

CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. Folios: 2. Anexos: .  
Radicación #: 2-2023-08414 Fecha: 2023-04-18 16:26 Proc #: 1514255  
Tercero: SECRETARIA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE  
Dependencia Radicadora: DIRECCIÓN SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE  
Clase Doc: 2- Salidas Tipo Doc: Oficio  
Consec: 220000-09635



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Doctora

**CATALINA VALENCIA TOBON**

Secretaria

**SECRETARÍA DE CULTURA RECREACION Y DEPORTE - SCRD**

catalina.valencia@scrd.gov.co

Carrera 8 # 9 - 83

Código Postal 111711

Bogotá, D.C

**Asunto:** Remisión Informe Final Auditoría de Cumplimiento, código 3 PAD 2023, vigencia 2022

Respetada doctora Catalina,

De manera atenta y en ejercicio de la función Pública de Control Fiscal, establecida fundamentalmente en el artículo 267 de la Constitución Política, de la Ley 42 de 1993, en armonía con el Acuerdo Distrital 658 de 2016, modificado por el Acuerdo 664 de 2017, expedido por el Concejo de Bogotá D.C., así como en el desarrollo del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2023, Vigencia 2022, Auditoría de Cumplimiento código No. 03, remito de manera virtual el informe Final.

En consecuencia de conformidad con la Resolución Reglamentaria No 001 del 24 de enero de 2023 *"Por la cual se adaptan los procedimientos del Proceso de Vigilancia y Control a la Gestión Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D. C., a la Guía de Auditoría Territorial- GAT"*, expedida por el Contralor de Bogotá D.C., dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, deberá reportar a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, el Plan de Mejoramiento que contengan las acciones y metas que se formularán por parte de la Entidad, producto del presente informe.

Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.

Cordialmente,

NATALIA CORDOBA RODRIGUEZ

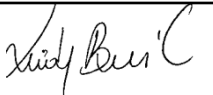

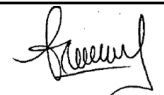
**CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. Folios: 2. Anexos: .**  
**Radicación #:** 2-2023-08414 **Fecha:** 2023-04-18 16:26 **Proc #:** 1514255  
**Tercero:** SECRETARIA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE  
**Dependencia Radicadora:** DIRECCIÓN SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE  
**Clase Doc:** 2- Salidas **Tipo Doc:** Oficio  
**Consec:** 220000-09635



**CONTRALORÍA**  
 DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

**DIRECCIÓN SECTOR CULTURA,  
 RECREACIÓN Y DEPORTE**

	PROYECTÓ		REVISÓ		APROBÓ	
Firma y Fecha		18-04-23		18-04-23		18-04-23
Nombre E-Mail Cargo	Leidy Tatiana Barón Castro <a href="mailto:lbaron@contraloriabogota.gov.co">lbaron@contraloriabogota.gov.co</a> Dirección Cultura, Recreación y Deporte		Oscar Julian Sánchez <a href="mailto:osanchez@contraloriabogota.gov.co">osanchez@contraloriabogota.gov.co</a> Dirección Cultura, Recreación y Deporte		Natalia Córdoba <a href="mailto:ncordoba@contraloriabogota.gov.co">ncordoba@contraloriabogota.gov.co</a> Dirección Cultura, Recreación y Deporte	
<p>En cumplimiento a la política cero papel y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo a lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante.</p>						

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA,  
RECREACIÓN Y DEPORTE - SCRD  
CÓDIGO AUDITORÍA No. 3  
ABRIL DE 2023**



## INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

SECRETARIA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE – SCR D

EVALUAR EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN EL CONTRATO BIBLORED Y ANEXOS

CÓDIGO DE AUDITORÍA 3

Período auditado 2021-2022

PAD 2023

DIRECCIÓN SECTORIAL CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Bogotá, D.C. abril de 2023

*JULIÁN MAURICIO RUÍZ RODRÍGUEZ*  
Contralor de Bogotá D.C.

*CARLOS ORLANDO ACUÑA RUIZ*  
Contralor Auxiliar

*NATALIA CÓRDOBA RODRÍGUEZ*  
Directora Sectorial

*ÓSCAR JULIÁN SÁNCHEZ CASAS*  
Subdirector de Fiscalización

*JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ*  
Asesor

Equipo de auditoría:

*Diego Fidel Cortés Macías*  
*Luis Néstor Toquica Cordero*  
*Claudia Patricia Benavides Ramírez*  
*Oswaldo Yesid Medina Atuesta*  
*Gloria Elizabeth Aponte Hernández*  
*Jorge Andrés Arámbula Currea*  
*Jeyson Fernando Quiroga Rodríguez*  
*Jeysson Andrés García Rozo*  
*Leidy Dayana Acosta Montenegro*

*Gerente 039-01*  
*Profesional Especializado 222-07*  
*Profesional Especializado 222-07 (E)*  
*Profesional Universitario 219-03*  
*Profesional Universitario 219-03 (E)*  
*Profesional Universitario 219-03*  
*Profesional Universitario 219-01*  
*Contratista*  
*Contratista*

**TABLA DE CONTENIDO**

CARTA DE CONCLUSIONES .....	5
CÓDIGO DE AUDITORIA 03.....	5
1. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	10
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	11
2.1.1. CONTROL DE GESTIÓN .....	11
2.1.2. FACTOR CONTROL INTERNO.....	11
2.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento en la estructuración, implementación y publicación de los procedimientos para la operación de Biblored.....	11
2.1.3. COMPONENTE GESTIÓN DE INVERSIÓN Y GASTO.....	26
2.1.3.1. Factor planes, programas y proyectos .....	26
2.1.4. FACTOR GASTO PÚBLICO .....	27
2.1.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$546.213.800, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna del contrato No. 275 de 2021.....	29
2.1.4.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por una inadecuada planeación del convenio 324 de 2021 frente a los aportes en especie dados por el asociado Bibloamigos. ....	75
2.1.4.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar o publicar extemporáneamente en el SECOP, los documentos del contrato 275 de 2021.....	84
3. OTROS.....	86
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO..	88

## CARTA DE CONCLUSIONES

### CÓDIGO DE AUDITORIA 03

Bogotá, DC.

Doctora

**CATALINA VALENCIA TOBON**

*Secretaria*

*Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte*

*Carrera 8ª #9-83*

*catalina.valencia@scrd.gov.co*

*Código Postal 111711*

Ciudad

Ref. Carta de conclusiones auditoría de cumplimiento

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de cumplimiento a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – SCRD, vigencia 2021, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, en aplicación de los cuales administró los recursos puestos a su disposición en desarrollo al cumplimiento normativos en la etapa precontractual, contractual y pos contractual al proceso SCRD-LP-005-001-2021 - Contrato 275 de 2021, cuyo objeto era “Operar la Red Distrital de bibliotecas Públicas – Biblored” adicionalmente los contratos derivados del mismo, y el proceso SCRD-RECO-005-014- 2021 - Convenio 324 de 2021 cuyo objeto era “Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de los procesos de formación, investigación, la programación artística y cultural y los proyectos editoriales, digitales e innovación y proyectos con comunidad y territorio de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá – BIBLORED”

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

### **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en los contratos y convenios objeto del presente proceso auditor, celebrados por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - SCR D, presentan deficiencias en la fase de planeación contractual y debilidades en los controles a la ejecución contractual, que implican el desconocimiento de principios de la contratación estatal, en particular los de planeación, economía, eficiencia y eficacia.

Como ya se dijo antes este proceso auditor se enfocó en la evaluación del Contrato 275 de 2021, cuyo objeto fue “Operar la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá – Biblored”, con un presupuesto asignado de \$29.959.420.338 incluidas las adiciones y el Convenio de Asociación 324 de 2021 cuyo objeto era “Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de los procesos de formación, investigación, la programación artística y cultural y los proyectos editoriales, digitales e innovación y proyectos con comunidad y territorio de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá –



BIBLORED”, con un presupuesto asignado de \$7.918.731.275 incluidas las adiciones. Procesos contractuales que fueron ejecutados durante las vigencias 2021 y 2022.

De la evaluación realizada al Contrato 275 de 2021, se configuró un Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$556.252.235, por falencias en el análisis del sector y estudio de mercado, falta de la actividad económica requerida para la suscripción del contrato, falta de sustento en la caracterización del contrato como atípico e innominado, mayores valores pagados por remuneración e IVA a cargo del operador, inconsistencias en la información reportada por la entidad al ente de control, se realizaron adiciones por 51.98%, superando lo permitido por la ley, anticipos en las adiciones, altos incrementos en el presupuesto asignado al contrato sin justificación, aplicación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a los recursos del Sistema General de Participación desconociendo que estos están exentos de dicho cobro, la SCRD coadministró con el contratista la operación de BIBLORED y por último, reconoció imprevistos sin que se hubieran causado.

Otro aspecto observado fue la publicación extemporánea en el SECOP de los documentos del contrato N° 275 de 2021, lo que conllevó a configurar un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Con respecto al Convenio de Asociación N° 324 de 2021, se configuró un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por una inadecuada planeación frente a los aportes en especie dados por el asociado, causado por la falta de coordinación de las diferentes dependencias de la Secretaría, para identificar las necesidades primordiales y que constituyen el insumo para realizar el pliego de condiciones y concretamente su oferta económica.

En el análisis realizado a la gestión fiscal interna, se evidencio que la Dirección de Lectura y Biblioteca de la SCRD, no cuenta con los procedimientos que permitan el

adecuado funcionamiento y control de BIBLORED, así mismo la mayoría de documentos pertenecientes al área, no se encuentran publicados en el link de transparencia y acceso a la información pública, por lo que se configuro un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de vigilancia y control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente contenida en la Resolución 009 de 2019, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes de que trata los artículos del 81 al 84 del Decreto Ley 403 de 2020 y procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C..




Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por de la Contraloría de Bogotá, D.C.

El anexo a la presente carta de conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la auditoría efectuada.

Atentamente,



Natalia Córdoba Rodríguez  
Directora Técnica Sectorial Cultura, Recreación y Deporte

	PROYECTÓ		APROBÓ		REVISÓ	
Firma y Fecha		18-04-2023		18-04-2023		18-04-2023
Nombre E-Mail Cargo	Diego Fidel Cortés Macías <a href="mailto:dfcortes@contraloriabogota.gov.co">dfcortes@contraloriabogota.gov.co</a> Gerente 039-01 Subdirección de Fiscalización Cultura, Recreación y Deporte		Natalia Córdoba Rodríguez <a href="mailto:ncordoba@contraloriabogota.gov.co">ncordoba@contraloriabogota.gov.co</a> Directora Técnica Sectorial Dirección Técnica Sectorial Cultura, Recreación y Deporte		Oscar Julián Sánchez Casas <a href="mailto:osanchez@contraloriabogota.gov.co">osanchez@contraloriabogota.gov.co</a> Subdirector de Fiscalización de Cultura, Recreación y Cultura	
Los arriba firmantes declaramos que el presente documento cumple con las disposiciones legales vigentes y bajo nuestra responsabilidad lo pasamos para firma. La firma escaneada/digitalizada impuesta, por la contingencia del COVID-19 es válida según la Ley 527 de 1999 y el Decreto 491 de 2021						

## 1. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Evaluar la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – SCRD, en el desarrollo de proceso SCRD-LP-005-001-2021 - Contrato 275 de 2021, cuyo objeto es “Operar la Red Distrital de bibliotecas Públicas – *Biblored*” adicionalmente los contratos derivados del mismo, y el proceso SCRD-RECO-005-014- 2021 - contrato 324 de 2021 cuyo objeto es “*Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de los procesos de formación, investigación, la programación artística y cultural y los proyectos editoriales, digitales e innovación y proyectos con comunidad y territorio de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá – BIBLORED*”. durante su periodo de ejecución, mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control fiscal, tales como: financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, evaluación del control fiscal interno y el seguimiento al plan de mejoramiento, en lo pertinente; de tal forma que permita conceptuar sobre el desempeño financiero, conceptuar sobre la gestión de la Inversión y el gasto, y la calidad y eficiencia del control fiscal interno.

En concordancia con la información contenida en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF vigente a 31 de diciembre de 2022, de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – SCRD, siguiendo los lineamientos establecidos en el memorando de asignación con número de radicación 3-2022-40165 de fecha 26 de diciembre de 2022 y revisadas las acciones correspondientes al objeto de la auditoría, se concluye que éstas se encuentran abiertas, motivo por el cual no serán objeto de seguimiento ni de evaluación.

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1.1. CONTROL DE GESTIÓN

#### 2.1.2. Factor Control Interno

##### **2.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento en la estructuración, implementación y publicación de los procedimientos para la operación de Biblored**

En el desarrollo del seguimiento al Control Fiscal Interno, el equipo auditor encontró una serie de situaciones que afectan el desarrollo del MIPG, la transparencia y el derecho al acceso de la información pública frente a la operación de Biblored. A continuación, se relacionan cada una de ellas.

- Incumplimiento en documentación y estandarización de procesos, procedimientos, manuales, protocolos e instructivos relacionados con Biblored.

La auditoría en su gestión de seguimiento realizó requerimientos sobre: la entrega del mapa de procesos, los procedimientos de Biblored y el link de consulta de éstos, en la intranet de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - SCRD. El día 16 de enero de 2023 a través de oficio No. 20231700006801, la entidad adjuntó 2 mapas de procesos: a) Versión 08 en donde se podía verificar que el proceso de Transformaciones Culturales se encontraba dentro de la esencia misional o Core de la entidad. b) Versión 09 en esta representación gráfica, no se encuentra el proceso.

Una vez revisada la información, el equipo de auditoría procedió a consultar estos en la página web en el link suministrado por SCRD, en donde no se encontraron: procesos, procedimientos, formatos, manuales e instructivos frente a la ejecución de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá – Biblored. Seguido a esta acción, se procedió a citar a los funcionarios de la Dirección de Lectura y Bibliotecas el día 14 de febrero de 2023 en las instalaciones de la Biblioteca Virgilio Barco, en la visita administrativa No. 01, con el propósito de aclarar dudas sobre la existencia de dos mapas de procesos en la información

remitida por la entidad en el oficio antes mencionado, a continuación, se presentan apartes del desarrollo de la visita:

(...) **Pregunta 1:** Al revisar la respuesta suministrada el día 16 de enero de 2023 con radicado 20231700006801, la entidad allega 2 mapas de procesos en donde la versión 8 se encuentra el proceso “Transformaciones Culturales” sin embargo en la V9 no se encuentra dicho proceso.

**Respuesta:**

El Proceso de Transformaciones Culturales que formaba parte del mapa de procesos versión 8, se transformó en el proceso de Gestión del Conocimiento en el mapa de procesos, versión 09, tal como evidencia en el objetivo del nuevo proceso, el cual dispone: (...)“Establecer acciones institucionales dirigidas a la generación, análisis y difusión de información de los campos de cultura, recreación y deporte a través del intercambio y apropiación del conocimiento para grupos de valor y la toma de decisiones de la administración distrital”. En virtud del anterior, el objetivo del proceso de Gestión de Conocimiento mantiene la esencia del proceso de Transformaciones culturales.

Por lo anterior, el mapa de procesos versión 9, es el que actualmente rige para la entidad, una vez fue aprobado en la sesión del Comité Institucional de Gestión y Desempeño del 30 de agosto de 2021, de acuerdo con el Acta No. 17, radicada bajo Orfeo No. 20211700305903. La actualización del mapa de procesos obedece al rediseño institucional enmarcado en la Resolución 340 de 2020, con base en la Guía para la Gestión por Procesos, expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG V1.

**a) Favor explicar las razones del por qué no se encuentra representado en la cadena de valor (anexar documento en donde se aprecie los ajustes del proceso o traslado a otros).**

Para la transición del mapa de procesos v.8 a la v.9 se realizaron las siguientes actividades:

La actualización del mapa de procesos se llevó a cabo mediante un ejercicio construido, concertado y validado con los directivos de las diferentes áreas funcionales y sus equipos de trabajo. Desde el mes de marzo hasta agosto de 2021 se realizaron mesas de trabajo y socializaciones con los aportes dados (aproximadamente en 30 mesas de trabajo). De manera específica, se recibió la validación por cada uno de los diferentes líderes y corresponsables de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y evaluación.

(...)

***Si bien la transición debía culminar en 2022, parte de la documentación que no se alcanzó a actualizar, se trasladó a los diferentes procesos y se continúa con la respectiva actualización.*** Negrilla fuera de texto

***¿En qué proceso se encuentran todos los procedimientos de la Dirección de Lectura y Bibliotecas, específicamente los relacionados con Biblored para la vigencia 2021?***

*La documentación de la Dirección de Lectura y Bibliotecas se encuentra en los siguientes procesos:*

- *Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas. En este proceso la Dirección de Lectura y Bibliotecas participa en la formulación de Política Pública y la implementación del plan de acción.*
- *Promoción de Agentes y Prácticas Culturales y Recreodeportivas. Participa la Dirección de Lectura y Bibliotecas en diseñar, implementar y articular los lineamientos, programas o estrategias de formación, así como evaluar los espacios de formación y acceso al servicio.*
- *Gestión del Conocimiento, en el cual la Dirección de Lectura y Bibliotecas, es corresponsable” (...).*

A continuación, se presenta un enlace al link de transparencia suministrado por la SCRD en la mencionada visita administrativa No. 01 del 14 de febrero de 2023:

- Enlace 1 link de Transparencia y acceso a la información pública SCRD:  
<https://culturarecreacionydeporte.gov.co/es/transparencia-acceso-informacion-publica/informacion-entidad/mapa-cartas-procesos>

En circular 29 del 22 de septiembre del 2021, anexa al acta de visita administrativa No. 01, en donde se expone que: (...) “Las fases se realizarán a partir de la expedición de esta circular y hasta el 30 de junio del 2022, así: i) Apropiación de la transición del mapa de procesos se realizará hasta octubre 31 de 2021, ii) Actualización de elementos del Sistema de Gestión hasta diciembre 31 exceptuando indicadores hasta febrero de 2022 y la actualización de la documentación finalizará en mayo de 2022 y iii) Implementación del mapa de proceso hasta junio 2022”. (Negrilla y Subrayado fuera de texto). (...)

Lo anteriormente expuesto, ratifica el incumplimiento en documentación y estandarización de procesos, procedimientos, manuales, protocolos e instructivos relacionados con Biblored.

➤ **Acceso a la información de procesos y procedimientos de Biblored**

Adicionalmente, el equipo auditor procedió a verificar la publicación de los procedimientos en la página oficial de la entidad, para ello se ingresó al link de Transparencia y acceso a la información pública suministrado por la SCRD, en donde no se encontraron algunos documentos para la operación y gestión de las bibliotecas, por lo que en la mencionada visita administrativa No. 01 del 14 de febrero de 2023, se continuó con las respectivas preguntas:

(...)

**c) ¿En dónde tienen publicados los formatos asociados a los procesos y procedimientos del proceso en mención?**

*Los formatos asociados a los procesos y procedimientos citados están publicados en la Intranet de la SCRD, denominada Cultunet, en el proceso Misional **Promoción de Agentes y Prácticas Culturales y Recreodeportivas**.*

**d) Favor informar la dirección electrónica o URL en donde se encuentran publicados los procesos y procedimientos de la Dirección de Lectura y Bibliotecas junto con los de Biblored. ¿Si hay 2 o más direcciones de publicación favor relacionarla (s) y explicar los motivos del por qué hay varias?**

*Cultunet link:*

***\*<https://intranet.culturarecreacionydeporte.gov.co/mipg/actualizacion-de-la-documentacion-de-los-procesos-v9/procesos-misionales/promocion-de-agentes->***

*Contiene la siguiente documentación asociada a la Dirección de Lectura y Bibliotecas:*

- *Política de Colecciones BibloRed*
- *Procedimientos: Prácticas de Formación y Fortalecimiento de servicios bibliotecarios*



- *Instructivos: Instructivo Estrategia de Sistematización y Divulgación, Instructivo guía para el descarte de material bibliográfico e Instructivo para el relacionamiento con el ciudadano en espacios bibliotecarios.*
- *Formatos: Ficha Técnica Prácticas de Formación y Ficha técnica fortalecimiento de servicios bibliotecarios. (...).*

Adicionalmente, al revisar el documento suministrado por la entidad en formato Excel, correspondiente al Listado de Control de Documentos v8 - v9, sólo se encontró de la gestión de bibliotecas, los siguientes documentos: PCR-PL-01 Política de colecciones BIBLORED y el procedimiento PCR-PR-13 Fortalecimiento de colecciones, con fechas posteriores a lo establecido en la circular antes mencionada.

