

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**

**SECRETARIA DISTRITAL DE CULTURA RECREACIÓN Y DEPORTE  
-SDCRD-**

**EVALUACIÓN CONVENIOS DE ASOCIACIÓN Y  
CONTRATOS DE CONCESIÓN**

**CÓDIGO DE AUDITORIA 3**

**PERIODO AUDITADO 2016-2017**

**PAD 2018**

**DIRECCIÓN SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE**

**Bogotá D.C., diciembre de 2018**

**Juan Carlos Granados Becerra**  
**Contralor de Bogotá, D. C.**

**Andrés Castro Franco**  
**Contralor Auxiliar**

**Gabriel Hernando Ardila Assmus**  
**Director Sectorial**

**Ángel Emilio Niño Alonso**  
**Subdirector de Fiscalización (E)**

Equipo de Auditoría:

Nelly Yolanda Moya Ángel

Gerente

Manuel Alfonso Quiñones Sánchez  
Claudia Patricia Benavides Ramírez  
Germán Daniel Camacho Grimaldo  
Luisa Fernanda Gálvez Argote  
Álvaro Andrés Gómez Usgame  
Jaison Julio López  
Yenny Sagrario Guevara

Profesional Especializado 222-07  
Profesional Especializado 222-07 (E)  
Profesional Universitario 219-03  
Profesional Universitario 219-01  
Profesional Universitario 219-01  
Profesional Universitario 219-01 (E)  
Contratista de Apoyo

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>6</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA .....</b>	<b>7</b>
3.1. Proyecto 1011 – 125 “ <i>Lectura, escritura y redes de conocimiento</i> ” .....	7
3.1.1 Contrato de Concesión 159 de 2018 .....	7
<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>25</b>
4.1. DPC-1371-2018 radicado N° 1-2018-19410 del 31 de agosto de 2018 .....	25
4.1.1 Convenio de Asociación No. 169-18 .....	25
4.2. DPC-1587-2018 radicado N° 1-2018-21154 del 18 de septiembre de 2018.....	32
4.2.1 Convenio de asociación No. 013 y No. 229 de 2016, y No. 60 de 2017.....	32
4.2.2 Convenio de asociación 60 de 2017.....	38
<b>5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO .....</b>	<b>48</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES CÓDIGO DE AUDITORÍA 3

Bogotá, D.C.

Doctora

**MARÍA CLAUDIA LÓPEZ SORZANO**

Secretaria

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte

Carrera 8 No. 9 – 83

Código postal 111711

Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoria de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte - SCRD, vigencias 2016 – 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las etapas precontractual, contractual, ejecución y postcontractual de los Convenios de Asociación y Contratos de Concesión suscritos en las vigencias 2016 y 2017.

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de los convenios de asociación y contratos de concesión antes mencionados y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte - SCRD, respecto a los "Convenios de Asociación Nos. 013, 229 de 2016, 060 de 2017, por valor de \$7.293.032.372 y Convenio SCRD-RECO-003-017 de 2018 que corresponde al Convenio No.169 de 2018 y los contratos de concesión 095 de 2017 y 159 de 2018 por valor de 74.792.028.534", cumple con los principios evaluados de planeación, economía, eficiencia, eficacia y equidad, excepto por los hallazgos presentados, los cuales no afectaron la gestión de la entidad.

Así mismo, se observó que el control fiscal interno para el asunto auditado, fue eficiente, excepto por lo descrito en los hallazgos.

## PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

El anexo a la presente Carta de Conclusiones, contiene los resultados y los hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



**GABRIEL HERNANDO ARDILA ASSMUS**  
Director Sector Cultura, Recreación y Deporte

Elaboró: Equipo Auditor

Revisó: Angel Emilio Niño Alonso, Subdirector de Fiscalización Cultura Recreación y Deporte (E)  
Nelly Yolanda Moya Ángel - Gerente

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA

Evaluar el cumplimiento del Contrato de Concesión 095 de 2017 y 159 de 2018 del “proyecto 1011: lectura, escritura y redes de conocimiento” del plan de desarrollo “Bogotá mejor para todos”, así como, el análisis de la denuncia interpuesta por el Concejo de Bogotá, respecto a presuntas irregularidades en los Convenios de Asociación Nos. 013 y 229 de 2016, 060 de 2017 y SCRD-RECO-003-017 de 2018 – Convenio 169 de 2018.

Por lo anterior, en el siguiente cuadro se reflejan los datos de los convenios de asociación y contrato de concesión tomados en la muestra.

**Cuadro No. 1**  
**Muestra Convenios de Asociación y Contratos de Concesión**  
**Proyecto de inversión No. 1011**

No. Contrato	Contratista	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
013-16	Fundación para el Fomento de la Lectura - FUNDALECTURA	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, logísticos, administrativos y financieros, para desarrollar los programas de fomento a la lectura en cincuenta y un (51) PPP y seis (6) Biblioestaciones.	561.510.000	Verificar la etapa precontractual
229-16	Fundación para el Fomento de la Lectura - FUNDALECTURA	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, logísticos, administrativos y financieros, para desarrollar los programas de fomento a la lectura en los actuales Paraderos Paralibros Paraparques PPP- y Biblioestaciones en Transmilenio, ampliar el servicio mediante la creación de nuevos PPP y fortalecer la formación y capacitación de promotores de lectura.	519.834.372	Verificar la etapa precontractual, contractual y poscontractual
60-17	Fundación para el Fomento de la Lectura - FUNDALECTURA	Convenio de Asociación	Aunar esfuerzos para ofrecer acceso a los libros y la lectura a través de espacios no convencionales, en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”	1.135.400.000	Verificar la etapa precontractual, contractual y poscontractual
169-18	Fundación Amigos del Teatro Mayor	Convenio de Asociación	Aunar recursos humanos, técnicos, logísticos, administrativos y financieros, para llevar a cabo la estructuración y ejecución del proyecto “Navidad 2018” en el Distrito Capital, en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”	5.076.288.000	Verificar la etapa precontractual y ejecución parcial
159-18	Fundación para el Fomento de la Lectura - FUNDALECTURA	Contrato de Concesión	Otorgar la operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas – Biblored.	47.213.178.535	Verificar la etapa precontractual y ejecución parcial
095-17	Fundación de Pedagogía conceptual ALBERTO MERANI	Contrato de Concesión	Realizar la operación y explotación de la Red Capital de Bibliotecas Públicas – BIBLORED, de conformidad con los estudios previos, el pliego de condiciones, las adendas, los anexos técnicos, la propuesta y el informe de verificación y evaluación, documentos que forman parte integral del contrato.	27.578.849.999	Es de informar que el presente contrato será objeto de análisis en la Auditoría de Regularidad a llevarse a cabo en el primer semestre de 2019, por cuanto el volumen de información a evaluar no permite su total revisión en la presente auditoría de desempeño.
<b>Total</b>				<b>82.085.060.906</b>	

