de su valor total, con una vigencia igual a su término de duración y tres (3) años más (...)”.

Además, al contrato de la referencia se le realizó la prórroga No. 1 el 30 de diciembre de 2016 en el que se prorroga la ejecución del contrato por 13 días adicionales al plazo inicialmente acordado, esto es hasta el 13 de enero de 2017, (folio 416-417). No obstante, a que se modificaron las pólizas No. 12-44-101147019 y 12-40-101030116 por parte del contratista (folio 418), la aprobación de las respectivas pólizas por parte de la Dirección Jurídica y Contractual no corresponde con las vigencias de los amparos establecidos en las mismas, folio 431 del expediente. Lo anterior contraviene lo establecido en el artículo 2 de Ley 87 de 1993.

La falta de control por parte de la Dirección Jurídica y Contractual para el estudio y aprobación de las pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual ocasiona que no se garantice el pago por los amparos que cubre la póliza, como son: cumplimiento del contrato, la calidad y correcto funcionamiento de los bienes y pago de salarios prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales.

Análisis de la Respuesta: Una vez analizados los argumentos planteados se concluye que estos no desvirtúan la observación formulada en virtud a que el 5 de diciembre de 2016 la compañía de Seguros del Estado S.A. expidió las pólizas iniciales de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, y sus distintos anexos, siendo expedida correctamente por el valor y vigencia, sin embargo, no fueron aprobadas correctamente por la Dirección Jurídica y Contractual, el 07 de diciembre de 2016, variando las vigencias para cada amparo, tal como se observó

a folio 412 del expediente, y se hace el comparativo con las vigencias de las pólizas expedidas por la Compañía de Seguros y la Dirección Jurídica de la Secretaría de Seguridad tal como se demuestra a continuación, así:

**CUADRO 22
COMPARATIVO DE APROBACIÓN POLIZAS DIRECCION JURIDICA**

COMPANIA: SEGUROS DEL ESTADO Póliza No. 12-44-101147019				
AMPAROS	VIGENCIAS POLIZAS COMPAÑIA DE SEGUROS		VIGENCIAS POLIZAS DIRECCIÓN JURIDICA SECRETARIA	
	DESDE	HASTA	Desde	Hasta
Cumplimiento del contrato	29/11/2016	30/06/2017	29/11/2016	31/10/2017
Calidad y correcto funcionamiento de los bienes	29/11/2016	30/06/2017	29/11/2016	31/10/2017
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	29/11/2016	31/12/2019	29/11/2016	30/04/2020

Fuente: Comparativo realizado por el equipo auditor

Por lo anterior se confirma la observación a título de hallazgo administrativo el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.1.4. Hallazgo Administrativo Contrato de suministro No. 236 de 2016. No se evidenció el acto administrativo en quien se delegue la supervisión del contrato de compraventa No. 236 de 2016.

De la auditoría al contrato de compraventa No. 236 de 2016, no se evidenció el acto administrativo, memorando, por la cual se designa al supervisor del contrato quien ejercerá el control y vigilancia de la ejecución del mismo, tal como lo establece la **“Cláusula Vigésima Tercera.- Supervisión.- LA SCJ ejercerá el control y vigilancia de la ejecución del contrato a través del supervisor designado por el ordenador del gasto mediante memorando. El supervisor ejercerá su función de acuerdo con lo establecido en la Ley 1474 de 2011. Parágrafo.- Limitaciones del Supervisor.- El supervisor no estará facultado, en ningún momento, para adoptar decisiones que impliquen modificar los términos y condiciones previstos en el contrato, las cuales únicamente podrán adoptarse por los representantes legales de las partes, mediante la suscripción de modificaciones al contrato principal”**. Por lo anterior se contraviene lo establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