Lo anterior demuestra que la entidad no dio cumplimiento al mandato legal respecto al Acceso a la información de procesos y procedimientos de Biblored.

➤ **No inclusión de documentos de Biblored a MIPG**

La SCRD tiene una serie de protocolos para la operación y gestión de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá – Biblored, que no han sido incluidos y estandarizados en el MIPG de la entidad, como los que se relacionan a continuación:

- ✓ INSTRUCTIVO PARA LA APERTURA DE NUEVOS ESPACIOS DE LECTURA.
- ✓ POLÍTICA DE MANEJO DE INVENTARIOS.
- ✓ SISTEMA DE GOBERNANZA.
- ✓ PLAN DE CONTINGENCIA – EJECUCIÓN DEL CONTRATO EN CASO DE EMERGENCIA SANITARIA: BibloRed en escenarios de contingencia, en virtud del estado de emergencia declarado por la pandemia del Coronavirus - COVID-19.

Lo anterior demuestra que no todos los documentos de Biblored, han sido incluidos al MIPG y controlados a través del Sistema Integrado de Gestión – SIG de la entidad.

➤ **Procedimientos no documentados en el SIG y MIPG por parte de la Dirección de Lectura y Bibliotecas**

Finalizada la revisión, la auditoría no encontró documentados los procedimientos, instructivos y protocolos requeridos para el funcionamiento de Biblored, a continuación, se relacionan cada uno de ellos:

- ✓ Recolección y gestión de necesidades para líneas como personal de Biblored, Mobiliario y Plantas Físicas, tecnología.
- ✓ Préstamo de espacios como auditorios o salones de Biblored.
- ✓ Administración de espacios de aprovechamiento económico.
- ✓ Préstamo de material bibliográfico.
- ✓ Acciones para recuperación de libros en préstamo.
- ✓ Actividades culturales que promocien la lectura.

Al ser consultada la intranet, no se encontraron los documentos antes mencionados. De todo lo anterior, el equipo auditor concluye que:

En primer lugar, se evidencia una desarticulación entre el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG y el Sistema Integrado de Gestión de Calidad – SIG de la SDCR, frente a la Dirección de Lectura y Bibliotecas.

En segundo lugar, la Dirección de Lectura y Bibliotecas, no cuenta con protocolos estandarizados y oficializados para la operación de Biblored, que permitan dar una línea de trabajo o carta de navegación a mediano y largo plazo.

En tercer lugar, como se mencionó anteriormente en la página Web de la SCR D, no están publicados la totalidad de documentos generados para el proceso de Gestión de Conocimiento, que involucra la operación de las Bibliotecas. Adicionalmente, se evidencia un incumplimiento en la entrega definida por la circular 29 del 22 de septiembre del 2021.

Lo anteriormente sustentado vulnera lo estipulado en:

El Decreto 1499 de 2017, capítulo 3 “*Modelo Integrado de Planeación y Gestión*” y el Manual Operativo del MIPG en la dimensión 7 con relación de las líneas de defensa 1 y 2:

**“Primera línea de defensa:** esta línea de defensa les corresponde a los servidores en sus diferentes niveles, quienes aplican las medidas de control interno en las operaciones del día a día de la entidad. Se debe precisar que cuando se trate de servidores que ostenten un cargo de responsabilidad (jefe) dentro de la estructura organizacional, se denominan controles de gerencia operativa, ya que son aplicados por líderes o responsables de proceso. Esta línea se encarga del mantenimiento efectivo de controles internos, por consiguiente, identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos.

Los aspectos clave para el Sistema de Control Interno (SCI) a tener en cuenta por parte de la 1ª Línea:

- El conocimiento y apropiación de las políticas, procedimientos, manuales, protocolos y otras herramientas que permitan tomar acciones para el autocontrol en sus puestos de trabajo.
- La identificación de riesgos y el establecimiento de controles, así como su seguimiento, acorde con el diseño de dichos controles, evitando la materialización de los riesgos.
- El seguimiento a los indicadores de gestión de los procesos e institucionales, según corresponda.
- La formulación de planes de mejoramiento, su aplicación y seguimiento para resolver los hallazgos presentados.
- La coordinación con sus equipos de trabajo, de las acciones establecidas en la planeación institucional a fin de contar con información clave para el seguimiento o autoevaluación aplicada por parte de la 2ª línea de defensa.

**Segunda línea de defensa:** esta línea de defensa está conformada por servidores que ocupan cargos del nivel directivo o asesor (media o alta gerencia), quienes realizan labores de supervisión sobre temas transversales para la entidad y rinden cuentas ante la Alta Dirección. Aquí se incluyen a los jefes de planeación, o quienes hagan sus veces; coordinadores de equipos de trabajo, coordinadores de sistemas de gestión, gerentes de riesgos (donde existan), líderes o coordinadores de contratación, financiera y de TIC, entre otros que se deberán definir acorde con la complejidad y misionalidad de cada organización. Esto le permite a la entidad hacer un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, de manera que pueda orientar y generar alertas a las personas que hacen parte de la 1ª línea de defensa, así

como a la Alta Dirección (Línea Estratégica) Esta línea se asegura de que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª línea de defensa sean apropiados y funcionen correctamente, además, se encarga de supervisar la eficacia e implementación de las prácticas de gestión de riesgo, ejercicio que implicará la implementación de actividades de control específicas que permitan adelantar estos procesos de seguimiento y verificación con un enfoque basado en riesgos.(...)

Los aspectos clave para el Sistema de Control Interno (SCI) a tener en cuenta por parte de la 2ª Línea son:

- Aseguramiento de que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª Línea de Defensa sean apropiados y funcionen correctamente, supervisan la implementación de prácticas de gestión de riesgo eficaces.
- Consolidación y análisis de información sobre temas claves para la entidad, base para la toma de decisiones y de las acciones preventivas necesarias para evitar materializaciones de riesgos.
- Asesoría a la 1ª línea de defensa en temas clave para el Sistema de Control Interno: i) riesgos y controles; ii) planes de mejoramiento; iii) indicadores de gestión; iv) procesos y procedimientos. (Subrayado fuera de texto)
- Establecimiento de los mecanismos para la autoevaluación requerida (auditoría interna a sistemas de gestión, seguimientos a través de herramientas objetivas, informes con información de contraste que genere acciones para la mejora)”.

La Ley 1712 de 2014 en sus artículos 3 y 7:

*“ARTÍCULO 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:*

*(...)Principio de transparencia: Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley,*

*excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley*

*Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad. (Subrayado fuera del texto)*

*ARTÍCULO 7. Disponibilidad de la Información. En virtud de los principios señalados, deberá estar a disposición del público la información a la que hace referencia la presente ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, estos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten”.*

El Decreto 340 de 2020, artículo 22, literales a, c, d, e, f y j, se detallan las funciones de la Dirección de Lectura y Bibliotecas.

El Proceso de Direccionamiento Estratégico en su documento “DES-MN-01 Manual de Elaboración y Control de Documentos del Sistema de Gestión de la SCRD - V.1” con fecha 08/10/2021 dice que:

#### **“5.1.2 Estructura de la documentación por niveles**

*(...) A continuación, se presenta la descripción de la estructura documental basada en gestión de procesos:*

*Nivel 0 Mapa de procesos*

*Nivel 1 y 2 Caracterización de procesos*

*Nivel 3 Procesos ((Interacción de procedimientos)*

*Nivel 4 y 5 Procedimientos*

**Adicional a los niveles se cuenta con elementos del Sistema de Gestión -MIPG**

*Muestran toda la información complementaria de los procesos que permiten su gestión denominados elementos, tales como: políticas del MIPG, planes institucionales, riesgos, indicadores de gestión, normatividad, acciones correctivas y de mejora, gestión del Conocimiento y racionalización de trámites.*

**(...) 5.4 CONTROL DE DOCUMENTOS DE ORIGEN EXTERNO ASOCIADOS A LOS PROCESOS:**

*Para llevar a cabo el control de los documentos de origen externo asociados a los procesos, los responsables de procesos reportarán a la Oficina Asesora de Planeación la relación de estos documentos, a través del formato “Solicitud de elaboración, actualización o eliminación de documentos”, y cada vez que la entidad u organización dueña de este lo actualice, debe ser notificado como lo indica el “procedimiento Control de Documentos”.*

Lo anteriormente descrito, presenta una infracción de los artículos 27 y 34 de la Ley 734 de 2002, que corresponden a los artículos 27 y 38 de la Ley 1952 de 2019, actualmente vigente.

Se concluye que hay falta de control y seguimiento por parte de la Dirección de Lectura y Bibliotecas de la SCRD, debido a que no han definido un modelo de operación claro basado en procesos de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá – BIBLORED, teniendo en cuenta que la operación de éstas son actividades misionales de la SCRD, deberían estar establecidas dando cumplimiento a la normatividad.

Por lo que no tiene justificación la argumentación dada en el oficio con número de radicado 20238000042981 con fecha 16 del 14-03-2023, cuando expresa qué: *“Los documentos de trabajo relacionados en el anexo fueron generados por el Consorcio Biblored Cinde Proyectamos cumpliendo con el direccionamiento y los lineamientos de la SCRD-DLB anexos a los pliegos de condiciones, en el marco del contrato de operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas -BibloRed No. 275 de 2021, los cuales se encuentran disponibles para su consulta en el repositorio documental de la Red destinado para tal fin en el expediente contractual. En consecuencia, dichos documentos obedecen al contrato suscrito y no forman parte del Modelo integrado de planeación y gestión MIPG de la SCRD. Es importante precisar que la operación del*

*programa BiblioRed se realiza a través de un contrato innominado el cual implica per-se autonomía en la operación en tanto que todos los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento y la prestación del servicio público son responsabilidad del contratista. En este sentido, el operador tiene la obligación y autonomía de definir los instrumentos de trabajo específicos para el desarrollo de la operación”.*

El equipo auditor logró establecer que lo afirmado en precedencia con respecto “A la autonomía en la operación” por parte del contratista, como sustento para la no implementación del modelo operativo basado en procesos, carece de veracidad toda vez que fue evidente en el proceso auditor que la SCRD coordina y controla, es decir coadministra todas y cada una de las actividades de la operación.

Lo anterior, genera informalidad e incertidumbre en el modelo operativo de Biblored, por no estar estandarizados en su totalidad sus procedimientos y dentro del marco del SIG y MIPG de la entidad, presentando falencias en el sistema de control de riesgos, generación de reprocesos de documentos y establecimiento de barreras de acceso a la información, al no disponer de la totalidad de la documentación en los links de transparencia para la ciudadanía, funcionarios y entes de control.

Lo descrito conlleva a establecer una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento en la estructuración, implementación y publicación de los procedimientos para la operación de Biblored.

### **Análisis de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta enviada mediante oficio No. N° 1-2023-08120 con fecha 10 de abril de 2023, la SCRD afirma frente al punto “2.1.2.1.

*Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento en la estructuración, implementación y publicación de los procedimientos para la operación de Biblored” respondió BiblioRed es un programa permanente de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.*

1. *BibloRed está inmerso dentro de los ejes a través de los cuales se materializa la planeación institucional, y encuentra respaldo presupuestal a través de la ejecución de uno de los trece*



- (13) proyectos de inversión de la Secretaría, identificado con el N°. 7880, denominado Fortalecimiento de la inclusión a la cultura escrita de todos los habitantes de Bogotá.
2. Al ser BiblioRed uno de los programas de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, no le corresponde legalmente a esta entidad definir un modelo de operación basado en procesos que sea específico y limitado a la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá – BIBLORED, como lo sugirió el equipo auditor.
  3. Conforme a la normatividad legal en el ámbito de las competencias y de la contratación estatal, a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte no le corresponde estandarizar procedimientos de terceros -contratistas- para la ejecución de sus contratos dentro del marco del SIG y MIPG.
  4. Las funciones específicas que ostenta por vía legal y reglamentaria la Dirección de Lectura y Bibliotecas, corresponden a la labor de DIRECCIÓN, EVALUACIÓN, CONCERTACIÓN DE ACCIONES Y COORDINACIÓN, es por ello que, la Dirección de Lectura y Bibliotecas sólo da cuenta de la documentación de su accionar en el marco de las competencias precisas que le corresponden, y esta se encuentra debidamente registrada, aprobada y publicada siguiendo los lineamientos para la gestión documental del MIPG.
  5. No existe incumplimiento en la documentación y estandarización de los procesos, procedimientos, manuales, protocolos e instructivos relacionados con BiblioRed, sus funciones y su naturaleza de proyecto parte de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
  6. No existe falta de control y seguimiento por parte de la Dirección de Lectura y Bibliotecas y no es cierto que no exista un modelo de operación claro, toda vez que el marco de competencias de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte frente a BiblioRed, se encuentra inmerso en la planeación estratégica y el modelo de operación de esta entidad.
  7. Según lo pactado en la Cláusula Séptima del No. 275 de 2021, el contratista se obliga a desarrollar el objeto contractual con plena autonomía técnica y administrativa. En virtud de dicho acuerdo contractual, es una obligación del contratista la definición de los mecanismos, protocolos y procedimientos que dentro de su organización aplicará para el desarrollo y ejecución de las actividades que estén orientadas al cumplimiento del objeto del contrato de operación.
  8. No está demostrado ni existe evidencia de presuntas falencias en el sistema de control de riesgos, reprocesos de documentos y barreras de acceso a la información, por lo que las conclusiones del equipo auditor sobre este aspecto son infundadas.



9. *Los documentos de trabajo que genere el contratista de turno, siguiendo las orientaciones de los pliegos de condiciones, en el marco del contrato de operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas, no forman ni deben formar parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. La operación del programa BiblioRed se realiza a través de un contrato en el que se pactó la autonomía técnica y administrativa en la operación para el cumplimiento del objeto contractual.*

### **Análisis de la respuesta sobre los puntos 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10:**

Es importante recalcar que el decreto 1499 de 2017, capítulo 3 “Modelo Integrado de Planeación y Gestión” y el Manual Operativo del MIPG en la dimensión 7 con relación de las líneas de defensa 1 la cual corresponde a los dueños de procesos y áreas dice que “Los aspectos clave para el Sistema de Control Interno (SCI) a tener en cuenta por parte de la 1ª Línea:

*“El conocimiento y apropiación de las políticas, procedimientos, manuales, protocolos y otras herramientas que permitan tomar acciones para el autocontrol en sus puestos de trabajo”.*

De acuerdo con la ley 87 DE 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones” en su artículo 4 establece:

*“ARTÍCULO 4. Elementos para el Sistema de Control Interno. Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:*

*(...) b. Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;*

*c. Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes;”*

La entidad en su argumentación dice que “Conviene tener en cuenta que a los servidores públicos les está prohibido extralimitarse en el ejercicio de sus funciones y ante esa previsión debe atenderse lo dispuesto por el Decreto 340 de 2022 en el que se le asignan a la Dirección de Lectura y Bibliotecas de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte”. Hay que tener en cuenta que si bien la entidad se escuda que no es responsabilidad de definir procedimientos ni controles de la Dirección de Lectura y Bibliotecas, la normatividad deja claro que es un deber de cada

entidad disponer de un sistema de operación basado en procesos y con más razón en procesos misionales como es en este caso y no es una extralimitación sino por el contrario una obligación.

No tiene presentación para la Contraloría de Bogotá que la SCRD se escude en los argumentos *“Según lo pactado en la Cláusula Séptima del No. 275 de 2021, el contratista se obliga a desarrollar el objeto contractual con plena autonomía técnica y administrativa. En virtud de dicho acuerdo contractual, es una obligación del contratista la definición de los mecanismos, protocolos y procedimientos que dentro de su organización aplicará para el desarrollo y ejecución de las actividades que estén orientadas al cumplimiento del objeto del contrato de operación”*, dejando toda responsabilidad a un tercero cuando dicha obligación está trazada en el área tal como lo expresa el Decreto 340 del 30 de diciembre de 2020, el decreto 1499 de 2017, capítulo 3 “Modelo Integrado de Planeación y Gestión”, el Manual Operativo del MIPG y la ley 87 DE 1993.

De acuerdo con lo anterior los motivos expuestos por la SCRD no son suficientes para desvirtuar la observación y por tal motivo se ratifica.

Por otro lado, en la respuesta la SCRD manifiesta que no hay vulneración ni incumplimiento a alguna normatividad, tal como lo expresa en los siguientes puntos:

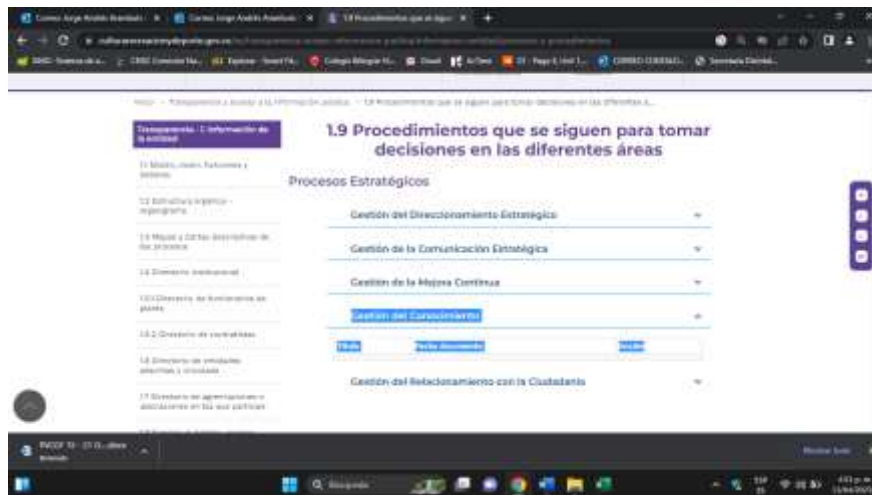
#### **Análisis sobre los puntos 6, 7 y 9:**

En primer lugar es importante recordar los lineamientos definidos por la misma SCRD a través de su circular No. 29 del 22 de septiembre del 2021, en donde se expone que: (...) *“Las fases se realizarán a partir de la expedición de esta circular y hasta el 30 de junio del 2022, así: i) Apropiación de la transición del mapa de procesos se realizará hasta octubre 31 de 2021, ii) Actualización de elementos del Sistema de Gestión hasta diciembre 31 exceptuando indicadores hasta febrero de 2022 y la actualización de la documentación finalizará en mayo de 2022 y iii) Implementación del mapa de proceso hasta junio 2022”. (Subrayado fuera de texto). Así mismo, como está descrito en la argumentación de la observación, la misma entidad en la respuesta del día 16 de enero de 2023 con radicado 20231700006801 contestó que *“Si bien la transición debía culminar en 2022, parte de la documentación que no se alcanzó a actualizar, se trasladó a los diferentes procesos y se continúa con la respectiva actualización”*.*

De acuerdo con lo anterior, hay un evidente incumplimiento debido a que en el Mapa de Procesos de la entidad no está representada en la estructura misional de la cadena de valor y la documentación levantada por el área se encuentra dispersa en otros procesos. Así mismo, el área incumplió los tiempos definidos por la misma entidad para la documentación y publicación, que a la fecha no han dado cumplimiento.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que en los días 10 y 11 de abril de 2023 se volvió a ingresar al link de Transparencia y acceso a la información pública específicamente en las secciones “1.9 Procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas” y “1.3 Mapas y Cartas descriptivas de los procesos” de la SCRD para verificar que los documentos mencionados pertenecientes a la Dirección de Lectura y Bibliotecas, y específicamente al proceso de Gestión de Conocimiento se encontraran publicados, evidenciando que dichos documentos a la fecha no están disponibles para consulta.

Imagen No. 1 Publicación procesos link de transparencia



Fuente: Link de Transparencia y acceso a la información pública

En la imagen No. 1 se evidencia que la información no está publicada en el link de transparencia.

Razón por la cual, existe una vulneración a la Ley 1712 de 2014, en donde la SCR D, no pone a disposición la información requerida por la ciudadanía para consulta de trámites y procedimientos.

De acuerdo con lo anterior, se reitera y se mantiene la observación por lo cual se configura en Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento en la estructuración, implementación y publicación de los procedimientos para la operación de Biblored.