Fuente: Memorando de asignación de auditoría de desempeño PAD 2018

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

#### 3.1. Proyecto 1011 – 125 “Lectura, escritura y redes de conocimiento”

##### 3.1.1 Contrato de Concesión 159 de 2018

<b>IDENTIFICACION:</b> Componente Gestión Contractual			
<b>CLASE DE CONTRATO:</b> Contrato de Concesión			
<b>TIPO DE PROCESO:</b> Licitación Pública SCRD-LP-005-006-2018			
<b>DATOS DEL CONTRATISTA:</b>			
<b>NOMBRE DEL CONTRATISTA</b>	FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA FUNDALECTURA		
<b>NIT CONTRATISTA</b>	8001080323		
<b>NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL</b>	DIANA CAROLINA REY QUINTERO		
<b>DATOS DEL CONTRATO No. 159-2018</b>			
<b>OBJETO</b>	Otorgar la operación de la Red Distrital de Bibliotecas Públicas – “Bibliored”		
<b>PERFECCIONAMIENTO</b>	15 de junio de 2018		
<b>FECHA DE INICIO</b>	29 de junio de 2018		
<b>VALOR INICIAL</b>	\$47.040.705.945	Vigencia 2018	\$17.526.234.874
		Vigencia 2019	\$29.514.471.071
<b>PLAZO DE EJECUCION</b>	18,5 meses. Dieciocho meses y quince días calendario.		
<b>FORMA DE PAGO:</b>	<b>Un primer desembolso</b> por el cincuenta por ciento (50%) del valor presupuestal de la vigencia 2018 del contrato, esto es la suma de OCHO MIL SETECIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO DIECISITE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$8.763.117.437) MCTE, una vez <b>EL CONCESIONARIO</b> haya realizado los trámites de perfeccionamiento, cumplidos los requisitos de ejecución contractual y constituido la fiducia, previa entrega de la solicitud de desembolso suscrito por el representante legal del concesionario, y aval del supervisor y/o interventor del contrato, según sea el caso, y del ordenador(a) del gasto de LA SECRETARÍA.		
	<b>Un segundo desembolso</b> , por el cincuenta por ciento (50%) del valor presupuestal de la vigencia 2018, esto es la suma de OCHO MIL SETECIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO DIECISITE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$8.763.117.437) MCTE, previa entrega de oficio de solicitud de desembolso suscrito por el representante legal de EL CONCESIONARIO y aval del supervisor y/o interventor del contrato, según sea el caso, y del ordenador(a) del gasto de LA SECRETARÍA, a los cuatro (4) meses de iniciado el contrato.		
	<b>Un tercer desembolso</b> , por el cuarenta por ciento (40%) del valor presupuestal de la vigencia 2019, esto es la suma de ONCE MIL OCHOCIENTO CINCO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO		

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	<p>MIL CUATROCIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$11.805.788.428) MCTE, previa entrega de oficio de solicitud de desembolso suscrito por el representante legal del concesionario y aval del supervisor y/o intervisor del contrato, según sea el caso, y del ordenador(a) del gasto de <b>LA SECRETARÍA</b>, en el mes de febrero de 2019.</p> <p><b>Un cuarto desembolso</b>, por el treinta por ciento (30%) del valor presupuestal de la vigencia 2019, esto es la suma de OCHO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y UN MIL TRESCIENTOS VEINTIUN PESOS (\$8.854.341.321) MCTE, previa entrega de oficio de solicitud de desembolso suscrito por el representante legal de <b>EL CONCESIONARIO</b> y aval del supervisor y/o intervisor del contrato, según sea el caso, y del ordenador(a) del gasto de <b>LA SECRETARÍA</b>, en el mes de junio de 2019.</p> <p><b>Un quinto y último desembolso</b> por el saldo del valor del contrato, esto es la suma de OCHO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y UN MIL TRESCIENTOS VEINTIDOS PESOS (\$8.854.341.322) MCTE, previa entrega de oficio de solicitud de desembolso suscrito por el representante legal del concesionario y aval del supervisor y/o intervisor del contrato, según sea el caso, y del ordenador(a) del gasto de <b>LA SECRETARÍA</b>, en el mes de octubre de 2019.</p>
<b>CONTROL SOBRE LA EJECUCION</b>	Concorre supervisión colegiada por el ordenador del gasto de la SCR D e interventoría contratada mediante proceso de concurso de méritos SCR D-CMA-005-0014-2018, resultado del cual se adjudica el contrato No 175 de 2018 - UNION TEMPORAL INTERBIBLIORED.
<b>FECHA TERMINACION</b> DE	EN EJECUCION
<b>FECHA LIQUIDACIÓN</b> DE	EN EJECUCION

*3.1.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, sustentada en la deficiente estructuración de los documentos del proceso de licitación pública SCR D-LP-005-006-2018.*

En el presente ejercicio auditor, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, se ha realizado un análisis de los documentos preparatorios del contrato de concesión 159 de 2018. El objetivo de este estudio, es verificar los procedimientos adelantados por la Secretaria Distrital de Cultura Recreación y Deporte, para determinar los requisitos habilitantes que se exigirían a los proponentes, el monto de la remuneración del concesionario y los criterios de ponderación de las ofertas en términos que garanticen una relación de costo – calidad, ajustada a los principios de la gestión fiscal.

En este análisis, se hará referencia a cada documento enfatizando los temas susceptibles de ser observados frente a los requisitos estipulados en la ley, reglamentos y directrices vigentes.