De igual manera no se evidenció el acta de inicio de la ejecución del contrato, no obstante a que se estableció en la **Cláusula Tercera: “Plazo de Ejecución El plazo de ejecución del contrato es hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2016, contado a partir de la aprobación de las garantías previa expedición del registro presupuestal”**. Al no elaborarse el acta de inicio para la ejecución del contrato no se podría establecer la responsabilidad civil, penal, disciplinaria y fiscal en el evento que así se requiera. El acta de inicio del contrato estatal es un documento formal y escrito, producto del encuentro entre un representante de la entidad, llamado supervisor o interventor, y el contratista seleccionado, en el cual se deja constancia del cumplimiento de todos

los requisitos establecidos en la Ley o en la reglamentación interna, que permiten la iniciación formal de actividades, registrando la fecha a partir de la cual se inicia el plazo de ejecución del contrato.

La falta de control por parte del ordenador del gasto al no haber designado un supervisor del contrato conllevaría a no vigilancia permanente de la correcta ejecución del objeto contratado con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual.

Análisis de la Respuesta: Una vez analizados los argumentos planteados y los soportes aportados por la SDSCJ se concluye que estos no desvirtúan la observación formulada en razón a que si bien es cierto se allegó un documento, se observa que el mismo no tiene consecutivo de radicación, que es el que le da el carácter de oficial al documento, vulnerando la Ley 594 de 2000 y especialmente el Acuerdo 060 de 2001 del Archivo General de la Nación, normatividad que establece los lineamientos y procedimientos que permiten a las entidades públicas, cumplir con los programas de gestión documental; por tanto la observación se ratifica como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.1.5. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria Contrato de suministro No. 236 de 2016. Rechazo injustificado de una oferta habilitada.

El contrato No. 236 de 2016 es el resultado del proceso de selección abreviada - subasta inversa *FVS-SASI-004-2016* iniciado por el Fondo de Vigilancia y Seguridad - FVS quien estructuró económica, técnica y jurídicamente el mismo. Sin embargo, fue la SDSCJ quien realizó la evaluación de las propuestas y la adjudicación del mismo.

Dentro de los estudios previos y el pliego de condiciones definitivo se estableció la modalidad de subasta inversa como la adecuada para efectuar la contratación, dada la necesidad que requería suplir, la cual correspondía a elementos de características uniformes e igualmente se establecieron las causales de rechazo de las ofertas.

Una vez vencido el término para la presentación de las propuestas, resultaron habilitados 3 proponentes, uno solo de los cuales se hizo presente el día y la hora programada para la subasta. Sin embargo, una vez verificada la oferta económica

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

del proponente presente, la SDSCJ mediante acto administrativo por medio del cual definió la subasta¹⁵, informa:

“Que el comité evaluador económico de las ofertas presentadas en el proceso de selección abreviada por subasta inversa presencial FVS-SASI-004-2016, abrió y verifica los sobres que contenían las propuestas económicas de los proponentes Comercializadora Integral BDT SAS, Filadelfo Camacho Bermúdez y Grupo Industrial INDUNIK, evidenciando inicialmente que la propuesta del Sr. Filadelfo Camacho Bermúdez propietario del establecimiento de comercio Multideportes FC, supera el presupuesto para el ítem “Bicicletas con accesorios”, así:

CAMACHO BERMUDEZ FILADELFO						
DESCRIPCION DEL BIEN	Cantidad	Vr Unitario Base	Vr IIVA	Vr Unit Total	Vr Total	% Descuento
BICICLETAS CON ACCESORIOS	200	3.541.700,00	566.672,00	4.108.372,00	821.674.400,00	4,00
BICICLETAS SIN ACCESORIOS	20	2.286.550,00	365.848,00	2.652.398,00	53.047.960,00	4,00
				PROPUESTA	874.722.360,00	

“Que el comité evaluador económico del proceso de selección abreviada por subasta inversa presencial FVS-SASI-004-2016 dentro de la audiencia evidenció que la propuesta presentada por el Sr. Filadelfo Camacho Bermúdez, propietario del establecimiento de comercio Multideportes FC, excedía el presupuesto asignado para el proceso de selección abreviada por subasta inversa presencial FVS-SASI-004-2016, incurriendo así en la causal de rechazo consignada en los literales q y r del numeral 1.12 del pliego de condiciones. En consecuencia en la misma audiencia pública le fue notificado al proponente Filadelfo Camacho Bermúdez, propietario del establecimiento de comercio Multideportes FC que su propuesta se rechazaba.”