### 2.1.3. COMPONENTE GESTIÓN DE INVERSIÓN Y GASTO

#### 2.1.3.1. Factor planes, programas y proyectos

En cumplimiento del Plan de Desarrollo *“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”*, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - SCR D, suscribió el contrato 275 de 2021 y el Convenio de Asociación 324 de 2021, en el marco de la meta 1 *“Creación de 1 Sistema Distrital de Bibliotecas y espacios no convencionales de lectura que fortalezca y articule las bibliotecas públicas, escolares, comunitarias, universitarias, especializada, y otros espacios de circulación del libro en la ciudad”* del proyecto de inversión 7880 *“Fortalecimiento de la inclusión a la Cultura Escrita de todos los habitantes de Bogotá”*.

Al revisar el aplicativo SIVICOF, en el formulario CB-0103 *“EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIONES”*, se encontró que la SCR D, reportó con corte a 31/12/21 para el proyecto de inversión, una apropiación disponible de \$35.905.280.000, de los cuales contó con un total de compromisos acumulados por \$35.899.392.482, equivalentes al 99.98% de ejecución presupuestal. Y con corte a 31/12/22 el proyecto tuvo una apropiación disponible de \$40.885.321.538, de los cuales contó con un total de compromisos acumulados por \$40.881.425.768, equivalentes al 99.99% de ejecución presupuestal.

De igual manera, respecto al Plan de Acción 2020-2024 *“Componente de Inversión por entidad con corte a 31/12/2021”* se observó que, para dicho proyecto de inversión y meta, la SCR D reportó un tipo de anualización constante con una magnitud 1, ejecutada al 100% y recursos por \$34.732.421.732, ejecutados al 100%. Y en el Plan de Acción 2020-2024

“Componente de Inversión por entidad con corte a 31/12/2022”, se encontró una magnitud 1, ejecutada al 100% y recursos por \$41.964.407.184, ejecutados al 99.99%.

Así mismo de la revisión al SECOP II, se observó que mediante la Resolución No. 167 del 09 de marzo de 2021, la SCRD ordenó la apertura del proceso de Licitación Pública No. SCRD-LP-005-001-2021, cuyo objeto fue: “Operar LA RED DISTRICTAL DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS - BIBLORED-”, el cual fue adjudicado al CONSORCIO BIBLORED CINDE PROYECTAMOS, conformado por la FUNDACIÓN CENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO – CINDE y PROYECTAMOS COLOMBIA SAS.

Y con Resolución No. 351 de 24 de mayo de 2021, la SCRD ordenó la apertura del proceso competitivo No. SCRD-RECO-005-014-2021 - Invitación a Entidades sin ánimo de lucro para celebrar un Convenio de Asociación en el Marco del Decreto 092 de 2017 cuyo objeto fue: “Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de los procesos de formación, investigación, la programación artística y cultural y los proyectos editoriales, digitales e innovación y proyectos con comunidad y territorio de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá - BIBLORED”, el cual fue adjudicado a la entidad sin ánimo de lucro ESAL - ASOCIACION DE AMIGOS DE LAS BIBLIOTECAS, LA CULTURA Y LA EDUCACION BIBLOAMIGOS.

#### 2.1.4. Factor Gasto Público

##### ➤ **Contrato de Servicios No. 275 de 2021**

Cuadro No.1 Información general Contrato de Servicios No. 275 de 2021

CONTRATO	275 del 21 de abril de 2021
CONTRATISTA	CONSORCIO BIBLORED CINDE PROYECTAMOS
MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	SCRD-LP-005-001-2021 (RESOLUCIÓN No. 167 del 09 de marzo de 2021)
OBJETO	<b>Objeto:</b> Operar La Red Distrital De Bibliotecas Públicas de Bogotá –BibloRed- <b>Alcance del Objeto:</b> Garantizar la operación necesaria para el funcionamiento y ejecución de procesos del programa BibloRed, cuyos lineamientos y políticas son dirigidos por LA SECRETARÍA, de conformidad con el Decreto Distrital 340 de 2020. Para esta actividad el proponente deberá considerar los siguientes procesos, líneas de acción y estrategias que integran la operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá: (*)
VALOR	Inicial: \$18.420.590.182 Adición 1: \$388.500.596 el 30 de diciembre de 2021 recursos disponibles acumulados en las diferentes líneas de la estructura de costos para dar continuidad al servicio en enero del 1 al 14, por valor de \$395.324.227 Adición 2 \$9.703.954.637 el 13 de enero de 2022 Reinversión de ingresos por aprovechamiento económico y servicios bibliotecarios \$446.374.923 <b>Total: \$29.959.420.338</b>
REMUNERACION	5,84% antes de IVA
PLAZO DE EJECUCIÓN	doce (12) meses 25 días
FECHA DE INICIO	21 de abril de 2021
FECHA TERMINACIÓN	Inicial: hasta 30 de diciembre de 2021 Prórroga 1: hasta 14-01-2022 Prórroga 2: hasta 15-05-2022
SUPERVISIÓN	Director de Lectura y Bibliotecas
ESTADO	Terminado

Fuente: expediente contractual - Elaboró: equipo auditor

En el cuadro No.1 se puede observar toda la información general del contrato de Servicios No. 275 de 2021 como: Numero de contrato, Contratista, Modalidad de contratación, objeto, valor, remuneración, plazo de ejecución, fecha de inicio, fecha de terminación, supervisión y estado.

Contrato 275 de 2021, iniciado el 21 de abril de 2021 y terminado el 25 de mayo de 2022, por valor de \$28.513.045.415 cuyo objeto es “Operar la Red Distrital de bibliotecas

*Públicas – Biblored*” operado por el Consorcio Biblored Cinde-Proyectamos. Para el desarrollo de la auditoría, se realizó seguimiento, revisión y verificación de cumplimiento de los contratos objeto de estudio, revisando las líneas de inversión de cada uno de los componentes vinculados en los contratos, en razón a estados financieros, compras, ejecución presupuestal y contratos derivados, a continuación, se relacionan las líneas revisadas:

- ✓ Servicio de Vigilancia con 3 contratos,
- ✓ Plantas Físicas y Mobiliario con 67 contratos,
- ✓ Colecciones con 172 contratos,
- ✓ Gestión TIC con 59 contratos,
- ✓ Aseo y Cafetería con 10 contratos,
- ✓ Gastos Generales con 18 contratos,
- ✓ Comunicaciones y Divulgación con 37 contratos,
- ✓ Talento Humano Gasto de Personal con 15 contratos.

Del presente contrato se pudo establecer que:

**2.1.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$546.213.800, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna del contrato No. 275 de 2021.**

1. En el análisis del sector y estudio de mercado, la SCR D se centró en las entidades sin ánimo de lucro – ESAL y en el histórico de contratación realizada por esta, a través de las ESAL, para la operación de BIBLORED. Por lo tanto, el análisis se enfocó a las ESAL, tal como se describe en el documento correspondiente: “El objetivo del presente estudio es realizar un análisis de la oferta y demanda del sector de Entidades sin Ánimo de Lucro, teniendo en cuenta que los contratistas de los procesos de contratación que ha llevado a cabo la Secretaría en los últimos ocho (8) años, han sido entidades con esta naturaleza (ESAL)” (Subrayado fuera de texto)



Como es bien sabido, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro – ESAL– está dirigida primordialmente a impulsar programas y actividades de interés público, tales como promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio real y directo lo reciben, en últimas, los terceros beneficiarios de este tipo de acciones de fomento.

A pesar de esto, la SCRD llevó a cabo un proceso licitatorio abierto para contratar la operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá - BIBLORED, en el cual tanto ESAL como empresas privadas podían participar. Sin embargo, el análisis del sector y estudio de mercado se enfocó únicamente en las ESAL, situación desafortunada, toda vez que en un proceso licitatorio, en cumplimiento de los principios de la contratación estatal, de selección objetiva y pluralidad de oferentes, el análisis y estudio antes mencionado debería incluir de manera general a empresas de cualquier naturaleza.

La SCRD seleccionó al contratista basándose en la oferta más favorable en términos de remuneración, debido a que la entidad, asumía todos los costos operativos de Biblored. Por tanto, el factor determinante para la selección del contratista fue la oferta más económica. Esta situación resulta relevante en el proceso contractual en cuestión.

Para que los procesos licitatorios sean justos y transparentes, es esencial que se basen en criterios objetivos y relevantes para el proyecto en cuestión.

Además, es importante destacar que realizar un análisis del sector y estudio de mercado adecuado y riguroso ofrece la posibilidad de abarcar todas las variables externas que dependen de los entornos económicos, legales, socio-culturales, técnicos y tecnológicos del mercado. También permite determinar la muestra de posibles proveedores que pueden suministrar el bien o servicio y, por ende, identificar previamente a aquellos que pueden responder al estudio entre todo el público objetivo



existente.

2. Por otro lado, se revisó lo correspondiente a las actividades contenidas en los Certificados de Existencia y Representación Legal de los consorciados del CONSORCIO BIBLORED CINDE PROYECTAMOS, frente a las Actividades Económicas CIU Dian, como se muestra a continuación:

Cuadro No.2 Actividades Económicas CIU DIAN  
CONSORCIO BIBLORED CINDE PROYECTAMOS

PROYECTAMOS COLOMBIA SAS		
Actividad	CÓDIGO CIU	ACTIVIDADES CONTENIDAS DIAN
Principal	7020: Consultoría de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La prestación de asesoría, orientación y asistencia operacional a empresas y otras organizaciones sobre cuestiones de gestión, como la planificación estratégica y organizacional, la gestión estratégica de productos y servicios de diseño, y la gestión de innovación; temas de decisión de carácter financiero; objetivos y políticas de comercialización; planificación de la producción y de los controles; políticas, prácticas y planificación de recursos humanos.</li> <li>➤ Los servicios que se prestan pueden abarcar asesoramiento, orientación y asistencia operativa a las empresas y a la administración pública en materia de: – Las relaciones públicas y comunicaciones. – Las actividades de lobby. – El diseño de métodos o procedimientos contables, programas de contabilidad de costos, procedimientos de control presupuestario. -La prestación de asesoramiento y ayuda a las empresas y las entidades públicas en materia de planificación, organización, dirección y control, información administrativa, etcétera.</li> <li>➤ Las zonas francas, es decir, las unidades económicas que se dedican a la promoción, creación, desarrollo y administración del proceso de industrialización de bienes y la prestación de servicios destinados prioritariamente a los mercados externos.</li> </ul>
Secundaria	7320: Estudios de Mercado y Realización de Encuestas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Los estudios sobre posibilidades de comercialización, aceptación y el grado de conocimiento de los productos y hábitos de compra de los consumidores, con el fin de promover las ventas y desarrollar nuevos productos, incluyendo el análisis estadístico de los resultados.</li> <li>➤ Las encuestas de opinión pública, acerca de temas políticos, económicos y sociales y el análisis estadístico de los resultados de estas encuestas</li> </ul>
Otras	6202: Consultoría Informática y actividades de Administración de	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La planificación y el diseño de los sistemas informáticos que integran el equipo (hardware), programas informáticos (software) y tecnologías de las comunicaciones (incluye redes de área local [LAN], red de área extensa [WAN], entre otras).</li> </ul>

	Instalaciones Informáticas	<p>Las unidades clasificadas en esta clase pueden proporcionar los componentes de soporte físico y lógico (como pueden ser el hardware y software) como parte de sus servicios integrados o estos componentes pueden ser proporcionados por terceras partes o vendedores. En muchos casos las unidades clasificadas en esta clase suelen instalar el sistema, capacitar y apoyar a los usuarios del sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Los servicios de gerencia y operación en sitio, de sistemas informáticos y/o instalaciones informáticas de procesamiento de datos de los clientes, así como también servicios de soporte relacionados.</li> <li>➤ Los servicios de consultoría en el diseño de sistemas de administración de información y en equipos de informática.</li> <li>➤ Los servicios de consultoría para sistemas de ingeniería y fabricación asistida por computador.</li> <li>➤ El servicio de análisis de requerimientos para la instalación de equipos informáticos.</li> </ul>
	7490: Profesional, científicas y técnicas N.C.P	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Las actividades de traducción e interpretación.</li> <li>➤ Las actividades de corretaje empresarial, a saber: la gestión de la compra o venta de pequeñas y medianas empresas, incluidas prácticas profesionales, pero sin incluir las actividades de agentes y valuadores de finca raíz.</li> <li>➤ Las actividades de intermediación en materia de patentes (gestión de la compra y venta de patentes).</li> <li>➤ Las actividades de valuación distintas de las relacionadas con bienes raíces y seguros (antigüedades, joyas, etcétera).</li> <li>➤ La auditoría de efectos e información sobre fletes.</li> <li>➤ Las actividades de pronóstico meteorológico.</li> <li>➤ La consultoría de seguridad.</li> <li>➤ La consultoría de agronomía.</li> <li>➤ La consultoría ambiental.</li> <li>➤ Otros tipos de consultoría técnica.</li> <li>➤ Las actividades de consultoría distintas de las de arquitectura, ingeniería y gestión.</li> <li>➤ Las actividades de asesoramiento.</li> <li>➤ Las actividades realizadas por agencias en nombre de particulares para obtener contratos de actuación en películas, obras de teatro y otros espectáculos culturales y deportivos, y para ofertar libros, guiones, obras de arte, fotografías, etc., a editores, productores, etcétera.</li> </ul>
<b>FUNDACION CENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACION Y DESARROLLO HUMANO - CINDE</b>		
<i>Actividad</i>	<i>CÓDIGO CIIU</i>	<i>ACTIVIDADES CONTENIDAS DIAN</i>
Principal	M7220: Investigaciones y desarrollo experimental en el campo de las ciencias sociales y las humanidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La investigación y el desarrollo experimental en ciencias sociales (derecho, economía, trabajo social, psicología y sociología, entre otras).</li> <li>➤ La investigación y el desarrollo experimental en humanidades (lingüística, idiomas, arte, antropología, geografía e historia, entre otras).</li> <li>➤ La investigación y el desarrollo interdisciplinario, principalmente en ciencias sociales y humanidades.</li> </ul>

Secundaria	P8560: Apoyo a la educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La consultoría educativa.</li> <li>➤ Los servicios de orientación o asesoramiento educativo.</li> <li>➤ Los servicios de auditoría de metodologías de evaluación.</li> <li>➤ Los servicios de auditoría educativa.</li> <li>➤ Los servicios de pruebas (exámenes) educativas.</li> <li>➤ La organización de programas de intercambio de estudiantes.</li> </ul>
Otras	S9499: Otras asociaciones N.C.P.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Las actividades de asociaciones que no están directamente afiliadas a un partido político, que promueven una causa o temática pública mediante campañas de educación al público, influencia política, recaudación de fondos, entre otros. – Iniciativa de los ciudadanos y movimientos de protesta. – Movimientos ambientales y ecológicos. – Asociaciones de apoyo a servicios comunitarios y educativos n.c.p. – Asociaciones para la protección y el mejoramiento de grupos especiales, por ejemplo, grupos étnicos y grupos minoritarios. – Asociaciones con fines patrióticos, incluyendo asociaciones de veteranos de guerra.</li> <li>➤ Las asociaciones de consumidores.</li> <li>➤ Las asociaciones de automovilistas.</li> <li>➤ Las asociaciones que facilitan el contacto entre personas con intereses similares, tales como los clubes rotarios, clubes leones y logias masónicas, entre otros.</li> <li>➤ Las asociaciones de jóvenes, clubes y asociaciones fraternales de estudiantes, entre otros.</li> <li>➤ Los clubes sociales, aun aquellos que combinan la parte social y la práctica deportiva.</li> <li>➤ Las actividades de servicios para la caza ordinaria mediante trampas.</li> <li>➤ Las asociaciones que promueven actividades culturales o recreativas, o reúnen a personas que comparten una afición (diferente a deportes o juegos), como clubes de poesía, literarios o de libros, clubes de historia, clubes de jardinería, clubes de cine y fotografía, clubes de música y arte, clubes de artesanía y de coleccionistas, entre otros.</li> </ul>
	P8511: Educación de la primera infancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La Educación de la primera infancia.</li> </ul>

Fuente: Certificados de Existencia y Representación Legal de los dos consorciados y Código CIU Actividades Económicas DIAN.

En el cuadro No.2 se puede observar los códigos CIU tanto de PROYECTAMOS COLOMBIA SAS como FUNDACION CENTRO INTERNACIONAL DE EDUCACION Y DESARROLLO HUMANO – CINDE.

Tras analizar la información presentada en el cuadro anterior, se puede apreciar que

son escasas las actividades que contribuirían al desarrollo de las operaciones de Biblored. En cambio, resulta evidente que la actividad económica principal para el funcionamiento de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá - Biblored, es la Actividad Económica CIIU9101: Actividades de bibliotecas y archivos.

Dicha actividad económica abarca las tareas de documentación e información realizadas por bibliotecas de todo tipo, salas de lectura, audio y proyección, así como también los archivos públicos que están abiertos al público en general o a usuarios especiales, como: estudiantes, científicos, empleados o funcionarios de la organización a la que pertenece la biblioteca. Asimismo, también se incluye la gestión de los archivos de la administración pública.

Es decir, se adjudicó el contrato a un consorcio que, dentro de sus actividades económicas registradas en los Certificados de Existencia y Representación Legal de la Cámara de Comercio, no cuentan con la actividad específica para la administración de bibliotecas.

3. De igual manera, la entidad caracterizó este contrato como atípico o innominado, en cuya justificación presentada en el documento *“Análisis del Sector y Estudio de Mercado”*, describe tres sentencias de las cuales se pudo evidenciar que poco o nada tienen que ver con el objeto del contrato que nos ocupa.

La primera sentencia descrita *“Sentencia del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Dr. Oswaldo Abello Noguera, marzo 22 de 1984”*, tiene que ver con el desarrollo de contratos atípicos en el derecho privado, y el texto descrito en el documento en mención, no se encuentra en la jurisprudencia expuesta.

La segunda sentencia *“Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Dr. Carlos I. Jaramillo, diciembre 13 de 2002”*, se refiere a la obligación de hacer suscribir escritura pública, pago de los perjuicios moratorios reclamados y las costas correspondientes y competencia entre los jueces para dirimir el conflicto. Al igual que el anterior, el texto plasmado en el mencionado documento no se encontró.

Es de manifestar, que en estas dos sentencias la entidad no coloca el número a que corresponden, lo que le resta seriedad a su argumentación.

Por último, en la *“Sentencia del treinta (30) de abril del dos mil ocho (2008). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Radicado No 1881”*, se refiere al pago de rendimientos financieros en convenios y/o contratos interadministrativos, puntualmente con relación a FONADE. Al igual que los dos anteriores, no se encontró el texto descrito por la entidad.

Cabe aclarar que el ente de control no ignora la existencia de los contratos catalogados como atípicos e innominados. Sin embargo, es fundamental que la entidad justifique y demuestre adecuadamente por qué el contrato 275 de 2021 entra en esta categoría, en lugar de simplemente calificarlo de esta manera sin ningún sustento.

Si bien es cierto, la SCR D nunca justificó por qué utilizó la figura de contrato atípico o innominado, no es de buen recibo para este ente de control, que la entidad se apoye en esta figura para justificar todas las falencias presentadas en las diferentes actividades ejecutadas en la operación del sistema, y así evadir su responsabilidad.