## I. Documento de estudios previos.

En términos formales, el documento de estudios previos contiene los elementos descritos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, no obstante, se destacan los siguientes requisitos habilitantes por encontrarlos sin justificación suficiente y sin soporte en el documento de análisis del sector:

- Objeto social: La restricción para conformar uniones temporales y/o consorcios, sustentada en la exigencia que todos los integrantes del esquema asociativo deben tener dentro de su objeto social, la operación de proyectos culturales, sociales o educativos. (Páginas 5 y 6 Documento de Estudios Previos)<sup>1</sup>
- Experiencia solicitada a los proponentes: La experiencia exigida se encuentra compuesta por dos elementos, a saber,
  1. *Operación directa de proyectos de promoción y fomento del libro, la lectura y la escritura, o la operación de bibliotecas públicas, y*
  2. *Manejo del talento humano en un mínimo de 100 personas en un solo proyecto bien sea de carácter cultural, social, de promoción y fomento del libro, la lectura y la escritura o en la gestión de bibliotecas públicas, sean éstas contratadas directamente o a través de un tercero.* (Página 13. Documento de Estudios Previos)

La experiencia se debía demostrar con máximo 8 certificaciones de contratos ejecutados de forma directa entre los años 2007 al 2017, de los cuales mínimo tres (3) deben ser por \$1.000.000.000 cada una, y todas deben sumar el 40% del presupuesto oficial, es decir, mínimo \$18.816.282.378, lo que limita considerablemente la oferta del servicio.

Ahora, la determinación de los requisitos habilitantes, conforme lo estipulado en el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, debe sustentarse en: a) el riesgo del proceso de contratación; b) el valor del contrato objeto del proceso de contratación; **c) el análisis del sector económico respectivo; y d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial.** (Subrayado y negrita fuera de texto). Revisados los documentos preparatorios del contrato, no se encuentra estudio ni análisis que satisfaga el cumplimiento de los requisitos subrayados, situación de por sí anómala, cuando es evidente que la demanda para este tipo de servicios se encuentra fuertemente concentrada en cabeza del Distrito.

---

<sup>1</sup> La estipulación contenida bajo el título “certificado de existencia y representación legal” de la página 6 del documento de estudios previos textualmente preceptuaba: *Para el caso de Consorcios y Uniones Temporales, cada sociedad integrante de los mismos, deberá comprobar su existencia y representación, mediante certificado expedido por la Cámara de Comercio, el cual deberá contener la información y cumplir las mismas exigencias anteriormente citadas.*”

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

- Los factores de evaluación formulados fueron modificados a lo largo del proceso de selección y no se encuentra como soporte de su formulación y modificaciones, el análisis que permita concluir que con esos criterios se garantizara la escogencia de la oferta más favorable (calidad – precio) para la administración de Biblored, veamos:
  1. **Calidad:** Trescientos noventa (390) puntos como factor de calidad al oferente que presente un proyecto para la cualificación del servicio bibliotecario. El criterio para la asignación del puntaje es el menor costo del proyecto.
  2. **Económico:** Quinientos (500) puntos al que oferte el menor porcentaje de remuneración en el rango comprendido entre el 6.5% y el 8.5% sobre el subtotal de costos que LA SECRETARÍA le reembolsará mensualmente. (Páginas 15 – 18 Documento de Estudios Previos).
  3. **Protección a la industria nacional:** Cien (100) puntos como factor de protección de la industria nacional estimado en la nacionalidad de los trabajadores del proponente.
  4. **Proponente con trabajadores con discapacidad:** Diez (10) puntos a quien demuestre un número mínimo de trabajadores en condición de discapacidad.

En el transcurso del proceso de selección y sin justificación alguna, se modificaron los criterios de evaluación “*calidad*” (técnico) y “*económico*”, el primero, mutó de una propuesta de mejoramiento del servicio a la evaluación de la experiencia y formación académica adicional a la mínima exigida para los perfiles de gerente operativo y líder del área de servicios bibliotecarios, y de 390 puntos paso a 500 puntos sin que sea posible discernir cómo la mayor formación y experiencia de estos dos perfiles representan ventajas de calidad o funcionamiento que generen mayor eficiencia o rendimiento del servicio, conforme se estipula en el numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.2.2 del Decreto 1082 de 2015. Más incierto resulta el beneficio que puede proporcionar para el Distrito este criterio de evaluación, cuando se tiene que el perfil de “*Gerente Operativo*” no es asumido directamente con cargo a los recursos dispuestos por la Secretaria para la operación de Biblored.

El segundo criterio de evaluación, denominado “*económico*”, que empezó con una asignación de quinientos (500) puntos a quien ofertara el menor porcentaje de remuneración entre un rango del 6.5% al 8.5%, terminó con cuatrocientos (400) puntos que serían otorgados a quien ofertara el menor porcentaje de remuneración entre un rango del 6.5% al 7.5%, un punto porcentual menos de diferencia que resultó sorpresivo para los posibles oferentes<sup>2</sup> y que evidencia incertidumbre de la Secretaria

---

<sup>2</sup> El oferente Colsubsidio fue insistente en sus cuestionamientos respecto del cambio que se observa en la remuneración del concesionario, tal como se observa en el documento “*respuesta observaciones oferentes*” de fecha 7 de mayo de 2018, en el

respecto de cuál es el valor del servicio en el mercado, falta de certeza inexcusable, cuando la Secretaria lleva cerca de media década contratando el mismo servicio y que para esta oportunidad su costo comprende la operación de Biblored durante 18,5 meses, con un valor de \$47.040.705.945.

## II. DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL SECTOR

El análisis del sector es un deber en cabeza de la Entidad Estatal, estipulado en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y comprende el conocimiento del sector relativo al proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo. La elaboración de dicho análisis del sector debe ceñirse a las herramientas que Colombia Compra Eficiente ha elaborado y difundido según lo dispuesto en el Decreto 4170 de 2011.

El documento de análisis del sector elaborado por la Secretaria, no contiene los elementos mínimos para la determinación de los requisitos habilitantes estipulados en los estudios previos y en los pliegos de condiciones. El estudio de la oferta y la demanda, para un contrato de \$47.040.705.945, en el cual de manera muy superficial se argumenta, desde la óptica de la demanda, que la operación de *Biblored*, siempre se ha encomendado a un tercero privado a través de la figura de concesión; desde el estudio de la oferta se concluye que “(...) en el caso de *BibloRed*, durante los 13 años que perteneció al sector educativo fue operada por un tercero, que salvo por el primer año, fue siempre la misma caja de compensación, que tenía experiencia en la gestión de bibliotecas públicas y se presentaba como único proponente. Es por esta razón que el mercado que ofrece los servicios a contratar es un mercado que se encuentra en formación y no es de gran extensión.”<sup>3</sup>

Ahora, si desde sus albores *Biblored*, ha sido operada por un tercero bajo el esquema de concesión y en toda su operación (casi 18 años), sólo han participado tres contratistas en calidad de concesionarios, lo mínimo que se espera en el análisis del sector, es que, respecto de este reducido universo de posibles oferentes, se satisfagan los requisitos establecidos en la guía para la elaboración de análisis del sector, emitida por Colombia Compra Eficiente, a saber:

- ✓ En cuanto al análisis de la oferta se evidencia que la Secretaria, no abordó los siguientes aspectos.