De acuerdo a lo anterior, se transcriben los literales q y r del numeral 1.12 “CAUSALES DE RECHAZO DE LAS OFERTAS” del pliego de condiciones, así:

“q) sobrepase el presupuesto oficial estimado en el presente proceso de selección”

“r) cuando el proponente estructure y presente su oferta económica inicial sin el descuento mínimo del 4% exigido en el pliego de condiciones o presente uno por debajo de dicho porcentaje”.

Sin embargo, al revisar la oferta rechazada, se observó que el valor de ésta es de \$874.722.360,00 y el valor del presupuesto oficial es de \$874.740.800,00¹⁶ lo que deja en evidencia que la propuesta no sobrepasó el presupuesto oficial y tampoco se observó en ninguno de los apartes de los estudios previos ni de los pliegos de condiciones definitivo, que no podría ser sobrepasado el presupuesto asignado por cada uno de los ítems solicitados, de lo que se infiere que la SDSCJ rechaza la

¹⁵ Acto administrativo generado por la SDSCJ, ya que en esta etapa del proceso el FVSL inició su proceso de liquidación y el proceso fue subrogado a la SDSCJ.

¹⁶ Numeral 1.10.2 del pliego de condiciones.

oferta con base en una interpretación de los pliegos y no en una condición y criterio cierto. De hecho, los valores por ítems solo se hallan en el documento Análisis del Sector¹⁷ y no se discriminan en ningún numeral de los pliegos de condiciones.

De otro lado, informa la entidad contratante que el oferente incurre en la causal de rechazo “r”, frente a lo cual la Contraloría de Bogotá no encontró evidencia, si se tiene en cuenta que el formato diligenciado presentado por el oferente cumple con la condición exigida de ofrecer un descuento del 4% sobre su oferta, tal como es solicitado en la Nota 2: “EL PROPONENTE DEBE OFRECER UN DESCUENTO EN SU OFERTA ECONOMICA INICIAL MINIMO DEL 4%(...)” del Anexo No. 3A “PROPUESTA ECONOMICA - FORMULARIO PARA EFECTUAR CADA UNO DE LOS LANCES”, del formato para la elaboración de estudios previos, por lo que se evidenció que la oferta está estructurada correctamente.

De lo anterior se concluye que la oferta cumplió con las condiciones solicitadas en los pliegos, por lo cual la decisión de su rechazo no debió darse y, dado que era el único proponente presente en la subasta programada, ésta pudo haberse desarrollado como estaba prevista, brindándosele la oportunidad de efectuar su lance, si el oferente presente estima viable mejorar su oferta, con respecto a la presentada por la COMERCIALIZADORA INTEGRAL BDT SAS, por valor de \$813.831.176,00 la cual figuraba como la más baja hasta ese momento del evento de la subasta.

Con la decisión de la SDSCJ de rechazar la oferta sin una real justificación, se quitó la posibilidad de contratar por un menor valor al que efectivamente alcanzó, afectando los intereses de la entidad, además de vulnerarle el derecho a uno de los participantes de continuar en el proceso, aun cuando éste cumplió los requisitos exigidos, actuación que se configura como una observación administrativa con incidencia disciplinaria al transgredir el principio de transparencia, economía y selección objetiva consagrados en el artículo 24, 25 y 30 de la Ley 80 de 1993 y lo normado en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, así como los literales a) y g) del artículo 2 de Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta: Una vez evaluados los argumentos planteados por la SDSCJ, no se acepta la respuesta en razón a que se observó que la propuesta presentada por el proponente en mención no superó en su totalidad el presupuesto oficial establecido en el pliego de condiciones para esta adquisición.