4. Otro aspecto a tener en cuenta es lo relacionado con la liquidación y pago de la remuneración, una vez revisados y analizados los documentos presentados en las plataformas Secop II, Orfeo y registros de ejecución de la operación de la Fiduciaria Popular S.A., se encontró que:

En primer lugar, se pudo observar que la SCR D emitió información inconsistente frente a lo reportado por la Fiduciaria Popular S.A., en relación a los datos financieros finales ejecutados en desarrollo de la operación BIBLORED, como se muestra a continuación:

La SCR D emitió un Oficio con radicado 20238000042481 del 13 de marzo de 2023, en respuesta al ente de control, en el que expresó lo siguiente: *“RESPUESTA: A continuación, se relaciona el cuadro con la información solicitada de la ejecución del contrato 275 de 2021 con impuesto de IVA pagado por la Fiduciaria Popular”*, así:

Imagen No.2 Ejecución de Pagos Contrato 275 de 2021 – BIBLORED  
Valores en pesos \$

EJECUCIÓN DE PAGOS CONTRATO 275 DE 2021			
RESUMEN POR RUBROS GENERALES	VALOR ANTES DE IVA	IVA	TOTAL PAGADO
GASTOS DE PERSONAL	13.436.034.285	60.150.529	13.496.184.814
SERVICIOS PÚBLICOS	833.345.511	8.519.010	841.864.520
ASEO Y CAFETERÍA	1.385.732.164	31.642.118	1.417.374.282
SERVICIO DE VIGILANCIA	2.921.602.773	55.460.950	2.977.063.724
GESTIÓN TIC	1.653.083.765	231.423.247	1.884.507.012
PLANTAS FÍSICAS Y MOBILIARIO	1.976.122.951	243.547.544	2.219.670.495
COLECCIONES	1.678.578.734	26.735.738	1.705.314.472
SERVICIOS	26.613.684	5.056.600	31.670.284
COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN	602.344.092	32.676.860	635.020.952
GASTOS GENERALES	1.297.936.972	53.332.541	1.351.269.513
SUBTOTAL PARA CALCULAR REMUNERACIÓN (4-1.2)	25.811.394.931	748.545.139	26.559.940.068
REMUNERACIÓN 5.84%			1.501.935.607
SUBTOTAL ANTES DE IVA REMUNERACIÓN			28.061.875.675
IVA REMUNERACIÓN 19%			285.367.765
TOTAL			28.347.243.440

Fuente: Oficio con radicado 20238000042481 del 13 de marzo de 2023.

En la Imagen No.2 se visualiza la ejecución de pagos del Contrato 275 de 2021 – BIBLORED, de cada uno de los rubros generales de las líneas de inversión.

El equipo auditor observó que los datos registrados en el cuadro anterior, no concuerdan con los datos reportados por la Fiduciaria Popular S.A., que fueron puestos a disposición del equipo auditor por parte de la SCRD, mediante oficio con número de radicado 20238000017431 del 30 de enero de 2023, los cuales se presentan a continuación. No sin antes aclarar, que la estructura de costos tomada por este ente de control, corresponde a la establecida en el Anexo Gestión Administrativa y Financiera, así:

Cuadro No.3 Estructura ejecución de pagos Contrato 275 de 2021  
Operación BIBLORED

Valores en pesos \$

RUBROS	VALOR ANTES DE IVA	IVA	TOTAL
COSTOS Y GASTOS DE OPERACION	23.195.892.921	674.683.962	23.870.576.884
Gastos de Personal	13.417.592.987	45.262.641	13.462.855.628
Servicios Públicos	1.069.778.003	7.386.798	1.077.164.801
Aseo y Cafetería	1.407.759.807	32.106.578	1.439.866.386
Servicio de Vigilancia	2.967.872.461	55.495.313	3.023.367.773
Gestión TIC	2.082.562.874	277.692.894	2.360.255.768
Plantas Físicas y Mobiliario	2.250.326.790	256.739.739	2.507.066.528



<b>GASTOS DE PROGRAMAS</b>	<b>2.293.465.323</b>	<b>67.802.219</b>	<b>2.361.267.542</b>
Colecciones	1.614.193.053	26.982.223	1.641.175.276
Servicios	13.517.402	0	13.517.402
Comunicación y Divulgación	665.754.868	40.819.996	706.574.864
<b>GASTOS GENERALES</b>	<b>1.312.541.205</b>	<b>48.213.364</b>	<b>1.360.754.569</b>
Gastos Generales	1.312.541.205	48.213.364	1.360.754.569
<b>SUBTOTAL</b>	<b>26.801.899.449</b>	<b>790.699.545</b>	<b>27.592.598.995</b>
Subtotal para calcular remuneración (4 - 1.2)	25.732.121.447	783.312.747	26.515.434.194
Remuneración	1.248.007.890	37.990.668	1.285.998.558
Subtotal antes de IVA Remuneración	28.049.907.339	828.690.214	28.878.597.553
IVA Remuneración 19%	237.121.499	7.218.227	244.339.726
<b>Total</b>	<b>28.287.028.839</b>	<b>835.908.441</b>	<b>29.122.937.279</b>

Fuente: Estructura de Costos tomada del Anexo Gestión Administrativa y Financiera y valores tomados de los registros presentados por la Fiduciaria Popular S.A.

En cuadro No.3 se visualiza Estructura de Costos tomada del Anexo Gestión Administrativa y Financiera y valores tomados de los registros presentados por la Fiduciaria Popular S.A.

Como se puede observar en la Imagen No.1 frente al Cuadro No.3, que eventualmente debería contener la misma información, se observa que los registros presentados por la SCRD en la estructura de costos para cada uno de los rubros en el oficio con radicado 20238000042481 del 13 de marzo de 2023, no son acordes con los registros de la Fiduciaria Popular S.A., lo que conlleva a establecer que la información que reportó la entidad no se ajusta a la realidad.

Esta situación, permite resaltar la importancia del deber certificador de la verdad. Es de mencionar que conforme a lo establecido en el artículo 294 de la Ley 599 de 2000, se entiende por documento: “(...) es documento toda expresión de persona conocida o conocida recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos, que tengan capacidad probatoria”.

Así mismo, “es de precisar que documento público, es aquél otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Se denomina instrumento público cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario”. (Concepto

emitido por el Director de la Unidad de Estudios y Conceptos de la Alcaldía Mayor, mediante oficio No. 3-10173 del 8 de mayo de 1999).

Teniendo en cuenta este concepto y frente a lo presentado en este informe, lo descrito se enmarcan en el hecho que, quien extiende un documento público que puede servir de prueba tiene la función certificadora de los hechos atinentes al ejercicio de sus funciones y al hacerlo está obligado a consignar solo la verdad, pues sobre él recae la presunción de verdad de lo allí plasmado. El servidor tiene el deber de ceñirse estrictamente a la verdad sobre la existencia jurídica de un fenómeno o suceso, incluyendo las especiales modalidades o circunstancias en que haya tenido lugar, en cuanto generen efectos relevantes en el contexto de las relaciones jurídicas y sociales. En consecuencia, cuando el servidor público en ejercicio de la facultad certificadora de la verdad, hace afirmaciones contrarias a ella, o las calla total o parcialmente, en un documento público que puede servir de prueba, lesiona, con ese solo hecho, el bien jurídico de la fe pública, en lo atinente a su contenido.

En segundo lugar, se pudo establecer que la SCRD asumió el pago del IVA que le correspondía asumir al consorcio, situación que se observa en la respuesta dada por la entidad, en el Oficio con radicado 20238000042481 del 13 de marzo de 2023, en respuesta al ente de control, en el que manifestó:

(...) *“RESPUESTA: A continuación, se relaciona el cuadro con la información solicitada de la ejecución del contrato 275 de 2021 con impuesto de IVA pagado por la Fiduciaria Popular”.*

Imagen No.3 Valor IVA Remuneración Consorcio – BIBLORED Contrato 275 de 2021  
Valores en pesos \$

SUBTOTAL PARA CALCULAR REMUNERACIÓN (4-1.2)	25.811.394.931	748.545.135	26.559.940.068
REMUNERACIÓN 5.84%			1.501.935.607
SUBTOTAL ANTES DE IVA REMUNERACIÓN			28.061.875.675
IVA REMUNERACIÓN 19%			285.367.765
TOTAL			28.347.243.440

Fuente: Oficio con radicado 20238000042481 del 13 de marzo de 2023.

En la imagen No.3 se visualiza el cálculo del IVA y la remuneración del contrato 275



de 2021.

Como se puede observar en el cuadro anterior, del subtotal para calcular remuneración, equivalente a \$26.559.940.068, se le aplicó el 5.84%, correspondiente al porcentaje pactado del pago de remuneración, dando como resultado \$1.501.935.607, monto al que se le aplicó el IVA del 19%, obteniendo como resultado \$285.367.765, valor que fue sumado erradamente al presupuesto del patrimonio autónomo dando como resultado un total de \$28.347.243.440.

Hay que tener en cuenta que, en el Anexo Gestión Administrativa y Financiera, el cual hace parte integral de los documentos contractuales y de obligatorio cumplimiento, estipula lo siguiente: (...) *“Corren por cuenta de EL CONTRATISTA todos los gastos inherentes a la legalización del contrato, así como todos los impuestos, estampillas, retenciones y contribuciones nacionales y distritales, a los que esté obligado por ley y lo correspondiente a la comisión fiduciaria”*.

Igualmente, en el numeral 3.2 Remuneración del Contratista, se estipuló que: (...) *“la remuneración será desembolsada mensualmente por parte de la fiducia, de acuerdo con la ejecución presupuestal, con sus respectivos descuentos de ley”*.

Así mismo, la normatividad Nacional dice: (...) *“Son responsables del IVA en la contratación al ejecutar un contrato con entidades públicas, las personas naturales o jurídicas que actúan como contratistas revisten la calidad de responsables. En la venta de bienes gravados a las entidades públicas, son responsables los comerciantes y quienes sin poseer tal carácter ejecuten habitualmente actos similares a estos. Si se trata de la prestación de un servicio, son responsables quienes presten el servicio gravado”*. (artículo 437 Estatuto Tributario)

En definitiva, el responsable del pago del impuesto referido en contratos estatales es el contratista, por ser éste el sujeto pasivo de la obligación tributaria, por lo que estaríamos ante un mayor valor pagado por la entidad, lo que constituye un presunto detrimento en cuantía de \$285.367.766, correspondiente al IVA asumido por la SCRD.

En tercer lugar, de acuerdo con lo establecido en los diferentes documentos del

proceso precontractual, tales como: Análisis del sector y estudio de mercado, Condiciones Adicionales Proyecto Pliego, Anexo Gestión Administrativa y Financiera, Oferta Económica, entre otros; se estipuló que: “El porcentaje de remuneración no debe ser inferior a cinco coma ochenta y cuatro por ciento (5,84%), ni superior al tope máximo de seis comas cincuenta por ciento (6,50%) antes de IVA”, que para el caso que nos ocupa quedó pactada en el 5,84 antes de IVA.

Igualmente, se acordó que el cálculo para la remuneración del contratista incluye: total costos y gastos de operación (excepto el rubro de servicios públicos), más total gastos de programas, más gastos generales.

Frente a lo anterior, se observó que se aplicó el porcentaje de remuneración al total de gastos de operación, incluido el IVA generado por estos, como quedó establecido en la estructura de costos del Anexo Gestión Administrativa y Financiera. No es adecuado pagar una remuneración sobre un impuesto que no forma parte de la operación en sí misma, sino que es una carga tributaria obligatoria que debe ser pagada al fisco, independientemente de si hay intermediación o no. Por lo tanto, el impuesto no debe considerarse parte de la remuneración.

Otro aspecto que se observó es que en su respuesta ya mencionada (Oficio con radicado 20238000042481 del 13 de marzo de 2023), la SCRD muestra un pago de remuneración por valor de \$1.501.935.607, dato igualmente inconsistente frente a los registros mostrados por la Fiducia, como se muestra en la estructura de costos alimentada con dichos datos, así:

Cuadro No. 4 Estructura ejecución de pagos Contrato 275 de 2021  
Operación BIBLORED

Valores en pesos \$

RUBROS	VALOR ANTES DE IVA	IVA	TOTAL
COSTOS Y GASTOS DE OPERACION	23.195.892.921	674.683.962	23.870.576.884
Gastos de Personal	13.417.592.987	45.262.641	13.462.855.628
Servicios Públicos	1.069.778.003	7.386.798	1.077.164.801

Aseo y Cafetería	1.407.759.807	32.106.578	1.439.866.386
Servicio de Vigilancia	2.967.872.461	55.495.313	3.023.367.773
Gestión TIC	2.082.562.874	277.692.894	2.360.255.768
Plantas Físicas y Mobiliario	2.250.326.790	256.739.739	2.507.066.528
<b>GASTOS DE PROGRAMAS</b>	<b>2.293.465.323</b>	<b>67.802.219</b>	<b>2.361.267.542</b>
Colecciones	1.614.193.053	26.982.223	1.641.175.276
Servicios	13.517.402	0	13.517.402
Comunicación y Divulgación	665.754.868	40.819.996	706.574.864
<b>GASTOS GENERALES</b>	<b>1.312.541.205</b>	<b>48.213.364</b>	<b>1.360.754.569</b>
Gastos Generales	1.312.541.205	48.213.364	1.360.754.569
<b>SUBTOTAL</b>	<b>26.801.899.449</b>	<b>790.699.545</b>	<b>27.592.598.995</b>
Subtotal para calcular remuneración (4 - 1.2)	25.732.121.447	783.312.747	26.515.434.194
Remuneración (5.84%)	1.248.007.890	37.990.668	1.285.998.558
Subtotal antes de IVA Remuneración	28.049.907.339	828.690.214	28.878.597.553
IVA Remuneración 19%	237.121.499	7.218.227	244.339.726
<b>Total</b>	<b>28.287.028.839</b>	<b>835.908.441</b>	<b>29.122.937.279</b>

Fuente: Estructura de Costos tomada del Anexo Gestión Administrativa y Financiera y valores tomados de los registros presentados por la Fiduciaria Popular S.A.

En el cuadro No.4 se visualiza la Estructura ejecución de pagos Contrato 275 de 2021 Operación BIBLORED, discriminado por costos y gastos de operación, gastos de programas y gastos generales.

La operación en sí como se ve en el cuadro anterior, ascendió a la suma de \$26.801.899.449, monto al que se le restó lo correspondiente a servicios públicos dando como resultado \$25.732.121.447, a este valor se le aplicó el 5.84%, obteniendo una remuneración a pagar de \$1.248.007.890.

Pero con la información suministrada por la entidad se observa que ellos reportan un pago por remuneración de \$1.501.935.607, lo que equivale a un mayor valor pagado de \$253.927.717, lo que se constituye en un presunto detrimento.

En cuarto lugar, una vez revisados los movimientos o registros realizados por la Fiducia Popular S.A., se encontró que estos no presentan registros de pagos por remuneración al concesionario, no obstante al quedar estipulado en el Anexo Gestión Administrativa y Financiera en el numeral 3.2 Remuneración del Contratista, que dice:

*“la remuneración será desembolsada mensualmente por parte de la fiducia, de acuerdo con la ejecución presupuestal, con sus respectivos descuentos de ley”.*

Por lo anterior se solicitó a la SCRD informar sobre este hecho, respondiendo mediante oficio con radicado 20238000036961 del 7 de marzo de 2023, que: *“Los recursos que apalancan los pagos de la remuneración a favor del Consorcio BiblioRed Cinde Projectamos están contemplados en la estructura de costos del contrato con cargo a las fuentes de financiación (1- 100-F001 VA-Recursos distrito y 2-100-I011 VA-SGP propósito general cultura), del proyecto de inversión 7880 denominado “Fortalecimiento de la inclusión a la Cultura Escrita de todos los habitantes de Bogotá”, por lo cual se concluye que la SCRD pagó directamente al consorcio la remuneración por la operación de Biblored.*

Es claramente contrario a lo establecido en el proceso licitatorio, con relación a que los desembolsos de la remuneración serían a través de la fiducia, como se presentó en la estructura de costos según anexo Gestión Administrativa y Financiera, que es parte integral del contrato suscrito.

Así mismo se pudo observar que las facturas expedidas para el pago de la remuneración por parte del contratista, no cumplieron con lo establecido en el anexo antes mencionado, donde estableció: *“La factura debe discriminar los valores correspondientes a la operación, la remuneración y el IVA correspondiente a dichos conceptos, así como el valor a desembolsar para la operación del proyecto.”.* Como se evidencia a continuación:

Imagen No.4 Factura Cobro Remuneración



Fuente: Expediente contractual Contrato 275 de 2021.

En la imagen No.4 la factura No. CB-143 se visualiza el cobro de remuneración.

Además del incumplimiento de lo estipulado en el contrato, esta situación generó incertidumbre acerca del monto ejecutado en la operación y si la remuneración facturada era correcta o no.

5. Con respecto a las adiciones al contrato, se pudo evidenciar que:

En primer lugar, de conformidad con la Ley 80 de 1993, artículo 40, parágrafo, inciso 2º, *“es posible adicionar los contratos hasta en el 50% más del valor del contrato inicial”*. *“(…) Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial,*

*expresado éste en salarios mínimos legales mensuales".*

Es clara la norma al prohibir la "adición" de un contrato en más del 50% de su valor histórico actualizado.

Frente a lo normado, se puede evidenciar que la entidad infringió esta disposición normativa al realizar adiciones que en su conjunto sobrepasan el 50%, del valor origen del contrato, así:

Como primera medida la SCRD, realizó una primera adición en cuantía de \$ 388.500.596. Posteriormente, en una segunda adición por cuantía de \$9.703.954.637, valores que fueron incluidos en la estructura de costos, para dar continuidad a la operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá – BIBLORED.

Paralelamente, la entidad realizó una reinversión de los ingresos obtenidos por aprovechamiento económico y servicios bibliotecarios en cuantía de \$446.374.923. Esta acción tuvo como resultado el aumento del valor inicial del contrato.

En el siguiente cuadro, se puede observar que la operación de Biblored, excedió lo permitido por la norma en cuanto al incremento del presupuesto inicial del contrato, al aumentarlo en un 51,98%.

Cuadro No.5 Cálculo porcentaje adiciones al Contrato 275 de 2021

Valores en pesos \$

Contrato 275 de 2021				
AÑO	PRESUPUESTO	SMMLV	EQUIVALENTE EN SMMLV	PORCENTAJE
2021	\$ 18.420.590.182	\$ 908.526	20.275,25	100,00%
Adición del presupuesto de SCRD		<b>Adición 1</b>	\$ 388.500.596	
		<b>Adición 2</b>	\$ 9.703.954.637	
		<b>Sub Total</b>	\$ 10.092.455.233	
Reinversión Ingresos		<b>Por Aprovechamiento Económico</b>	\$ 259.951.811	
		<b>Por Servicios Bibliotecarios</b>	\$ 186.423.112	
		<b>Sub Total</b>	\$ 446.374.923	
<b>Total Adiciones</b>			\$ 10.538.830.156	

AÑO	ADICIÓN 1 Y 2	SMMLV	EQUIVALENTE EN SMMLV	PORCENTAJE
2022	\$ 10.092.455.233	\$ 1.000.000	10.092,46	49,78%
AÑO	REINVERSIÓN POR APROVECHAMIENTO ECONÓMICO Y SERVICIOS BIBLIOTECARIOS	SMMLV	EQUIVALENTE EN SMMLV	PORCENTAJE
2022	\$ 446.374.923	\$ 1.000.000	446,37	2,20%
AÑO	TOTAL ADICIONES	SMMLV	EQUIVALENTE EN SMMLV	PORCENTAJE
2022	\$ 10.538.830.156	\$ 1.000.000	10.538,83	51,98%

Fuente: Expediente contractual e información suministrada por la entidad – Cuadro elaborado por el equipo auditor.

En el cuadro No.5 se visualiza el cálculo de los porcentajes adiciones al Contrato 275 de 2021.

Como se puede observar, el presupuesto del contrato pasó de \$18.420.590.182 a un total de \$28.959.420.338, aumentándose en \$10.538.830.156, lo que en términos porcentuales equivale a un incremento del 51.98%.

En segundo lugar, retomando el tema de la reinversión, es importante destacar que estos recursos no formaban parte del presupuesto asignado al contrato, y aunque fueron generados por la actividad relacionada con la operación, no constituían parte del patrimonio para el gasto.

Por lo tanto, estos ingresos debieron haber sido añadidos formalmente al contrato, ya que aumentaron el valor inicial del recurso asignado para la operación de BIBLORED. Además, deberían haber sido incluidos en la estructura de costos, lo cual no sucedió.

De igual manera, esta adición por reinversión no fue justificada ni incluida en la estructura de costos, a diferencia de las adiciones 1 y 2. Esta falta de claridad en la necesidad de su inclusión en el presupuesto de gasto y su ejecución genera incertidumbre.

En consecuencia, la ejecución de estos recursos por reinversión carece de legitimidad al no haberse formalizado mediante una adición contractual en cumplimiento de la normativa vigente. Además, estos recursos no están justificados para ser incluidos en el gasto, especialmente considerando que no se reflejan en la ejecución final.