---

cual el interesado solicita las siguientes explicaciones: “Solicitamos a LA SECRETARÍA, aclarar con fundamento en qué argumentos y estudios de hecho y de derecho, con un mismo estudio técnico se evidencian dos porcentajes de remuneración distintos?. Lo anterior debido a que en el pre-pliego el “Estudio de Mercado 26-03”, página 11, presenta como máximo porcentaje de remuneración el 8.5% y en el Anexo “Estructura de Costos”, página 11, se señala un porcentaje máximo de remuneración del 7.5%. Se solicita a LA SECRETARÍA, respetuosamente, que reconsidere dejar el porcentaje de remuneración en el 8.5% teniendo en cuenta que tanto el primer estudio de mercado como el de la Estructuración de Costos es idéntico e igual y en éste no se evidencia argumento ni sustento alguno para disminuir el indicador de remuneración inicialmente propuesto.”

<sup>3</sup> Licitación Pública SCRD-LP-005-006-2018. Documento de Análisis del sector. Páginas 8-9.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

- “La Entidad Estatal debe identificar los proveedores en el mercado del bien, obra o servicio, así como sus principales características como **tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero**. (Subrayado y negrita fuera de texto)
  - La Entidad Estatal debe conocer el proceso de producción, distribución y entrega de los bienes, obras o servicios, los costos asociados a tales procesos, cuáles son las formas de distribución y entrega de bienes o suministro del servicio.”<sup>4</sup>
- ✓ Respecto del Análisis de la demanda, se omitió realizar lo siguiente:
- “La Entidad Estatal debe analizar el comportamiento de sus adquisiciones anteriores del bien, obra o servicio, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los oferentes que han participado en otros procesos de selección y contratistas; y el comportamiento de los contratistas e imposición de sanciones.
  - Identificación y análisis de los Procesos de Contratación de Entidades Estatales que han adquirido en el pasado el bien, obra o servicio para extraer las mejores prácticas e información pertinente para el Proceso de Contratación.
  - Revisión de cómo contratan las empresas del sector privado los mismos bienes, obras y servicios en condiciones de volumen, cantidad y calidad comparables.”<sup>5</sup>

Según lo expone la Secretaria en su documento de análisis de sector “(...) no es posible realizar un estudio de mercado clásico como el que se desarrolla para otro tipo de servicios comerciales o para servicios sociales en los que se involucran los análisis de retorno social de la inversión” pues “los datos económicos aún son muy agregados, que se encuentran disponibles para el nivel nacional, que aún no desarrollan componentes como el servicio bibliotecario y que el servicio es público (...)”<sup>6</sup>; sin embargo, no se puede desconocer que Colombia Compra Eficiente, ha recomendado que en escenarios como el que se está estudiando, en donde no existe información oficial respecto de la composición del sector económico, la Entidad Contratante debe optar por “(...) la comunicación previa, abierta, directa y reglada con los posibles proveedores para contextualizar el análisis del sector económico y para comprender la información financiera que ofrecen los sistemas de información. Si la información requerida no está disponible en los sistemas de información, los mismos proveedores pueden ser la fuente de estos datos.”<sup>7</sup>

Actividad que a todas luces no se adelantó, pues el cuestionado análisis del sector adolece de cifras claras, de análisis históricos respecto de la contratación del servicio; y la información específica de los posibles oferentes, en aspectos financieros, organizacionales, de experiencia y jurídicos no fue estudiada de manera suficiente y orientada a la determinación de los requisitos habilitantes, incumpliendo

---

<sup>4</sup> Guía para la elaboración de estudios del sector. Colombia Compra Eficiente. Pág. 6 En: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce\\_guia\\_estudio\\_sector\\_web.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf)

<sup>5</sup> Guía para la elaboración de estudios del sector. Colombia Compra Eficiente. Pág. 8 En: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce\\_guia\\_estudio\\_sector\\_web.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf)

<sup>6</sup> Licitación Pública SCRD-LP-005-006-2018. Documento de Análisis del sector. Página 1.

<sup>7</sup> Guía para la elaboración de estudios del sector. Colombia Compra Eficiente. Pág. 9 En: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce\\_guia\\_estudio\\_sector\\_web.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_web.pdf)

presuntamente lo estipulado en los literales c) y d) del artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015.

### III. DOCUMENTO DE ESTUDIO DE MERCADO.

En el estudio de mercado elaborado por la Secretaria, se detalla la estructura de costos de la concesión y la forma como se definieron los valores asociados a cada concepto de la operación de *Biblored*, tales como, gastos de operación, gastos de programas y gastos generales y financieros.

En términos generales, el valor del contrato fue estimado a partir del análisis del comportamiento histórico de gastos en cada uno de los rubros, ajustado en el incremento del salario mínimo, si se trata de gastos de personal, y en la inflación para los otros gastos. Adicionalmente, para determinar el valor del contrato se estimaron las nuevas necesidades de *Biblored*, tales como la inclusión de los espacios no convencionales.

Conforme lo anterior, el estudio de mercado será analizado en su componente de “gastos generales y financieros”, específicamente en el rubro denominado “remuneración del concesionario”, el cual, como se advirtió en párrafos anteriores, sufrió significativas variaciones a lo largo del proceso de selección.

Preliminarmente, se debe advertir que la cuantificación de la remuneración del concesionario parte de “(...) un análisis de los posibles **costos en los que incurriría EL CONCESIONARIO por administrar la operación.** Se entiende por “**administración de la operación**” **todas aquellas actividades necesarias para gestionar los recursos de la concesión**; esto incluye todos los costos asociados a las herramientas de gestión, los pagos por estampillas y pólizas y la **remuneración del equipo humano de EL CONCESIONARIO para desarrollar las actividades financieras, jurídicas, contables y demás que requiera la operación de la concesión.** **No incluye los gastos ni la inversión de recursos entregada por LA SECRETARÍA para operar.**”<sup>8</sup> (Subrayado y negrita fuera de texto). En otras palabras, para calcular la remuneración del concesionario, la Secretaria parte de un estimativo de los costos en que incurriría éste por asumir dentro de su estructura organizacional la operación de *Biblored*, la remuneración pagada por la Secretaria menos los costos del concesionario, dan como resultado la rentabilidad calculada por esta.