Teniendo en cuenta que el fin último del Proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa es lograr que a través de los lances se adquieran los bienes a

¹⁷ Numeral II. Análisis de la Oferta

precios más favorables, para este caso, la Contraloría de Bogotá cuestionó no dar la oportunidad al proponente de hacer su lance y ofrecer un mejor valor de su propuesta, máxime cuando fue el único que se hizo presente y en los pliegos de condiciones no se contempló la evaluación de las propuestas por ítems, no obstante que uno de los ítems presentados estuviera por un mayor valor al establecido en el estudio de mercado. Así las cosas, de haber permitido que el proponente realizara sus lances, se infiere que la SDSCJ hubiera podido adquirir los bienes a un precio más favorable. Sin embargo, este Ente de Control es consciente que si una vez hechos los lances, el precio de la oferta se mantuviese superior al de la más baja hasta ese momento, no se adjudicaría el proceso a este proponente, situación que la SDSCJ no se permitió contemplar.

Afirmaciones que se concretan en el caso bajo análisis, al manifestar que dentro de los varios proponentes que se presentaron a la subasta, al único que concurrió a la audiencia de subasta inversa no se le permitió mejorar su propuesta al otorgarle la posibilidad de hacer lances para bajar el precio inicial y por tanto la afirmación que no se desarrolló en pleno la audiencia se sostiene haciendo uso de la legislación: el Decreto 1080 2015 artículo 2.2.1.2.1.2.2 procedimiento para la subasta inversa numerales 1, 4 y en especial el 6 y el 8., junto con el Decreto 734 de 2012 en sus artículos 3.2.1.1.8 y el Decreto reglamentario 2474 de 2008 en su artículo 25 literales b) y c). Por lo tanto esta observación se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, deberá ser parte del plan de mejoramiento y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia

Contrato No. 510 de 2017

3.1.6. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria en el contrato de Compraventa No. 510 de 2017. Irregularidades en la información presentada.

El Contrato de Compraventa No. 510 del 25 de abril de 2017, celebrado con INDUSTRIAS CRUZ HERMANOS S.A., por valor de \$182.262.473.70, con el objeto de “Contratar la adquisición de mobiliario con destino a las dependencias de la Subsecretaría de acceso a la justicia a través de la tienda virtual del Estado Colombiano de Colombia Compra eficiente”, con un plazo de un (1) mes, contados a partir de la suscripción del acta de inicio la cual se dio el 25 de abril de 2017, es decir su terminación era para el 25 de mayo de 2017. El plazo final de ejecución fue de 165 días calendario, los cuales terminaron el 6 de octubre de 2017, en la evaluación de este contrato se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

-En tres (3) actas de reunión del: 17, 18 y 19 de Mayo de 2017 que se encuentran a folios 146, 147 y 148 de la carpeta del contrato, se refieren al año 2016, cuando el contrato fue suscrito en la vigencia 2017.

Análisis de la Respuesta: La Secretaría acepta este punto de la observación y el mismo hará parte del informe final a radicarse.

-En el informe ejecución de la orden de compra 16574 de 2017 que se encuentra a folio 185, en el punto 3 relacionan once (11) sillas neumáticas rectoría con descansabrazos, entregadas al programa Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa, las cuales no están relacionadas en el punto 3 de otro informe de ejecución de la misma orden de compra siendo el documento diferente (folio. 199).

Análisis de la Respuesta: La Secretaría acepta este punto de la observación en el sentido de manifestar que fue un error de transcripción, situación que fue evidenciada y observada por la Contraloría, motivo por el cual este punto hará parte del informe final a radicarse.