Teniendo en cuenta la información suministrada por la entidad en el oficio con radicado 20238000036961 del 7 de marzo de 2023, se evidencia que la ejecución total fue de \$28.347.243.446. Si se suma el presupuesto inicial de \$18.420.590.182, más las adiciones 1 y 2 que ascendieron a la suma de \$10.092.455.233, el total asignado para la operación del contrato fue de \$28.513.045.415. Es decir, que el presupuesto asignado y adicionado fue superior en \$165.801.969 al monto ejecutado en la operación.

Resulta difícil comprender por qué se reinvirtieron los recursos provenientes de los ingresos, ya que según se explica en el párrafo anterior, estos no eran necesarios para su operación.

En tercer lugar, se evidenció que en las adiciones 1 y 2 realizadas, fueron objeto de anticipo, como se muestra a continuación:

- Adición 1 - Se adicionó en \$388.500.596, con un anticipo del 49% por valor de \$190.365.292
- Adición 2 - Se adicionó en \$9.703.954.637, con un anticipo del 49% por valor de \$4.754.937.772

En este sentido, se puede observar que, por un lado, el porcentaje de anticipo aumentó del 38% otorgado en el presupuesto inicial del contrato al 49% en las adiciones. Por otro lado, es importante destacar que no es apropiado otorgar anticipo en las adiciones, ya que esto afecta la esencia de la figura del anticipo en sí misma, tal como se expresa a continuación:

*“Secretaría de Gobierno - Respuesta al radicado No. 20206020040203 “Solicitud de*



*Concepto jurídico sobre el pago del anticipo para las adiciones de los contratos de obra pública”.*

*“Teniendo en cuenta la naturaleza del anticipo y las características propias del mismo en los contratos de obra, la Dirección de Contratación considera que, aun cuando no exista expresa prohibición legal, no resulta procedente el desembolso de anticipo en las adiciones contractuales comoquiera que el contrato previamente ha iniciado la ejecución, ya se han generado pagos propiamente dichos, derivados del cumplimiento obligacional y avance en la ejecución; proceder en sentido contrario, esto es, reconocer el anticipo en las adiciones contractuales podría ser interpretado como una transformación de la figura del anticipo, contraria a su esencia y naturaleza. Lo que si resultaría necesario en tales casos es el pacto de una forma de pago respecto de los recursos adicionados, diferente a la del contrato inicial, en atención a que no habría valores o porcentajes que amortizar. La anterior opinión, encuentra fundamento en la jurisprudencia y en un concepto que sobre el particular se pronunció Colombia Compra Eficiente: El Consejo de Estado ha expresado que:*

*“(…) el anticipo se entrega al contratista para que este invierta en la ejecución del contrato y por ello no ingresa al patrimonio del contratista, sino que sigue perteneciendo a la entidad que lo gira” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 7 de septiembre de 2015, C.P.: Olga Mélida Valle. Rad. 36878) y en otro pronunciamiento sobre el tema bajo análisis, expresó: “(…) no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro”. (Sentencia del 13 de septiembre de 1999. Exp. No. 10.607).*

*También ha considerado que: “En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un*

*porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato” (Sección Tercera. Expediente No. 13436 del 22 de junio de 2001. MP: Ricardo Hoyos Duque)*

*Sobre este particular, Colombia Compra Eficiente en respuesta a la consulta N°4201813000006412, señaló que:*

*“Si bien la normativa del Sistema de Compra Pública no prohíbe la fijación de un anticipo en una modificación del contrato, su estipulación no se justificaría ya que se desnaturalizaría su fin primordial que no es otro sino impulsar el inicio de la ejecución de un contrato. Por su parte, en razón a que el límite del anticipo es un valor que no supere el 50% del valor del respectivo contrato, si ya se dio inicio a la ejecución del contrato se entiende que ya se realizó el pago de una parte del valor total del contrato, y, por lo tanto, no se puede tener como referencia ese valor para establecer el límite del anticipo.*

*Así mismo, a pesar de presentarse mayores actividades a las previstas en el contrato, teniendo en cuenta que la ejecución y pago de las obligaciones que sí se previeron, ya ocurrió, se entendería que el contratista cuenta con los recursos suficientes para continuar con el desarrollo del Proceso.”*

6. Es relevante destacar otro aspecto importante del contrato, que es el incremento del presupuesto de la estructura de costos en un 188%, tal como se detalla a continuación. Cabe mencionar que los valores presentados se expresaron en días para realizar un análisis adecuado, ya que la primera adición cubrió la operación durante 14 días, lo que implicó la necesidad de expresar toda la operación financiera en días, como a continuación se detalla:

Cuadro No.6 Variaciones absolutas y relativas de las adiciones al contrato 275-2021-  
Biblorede CINDEPROYECTAMOS

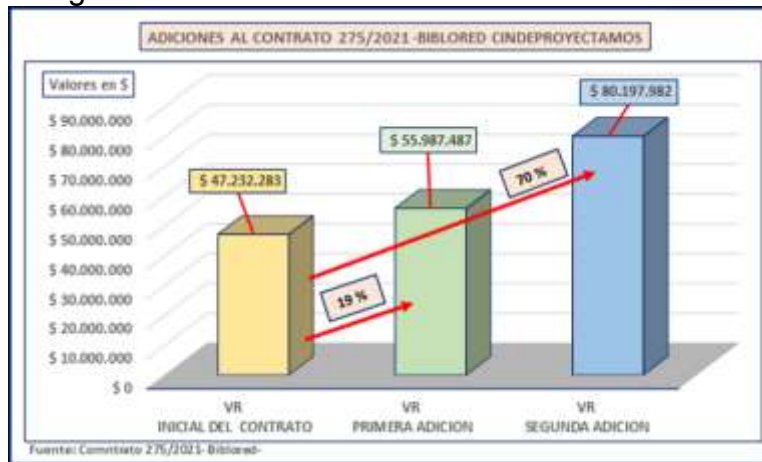
Valores en pesos \$

(A)	(B)	(C)= (B)-(A)	(D) = (C) / (A) * 100	(E)	(F) = (C) - (A)	(G)= (F) / (A) *100
VR. INICIAL DEL CONTRATO POR DIA (\$)	VR. PRIMERA ADICION POR DIA (\$)	VR. INCREMENTO DE LA PRIMERA ADICION CON RESPECTO AL VR INICIAL DEL CONTRATO (\$)	PORCENTAJE INCREMENTO DE LA PRIMERA ADICION CON RESPECTO AL VR. INICIAL DEL CONTRATO (%)	VR SEGUNDA ADICION POR DIA (\$)	VR. INCREMENTO DE LA SEGUNDA ADICION CON RESPECTO AL VR INICIAL DEL CONTRATO (\$)	PORCENTAJE INCREMENTO DE LA SEGUNDA ADICION CON RESPECTO AL VR. INICIAL DEL CONTRATO (%)
\$47.232.283	\$55.987.487	\$8.755.204	19%	\$80.197.982	\$32.965.699	70%

Fuente: Contrato 275/2021- Biblored – Cuadro elaborado por el equipo auditor.

En el cuadro No.6 se visualiza Variaciones absolutas y relativas de las adiciones al contrato 275-2021- Biblored CINDEPROYECTAMOS.

Imagen No.5 Adiciones al contrato 275 de 2021 Biblored



Fuente: Contrato 275/2021- Biblored – Imagen del cuadro elaborado por el equipo auditor.

Como se puede observar en la imagen No.5, con la primera adición la estructura de costos de la operación de Biblored, se incrementó en un 19%, y con la segunda adición la estructura de costos inicial se incrementó en un 70%.

Para el segundo análisis realizado, ya tomando el total de las dos adiciones, nuevamente aclarando que el presupuesto se llevó a lo presupuestado por día, se obtuvo el siguiente resultado:

Cuadro No.7 variaciones absolutas y relativas del valor total de las adiciones frente al valor inicial del contrato 275-2021- Biblored CINDEPROYECTAMOS

Valores en pesos \$

(A)	(B)	(C)= (B)-(A)	(D)= (C)/(A)*100
VR INICIAL DEL CONTRATO POR DIA	VR TOTAL PRIMERA ADICION y	VR. INCREMENTO ADICIONES	PORCENTAJE INCREMENTO DE LAS ADICIONES RESPECTO AL VR. INICIAL

	SEGUNDA ADICION POR DIA		DEL CONTRATO (%)
\$47.232.283	\$136.185.469	\$88.953.186	188%

Fuente: Contrato 275/2021- Biblored – Cuadro elaborado por el equipo auditor.

Imagen No.6 Valor Total Incremento de adiciones contrato 275 de 2021



En la imagen No.6 se evidencia que, con las dos adiciones realizadas al contrato, este incrementó su estructura de costos en un 188%, esto sin tener en cuenta los recursos incluidos en la operación proveniente de la reinversión por aprovechamiento económico y servicios bibliotecarios.

En relación a lo anterior, se puede concluir que se incumplió con lo preceptuado en el proceso licitatorio al modificar las reglas establecidas y, por ende, se dejó en desventaja a los proponentes que presentaron sus propuestas bajo las condiciones originales. Por otro lado, el manejo financiero del contrato en cuestión excedió lo inicialmente previsto. En consecuencia, es fundamental destacar que una planificación rigurosa por parte de la SCR D en sus procesos de contratación no solo garantiza el cumplimiento de los principios de interés general y legalidad, sino que también asegura el deber de una buena administración pública, derecho de los ciudadanos.

En el Documento Contratación Estatal 9 de agosto de 2021 (Universidad Externado de Colombia), se expone que:

*“Si bien la doctrina nos dice que la planeación se haya forzosamente inscrita dentro de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, como criterios rectores y orientadores de la contratación estatal conforme a su expresa consagración normativa en el estatuto de contratación (art. 24, 25, 26 respectivamente de la Ley 80 de 1993), la jurisprudencia del Consejo de Estado nos resalta que la planeación es una manifestación del principio de economía, el cual, señala ahora la doctrina, consiste en determinar previamente por parte de la Entidad Estatal contratante, las metas y los objetivos que se quieren cumplir, definiendo, además, las tácticas, estrategias y cursos de acción que el agente económico habrá de seguir para lograr las metas y objetivos propuestos, con el fin último de satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.*

(...)

*De allí que, concluye la Dra. Ruth Stella Correa, “si esta manifestación del principio de economía debe orientar los procesos de contratación, resulta cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación en la toma de este tipo de decisiones públicas, que por supuesto suponen una agresión clara del marco jurídico contractual estatal en general”. Por lo que resulta lógico afirmar que el principio de planeación guarda relación inmediata, directa y estrecha con los principios del interés general y la legalidad, “procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, su ejecución y liquidación no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación”*

*Sobre la Cláusula de Buena Administración es menester poner de presente que ésta funge como un postulado normativo que ordena, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, que (i) la Administración garantice los derechos de los administrados cuando entran en interacción con ella, que (ii) se ejecute de buena fe y bajo el estándar de la debida diligencia los deberes funcionales que el ordenamiento jurídico convencional, constitucional y legal le ha confiado y que (iii) se adopten las decisiones que correspondan de manera razonable y ponderada conforme a los valores, principios y reglas que se desprenden del marco jurídico legal, constitucional y convencional.*

*Por su parte, el ordenamiento jurídico colombiano, sin hacer mención expresa al concepto jurídico indeterminado de buena administración, desde tiempo atrás ha incluido a lo largo de numerosas disposiciones normativas y en los códigos que regulan el procedimiento administrativo, algunas de las actuaciones que la materializan. Por ejemplo, se encuentra el artículo 209 de la Constitución Política que consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad como principios de la función administrativa, donde, con posterioridad, la ley 1437 del 2011, código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, ratifica en su artículo tercero estos principios orientadores para el ejercicio de cualquier actuación administrativa, y de la misma manera encontramos el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que “las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa”. Ejemplos que nos permiten afirmar que en el ordenamiento jurídico colombiano subyace el principio jurídico de la Buena Administración.*

*Así las cosas, la Administración cuando realiza una planeación diligente dentro de sus procesos de contratación, no solo cumple con los principios de interés general y legalidad, sino que cumple con la buena administración pública, entendida ésta como un derecho fundamental de los ciudadanos”.*

7. Otra situación que se evidenció en el presente análisis, fue la aplicación al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a los giros realizados con cargo a la cuenta Fuente SGP (Sistema General de Participaciones), recursos que se encuentran exentos de este gravamen de acuerdo a lo establecido en el artículo 97 de la Ley 715 del 2001, que establece “Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras”. Es de aclarar que el hecho de que estos recursos se hayan girado a una cuenta del patrimonio autónomo, no pierde su condición de SGP. Razón por la cual, la aplicación del GMF a los recursos del SGP, se constituye en un presunto detrimento en cuantía de \$10.039.434,85.



8. Así mismo, se pudo evidenciar que la SCRD coadministró con el Consorcio Biblored Cinde Proyectamos, la ejecución del contrato al participar activamente en la operación del objeto contractual y al tomar decisiones que le correspondían al contratista, tal como se evidencia en los siguientes documentos que hicieron parte integral del contrato suscrito, a saber:

En primer lugar, se evidenció en los documentos que a continuación se presentan, la intervención activa de la SCRD en las decisiones a través de diferentes instancias creadas para tomar decisiones de fondo de los quehaceres del objeto contractual y su preponderancia en la participación de integrantes de la entidad, que lleva a que tengan dominio en las decisiones por su mayor representación, como se puede ver observar a continuación:

En el Anexo Sistema de Gobernanza, numeral 2. Canales y Espacios de Comunicación, se estipuló que:

*(...) “Los canales y espacios de comunicación para el ejercicio de las acciones de direccionamiento, articulación y supervisión de la actividad de EL CONTRATISTA son los siguientes:*

#### *2.1 COMITÉ TÉCNICO y ADMINISTRATIVO*

*Es la máxima instancia en la orientación y seguimiento a la gestión del contrato. Dirige y orienta el desarrollo del contrato y vela porque exista concordancia entre las actividades que desarrolla EL CONTRATISTA y los planes, políticas y lineamientos que establezca LA SECRETARÍA.*

*Lo integran:*

*Por LA SECRETARÍA.*

- ✓ El/La Director(a) de Lectura y Bibliotecas*
- ✓ El líder técnico de la línea designado por el(la) Director(a) de Lectura y Bibliotecas*
- ✓ El Coordinador del equipo de supervisión que tiene a su cargo la Secretaría Técnica del Comité.*

*Por EL CONTRATISTA:*

- ✓ El Representante Legal de la empresa*

✓ *El Coordinador central*

*Miembros con voz y voto:*

*Tienen voto para aprobación o negación de las propuestas presentadas en el comité directivo:*

- ✓ *El/La Director(a) de Lectura y Bibliotecas*
- ✓ *El líder técnico de la línea designado por el(la) Director(a) de Lectura y Bibliotecas*
- ✓ *El Representante Legal del CONTRATISTA*

*Funciones:*

- ✓ *Aprobar los informes de gestión mensuales que EL CONTRATISTA a la luz de la política y las directrices establecidas por LA SECRETARÍA.*
- ✓ *Aprobar las modificaciones de presupuesto del contrato.*
- ✓ *Aprobar los cambios a la estructura organizativa y de equipos de trabajo de BiblioRed.*
- ✓ *Autorizar las reducciones al presupuesto.*
- ✓ *Autorizar y aprobar los ajustes en la estructura organizativa, el presupuesto, las estrategias y programas de BiblioRed, a que haya lugar.*
- ✓ *Revisar todos los asuntos asociados a los procesos transversales y de apoyo de BiblioRed.*
- ✓ *Orientar la operación a cargo de EL CONTRATISTA en el cumplimiento de la misión de BiblioRed.*
- ✓ *Hacer seguimiento al Plan de Acción a partir de las metas e indicadores de gestión y de producto que se establezcan, en el componente técnico y de apoyo.*
- ✓ *Aprobar los Planes Operativos mensuales que presente EL CONTRATISTA en el marco del Plan de Acción vigente, así como los cambios de indicadores y metas.*
- ✓ *Hacer seguimiento a la gestión de los procesos de apoyo, entendiendo por tales las relacionadas con las labores jurídica, administrativa -que incluye la gestión de los recursos humanos y físicos- y financiera.*
- ✓ *En sus sesiones se considerará la evolución de todos los temas que hacen posible el cumplimiento de la misión del Programa.*
- ✓ *Orientar la actuación jurídica, administrativa y la ejecución presupuestal de EL CONTRATISTA a través de directrices de política e instrucciones.*

*El Comité se reunirá en sesiones ordinarias, una vez cada mes y en sesiones extraordinarias – por convocatoria de la Secretaría Técnica en la sede de la Dirección de Lectura y Bibliotecas de LA SECRETARÍA o en el lugar en que sea convocado.*



## 2.1. Mesas Técnicas

*Son los espacios de acompañamiento y seguimiento técnico y especializado para cada uno de los procesos transversales y de apoyo contratados de BiblioRed, se deben realizar en cada una de las líneas de BiblioRed así: (Gestión TIC, Plantas Físicas y Mobiliario, Comunicación y Divulgación, Servicios para el acceso a la Información y el Conocimiento, Colecciones).*

*Lo integran:*

*Por LA SECRETARÍA:*

- ✓ El(los) designado(s) de la Dirección de Lectura y Bibliotecas, quien(es) tendrá(n) a su cargo la Secretaría Técnica.*
- ✓ El Coordinador del equipo de supervisión*

*Por EL CONTRATISTA:*

- ✓ El Coordinador General, o su delegado,*
- ✓ El(los) profesionales de apoyo (s) del proceso y/o línea de acción*

*Las Mesas Técnicas podrán contar con los invitados cuya presencia se requiera de acuerdo con el orden del día. La Secretaría Técnica extenderá las correspondientes invitaciones. Las Mesas Técnicas las preside el(los) designado(s) de la Dirección de Lectura y Bibliotecas, quien(es) tendrá(n) a su cargo la Secretaría Técnica.*

*Principales funciones:*

*Orientar la actuación técnica de EL CONTRATISTA, a través de directrices estratégicas de políticas y lineamientos para la operación de los procesos y el cumplimiento de las metas e indicadores de gestión y de producto que establezca.*

*LA SECRETARÍA.*

- ✓ Programar los planes de compra o contratación, y los planes operativos mensuales que presentará EL CONTRATISTA al Comité Técnico y Administrativo, validando que estos respondan a las políticas y lineamientos dados por LA SECRETARÍA, así como a las metas e indicadores de gestión y de producto que se establezcan para cada uno de los procesos.*
- ✓ Hacer seguimiento a la ejecución del Plan de Acción de cada uno de los procesos, a partir de los planes de compra o contratación y planes operativos, avalados por LA SECRETARÍA, y evaluar su estado.*

- ✓ Validar los soportes del cumplimiento del Plan de Acción que presentará EL CONTRATISTA al Comité Técnico, respecto a las políticas y lineamientos dados por LA SECRETARÍA.
- ✓ Resolver y/o gestionar consultas y propuestas de EL CONTRATISTA relacionadas con los temas propios del proceso o la línea de acción, siempre y cuando no impliquen modificaciones a las políticas y lineamientos establecidos previamente por LA SECRETARÍA, en cuyo caso deberán escalar al Comité de Dirección Técnica y Administrativa,
- ✓ Revisar y analizar los asuntos que sean susceptibles de mejora en BiblioRed y proponer las acciones que se consideren pertinentes para tal fin.
- ✓ Revisar y avalar las modificaciones a los protocolos y procedimientos de BiblioRed.

Las Mesas Técnicas se reunirán en sesiones ordinarias, una vez cada mes, previo a la sesión del Comité de Dirección Técnica y Administrativa, y en sesiones extraordinarias, por convocatoria de la Secretaría Técnica en la sede de la Dirección de Lectura y Bibliotecas de LA SECRETARÍA o en el lugar en que sea convocado.

#### 4. LA SUPERVISIÓN

LA SECRETARÍA efectuará la supervisión, control y coordinación general del contrato en cumplimiento del Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos y de las demás normas y procedimientos que establezca al efecto.

#### ANEXO LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

##### 7.1. Direccionamiento estratégico

Los objetivos arriba mencionados se cumplen a través del direccionamiento estratégico, a cargo de la Dirección de Lectura y Bibliotecas de la SCRD, dependencia a la que le corresponde dar los lineamientos misionales para orientar la operación de Biblored, desde la planeación estratégica, que lidera y coordina, pasando por las líneas, estrategias y programas, hasta llegar a la evaluación de todas las acciones según respondan o no a los objetivos estratégicos.