La Secretaria contrató<sup>9</sup> los servicios para la definición del modelo financiero, del contrato de operación de la Red de Bibliotecas Públicas de Bogotá, de dicho concepto es necesario destacar los siguientes aspectos:

---

<sup>8</sup> Licitación Pública SCRD-LP-005-006-2018. Documento de Estudio de Mercado. Página 11.

<sup>9</sup> Contrato 127 de 26 de enero de 2018.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

1. Para calcular la remuneración del concesionario, se cuantifican los gastos en que puede incurrir por administrar la operación de *Bibired*, esto se hace planteando dos escenarios, identificados como estructura liviana y estructura pesada, que según el concepto significa lo siguiente:

“Con el fin de incluir las distintas posibles estructuras de administración, se asumen dos extremos opuestos: El primero Esc. 1. Estructura Liviana, pretende cuantificar los costos de una empresa tipo que de un tamaño grande en donde el esfuerzo administrativo de operar la concesión no será alto, ya que posee Una estructura grande que puede destinar parte de su tiempo para cubrir el nuevo contrato. Este escenario se plantea para entender el costo mínimo en el que debe incurrir una organización.

Por el lado opuesto se encuentra el Esc.2. Estructura Pesada, que pretende cuantificar el caso donde la organización debe construir en su totalidad una estructura administrativa para poder atender la administración del contrato de concesión.

Con estos dos extremos se asume se puede incluir cualquier posibilidad entre los dos escenarios y se están incluyendo todos los distintos posibles oferentes con sus particulares estructuras administrativas”<sup>10</sup>

El equipo auditor, estudio los dos escenarios formulados encontrando inconsistencias que se ponen de presente a continuación:

**Cuadro No. 2**  
**Estructura de Costos Liviana**

En pesos

Rol - Actividad	Cantidad	%	Sueldo	Seguridad social	Total sueldo	Asig. costo año	Costos. 18,5 meses
Gerente operativo	1	100%	5.000.000,00	1.917.500,00	6.917.500,00	83.010.000,00	127.973.750,00
Actividad financiera	1	30%	10.000.000,00	5.000.000,00	4.500.000,00	54.000.000,00	83.250.000,00
Actividad contable	1	30%	6.000.000,00	2.301.000,00	2.490.300,00	29.883.600,00	46.070.550,00
Asesoría jurídica	1	30%	6.000.000,00	2.301.000,00	2.490.300,00	29.883.600,00	46.070.550,00
Gestión de personal	3	60%	4.000.000,00	1.534.000,00	3.320.400,00	119.534.400,00	184.282.200,00
Apoyo operativo	1	100%	3.500.000,00	1.342.250,00	4.842.250,00	58.107.000,00	89.581.625,00
Comunicaciones	1	30%	5.500.000,00	2.109.250,00	2.282.775,00	27.393.300,00	42.231.337,50
Mantenimiento	1	30%	4.000.000,00	1.534.000,00	1.660.200,00	19.922.400,00	30.713.700,00
Infraestructura							
<b>Total</b>							<b>650.173.712,50</b>

Fuente: Concepto Técnico Contrato 127 de 26 de enero de 2018.

El cuadro anterior, tomado directamente del concepto, muestra una estructura de costos liviana, en donde el concesionario puede asumir la administración del contrato de concesión con un esfuerzo administrativo bajo o medio, llama la atención lo siguiente:

- El sueldo estimado para la **actividad financiera** es de \$10.000.000, cuando en la estructura pesada dicho sueldo se estipula en \$6.500.000. Esta diferencia de precios para la misma actividad entre los dos escenarios, tiene consecuencias directas en el cálculo de la remuneración del contratista.

<sup>10</sup> Concepto técnico emitido en virtud del contrato de prestación de servicios 127 del 26 de enero de 2018. Pág. 5.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- Las columnas **asignación costo año** y **asignación 18,5 meses** para el rol – actividad **gestión de personal**, se encuentran mal calculadas pues no se multiplicó el valor unitario de la actividad por la cantidad requerida (3); por el contrario, la actividad de **apoyo operativo** que contempla en la cantidad uno (1) en las columnas **asignación costo año** y **asignación 18,5 meses**, fue estimada para tres (3) cantidades de servicio.

El equipo auditor, procedió a recalcular los sueldos de la estructura pesada, resultando lo siguiente:

**Cuadro No. 3**  
**Estructura de Costos Liviana recalculada con respecto a la presentada por la entidad**

En pesos

Rol - Actividad	Cantidad	%	Sueldo	Seguridad social	Total sueldo	Asig. costo año	Costos 18,5 meses
Gerente operativo	1	100%	5.000.000,00	1.917.500,00	6.917.500,00	83.010.000,00	127.973.750,00
Actividad financiera	1	30%	6.500.000,00	2.492.750,00	2.697.825,00	32.373.900,00	49.909.762,50
Actividad contable	1	30%	3.900.000,00	1.496.550,00	1.618.965,00	19.427.580,00	29.950.852,50
Asesoría jurídica	1	30%	3.900.000,00	1.496.550,00	1.618.965,00	19.427.580,00	29.950.852,50
Gestión de personal	3	60%	2.600.000,00	997.100,00	2.158.260,00	77.697.360,00	119.783.430,00
Apoyo operativo	1	100%	2.275.000,00	872.463,00	3.147.463,00	37.769.556,00	58.228.065,50
Comunicaciones	1	30%	3.575.000,00	1.371.013,00	1.483.803,90	17.805.646,80	27.450.372,15
Mantenimiento Infraestructura	1	30%	2.600.000,00	997.100,00	1.079.130,00	12.949.560,00	19.963.905,00
<b>Total</b>							<b>463.210.990,15</b>

Fuente: Concepto contrato 127 de 2018- Cuadro elaborado por el Equipo Auditor.

Como se puede observar, realizados los ajustes se evidencia una diferencia de \$186.962.722,40, cuando se calcula la estructura liviana con los sueldos de la estructura pesada. La estructura liviana en el concepto arroja un valor de \$650.1736.712,50, la misma estructura ajustada arroja un valor de \$463.210.990,15.

Similar situación se observa en el cálculo de la estructura pesada. A continuación, se presenta la estructura pesada contenida en el concepto.