-En oficio radicado por la empresa contratista INDUSTRIAS CRUZ HNOS S.A., a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia el 19 de mayo de 2017, certifican en el punto 4 (folio 154), que en la Sede de Chapinero ubicada en la carrera 11 No. 69-43, realizaron algunas entregas de elementos, lo mismo sucedió en el punto 5 (folio 156) Kennedy, Transversal 73 D No. 38 C 80, cuando por memorando del 28 de septiembre de 2017 (folio. 210), la Directora de Bienes para la Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia, solicitó que los elementos del mobiliario que estaban asignados para Kennedy, fueran entregados e instalados en Barrios Unidos Calle 76 No. 53-05 y varios de estos elementos ya se habían entregado en Kennedy.

Igualmente sucede con la sede 4 que son elementos para la Casa de Justicia 3 ubicada en Chapinero, pero que por solicitud de la misma Directora, estos elementos son entregados a Bosa, cuya ubicación es en la carrera 81 D No. 59 A 59 Sur (folio 213).

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta dada por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia a este punto de la observación, en el sentido que lo que observó el ente de control es la falta de planeación al momento de establecer los sitios en los cuales debería ser entregado el mobiliario adquirido, sitios que fueron modificados durante la ejecución del contrato, y que la misma Secretaría en su respuesta confirma, cabe aclarar que el plazo inicialmente establecido para la ejecución del contrato fue de treinta (30) días y el plazo final de ejecución fue hasta el 6 de octubre de 2017 que corresponde a cinco (5) meses y

once (11) días, ratificándose la falta de planeación para la adquisición de este mobiliario. Por lo tanto este punto de la observación se mantiene y formará parte del informe final a radicarse.

-Faltan vistos buenos de la Dirección de Bienes, Subsecretaría de Inversiones y Fortalecimiento y la aprobación del Secretario de Seguridad, Convivencia y Justicia, en el documento Justificación, Adición y/o prórroga Contratos/Convenios, folio 183, igualmente falta para el mismo documento la aprobación del Secretario de Seguridad a folio 211.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta dada por la Secretaría a este punto de la observación en razón a que si bien es cierto manifiestan en la misma, que estos documentos no fueron formalizados, los mismos formaban parte de los documentos soporte de la ejecución del contrato y deberían estar firmados, motivo por el cual esta observación se mantiene y formará parte del informe final a radicarse.

Lo anterior contraviene lo establecido en los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, así como los numerales 1 y 4 del artículo 26 y el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y lo normado en el numeral 1 del artículo 34 y 7 del artículo 35 del Código Único Disciplinario.

Estas inconsistencias se causaron por falta de controles y del cumplimiento de las funciones del supervisor a la contratación, al igual que por una inadecuada planeación, ocasionado por la presentación de informes y registros inexactos lo que conllevaría a impactar en forma negativa la gestión y resultados de la administración.

Análisis de la Respuesta: Una vez evaluados cada uno de los puntos cuestionados se concluyó que la presente observación se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, deberá formar parte del plan de mejoramiento a suscribirse y se le dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

Contrato No. 466 del 2017

3.1.7. Hallazgo Administrativo, contrato de prestación de servicios No. 466 de 2017. Irregularidades en la información soporte de la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 466 de 2017.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Contrato de Prestación de Servicios No. 466 del 28 de marzo 2017, celebrado con SERVINUTRIR S.A.S., por valor de \$2.800.000.000.00, con el objeto de: “Prestar el servicio de alimentación preparada bajo la modalidad de ración diaria con destino a todas las personas privadas de la libertad que se encuentran en la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá D.C.”, con un plazo de ejecución de nueve (9) meses y quince días (15) días o hasta agotar recursos, con fecha de iniciación el 29 de marzo de 2017, es decir su terminación fue el 12 de enero de 2018.

Una vez llevada a cabo la evaluación de este contrato se evidenció lo siguiente:

- El punto 9 de los Estudios Previos para contratar el servicio de alimentación preparada bajo la modalidad de ración diaria con destino a todas las personas privadas de la libertad que se encuentran en la cárcel Distrital de Varones y anexo de mujeres de Bogotá D.C., (folio 29), establece la designación de supervisión, en el clausulado del contrato que se encuentra a folios del 604 al 614, no se tuvo en cuenta este punto, sin embargo fue designada supervisión para el mismo el cual presento los informes y certificó los pagos en debida forma.