En el Documento Solicitud Tramite Contractual, se expresa qué:

*Obligaciones especiales del supervisor:*

Los equipos supervisor e interventor tendrán las siguientes funciones, las cuales ejercerán en los términos establecidos en el anexo "Dirección y Supervisión" y observando lo previsto en Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos establecido por LA SECRETARÍA". (...)

Como se puede observar en los apartes de los documentos presentados en este informe, el contratista no gozó de la autonomía ni la independencia que debe tener quien presta el servicio. Por el contrario, se evidencia una alta participación y dominio por parte de la SCRD, en la toma de decisiones de la operación del contrato.

Al respecto el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, estipula que: “(...) *La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos*”.

En su artículo 84, contempla que: “*Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*”

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.*

En la normatividad presentada, en ninguna parte se estipula que la supervisión, debe coordinar y controlar la ejecución del contrato, solo establece el seguimiento a la ejecución del mismo.

Lo que más llama la atención a este ente de control, es la coadministración del personal que utiliza para realizar la totalidad de las actividades propias de las Bibliotecas Distritales que conforman el programa de BIBLORED. Como se pudo evidenciar al realizar el estudio de la ejecución contractual al observar que la SCRD no solo mantiene la supervisión, coordinación y control, sino que además determina quienes son los contratados, sus funciones y dónde realizar las actividades.

Lo que se ha manifestado anteriormente, en el ámbito laboral, recibe el nombre de

tercerización, figura jurídica que si bien es cierto está permitida por la Ley, se hace necesario el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1072 de 2015 en su artículo 2.2.6.5.6 exige:

(...)

1. *Cuando se trata de labores ocasionales, accidentales o transitorias que se refiere el artículo 6 del Código Sustantivo del Trabajo.*
2. *Cuando se requiera reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.*
3. *Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los periodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis meses más”. (...)*

Así mismo, los únicos autorizados por la ley para intermediar labores misionales en forma temporal son las Empresas de Servicios Temporales.

La respuesta mediante oficio radicado con número 20238000042981 del 14 de marzo de 2023 del sujeto de control sobre esta situación, manifiesta que tiene garantizada todas sus prestaciones sociales: “(...) *todo trabajador vinculado con un contrato de trabajo tiene derecho al pago de prestaciones sociales, (...)*”.

A renglón seguido y en el mismo documento se contradice cuando manifiesta:

*(...) Las entidades públicas, como la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte - SCRD. No tienen posibilidad legal de contratar a través de la figura de contrato de prestación de servicios profesionales (...).*

*Que los trabajadores de BiblioRed no sean contratados por contrato laboral de derecho privado, sino que sean servidores públicos, carrera administrativa y/o libre nombramiento y remoción, implica presupuestalmente un incremento en el presupuesto anual de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá - Biblored”.*

La restricción a la celebración de contratos laborales en la modalidad de tercerización, tiene como objeto fundamental la defensa de los trabajadores al derecho constitucional de asociación, el derecho a reconocimiento y pago de las prestaciones

sociales en igualdad de condiciones (derecho a la igualdad) y la estabilidad laboral.

Así pues, a los trabajadores vinculados por el tercero se les niega el derecho a un mejor sueldo y a las prerrogativas laborales que tienen los funcionarios de la SCRD y fundamentalmente a poder ejercer el derecho constitucional de asociación.

Lo anterior va en contravía de las líneas de prevención del daño antijurídico que deben ser implementadas por la SCRD.

9. Otro aspecto que se evidenció fue lo relacionado con los Contratos Nos. C275-OPFM-2021-0099, C275-OPFM-2022-0287 y C275-OPFM-2022-0329, suscritos en el marco del Contrato 275 de 2021, se evidenció que en el AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) de estos contratos no se justificó el pago de los imprevistos por un valor de \$6.918.318, tal como se identifica en el siguiente cuadro:

Cuadro No.8 Imprevistos contemplados en los contratos de obra Nos. C275-OPFM-2021-0099, C275-OPFM-2022-0287 y C275-OPFM-2022-0329

Valores en pesos \$

Imprevistos	Valor Contrato	Imprevistos contemplados en minuta
C275-OPFM-2021-0099	\$252.000.000	\$6.250.517
C275-OPFM-2022-0287	\$22.864.304	\$586.950
C275-OPFM-2022-0329	\$144.720.244	\$80.851
<b>Total</b>		<b>\$6.918.318</b>

Fuente: Expedientes contractuales – Cuadro elaborado por el auditor

Al observar el cuadro No.8 se puede visualizar que en los 3 contratos de obra pertenecientes al contrato 275 de 2021 contemplan el valor de cada uno y el valor de imprevistos.

Al confrontar las minutas de los contratos en mención con las actas de liquidación se evidencia que sus valores finales son iguales, sin embargo, en la minuta que desglosa el AIU y en el acta de liquidación no se especifica dicho rubro.

Producto de lo anterior, el día 16 de marzo de 2023, se realizó visita administrativa en donde se preguntó si se habían presentado imprevistos en los contratos en mención, donde la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, respondió:

**“Pregunta 2:** *Sírvase informar sí se causaron imprevistos en la ejecución de los siguientes contratos:*

✓ C275-OPFM-2021-0099

✓ C275-OPFM-2022-0287

✓ C275-OPFM-2022-0329

*En caso de presentarse allegar soportes.*

**Respuesta:**

*En respuesta a su solicitud se informa que en los contratos objeto de pregunta, durante su ejecución no se causaron o registraron imprevistos”. (...)*

Teniendo en cuenta el concepto de la Contraloría General de la República a través del CGR-OJ-075-2019 del día 07-06-2019. Tema AIU-IMPREVISTOS Y RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL, en las páginas 8, 17 y 18 aclara que:

*“(…) 8. El porcentaje de imprevistos incluido dentro del A/U consiste en una forma de asignar y tratar un riesgo que la entidad estatal le traslada al contratista con el fin de que, en caso de que surjan gastos que no fueron previstos por él, el mismo pueda asumirlos haciendo uso de ese porcentaje.*

*Con base en estas premisas, así como en las consideraciones expuestas en las distintas decisiones del Consejo de Estado a las que se ha hecho alusión en el texto del presente documento, se concluye que, en cada caso, las entidades públicas, al liquidar los contratos que hubieran incluido en su valor el rubro de imprevistos, deberán analizar las condiciones de ejecución de los mismos y con base en éstas, determinar si se concretaron o no los riesgos imprevisibles a los que estaba destinado dicho rubro y de ser así en qué proporción fue afectado.*

***Para ello, deberán tener en cuenta que la utilidad que espera recibir el contratista no comprende los imprevistos, lo que indica que si estos no se presentaron aquella no puede verse incrementada por su valor. ”***

## 5. CONCLUSIONES:

(...) 2. La evolución de la jurisprudencia Contencioso Administrativa ha mostrado con claridad que los rubros que integran el A.I.U. son independientes entre sí y que, por lo mismo, **los imprevistos no forman parte de la utilidad, lo que significa que si no ocurren no hay lugar a su pago, pues de lo contrario, se incrementaría la utilidad del contratista, que fue objeto de su oferta económica y de evaluación en el respectivo proceso de selección.** (Negrilla fuera de texto).

Por lo que se establece mayores valores pagados por imprevistos que no se presentaron en el desarrollo de los contratos relacionados, en cuantía de \$6.918.318.

10. Por último, con respecto al contrato C275-OPFM-2021-0123 derivado del contrato 275 de 2021, se observó lo que a continuación se detalla:

En el ejercicio de seguimiento y validación del contrato 275 de 2021, la auditoría revisó la línea de PLANTAS FÍSICAS Y MOBILIARIO en donde el Consorcio Biblored Cinde Proyectamos, estableció en el documento del 13 de agosto de 2021 “*Invitación a presentar su oferta técnica y económica Fabricación y Suministro de mobiliario, complementario especial y de reposición que se requieran en todas las bibliotecas de Bogotá, bajo la modalidad de precios unitarios fijos, a fin de garantizar la adecuada conservación de todas las instalaciones que conforman los inmuebles de la Red*” en el punto 3. CONSIDERACIONES TÉCNICAS PARA TENER EN CUENTA se relacionan una lista de Mobiliario Base de 10 elementos puntuables dentro de los cuales se encuentran:

- *Poltrona 1 puesto con brazos medidas mínimas de 72 cm*
- *Poltrona 1 puesto sin brazos medidas mínimas de 68 cm*
- *PUF redondo multipropósito medida aproximada diámetro 1 mt.*
- *PUF redondos diámetro 1 menores DIAM=0.50 cms. a 0.80 cms.*
- *PUF rectangular medidas estimada de 1.1 mts. x 60*
- *Sofá de dos puestos con brazos medidas mínimas de 1.57 mts.*
- *Sofá de dos puestos sin brazos medidas mínimas de 1.50 mts.*
- *Módulo tipo wagon o tren conformado mínimo de 6 elementos que permita el uso de los componentes grupal o individual*



- *Estación sala de espera mínimo 4 módulos capacidad 4 adultos*
- *Módulo individual componente de sistema modular tipo wagon o tren con espaldar*

En dicho documento Biblored incluyó 4 ítems no puntuables requeridos para la gestión de Bibliotecas:

- *Mantenimiento – restauración sillas wassily*
- *Colchonetas de tráfico pesado 1m x 1m entre 4-5 elaboradas caucho espuma de alta densidad para tráfico pesado, funda interna con bordes fileteados en tela poliéster.*
- *PAT para Yoga de 1.80m x 0.60m en 5mm de espesor, elaboradas en laminado de caucho natural, recalzado en tela de neopreno.*
- *MESA DE DIBUJO AJUSTABLE.*

En el proceso de selección de proponentes tal como lo detalla el documento ACTA DE EVALUACIÓN del 25 de agosto de 2021, tuvieron en cuenta únicamente los 10 elementos referencia para la evaluación, pero no se encuentra un comparativo de precios de los 4 elementos no puntuables.

Como producto de lo anterior, BIBLORED realiza el contrato C275-OPFM-2021-0123 con la empresa AXHO por un valor de \$270.000.000, encontrando las siguientes inconsistencias:

**a. Inclusión de elementos sin contar con cotizaciones, estudios de sector o históricos de precios:**

En el apartado ALCANCE DEL OBJETO del contrato C275-OPFM-2021-0123, la minuta incluye los 10 elementos calificados, sin embargo, adicionan los 4 elementos iniciales no calificados y 18 más que no cuentan con históricos de precios, ni cotizaciones comparables para definir sus valores.

Elementos sin cotización o definición de precios:

- *“MODULO INDIVIDUAL COMPONENTE DE SISTEMA MODULAR SISTEMA TANGRAM REF: TNG-1.*
- *MODULO INDIVIDUAL COMPONENTE DE SISTEMA MODULAR SISTEMA TANGRAM REF: TNG-3.*



- *MODULO INDIVIDUAL COMPONENTE DE SISTEMA MODULAR SISTEMA TANGRAM  
REF: TNG-4.*
- *MODULO INDIVIDUAL COMPONENTE DE SISTEMA MODULAR SISTEMA TANGRAM  
REF: TNG-5.*
- *SOFÁ SISTEMA RECONFIGURABLE DOLMEN DLM-1.*
- *SOFÁ SISTEMA RECONFIGURABLE DOLMEN DLM-3.*
- *SOFÁ OSLO- CONFIGURABLE SISTEMA OSLO.*
- *PUFF OSLO – CONFIGURABLE SISTEMA OSLO.*
- *PUFF OSLO SENCILLA – CONFIGURABLE SISTEMA OSLO.*
- *PUFF OSLO DOBLE– CONFIGURABLE SISTEMA OSLO.*
- *PUFF FORMA HEXAGONAL 70 CMS – PHEX-70.*
- *PHEX-70ID (CON IMPRESIÓN DIGITAL).*
- *PUFF FLOAT.*
- *PUF REDONDOS DIAMETROS MENORS DIAM= 60cms.*
- *PUF REDONDOS DIAMETROS MENORS DIAM= 80cms.*
- *COLCHONETA TRÁFICO PESADO Colchonetas de 1m×1m entre 4-5 cm de espesor  
elaboradas en caucho espuma alta densidad para tráfico pesado.*
- *MATS PARA YOGA MATS o colchonetas para yoga de 1.80m x 0.60m en 5mm de espesor.*
- *MESA DE DIBUJO AJUSTABLE.*
- *MANTENIMIENTO – RESTAURACIÓN SILLAS WASSILY.*
- *LABCO MÓVIL.*
- *SISTEMA MODULAR ESTANTERIAS PARED CON NICHOS.*
- *SISTEMA MODULAR ESTANTERIAS PARED SIN NICHOS.*

Con el propósito de identificar los valores de los elementos o la estimación de éstos, la auditoría efectuó requerimiento escrito No.7, en donde se recibió respuesta el día 24/02/2023 con radicado 20238000028961. A continuación, se relaciona la respuesta de la SCDR frente al tema:

***“1. Suministrar estudios técnicos en donde se calculan los valores de adquisición de mobiliario, mantenimientos locativos, mobiliario especial y todo aquel que involucre los \$1.912.447.032 proyectados para la línea PLANTAS FÍSICAS Y MOBILIARIO.*”**

**Respuesta:**

*Al respecto, se informa que el presupuesto establecido dentro de las distintas líneas que conforman la operación de Bibloed, para el caso de Plantas Físicas y Mobiliario, se calcula, basados en las necesidades identificadas y en las acciones establecidas dentro del anexo No 9 que corresponde al documento base para la planeación de todas las acciones a cargo de la línea de PLANTAS FÍSICAS Y MOBILIARIO, a partir de este documento y del histórico de la contratación de los servicios, suministros y obras se establece un presupuesto estimado, que permitirá que la firma a cargo de la operación pueda cumplir con las obligaciones básicas y las programadas dentro del anexo No 9 y que se fijan dentro del plan de acción y planes operativos durante toda la vigencia, de tal manera se tiene previsto gastos como:*

- 1. Mantenimientos Rutinarios.*
- 2. Mantenimientos Preventivos.*
- 3. Mantenimientos correctivos.*
- 4. Suministro de materiales e insumos de funcionamiento.*
- 5. Suministro de mobiliario nuevo tipo y especial.*
- 6. Servicios complementarios al funcionamiento de las Bibliotecas.*
- 7. Mantenimiento de EAL (mobiliario urbano).*
- 8. Mantenimientos locativos y obras de intervención para el mejoramiento de la infraestructura.*
- 9. Contratos de OPS para el apoyo a las acciones de responsabilidad de la línea (Gestión ambiental y Seguridad y salud en el trabajo-SST)*

*Teniendo en cuenta lo anterior se asigna un valor para cada acción que se estima a partir del cálculo mensual para cada actividad (en las que aplica) y se proyecta con el fin de garantizar el cubrimiento durante la vigencia”.*

La auditoría revisó con detalle el anexo No.9 del contrato 275 de 2021, encontrando que en dicho documento solo establece protocolos y actividades referentes a la operación de la línea de Plantas Físicas y Mobiliario, pero no hay información sobre históricos de precios y/o estudio de mercado.

**b. Adquisición de bienes no previstos en la minuta contractual del contrato C275-**

### OPFM-2021-0123

Por otro lado, se encontró en la ejecución del contrato, que las adquisiciones de algunos elementos no fueron contempladas en la minuta contractual y no se encontró un documento soporte que justificara su adquisición, lo cual se evidencia en la respuesta del día 24/02/2023 con radicado 20238000028961.

*“4. Remitir otrosí en donde se relacione la inclusión de los siguientes ítems:*

*(...) Cojines especiales sala infantil biblioteca Virgilio Barco por un valor individual de \$462.106,75 IVA Incluido (FACTURA DB67)*

*Con relación al ítem facturado Cojines especiales sala infantil biblioteca Virgilio Barco por un valor individual de \$462.106,75 IVA Incluido (FACTURA DB67), informamos que, dado que durante la ejecución del contrato se identificó la necesidad de efectuar el cambio de los cojines de las sillas fijas de la sala infantil de la BP Virgilio Barco, **se definió proceder con la fabricación de los mismos homologando el mismo por el ítem contractual existente que hace referencia a colchonetas tráfico pesado tipo mats**, no obstante por descripción de referencia se factura C.TRAF.P. ESPECIAL, dicho ajustes se generó dadas las condiciones técnicas de material, tráfico, uso y acabado que quedaron registradas dentro de acta de comité entre las partes proveedor y supervisión APFM”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

De acuerdo con lo anterior, se evidencia falta de planeación por parte de la Dirección de Lectura y Bibliotecas debido a que el elemento “*Cojines especiales sala infantil biblioteca Virgilio Barco*” no fue contemplado desde la fase precontractual, y en la ejecución del contrato, se incluye la adquisición de 44 unidades de éste. Es importante resaltar que, si bien la SCRD aclaró la destinación de los cojines, éstos no cuentan con las mismas características del elemento homologado “*MATS PARA YOGA MATS o colchonetas para yoga de 1.80m x 0.60m en 5mm de espesor, elaboradas en laminado acolchonado interno, recalzado en tela de neopreno. Auto deslizante, superficie con grado de suavidad adecuado para rutinas*”, lo cual prueba que en la etapa precontractual la entidad no tuvo en cuenta históricos, así mismo, no realizó el levantamiento adecuado de

necesidades.

Frente a las irregularidades que se mencionan del contrato 275 de 2021, son el producto de un deficiente estudio de necesidades, planeación, seguimiento y control por parte de la Dirección de Lectura y Bibliotecas, que conllevó a infringir las normas disciplinarias, penales y fiscales por el desembolso de recursos en exceso.

Es evidente para este ente de control, que adicional a las situaciones descritas anteriormente, y que tienen como causa lo correspondiente a un deficiente estudio de necesidades, planeación, seguimiento y control por parte de la Dirección de Lectura y Bibliotecas, se plantea que la operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá – Biblored, en concordancia con las normas que dan vida a la SCRD y a su vez a la Dirección de Lectura y Bibliotecas (Decretos 402 de 2013 y 340 de 2020) las cuales establecen las funciones y competencias propias de la entidad, es una actividad absolutamente misional.

Los hechos aquí descritos, corresponden a la presunta vulneración de los principios de la Función Administrativa tales como: economía, transparencia, responsabilidad, celeridad y eficacia, señalados en el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, artículo 209 de la Constitución Política, numeral 8 del artículo 4, artículos 23, 25, 26, 27, 51 y 56 de la Ley 80 de 1993, artículos 2, 6, 8, literales a, d, e del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, numerales 1, 3 y 28 del artículo 34 y el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, literal k de la Ley 152 de 1994, artículo 287 de la Ley 599 de 2000.

Esta situación constituye una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, en los términos que establece el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, modificatorio del artículo 6 de la Ley 610 de 2000: *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de*

los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

Este ente de control destaca la importancia de que se hubiera llevado a cabo un estudio claro de las necesidades que motivaron la contratación para la operación de Biblored, una debida planeación y efectivos controles y seguimiento que sirvieran de instrumento para alcanzar los objetivos propuestos de manera coherente y racional, definiendo las prioridades y orientando los recursos disponibles, tanto físicos, humanos y económicos en beneficio del Estado, garantizando la máxima productividad de los recursos disponibles en el logro de las metas.

Es importante señalar que dentro de los principios de la vigilancia y control fiscal señalados en el Decreto 403 de 2020, encontramos que: *“Eficiencia, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores”*. *“Eficacia, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos”*.

Por último, es necesario recordar el principio de responsabilidad que recae en todos los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de las metas y objetivos necesarios para el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas y, en general, del Estado.

Lo descrito conlleva a establecer una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$556.252.235, valor compuesto de la siguiente manera:

Cuadro No. 9 Discriminación cuantía - Presunto Detrimiento  
Valor en pesos \$

CONCEPTO	VALOR
Mayor valor pagado por remuneración	253.927.717
Pago IVA por remuneración	285.367.765
Cobro GMF a los recursos del SGP	10.039.435

Pago por Imprevistos	6.918.318
<b>TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO</b>	<b>\$556.252.235</b>

Fuente: expediente contractual - Elaboró: equipo

Al observar el cuadro No. 9 se puede visualizar cada uno de los conceptos del presunto detrimento por valor total de \$556.252.235.