**Cuadro No. 4**  
**Estructura de Costos Pesada**

En pesos

Rol - Actividad	Cantidad	%	Sueldo	Seguridad social	Total sueldo	Asig costo año	Asig 18,5 meses
Gerente operativo	1	100%	5.000.000,00	1.917.500,00	6.917.500,00	83.010.000,00	127.973.750,00
Actividad financiera	1	100%	6.500.000,00	2.492.750,00	8.992.750,00	107.913.000,00	166.365.875,00
Actividad contable	1	100%	3.900.000,00	1.496.650,00	5.395.650,00	64.747.800,00	99.819.525,00
Asesoría jurídica	1	100%	3.900.000,00	1.496.650,00	5.395.650,00	64.747.800,00	99.819.525,00
Gestión de personal	3	100%	2.600.000,00	997.100,00	3.597.100,00	43.165.200,00	66.546.350,00
Apoyo operativo	1	100%	2.275.000,00	872.463,00	3.147.463,00	188.847.750,00	291.140.281,00
Comunicaciones	1	100%	3.575.000,00	1.371.013,00	4.946.013,00	59.352.156,00	91.501.240,50
Mantenimiento infraestructura	1	100%	2.600.000,00	997.100,00	3.597.100,00	43.165.200,00	66.546.350,00
<b>Total</b>							<b>1.009.712.887,50</b>

Fuente: Concepto Técnico Contrato 127 de 26 de enero de 2018.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

El cuadro anterior, tomado directamente del concepto, muestra una estructura de costos pesada en donde el concesionario, para asumir la administración del contrato de concesión, debe construir en su totalidad una estructura administrativa, llama la atención lo siguiente:

- Las columnas **asignación costo año** y **asignación 18,5 meses** para el rol – actividad **gestión de personal** se encuentran mal calculadas, pues no se multiplicó el valor unitario de la actividad por la cantidad requerida (3); por el contrario, la actividad de **apoyo operativo** que contempla en la cantidad uno (1) en las columnas **asignación costo año** y **asignación 18,5 meses**, fue estimada para cinco (5) cantidades de servicio.

**Cuadro No. 5**  
**Estructura de Costos Pesada recalculada con respecto a la presentada por la entidad**

En pesos

Rol - Actividad	Cantidad	%	Sueldo	Seguridad social	Total sueldo	Asig costo año	Asig 18,5 meses
Gerente operativo	1	100%	5.000.000,00	1.917.500,00	6.917.500,00	83.010.000,00	127.973.750,00
Actividad financiera	1	100%	6.500.000,00	2.492.750,00	8.992.750,00	107.913.000,00	166.365.875,00
Actividad contable	1	100%	3.900.000,00	1.496.650,00	5.395.650,00	64.747.800,00	99.819.525,00
Asesoría jurídica	1	100%	3.900.000,00	1.496.650,00	5.395.650,00	64.747.800,00	99.819.525,00
Gestión de personal	3	100%	2.600.000,00	997.100,00	3.597.100,00	129.495.600,00	199.639.050,00
Apoyo operativo	1	100%	2.275.000,00	872.463,00	3.147.463,00	37.769.556,00	58.228.065,50
Comunicaciones	1	100%	3.575.000,00	1.371.013,00	4.946.013,00	59.352.156,00	91.501.240,50
Mantenimiento infraestructura	1	100%	2.600.000,00	997.100,00	3.597.100,00	43.165.200,00	66.546.350,00
<b>Total</b>							<b>909.893.381,00</b>

Fuente: Concepto contrato 127 de 2018- Cuadro elaborado por el Equipo Auditor.

Una vez realizadas las correcciones, la estructura pesada formulada en el concepto resulta con sobrecosto de \$99.819.506,50, respecto de la estructura ajustada por el equipo auditor. Estas diferencias tienen consecuencias en el análisis de la rentabilidad.

Estas estructuras de costos formuladas por la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte, son presentadas en el concepto emitido en el contrato de prestación de servicios – CPS 127 del 26 de enero de 2018, como “**posibles**” costos en los que incurriría el concesionario por administrar el contrato de concesión, no obstante, se extraña el soporte factico de dichas estructuras, si se elaboraron con fundamento en la información histórica proporcionada por los concesionarios que han administrado *Bibloréd* en los últimos cinco años, si dichas cifras están relacionadas con el tamaño empresarial de los posibles oferentes, en pocas palabras, no es posible observar que los datos contenidos en las estructuras de costos, tengan fundamento en el análisis detallado del sector, en especial en el estudio de la oferta y de la demanda, el escenario debe construirse con datos verificables, pues siendo la remuneración del contratista uno de los elementos del valor del contrato, es indispensable que la

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Secretaria, realice el análisis de costos del concesionario con cifras reales, que atendiendo a la especificidad del negocio, las más cercanas son las cifras históricas.

2. Una vez establecidos y ajustados los dos escenarios de costos del concesionario, se procede a verificar que el porcentaje de remuneración, se ajuste a las conclusiones del concepto técnico.

Preliminarmente es preciso aclarar que conforme el concepto técnico emitido en el marco del contrato de prestación de servicios 127 de 2018, la remuneración del concesionario, se calcula como un porcentaje sobre los gastos de operación y los gastos de programas de *Biblored* antes de IVA. Dicha remuneración debe cubrir los costos del concesionario por la administración de la concesión y los gastos generales y financieros en que incurre el concesionario, partiendo de un punto de equilibrio o de no pérdida para el concesionario, hasta un escenario de rentabilidad máximo del 33,7%.

Conforme lo estipulado en el estudio de mercado en el concepto técnico, se formularon las siguientes conclusiones:

*“-Se valoran distintos escenarios y se encuentra que el rango de remuneración base no puede ser inferior a 6,47%. Sin embargo, recomienda el estudio técnico no fijar un mínimo de remuneración que no genere utilidad para el concesionario, razón por la cual define como valor mínimo de remuneración el 6,5%.*

*- Establece también que el 7,5% es el porcentaje máximo de remuneración posible. En este escenario, el estimado de utilidad a partir de una estructura de costos de administración tipo, antes de impuestos, es de 33%.*

*(...) En conclusión, se sugiere un rango de remuneración entre el 6,5% y el 7,5%, de manera que cada proponente haga la oferta en este parámetro.”<sup>11</sup>*

En consecuencia, de lo anterior, el monto máximo de rentabilidad, se alcanza con una estructura liviana, con un porcentaje de remuneración del 7.5%, el porcentaje mínimo de rentabilidad, se logra con una estructura pesada, con un porcentaje de remuneración del 6.5%.