Análisis de la Respuesta: No se acepta la respuesta dada por la SDSCJ a este punto de la observación en el sentido que lo que está cuestionando este ente de control es que en los estudios previos punto 9 se estableció la designación de supervisión y en el clausulado del contrato no se tuvo en cuenta este punto, no obstante haberse cumplido con la obligación que la misma tenía en la ejecución del contrato. Por lo tanto este punto de la observación se mantiene y formará parte del informe final.

- Al hacer la evaluación de la etapa precontractual del contrato se evidenció que el proponente SERVINUTRIR SAS cumplió con los aspectos jurídicos, financieros y técnicos exigidos para la ejecución del mismo; no obstante en el contrato a folio 605, en los considerandos numeral 10 se establece que: “El informe de verificación de requisitos habilitantes fue publicado en el sistema electrónico para la contratación pública – SECOP el 21 de marzo de 2015 con el siguiente consolidado:”, presentan un cuadro en el que citan las cinco (5) ofertas que se presentaron para participar en el proceso de Selección Abreviada por Subasta Inversa Presencial, cuadro en el cual el comité evaluador presenta como resultado que quedan tres (3) proponentes habilitados: 1.- ARDIKO A&S LTDA, 2.- PROFUTURO y 3.- UNIÓN TEMPORAL DISTRISOCIAL 2017, quedando inhabilitados SERVINUTRIR S.A.S. y YEFFER PANCHE CÁRDENAS, teniendo en cuenta que SERVINUTRIR S.A.S. en los tres (3) aspectos: jurídico, financiero y técnico estuvo habilitado y en el cuadro aparece como “NO HABILITADO”. En el numeral 12 que dice: “Que verificadas las observaciones se encuentra que el informe de evaluación queda de la siguiente manera.....”, presentan cuatro (4) habilitados y uno (1) no habilitado. Posteriormente en el numeral 15 dice:

“Que en consecuencia el Comité Evaluador recomendó al ordenador del gasto adjudicar el proceso Selección Abreviada por subasta inversa SCJ-SASI-001-2017 al proponente *SERVINUTRIR S.A.S.*”.

Análisis de la Respuesta: La SDSCJ acepta este punto de la observación por lo tanto se ratifica y formara parte del informe final.

Lo anterior contraviene lo establecido en los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, ocasionado por la falta de controles al realizar los documentos soportes de la gestión de la entidad y trae como consecuencia que la información no sea confiable en la toma de decisiones.

Análisis de la Respuesta: Teniendo en cuenta la evaluación descrita anteriormente de cada uno de los puntos de la presente observación, esta se ratifica como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Contrato de suministro No. 563 de 2017.

3.1.8. Hallazgo Administrativo. Irregularidades de documentación contrato de suministro No. 563 de 2017.

Contrato de suministro No. 563 del 30 de mayo de 2017, celebrado con UNIÓN TEMPORAL NUTRIALIMENTOS, por valor de \$800.000.000.00, con el objeto de: *“Suministro de las raciones alimentarias para el personal de los organismos de seguridad que prestan sus servicios en el Distrito Capital”*, con un plazo de ocho (8) meses y/o hasta agotar recursos, con fecha de iniciación el 06 de junio de 2017 y de terminación el 5 de febrero de 2018.

Una vez evaluado este contrato se evidenció lo siguiente:

- En nueve (9) pedidos identificados con los números: 1 (folio 507), 42 (folio 608), 50 (folio 629), 47 (folios 637/638), 46 (folio 639), 45 (folio. 640), 44 (folios 641/642), no hay soportes de solicitud de refrigerios.

Análisis de la Respuesta: Para este punto de la observación la Secretaría aportó los documentos soporte de los pedidos No. 1 y 50, no obstante se mantiene para los pedidos Nos. 42, 47, 44 y 45 en razón a que no se allegaron los soportes de los pedidos solicitados, por lo tanto este punto de la observación será incluido en el informe final.