### **Análisis de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta enviada mediante oficio No. N° 1-2023-08120 con fecha 10 de abril de 2023, inicialmente se refiere a los numerales 4, 7 y 9, así:

La SCRD a grandes rasgos expone lo siguiente:

- Habla de la etapa precontractual sobre la estructura de costos presentada en el Anexo Gestión Administrativa y Financiera, que dice contener valores estimados y que en la etapa de ejecución se presentan los valores reales o efectivamente ejecutados, hecho que según la administración no tuvo en cuenta el equipo auditor.
- Igualmente, muestra la información que fue remitida al equipo auditor en respuesta a los requerimientos realizados por el ente de control.
- Así mismo, se refieren al cuadro No.4 presentado en el informe preliminar, en el que aducen que esta información no fue entregada por la SCRD, y que estos datos no corresponden con la realidad.
- También, se refieren a que el IVA proyectado no puede ser exacto por cuanto existe diferenciación de pago de este impuesto y no es igual en todos los casos.
- El IVA de la remuneración no se puede considerar como parte de esta.
- Con relación a la aplicación de GMF (Gravámenes de movimientos financieros) de los recursos de SGP, la entidad trae un concepto emitido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Sobre los imprevistos presenta conceptos del Consejo de Estado.

Frente a lo anterior, el ente de control se permite hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, cuando el equipo auditor se refiere a que tomó la estructura de

costos, es en relación al cuadro presentado por la SCRD en el Anexo Gestión Administrativa y Financiera, pero los datos consignados en ella fueron tomados de la información de la Fiduciaria Popular S.A., recursos que fueron ejecutados y pagados en el ejercicio de la operación de BIBLORED. Efectivamente, como ya se indicó en el cuerpo del presente informe, los valores registrados en el mencionado cuadro No. 4, corresponden a los datos tomados del consolidado de pagos del patrimonio autónomo Fidupopular, información que fue allegada al equipo auditor por parte de la SCRD, mediante oficio con radicado 20238000017431 del 30 de enero de 2023, en respuesta al requerimiento realizado por este ente de control mediante oficio con radicado 2-2023-01671 del 26 de enero del mismo año, en el que se solicitó textualmente *“Remitir los soportes de los movimientos financieros mensuales de las cuentas creadas a terceros, de la Fiducia del contrato 275 de 2021”*.

Posteriormente, se solicita a la SCRD mediante oficio con radicado 20237100033862 se diligencie la estructura de costos que se encuentra en el Anexo Gestión Administrativa y Financiera, con los valores finalmente ejecutados en el marco del Contrato 275 de 2021, solicitud que fue respondida con oficio de la SCRD con radicado 20238000036961 del 7 de marzo de 2023, en el cual se presenta un cuadro que no cumplía con la estructura de costos solicitada.

Por lo anterior, se reiteró la solicitud de la información según la estructura de costos establecida por la misma entidad, mediante oficio con radicado 20237100039442, dando respuesta a la reiteración de la información, mediante oficio con radicado de la SCRD 20238000042481 del 13 de marzo de 2023, en el que se presenta el cuadro, pero sin guardar nuevamente la estructura solicitada y evidenciando además, que la información reportada por la entidad no guardaba coherencia y relación con los datos del consolidado de pagos del patrimonio autónomo Fidupopular, al presentar inconsistencias en los valores ejecutados y pagados.

Esta diferencia se puede observar al comparar los datos registrados en los cuadros presentados por la SCRD en los mencionados oficios y los datos de pagos del



patrimonio autónomo Fidupopular consignados en el archivo formato Excel denominado “Consolidado de pagos patrimonio autonomo Fidupopular” documento igualmente presentado como anexo a la respuesta emitida por parte de la SCR D mediante oficio No. 20238000017431 de fecha 30-01-2023, datos que a su vez fueron consolidados en el cuadro No. 4 así:

Oficio 20238000036961 – 07-03-2023		20238000042481 – 13-03-2023				Cuadro No. 4 Estructura ejecución de pagos Contrato 275 de 2021 Operación BIBLORED, consolidado de pagos del patrimonio autónomo Fidupopular.			
ESTRUCTURA DE COSTOS EJECUTADA CONTRATO 275 DE 2021		EJECUCIÓN DE PAGOS CONTRATO 275 DE 2021				RUBROS VALOR ANTES DE IVA IVA TOTAL			
RESUMEN POR RUBROS GENERALES	Ejecutado y Pagado	RESUMEN POR RUBROS GENERALES	VALOR ANTES DE IVA	IVA	TOTAL PAGADO	RUBROS	VALOR ANTES DE IVA	IVA	TOTAL
GASTOS DE PERSONAL	11.496.184.814	GASTOS DE PERSONAL	11.496.184.814	1.264.800.000	12.760.984.814	COSTOS Y GASTOS DE OPERACIÓN	23.195.892.021	2.544.883.962	25.740.775.983
SERVICIOS PÚBLICOS	841.864.520	SERVICIOS PÚBLICOS	841.864.520	92.603.000	939.467.520	Gastos de Personal	13.417.582.987	1.452.241.113	14.869.824.100
ASEO Y CAFETERÍA	1.417.174.283	ASEO Y CAFETERIA	1.385.702.194	150.471.889	1.536.174.083	Servicios Públicos	1.069.778.003	116.038.798	1.185.816.801
SERVICIO DE VIGILANCIA	2.977.063.723	SERVICIO DE VIGILANCIA	2.971.802.778	324.862.935	3.296.665.713	Aseo y Cafetería	1.407.759.807	153.868.578	1.561.628.385
GESTIÓN TIC	1.884.507.033	GESTIÓN TIC	1.883.980.703	205.413.241	2.089.393.944	Servicio de Vigilancia	2.967.872.461	324.862.935	3.292.735.396
PLANTAS FÍSICAS Y MOBILIARIO	2.219.670.495	PLANTAS FÍSICAS Y MOBILIARIO	2.095.122.910	223.547.584	2.318.670.494	Gestión TIC	2.082.562.874	227.882.894	2.310.445.768
COLECCIONES	1.705.314.472	COLECCIONES	1.678.578.734	183.733.738	1.862.312.472	Plantas Físicas y Mobiliario	2.250.328.790	246.739.739	2.497.068.529
SERVICIOS	31.670.284	SERVICIOS	31.613.684	3.056.600	34.670.284	GASTOS DE PROGRAMAS	2.289.485.323	247.802.219	2.537.287.542
COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN	635.020.952	COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN	602.344.970	63.675.982	666.020.952	Colecciones	1.614.193.050	173.689.223	1.787.882.273
GASTOS GENERALES	1.351.269.513	GASTOS GENERALES	1.291.918.970	139.350.540	1.431.269.513	Servicios	13.517.400	0	13.517.400
SUBTOTAL PARA CALCULAR REMUNERACIÓN (4-1.2)	26.599.940.067	SUBTOTAL PARA CALCULAR REMUNERACIÓN (4-1.2)	25.811.984.850	2.824.139	28.636.124.709	Comunicación y Divulgación	665.754.868	71.819.996	737.574.864
REMUNERACIÓN 5,84%	1.501.935.623	REMUNERACIÓN 5,84%			1.501.935.623	GASTOS GENERALES	1.312.541.206	142.243.364	1.454.784.570
SUBTOTAL ANTES DE IVA REMUNERACIÓN	28.061.875.679	SUBTOTAL ANTES DE IVA REMUNERACIÓN			28.061.875.679	Gastos Generales	1.312.541.206	142.243.364	1.454.784.570
IVA REMUNERACIÓN 19%	285.367.764	IVA REMUNERACIÓN 19%			285.367.764	SUBTOTAL	28.001.699.449	3.000.545	31.002.244.994
TOTAL	28.347.243.444	TOTAL			28.347.243.444	Subtotal para calcular remuneración (4 - 1.2)	25.732.121.447	283.312.747	26.015.434.194
						Remuneración (5,84%)	1.248.007.690	137.990.668	1.385.998.358
						Subtotal antes de IVA Remuneración	28.049.907.339	328.090.214	28.377.997.553
						IVA Remuneración 19%	237.121.499	24.218.227	261.339.726
						Total	28.287.028.838	352.308.441	28.639.337.279

Frente a lo anterior, se puede observar que la SCR D remitió información inconsistente en las respuestas suministradas al equipo auditor, en relación con el Anexo denominado “Consolidado de pagos patrimonio autonomo Fidupopular”, y los cuadros de los oficios, en relación a los datos financieros finales ejecutados en desarrollo de la operación BIBLORED. Por lo que se ratifica las inconsistencias en la información reportada por la SCR D.

Es claro para este ente de control que la información origen es la presentada por la fiduciaria por ser quien administró y gestionó los recursos de la operación de BIBLORED, lo que conlleva a dilucidar que la información que suministró la entidad al



equipo auditor, en las respuestas de la SCRD con radicado 20238000036961 del 7 de marzo de 2023 y 20238000042481 del 13 de marzo de 2023.

Razón por la cual este ente de control observó un presunto hecho punible, recordamos que la Contraloría de Bogotá no tiene la facultad de imputar delitos a funcionario(s). Solo nos compete poner en conocimiento a las autoridades competentes cuando consideramos la existencia de una probable conducta típica y antijurídica.

En segundo lugar, en cuanto al cálculo del IVA, este ente de control no se refirió a tal hecho, por el contrario, lo observado por el equipo auditor es en relación con la liquidación de la remuneración sobre el IVA, producto de las transacciones realizadas en virtud de la ejecución de la operación.

En tercer lugar, en lo referente a los mayores valores pagados al contratista con respecto a la remuneración, es en el sentido de que la SCRD asumió el pago del IVA que le correspondía al contratista, por lo que este impuesto no fue descontado de la remuneración como debió ser. Lo que conllevó a que el contratista recibiera por parte de la SCRD un mayor valor por remuneración de lo que correspondía.

En cuarto lugar, con respecto a la aplicación del GMF a los recursos del SGP, este ente de control remitirá a la Contraloría General de la República para lo de su competencia por ser recursos de la nación, razón por la cual, al hallazgo fiscal inicial se disminuirá en \$10.039.435

En quinto lugar, referente a los imprevistos, este equipo auditor no desconoce la evolución histórica de la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al concepto del AIU, pero no podemos desconocer que nuestra observación está fundamentada en el concepto emitido por la Contraloría General de la República (órgano rector en materia fiscal), a través del CGR-OJ-075-2019 del día 07-06-2019; lo que se está cuestionando es la falta de soportes que demuestren la utilización del imprevisto en cualquier actividad del contrato tal como lo expresó la SCRD en su respuesta a la visita administrativa del día 16 de marzo de 2023 *“En respuesta a su solicitud se informa que en los contratos objeto de pregunta, durante su ejecución no se causaron o registraron*

*imprevistos”.*

Razón por la cual al no existir documentos que justifiquen la utilización de dichos recursos, existe un detrimento evidente, motivo por el cual se ratifica lo expresado en el informe preliminar.

Ahora bien, en relación con la observación al proceso de contratación que culminó con el contrato 275 de 2021, reiteramos que el cuestionamiento realizado está referido al hecho que el análisis del sector y estudio del mercado se realizó solo teniendo en cuenta las ESAL, situación de que, por sí, limita la posibilidad a la participación de un mayor número de oferentes.

Por otro lado, se aclara que la Contraloría de Bogotá no le compete como los esgrime la SCRD, que la escogencia del contratista estuviera limitada solo con la actividad económica CIU 9101, se trata que, dentro de las cuales, tenga como mínimo la relacionada con la administración de bibliotecas, por ser este el objeto del presente proceso contractual.

De otra parte, con relación a la reinversión de los recursos de ingresos, si bien es cierto el contrato puede ser atípico o innominado como ustedes lo han caracterizado y que en el anexo administrativo y financiero, se estableció que los ingresos que se reciban pueden ser reinvertidos, no los autoriza ni faculta para no dar cumplimiento a lo establecido en las normas presupuestales y contractuales en específico lo referente, a la ley 38 de 1989, Decreto 111 de 1996 Ley 80 de 1993, sus reglamentarios y demás normas concordantes.

Respecto a la coadministración realizada por la SCRD en la ejecución del contrato en cuestión, una cosa es manifestar que el contratista tiene autonomía y responsabilidad del contrato en la ejecución de éste, pero cosa diferente lo que el equipo auditor evidenció en la revisión de los documentos contentivos del expediente contractual, encontrando que la Secretaría intervenía activamente en todas las decisiones y procesos de la operación de BIBLORED, tal como se registra en el anexo de gobernanza, decisiones que se encuentran en las actas de los comités realizados en

cumplimiento de dicho anexo, instancias en donde la entidad tiene mayoría de miembros decisorios.

Por último, nos permitimos aclarar que el equipo auditor, se basa en documentos soportes que han sido entregados por el mismo sujeto de control, a pruebas sustantivas, investigaciones documentales, normatividad y jurisprudencia aplicada a los diferentes temas tratados, entre otros; cómo se puede evidenciar en el cuerpo de este informe.

Así mismo, el procedimiento realizado se encuentra establecido por este ente de control, el cual está amparado por la ley en el marco de la constitución política, lo anterior nos permite presentar en un solo hallazgo los hechos observados cuando se fundamentan con la misma condición, causa, criterio y efecto.

De acuerdo con el análisis presentado, este ente de control confirma lo observado y configura un hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$546.213.800 conformado de la siguiente manera:

Cuadro No.10 Discriminación cuantía - Presunto Detrimento

Valor en pesos \$

CONCEPTO	VALOR
Mayor valor pagado por remuneración	253.927.717
Pago IVA por remuneración	285.367.765
Pago por Imprevistos	6.918.318
<b>TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO</b>	<b>546.213.800</b>

Fuente: expediente contractual - Elaboró: equipo

De acuerdo con lo anterior, se reitera y se mantiene la observación por lo cual se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$546.213.800, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna del contrato No. 275 de 2021.

➤ **Convenio de Asociación No. 324 de 2021**

Cuadro No.11 Información general Convenio de Asociación No.324 de 2021

TIPOLOGIA CONTRACTUAL: ATÍPICO	
CLASE DE CONTRATO: CONVENIO DE ASOCIACIÓN	
TIPO DE PROCESO: SCRD-RECO-005-014-2021	
DATOS DEL CONTRATISTA	
NOMBRE DEL CONTRATISTA	ASOCIACION DE AMIGOS DE LAS BIBLIOTECAS LA CULTURA Y LA EDUCACIÓN BIBLOAMIGOS
NIT CONTRATISTA / C.C	830085820-9
NOMBRE DEL GERENTE / REPRESENTANTE LEGAL	FRANCISCO DUQUE TOBAR
DATOS DEL CONTRATO	
OBJETO	<i>“La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte está interesada en asociarse con una Entidad Sin Ánimo de Lucro – ESAL, para la ejecución del convenio cuyo objeto es “Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de los procesos de formación, investigación, la programación artística y cultural y los proyectos editoriales, digitales e innovación y proyectos con comunidad y territorio de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá – BIBLORED”</i>
PERFECCIONAMIENTO	
FECHA DE APROBACIÓN/ SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO	25/05/21
FECHA ACTA DE INICIO DEL CONTRATO	02/06/21
VALOR INICIAL	\$4.682.131.275 SCRD \$ 481.600.000 BIBLOAMIGOS <b>\$5.163.731.275</b>
ADICIONES	
ADICIÓN No.1	\$100.000.000 SCRD \$ 9.025.000 BIBLOAMIGOS <b>\$109.025.000</b>
ADICIÓN No. 2	\$2.427.500.000 SCRD \$ 218.475.000 BIBLOAMIGOS <b>\$2.645.975.000</b>
VALOR FINAL	\$7.209.631.275 SCRD \$ 709.100.000 BIBLOAMIGOS <b>\$7.918.731.275</b>
VALOR EJECUTADO	\$7.918.731.275
SALDO LIBERADO	N.A.
PLAZO DE EJECUCIÓN	13 MESES
FORMA DE PAGO:	1. Pago del 50% previa presentación y aprobación del plan operativo, derivado del plan de acción, y cronograma de trabajo. 2. Pago del 30% del 50% de avance en el plan de acción establecido, previa presentación y aprobación de los informes mensuales de ejecución e informe parcial financiero de los recursos desembolsados por la SCRD

	<p>3. Pago del 15% del 5 mes de ejecución o avance del 90% del plan de acción, presentación y aprobación de informes mensuales de ejecución.</p> <p>4. Pago del 5% en la finalización de avance del 100% del Plan de Acción, presentación de informes mensuales de ejecución e informe parcial financiero.</p>
CONTROL SOBRE LA EJECUCION / SUPERVISIÓN	MARIA CONSUELO GAITÁN (Supervisor) HELENA CARVAJAL (Apoyo a la supervisión)
FECHA DE TERMINACIÓN	10/06/2022
FECHA DE LIQUIDACIÓN	N.A.

Fuente: expediente contractual - Elaboró: equipo auditor

En el cuadro No.11 se puede observar toda la información general del convenio No. 324 de 2021 como: Tipología contractual, clase de contrato, tipo de proceso, Nombre del Contratista, Nit. del contratista, nombre del representante legal, objeto, fecha de aprobación, fecha acta de inicio, valor inicial, adiciones, valor final y valor ejecutado.

La SCRCD, dio inicio el 02 de junio de 2021 y terminado el 10 de junio de 2022, al Convenio de Asociación 324 de 2021, suscrito con la “ASOCIACION DE AMIGOS DE LAS BIBLIOTECAS LA CULTURA Y LA EDUCACION BIBLOAMIGOS”, con un valor total ejecutado equivalente a \$7.918.731.275 y contó con siete líneas misionales, así:

- Escuela de Lectores, con 35 contratos,
- Cultura Digital e Innovación, con 67 contratos,
- Formación, con 193 contratos,
- Comunidad y Territorio, con 41 contratos,
- Proyectos editoriales, con 92 contratos,
- Programación Cultural, con 202 contratos,
- Gastos Asociados al Personal y a Actividades, con 56 contratos.

#### 2.1.4.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por una inadecuada planeación del convenio 324 de 2021 frente a los aportes en

### especie dados por el asociado Bibloamigos.

La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte - SCRD, en cabeza de la Dirección de Lectura y Bibliotecas, en la estructuración del convenio de asociación 324 de 2021, cuyo objeto es *“Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de los procesos de formación, investigación, la programación artística y cultural y los proyectos editoriales, digitales, e innovación y proyectos con comunidad y territorio de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá – BIBLORED”* presentó varias deficiencias en su planeación y ejecución que fueron observadas por este equipo auditor, las cuales se mencionan a continuación:

1. Se observó una estructuración errónea en la elaboración de los estudios previos donde la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – SCRD, consideró en su propuesta económica dar puntaje al valor aportado en especie por el asociado, en donde la SCRD no realizó ningún estudio de mercado que permitiera valorar los costos reales de los bienes o servicios solicitados, por ende el valor indicativo dado por la entidad no se encontró soportado en estudios técnicos.
2. Por parte del asociado Bibloamigos decidieron dar como aporte en especie ciertos productos y servicios valorados por fuera de los precios estipulados por la SCRD; en donde mediante acta de visita administrativa N. 6 del día 14 de marzo de 2023 manifestaron que *“(…) no se cuenta con estudios de mercado o demás estudios técnicos, en tanto que se trata de una valoración que incluye aspectos tangibles e intangibles y no de monetización de un producto o servicio (…)”*.
3. Se evidenció que no hubo una adecuada planeación en las necesidades previstas por la SCRD, a pesar que en los estudios previos se consideró unos bienes o servicios, posteriormente fueron ajustados y/o modificados luego de la celebración del convenio, dado que en su etapa de ejecución las necesidades inicialmente previstas por la SCRD cambiaron a otras actividades que no estaban contempladas.