Una vez hechas estas precisiones, es necesario verificar el cálculo de la remuneración realizado por la Secretaria, conforme los ajustes realizados por el equipo auditor a las estructuras de costos pesada y liviana.

Según el concepto técnico la estimación de la rentabilidad al 33%, genera una utilidad al concesionario de \$793 millones de pesos.

---

<sup>11</sup> Licitación Pública SCRD-LP-005-006-2018.Documento de estructura de costos definitiva. Pág. 11

**Cuadro No. 6**  
**Estimación de la rentabilidad al 33%**

Estructura de Costos 2018-2019	%	Millones COP
<b>Gastos de Operación</b>	-	<b>42.490</b>
Estampillas Jose Caldas 1,1%- del valor antes de IVA	1,1%	503
Estampillas Procultura 0,5%- del valor antes de IVA	0,5%	228
Estampillas Propersonas mayores 2%- del valor antes de IVA	2,0%	914
<b>Total estampillas</b>		<b>1.645</b>
<b>Poliza de Seguros del contrato</b>	<b>0,26%</b>	<b>110</b>
<b>Estructura de administración</b>		<b>651</b>
<b>TOTAL Costos del concesionario</b>		<b>2.406</b>
<b>Remuneración del Concesionario</b>	<b>7,53%</b>	<b>3.199</b>
<b>Utilidad estimada</b>		<b>793</b>
<b>Rentabilidad</b>		<b>33,0%</b>

Fuente: Concepto Técnico Contrato 127 de 26 de enero de 2018.

El estimado elaborado por la Secretaria, obedece a una estructura de costos liviana con un porcentaje de remuneración del 7,5%, no obstante, como se evidenció en párrafos anteriores, el estimado de la estructura de costos liviana, por tal razón, la estimación de la rentabilidad con los valores calculados por el equipo auditor, arroja una rentabilidad del 52% y de \$1.083 millones de utilidad para el concesionario, veamos:

**Cuadro No. 7**  
**Estimación de la rentabilidad máxima**

En millones de pesos

Gastos de operación		42.490
Estampillas José Caldas 1,1% del valor antes de IVA	1,10%	467,39
Estampillas Procultura 0,5 % del valor antes del IVA	0,50%	212,45
Estampillas personas mayores 0,5 % del valor antes del IVA	2%	849,8
<b>Total estampillas</b>		<b>1529,64</b>
Pólizas de seguro del contrato	0,26%	110,474
Estructura de administración		463
<b>Total costos de concesionario</b>		<b>2.103,11</b>
<b>Remuneración del concesionario</b>	<b>7,50%</b>	<b>3.186,75</b>
<b>Utilidad estimada</b>		<b>1.083,64</b>
<b>Rentabilidad</b>		<b>52%</b>

Fuente: Concepto contrato 127 de 2018- Cuadro elaborado por el Equipo Auditor.

Se deben destacar varias inconsistencias:

- El costo de las estampillas se encuentra sobreestimado en \$116 millones, la cual fue obtenida de comparar la estimación elaborada por la Secretaria, en un valor de \$1.645 millones y la calculada por el equipo auditor mediante la cual se obtuvo

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

un valor de \$1.529 millones, según lo establecido en el concepto de CPS 127. Esto se encuentra inconsistente, toda vez que el valor de las estampillas es constante y no puede variar en ningún escenario, pues la base para su determinación siempre será \$42.490 millones.

- El valor de la estructura de administración aplicado, es el ajustado por el equipo auditor, en donde se corrigieron los errores aritméticos contenidos en el concepto.
- Así se evidencia que la rentabilidad máxima del concesionario no es del 33%, como lo sostiene la Secretaria, sino del 52%.
- Se advierte un potencial demerito al erario del distrito en cuantía de \$302.,89 millones, resultante de restar de la utilidad estimada por el equipo auditor \$1.083 millones, la utilidad estimada por la Secretaria \$793 millones, la cual, se encuentra deformada por errores en el cálculo del valor de las estampillas y errores aritméticos en la determinación de la estructura de costos.

Ahora, se procederá a verificar el escenario planteado de rentabilidad mínima o punto de equilibrio, el cual obedece a una estructura de costos pesada con una remuneración del concesionario del 6,5%.

**Cuadro No. 8**  
**Estimación del punto de equilibrio**

Estructura de Costos 2018-2019	%	Millones COP
<b>Gastos de Operación</b>		<b>42.490</b>
Estampillas Jose Caldas 1,1%- del valor antes de IVA	1,1%	498
Estampillas Procultura 0,5%- del valor antes de IVA	0,5%	226
Estampillas Propersonas mayores 2%- del valor antes de IVA	2,0%	905
<b>Total estampillas</b>		<b>1.629</b>
<b>Poliza de Seguros del contrato</b>	<b>0,26%</b>	<b>110</b>
<b>Estructura de administración</b>		<b>1.010</b>
<b>TOTAL Costos del concesionario</b>		<b>2.748</b>
Remuneración del Concesionario	6,47%	2.749
<b>Utilidad estimada</b>		<b>1</b>
Rentabilidad		0,0%

Fuente: Concepto Técnico Contrato 127 de 26 de enero de 2018.

En este escenario se destacan los siguientes aspectos:

- Comparado con el cálculo de la rentabilidad máxima elaborado por la Secretaria, se observa que el valor de las estampillas no es coherente en los dos escenarios y en ambos casos, no refleja el valor real resultante de aplicar el porcentaje de la estampilla al total de los costos de operación, por ejemplo, la estampilla de la universidad distrital en el escenario de rentabilidad máxima se calcula en \$503 millones; el mismo ítem en el escenario de punto de equilibrio se calcula en \$498 millones. Situación que no debe presentarse, pues los porcentajes son el mismo (1,1%) y los gastos de operación es de \$42.490 millones.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

La estimación del punto de equilibrio ajustada por el equipo auditor, arroja los siguientes resultados:

**Cuadro No. 9**  
**Estimación de rentabilidad con remuneración del 6.5%**

En millones de pesos

<b>Gastos de operación</b>		<b>42.490</b>
Estampillas Jose caldas 1,1% del valor antes de IVA	1,10%	467,39
Estampillas Procultura 0,5 % del valor antes del IVA	0,50%	212,45
Estampillas personas mayores 0,5 % del valor antes del IVA	2%	849,8
<b>Total estampillas</b>		<b>1529,64</b>
Polizas de seguro del contrato	0,26%	110,474
Estructura de administración		910
<b>Total costos de concesionario</b>		<b>2.550,11</b>
<b>Remuneración del concesionario</b>	6,50%	<b>2.761,85</b>
<b>Utilidad estimada</b>		<b>211,74</b>
<b>Rentabilidad</b>		<b>8%</b>

Fuente: Concepto contrato 127 de 2018- Cuadro elaborado por el Equipo Auditor.