-En el oficio de U.T NUTRIALIMENTOS (folio 608), pedido 42 se solicitan 130 unidades del menú tipo 6, que tiene un valor por unidad de \$11.259, mientras que en la relación que soporta la factura (folio 597), lo están cobrando con el precio que tiene el refrigerio tipo 1, que vale \$15.675.00 cada uno, generándose una diferencia de \$4.416 por cada refrigerio, como son ciento treinta (130) refrigerios nos da una diferencia total de quinientos setenta y cuatro mil ochenta pesos (\$574.080), que sería un mayor valor cancelado al contratista.

Análisis de la Respuesta: Una vez analizados los argumentos planteados por la SDSCJ, se acepta la respuesta en lo relacionado con la incidencia fiscal y disciplinaria de la observación; en lo relacionado con la parte administrativa se mantiene ya que no se evidenció el original de los documentos aportados en la carpeta contentiva del contrato. En razón a que este contrato no ha sido liquidado y se realizó adición al mismo, será objeto de evaluación en otra actuación fiscal. Por lo tanto este punto de la observación se mantiene y formará parte del informe final.

Lo anterior contraviene lo establecido en los literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta: Una vez evaluados los dos puntos de esta observación como se expuso anteriormente la misma se ratifica como Hallazgo Administrativo y deberá ser incluida en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Derechos de Petición

Igualmente se adelantaron las acciones pertinentes con el fin de dar respuesta a dos (2) derechos de petición entregados como insumo de auditoría al equipo así:

Derecho de Petición identificado como DPC-32-2017 con número de radicado 1-2017-00418 del 11 de enero de 2017 relacionado con irregularidades presentadas en las certificaciones de inexistencia de personal de planta para contratar abogados en la Oficina de Disciplinarios de la SDSCJ incumpliendo la Directiva 007 del 23 de octubre de 2013, aún vigente que prohíbe abogados sustanciadores vinculados por prestación de servicios en las Oficinas de Disciplinarios.

Una vez realizada la evaluación de la información y contratación correspondiente, se determinó lo siguiente:

3.1.9. Observación Administrativa con Presunta Incidencia Disciplinaria Derecho de petición DPC - 32 de 2017, por indebida justificación para la celebración de los contratos de prestación de servicios 95 y 96 de 2016.

Análisis de la Respuesta: Una vez valorada la respuesta presentada por el sujeto de control, en la que se informa el cronograma del proceso llevado a cabo para la provisión de las vacantes, se observó que éste fue agotado solo hasta el mes de marzo de 2017, fecha en la cual los contratos de apoyo a la gestión ya no se encontraban en marcha, por lo que se aceptan los argumentos expuestos por la SDSCJ y se desvirtúa la observación hecha, retirando la misma del informe final de la Auditoría.

3.1.10. Resultado evaluación Derecho de Petición No. 413 de 2017

Con relación al Derecho de Petición identificado como DPC-413 de 2017 con número de radicado 1-2017-05012 del 3 de marzo de 2017 por irregularidades en la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia remitido por funcionarios de planta de la SDSCJ, se tiene lo siguiente:

Una vez analizadas las denuncias manifestadas de manera anónima mediante documento que fue objeto de traslado a éste Órgano de Control por parte del Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Desarrollo, cabe precisar la importancia de que estas sean fundamentadas con información seria y objetiva en la que pueda valorarse con el máximo detalle los motivos de modo tiempo y lugar correspondientes en que ocurrieron los hechos presuntamente irregulares.

Aunque el escrito en cuestión ciertamente carece de algunas de estas características, la Contraloría de Bogotá se permitió efectuar diversas actuaciones con el fin de determinar, de manera preliminar, la necesidad de dar traslado a otros organismos de control con competencia en otros aspectos que atañen a la función pública, teniendo en cuenta que éste Órgano de Control tiene como misión la de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado¹⁸.