Lo anteriormente descrito, se evidenció particularmente en el aporte en especie ofrecido por Bibloamigos, que consistía en un microsítio web el cual fue valorado por el asociado en

\$40.000.000, lo cual fue aceptado por la SCRD, sin que exista estudio técnico o de mercado que justifique dicha estimación. Posteriormente durante la ejecución del convenio el aporte fue cambiado dado que consideraron mediante actas de comité operativo lo siguiente:

Acta comité operativo N.3 del 12 de agosto del 2021:

*“(...) Diana Guzmán manifiesta la dificultad que están evidenciando para ejecutar la contrapartida relacionada con el Micrositio Web, lo anterior, dado que el espacio digital que se había pensado para la línea fue cubierto internamente por el equipo TIC, esto, teniendo en cuenta las recomendaciones frente a la unidad de CMS y que, lo ofrecido por Biblioamigos es un Micrositio en WordPress. El ofrecimiento no es amigable en su parte técnica y en consecuencia resulta imposible poder ejecutarse en este momento. El Micrositio de la escuela de lectores creado por el equipo TIC, comenzó su implementación el 2 de julio de 2021.*

Acta de comité operativo N.6 del 22 de noviembre de 2021:

*(...) la Escuela de Lectores solicita al comité evaluar la posibilidad de realizar un ajuste que le permita a la DLB recibir un producto o productos que aporten realmente al desarrollo de actividades que no pueden ser cubiertas por las líneas, por no contar con los recursos dentro del presupuesto, tales como, refrigerios, que, para varias de las actividades que se tienen previstas con comunidad y apoyo de los mediadores territoriales, complementan y aportan al desarrollo óptimo de las actividades, ya que se tienen previstas para jornadas largas donde ofrecer a los participantes un alimento resulta fundamental para acompañar la actividad.*

*Atendida la propuesta, Biblioamigos considera posible apoyar la necesidad planteada, aportando los refrigerios solicitados para el desarrollo de las actividades pertinentes. Ante la aceptación de la propuesta por parte del asociado, el comité operativo aprueba por unanimidad el ajuste solicitado por la línea misional a la luz de las necesidades actuales de la operación y corresponde a Biblioamigos su presentación (...).”*

Igualmente, éstas falencias se evidenciaron en el aporte en especie ofrecido por Biblioamigos, consistente en el desarrollo de visitas virtuales con tecnología 3D para las instalaciones, objetos, o actividades realizadas en las bibliotecas el cual fue valorado por el asociado en \$70.000.000, lo cual fue aceptado por la SCRD sin que exista estudio técnico o



de mercado que justifique dicha estimación. Posteriormente, durante la ejecución del convenio el aporte fue cambiado mediante acta de comité operativo N.9 del 3 de marzo de 2022, donde expresaron lo siguiente:

*“(...) La contrapartida destinada a la línea de cultura digital e innovación, se encuentra en un 100% de rezago en la ejecución, considerando que, a la luz de los objetivos estratégicos y metodologías de trabajo de la línea en la actualidad, los cuales están orientados con un enfoque de mediación digital, que parte de lo analógico para fortalecer la apropiación y alfabetización digital de los usuarios y comunidades cercanas a BibloRed, no se conecta con el producto ofrecido por Bibloamigos, por lo anterior, no resulta pertinente ni adecuado a la necesidad actual del proyecto, y en consecuencia no aporta al desarrollo de las actividades planteadas, ni al cumplimiento de los objetivos establecidos por la línea.*

*En ese orden de ideas, la línea solicita al comité analizar y aprobar la contrapropuesta del asociado, a la luz de las necesidades actuales del convenio.*

*Así, el aliado presenta la posibilidad de realizar un aporte en dinero de hasta sesenta y cinco millones de pesos M/Cte (\$65.000.000) para cubrir costos asociados a las obligaciones que se tienen con los contratos de obra labor y de esta manera optimizar presupuesto de las actividades a desarrollar misionalmente en el convenio.*

*El comité por unanimidad aprueba la propuesta presentada por Bibloamigos y manifiesta que tal y como se ha socializado durante el proceso de seguimiento, el aporte es fundamental para la optimización del recurso ya que permitirá a la DLB ampliar la planeación de actividades y mejorar la oferta de servicios al público durante el periodo de la última prórroga del convenio.”*

Por lo anterior se evidencia que la SCRD, no tuvo en cuenta el principio de planeación, economía y selección objetiva debido a que decidió modificar los productos a recibir como aportes en especie inicialmente previstos en la oferta económica, lo que conllevó a la entrega de unos bienes, servicios y actividades que no corresponden a las necesidades previamente identificadas, así mismo avaló al asociado unos productos que no contaron con un estudio técnico o de mercado que justificaran su precio, lo que le permitió a este último valorar sin ningún criterio y/o soporte técnico su aporte, es de recordar que la valoración dada al aporte en especie por el asociado fue uno de los factores a tener en cuenta al realizar el proceso de

selección, el cual al no tener una forma de sustentar su valoración deja abierta la posibilidad que se termine presuntamente seleccionando un asociado de forma subjetiva y no al más idóneo.

El principio de planeación es un eje transversal a toda la actividad contractual del Estado y su afectación vulnera la esencia misma del interés general y el patrimonio público.

Frente a este principio la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha señalado que:

*“(...) En efecto, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad,” razón por la cual en todos ellos se impone el deber de observar el principio de planeación.*

*Para cumplir con el principio de planeación deben observarse “parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia” puesto que así se aseguran la prestación de los servicios públicos y la preservación de los recursos del Estado.*

*Entonces, el desconocimiento del principio de planeación podría llevar al contrato a incurrir en una violación a la normatividad que la impone, incluso, a encajarse en un evento de objeto ilícito, cuando se estén contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos<sup>1</sup>.”*

Es imperativo resaltar que el principio de planeación está directamente relacionado con el desarrollo de otros principios como el de economía, dado que la entidad estatal requiere tener claro la conveniencia del objeto a contratar y con ello un conocimiento real del valor de los bienes o servicios que pretende adquirir y/o aceptar como aporte en especie y con ello garantizar que los recursos destinados para tal fin sean aprovechados eficientemente. El

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, 2018, Sentencia 61141, Consejera Stella Conto Diaz.

Consejo de Estado se ha pronunciado frente al tema en donde afirmó:

*“(…) En desarrollo del principio de economía que rige la actividad contractual del Estado, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece determinados deberes relacionados con la planeación del contrato, entre estos, los de adelantar los trámites “con austeridad de tiempo, medios y gastos”, impedir las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato y analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, “con antelación al inicio del proceso de selección”<sup>2</sup>.*

Asimismo, está estrechamente vinculado con el principio de selección objetiva pues la entidad estatal tiene la obligación de seleccionar la oferta más favorable a sus intereses, la cual depende de la observancia del principio de planeación. El Consejo de Estado ha establecido que:

*“(…) El deber de selección objetiva, es desarrollado por el artículo 29 de la Ley 80 de 1993<sup>17</sup>, norma que estableció varios conceptos a saber:*

*a) Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

*b) Ofrecimiento más favorable es aquel que teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos o sólo alguno de ellos. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos, no podrá ser objeto de evaluación; y*

*c) El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, 2021, Sentencia 43055, Consejera María Adriana Marín

deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello(...).<sup>3</sup> (Subrayado fuera de texto).

Igualmente se presenta una vulneración de los artículos 27 y 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 vigente al momento de la ocurrencia de los hechos.

Lo anteriormente descrito, obedece a la falta de coordinación de las diferentes dependencias de la SCRD para identificar las necesidades primordiales y que constituyen el insumo para realizar el pliego de condiciones y concretamente su oferta económica, lo que posteriormente conllevó a modificar los productos solicitados como aporte en especie, así mismo la falta de estudios de mercado o técnicos para determinar el valor de los aportes en especie lo que permitió que el asociado los estimara sin contar con documentos que lo justifiquen.

Como se puede corroborar al analizar las actas de comité operativo Nos. 3, 6 y 9, donde se avaló por parte de la SCRD los cambios a los aportes en especie del asociado.

El comportamiento descrito trae como consecuencia que no se pudo valorar de forma objetiva los aportes en especie; así mismo se afectó la selección del asociado porque el aporte fue un factor que se tuvo en cuenta en el proceso de selección, por otra parte los cambios en los aportes en especie que fueron avalados debido a que la entidad estatal no pudo verificar que estos se ajusten a los precios del mercado, lo cual en última instancia termina afectando el proyecto de inversión 7880, relacionado con el fortalecimiento de la inclusión a la cultura escrita de todos los habitantes de Bogotá.

Por lo anterior se constituye una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por una inadecuada planeación del convenio 324 de 2021, frente a los aportes en especie dados por el asociado Bibloamigos.

### **Análisis de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta enviada mediante oficio No. N° 1-

<sup>3</sup> Consejo de Estado, 2012, Sentencia 21489, Consejera Ruth Stella Correa Palacio

2023-08120 con fecha 10 de abril de 2023, la SCRD afirma frente a la observación 2.1.4.2 del informe preliminar:

*(...) “la entidad trata de definir de la manera más acertada y con conocimiento previo las acciones futuras que se desarrollarán para lograr los objetivos deseados, resulta adecuado realizar ajustes sobre los mismos proyectos que en la marcha van mostrando la necesidad de modificarse o complementarse, sin que esto denote una falta de planeación, sino una mejora constante”.*

No es aceptable para este ente de control que la SCRD argumente que : “trata” de realizar su labor, pues al administrar recursos públicos realizando contratos estatales, estos deben corresponder a procesos contractuales debidamente diseñados y planeados conforme a las necesidades y prioridades previamente identificadas y no ser producto de una improvisación, no se desconoce que durante la ejecución de algunos contratos se presentan novedades o circunstancias que pueden afectar el desarrollo del mismo, sin embargo deben corresponder a hechos sobrevinientes e imposibles de identificar previamente, supuesto que no se cumple en este caso dado que la misma SCRD por medio de su equipo de TIC fue quien creó e implementó el Micrositio Web el 2 de julio de 2021, un mes después del acta de inicio del contrato, lo que demuestra la falta de planeación y coordinación entre las diferentes dependencias de la entidad y no una mejora constante como lo manifestó la SCRD.

Por otra parte, la SCRD expresó que:

*(...) “se fijaron unos valores indicativos que surgieron de la revisión de valores históricos asignados y/o ejecutados en el presupuesto de la DLB, o actividades con características similares, quedando en el proceso un valor de referencia o base sin que fuera obligatorio para la ESAL acogerse en estricto sentido a tal valor, lo anterior, teniendo en cuenta que el mayor aporte otorgaba un mayor puntaje y en consecuencia, el hecho de acogerse la ESAL a los valores indicativos definidos por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, limitaría la competencia en el proceso y la oportunidad de presentar contrapartidas que agregarían valor al proceso.”*

Es importante tener presente que al ser un proceso competitivo donde la mayor valoración de los aportes en especie otorgaba un mayor puntaje como lo reconoció la SCRD, lo

convierte en un criterio trascendente a la hora de seleccionar al oferente, la entidad estatal debe contar con estudios técnicos y/o de mercado que le permitan definir claramente el valor indicativo inicial, es claro que este valor indicativo dado por la SCRD puede ser elevado por los oferentes a favor de los adjudicatarios pues la valoración de la contrapartida le corresponde a la ESAL; sin embargo, ésta valoración debe contar con sus respectivos soportes, estudios técnicos detallados que permitan a la entidad estatal tener un criterio objetivo de evaluación y a partir de la lógica y la sana crítica poder aprobar o rechazar dicha valoración, de lo contrario esta situación generaría la posibilidad que algunos de los oferentes valoren de forma desmesurada e injustificada sus aportes en especie y con ello garantizar que la puntuación que se otorga por parte de la SCRD se incline a su favor sin que la entidad tenga forma de rechazar los mismos, con ello en última instancia afectando el principio de selección objetiva.

Por otra parte frente a los recursos destinados a sufragar el costos de los mediadores territoriales por un valor de \$64.322.895, a pesar de no haberse sido previstos para dar continuidad al proyecto de inversión No. 7880, consideraron adicionarlos al cumplimiento de la línea misional, lo que va en contravía a la necesidad inicialmente prevista, evidenciando claramente la falta de planeación en dar continuidad a las metas originalmente concebidas y los productos y servicios entregados a la comunidad objeto del proyecto.

Se reitera que éste ente de control no está limitando el proceso competitivo de selección, lo que llama la atención es que la entidad estatal no cuenta con herramientas que le permita realizar una valoración objetiva de los aportes en especie de los oferentes con los que pueda aprobar o rechazar alguno, solo se limita a avalar los mismos sin mayor análisis de los costos que estos tienen, lo que afecta los principios de planeación, selección objetiva y economía, entre otros, que son ejes transversales de la contratación estatal.

De acuerdo con lo anterior, se reitera y se mantiene la observación por lo cual se configura en Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por una inadecuada planeación del convenio 324 de 2021 frente a los aportes en especie dados por el asociado Bibloamigos.

### **2.1.4.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar o publicar extemporáneamente en el SECOP, los documentos del contrato 275 de 2021.**

Se realizó el análisis de la información y documentación publicada en el SECOP y se evidenció que no fueron publicados algunos documentos que hacen parte integral del contrato conforme la normativa vigente, así:

#### **Contrato 275 de 2021**

1. Minuta del pliego de condiciones definitivo.
2. Acta del cierre del proceso y apertura de propuestas
3. Acta de audiencia de adjudicación.

Conforme a lo expuesto, se adelantó la revisión de las publicaciones en el SECOP y se pudo determinar fallas de la administración generadas por la no publicación o el retardo en la publicación de documentación; procedimiento con el cual se incumple lo normado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia frente al principio de publicidad, Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente de fecha 15 de julio de 2022, Artículo 10 de la Ley 1712 de 2014; el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 que dice *"Publicidad en el SECOP La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del decreto 1082 de 2015"* los artículos 7, 8, 9, y 10 del Decreto 103 del 2015 y lo reglado en los artículos 27 y 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 vigente al momento de la ocurrencia de los hechos. Es importante resaltar que la observación es disciplinaria en virtud de la afectación al principio de publicidad y transparencia que se materializó en la no publicación



de los documentos anteriormente descritos.

La situación descrita es generada por una inadecuada gestión por parte de Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – SCRD, Dirección de Lectura y Bibliotecas - DLB, en el cargue de la información en el aplicativo SECOP y deficientes labores de supervisión, falta de seguimiento y control a dichas labores fundamentales para el buen manejo de la información documental, que constituye un elemento esencial como evidencia tangible de la realización y/o cumplimiento de los objetivos propuestos.

Lo cual afecta la transparencia de las actividades desarrolladas por la SCRD y la DLB, al no encontrarse publicación de documentos relacionados con el contrato, la no disponibilidad de la información oportunamente para la consulta tanto de la ciudadanía en general interesada o por parte de los entes de control en los términos establecidos en el Decreto 1082 de 2015.

Lo descrito conlleva a establecer una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por no publicar o publicar extemporáneamente en el SECOP, los documentos del contrato 275 de 2021.

### **Análisis de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

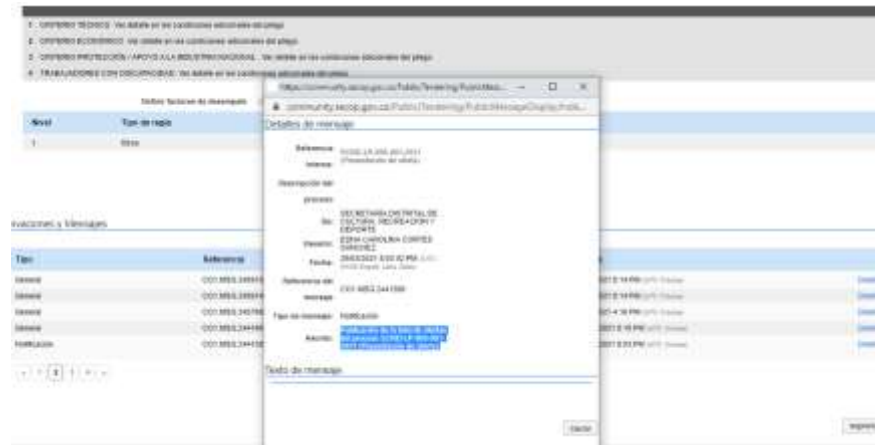
De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta enviada mediante oficio No. N° 1-2023-08120 con fecha 10 de abril de 2023, se determinó:

Frente a la publicación de documentos en la plataforma del SECOP se encontró los soportes de la minuta de pliego de condiciones definitivo, igualmente el acta de adjudicación de la licitación pública No. SCRD-LP-005-001- 2021 llevada a cabo el 13 y 14 de abril del 2021.

Por otra parte luego de verificar realizar el análisis y verificación de los argumentos expuestos por la SCRD no se logró ubicar el documento relacionado con el acta del cierre del proceso y apertura de propuestas, se evidencio que en el SECOP se encuentra un ítem

relacionado con “La lista de oferentes del proceso SCRD-LP-005-001-2021” con fecha 24/03/2021 como lo manifestó la SCRD en su respuesta; sin embargo, en dicho ítem no se encontró la publicación de los documentos anexos de la lista de ofertas del proceso como se muestra en el siguiente imagen:

Imagen No. 7 Publicación en SECOP



Fuente: Proceso SECOP.

En la imagen No.7 se muestra pantallazo del aplicativo SECOP.

De acuerdo con lo anterior, se reitera y se mantiene la observación por lo cual se configura en Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar o publicar extemporáneamente en el SECOP, los documentos del contrato 275 de 2021.

### 3. OTROS.

#### Beneficios del Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, en las auditorías de regularidad realizadas a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, evidenció específicamente en los contratos de concesión mediante los cuales se realizó la operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá - BIBLORED, presuntos detrimentos por irregularidades presentadas entre otras, en relación a la tipología utilizada lo que generó que se desembolsaran mayores valores por remuneración al concesionario. Permitiendo utilidades exorbitantes en favor del

concesionario, las cuales se describen a continuación:

- Auditoría de Regularidad Código 21- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte PAD 2017 VIG. 2016 - 2.1.3.2.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal, y fiscal en cuantía total de \$3.204.735.587, por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, en los contratos de concesión Nos. 068 de 2013, 082 de 2014, 151 de 2015, y 075 de 2016.
- Auditoría de Regularidad Código 207 - Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte PAD 2019 VIG. 2018 - 3.1.3.9.1. Hallazgo administrativo con presuntas incidencias disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$2.855.295.814,89, por una gestión fiscal, antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna del contrato de concesión 095 de 2017.
- Auditoría de Regularidad Código 1 - Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte PAD 2020 VIG. 2019 - 3.1.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$6.590.107.178.00, por una gestión fiscal, antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna del contrato de concesión 159 de 2018.

La acción que tomo la SCRD que dio lugar a establecer un beneficio del control fiscal cualificable, se describe en el siguiente argumento que documentó la entidad en el oficio con radicado 2023800004298 del 14 de marzo de 2023, así:

*“(...) El equipo auditor en desarrollo de la auditoría de cumplimiento realizada a la SCRD, solicitó información al sujeto de control mediante oficio con radicado 20237100039422, solicitud que fue respondida mediante oficio con radicado 2023800004298 del 14 de marzo de 2023, en el cual manifestó que “(...) la Contraloría de Bogotá en el marco de sus competencias y en ejercicio de sus funciones, a partir de la vigencia 2016, presentó observaciones y hallazgos como el que se menciona a continuación: “De otra parte, la Secretaría ha venido seleccionando para el funcionamiento de la Red de Bibliotecas Públicas un tipo contractual de concesión que en su implementación no ha cumplido con las características propias de esta tipología, al no ajustarse al objeto y elementos que determina la función económico social de negocio, encajándolo en un tipo de contrato que no concuerda con los elementos requeridos para*

satisfacer la necesidad contractual” (...), 20201100070703 Al contestar, citar el radicado: No.20201100070703 Fecha 05-05-2020 lo que ha venido conllevando a hacer más onerosa la operación y su ejecución (...) Informe CGR 2019.

(...) los hallazgos de la Contraloría de índole disciplinario, fiscal y penal, en cada una de las vigencias, han llevado a la entidad y a su equipo de trabajo a implementar acciones de mejora como el ajuste de la tipología contractual, entre otros, los cuales permitan mantener la prestación del servicio en las Bibliotecas de manera ininterrumpida, garantizando un servicio de calidad a la ciudadanía.”.

El cambio de tipología contractual al pasar de un contrato de concesión a un contrato de operación, conllevó a que las altas remuneraciones que se generaban por esta tipología de contrato de concesión, disminuyeran ostensiblemente en la nueva modalidad, por cuanto en la actualidad la remuneración es más baja, disponiendo de más recursos para la operación de BIBLORED.

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN <sup>4</sup>
1. Administrativos	4	N.A.	2.1.2.1, 2.1.4.1, 2.1.4.2, 2.1.4.3
2. Disciplinarios	4	N.A.	2.1.2.1, 2.1.4.1, 2.1.4.2, 2.1.4.3
3. Penales	1	N.A.	2.1.4.1
4. Fiscales	1	\$546.213.800	2.1.4.1

N.A: No aplica.

<sup>4</sup> Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de las observaciones (hallazgos) registrados en el informe.