De acuerdo a lo anterior, se efectuó la revisión de las hojas de vida de los servidores que conforman el comité técnico de contratación, hallándose que éstas se enmarcan dentro lo establecido en el manual de funciones de la entidad en términos de perfil profesional y experiencia requeridos para el desempeño de sus responsabilidades.

Así mismo, se verificó para cada uno de los nombres mencionados en el escrito, la situación reportada por la Procuraduría General de la Nación y por la Personería de Bogotá, hallándose que a la fecha de vinculación o contratación, ninguna de las

¹⁸ Ley 610 de 2000, Artículo 1.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

personas señaladas se encontraban incurso en causal de inhabilidad, aunque pudieron estarlo en épocas anteriores.

En cuanto a los diversas irregularidades en contratación que se informan, dada la laxitud de las denuncias y la amplitud de los temas que las cubren, la Contraloría de Bogotá ha adelantado las actuaciones contenidas en el presente informe de auditoría y también las contenidas en el Informe de Auditoría de Desempeño código 40, Plan Auditoría Distrital 2017, cuyos informes de resultados pueden ser consultados en la página web de la entidad, en el siguiente link:
<http://www.contraloriabogota.gov.co/informes-de-auditor>

4. OTROS RESULTADOS

4.1 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

Una vez radicado el Informe Preliminar a la Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia y recibida la respuesta de la Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal identificada con el número 3.1.2., **Caso 3.** Por invertir en costos de personal por debajo de lo contratado, resultado de la evaluación al Contrato de Interventoría No. 260 suscrito el 12 de diciembre de 2016, con el Consorcio Cantón 2016, con el objeto de prestar servicio de consultoría para la interventoría administrativa, financiera, técnica, contable, jurídica y ambiental para las obras requeridas en la construcción del alojamiento de tropa para los soldados de la Décima Tercera (13) Brigada, Batallón de apoyo y servicios para el combate No. 13 "Cacique Tisquesusa" del Ejército Nacional ubicado en el cantón norte de la ciudad de Bogotá D.C., por valor de \$893.297.074.20, con un plazo de ejecución de nueve (9) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio que se dio el 17 de enero de 2017. El 3 de marzo de 2017 se suscribió el Acta de suspensión del contrato de Interventoría 260 de 2016 por un (1) mes a partir de la firma de la presente acta. El 31 de marzo se suscribió el acta de reinicio del contrato a partir del 3 de abril de 2017. El 13 de octubre de 2017 se suscribió la Prórroga No. 1 al contrato de obra 251 del 13 de octubre de 2017 por un término de un (1) mes, situación que ocasionó que el de interventoría también se prorrogará por el mismo período y se adicionará por el valor de \$95.634.952, se determinó lo siguiente:

La SDSCJ allegó copia de los certificados de aportes de cinco (5) personas adicionales a las relacionadas en los informes de interventoría, de fecha, 23 de enero de 2018, todas con valores de Ingreso Base de Cotización – IBC, inferiores a los salarios estipulados en la oferta. Sin embargo, adjuntaron planillas del 25 de enero de 2018, en las que hacen la corrección del IBC para este mismo personal.

Estas correcciones efectuadas por el contratista al pago de aportes de seguridad social, en razón a que fueron derivadas de la observación presentada en el informe preliminar de la presente auditoría se constituyen en Beneficio de Control Fiscal en cuantía de \$4.946.857, resultado de la diferencia de los aportes realizados inicialmente y los corregidos, según soportes allegados.

5. ANEXOS

5.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	8	N.A	3.1.1. 3.1.2. 3.1.3. 3.1.4. 3.1.5. 3.1.6. 3.1.7. 3.1.8.
2. DISCIPLINARIOS	4	N.A	3.1.1. 3.1.2. 3.1.5. 3.1.6.
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	\$391.923.216,13	3.1.2.

N.A: No aplica.