Como se puede observar, con los ajustes aritméticos realizados por el equipo auditor, el escenario de estructura pesada con remuneración del 6,5%, el cual fue formulado por la Secretaria, como un punto de equilibrio o de utilidad 0,0% para el concesionario, en realidad arroja el 8% de utilidad para el contratista, escenario en el cual existe un potencial riesgo de lesión al erario del distrito en cuantía de \$210 millones.

Ahora, al hacer el cálculo de rentabilidad intermedia el cual obedece a una estructura pesada con remuneración del concesionario del 7,5%, se observa una rentabilidad del 25%:

**Cuadro No. 10**  
**Estimación de rentabilidad en estructura pesada con remuneración del 7.5%**

En millones de pesos

<b>Gastos de operación</b>		<b>42.490</b>
Estampillas José caldas 1,1% del valor antes de IVA	1,10%	467,39
Estampillas Procultura 0,5 % del valor antes del IVA	0,50%	212,45
Estampillas personas mayores 0,5 % del valor antes del IVA	2%	849,8
<b>Total estampillas</b>		<b>1529,64</b>
Pólizas de seguro del contrato	0,26%	110,474
Estructura de administración		910
<b>Total costos de concesionario</b>		<b>2.550,11</b>
<b>Remuneración del concesionario</b>	7,50%	<b>3.186,75</b>
<b>Utilidad estimada</b>		<b>636,64</b>
<b>Rentabilidad</b>		<b>25%</b>

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo auditor

En conclusión, se observan serias falencias en el estudio realizado para determinar la rentabilidad del concesionario, acompañados de debilidades en la forma como se elaboraron las diferentes estructuras de costos por la administración de la concesión.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Estas deficiencias afectan la veracidad de los estudios realizados por la Secretaria y como se ha expuesto, generan un alto riesgo de pérdida de los recursos del Distrito. Por último, se debe advertir que, una vez realizados los ajustes por parte del equipo auditor, la remuneración del concesionario, no se encuentra ajustada a los precios del mercado. Sobre el particular la Secretaria afirmó que *“El rango estimado para la concesión se encuentra en el mismo rango, entre el 0 y el 33%, de rentabilidad probable para que los proponentes determinen su propuesta. Es decir, la probabilidad de rentabilidad para el oferente es igual al 76% de las actividades económicas en Colombia registrada por la Superintendencia de Sociedad, considerando así que es un rango adecuado para el mercado colombiano.”*<sup>12</sup>

Si se mira a la luz de las cifras ajustadas por el equipo auditor, el rango estimado para la concesión se encuentra entre el 8% y el 52% y no entre el 0% y el 33 %, encontrando que la probabilidad de rentabilidad para el concesionario, se ubica en un selecto grupo de actividades que generan utilidades superiores al 35%, situación de por si cuestionable, si se tiene en cuenta que estamos hablando de la operación de un servicio público de carácter gratuito.

En conclusión, las debilidades observadas en los documentos preparatorios del contrato, se encuentran en abierta contradicción con los postulados que materializan una debida planeación del contrato estatal, la superficialidad de los análisis realizados a la oferta y la demanda, los errores evidenciados en las cifras del estudio de mercado y la ausencia de análisis históricos para determinar cuál ha sido la estructura de costos del concesionario en vigencias anteriores, no se ajustan al deber de diligencia estipulado en los numerales 3 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Adicionalmente, los hechos descritos desdibujan el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal en los documentos preparatorios del contrato de concesión 159 de 2018, toda vez que no se ajustan a los postulados de eficiencia, economía y eficacia preceptuados en la Ley 610 de 2000 y presuntamente se adecuan a la conducta descrita en el numeral 31 del artículo 48 de la ley 734 de 2002.

### **Valoración respuesta de la entidad**

Una vez analizados los argumentos expuestos por la SCR D en su respuesta, se retira la incidencia penal formulada en el informe preliminar y se confirma la incidencia disciplinaria, por las razones que se exponen a continuación:

Respecto de las observaciones formuladas a los documentos de estudios previos y de análisis del sector la Secretaria ha dado respuesta en los siguientes términos:

---

<sup>12</sup> Concepto técnico emitido en virtud del contrato de prestación de servicios 127 de 26 de enero de 2018. Pág. 10.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Partiendo del artículo 2.2.1.1.2.1.1 la administración sostiene que:

*“(…) De acuerdo con lo legalmente expuesto, es evidente que el documento **de manera formal contiene cada uno de los ítems requeridos** cumpliendo con los requisitos legales esenciales debidamente desarrollados requeridos para adelantar un proceso con el lleno de los requisitos legales.*

*Con el fin de ilustrar el punto anterior se hace saber al equipo auditor que de acuerdo con las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la Republica en auditorias anteriores, tanto los criterios de calificación como la modalidad de contratación se acogieron las recomendaciones propuestas en concepto emitido por el Asesor externo de la Secretaria Distrital de Cultura Recreación y Deporte, el cual se adjunta a esta respuesta. En el referido concepto se hace saber que de acuerdo con la modalidad de contratación debía atenderse criterios que respondieran a la naturaleza propia del contrato y que en efecto no riñeran con el modelo de concesión atípica que se desarrollaba, dentro de lo cual no se podía asignar responsabilidades económicas a los proponentes dentro de su esquema financiero para la ejecución del contrato.” (Subrayado y negrita fuera de texto)*

El equipo auditor coincide con lo expuesto por la entidad, en el sentido que formalmente el documento de estudios previos contiene los elementos enunciados en la norma; sin embargo, la observación formulada está orientada al contenido material de estos y a las debilidades observadas en el documento de análisis del sector, el cual conforme el artículo 2.2.1.1.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, es fundamento para la determinación de los requisitos habilitantes, en los siguientes términos:

*“La Entidad Estatal debe establecer los requisitos habilitantes en los pliegos de condiciones o en la invitación, teniendo en cuenta: (a) el Riesgo del Proceso de Contratación; (b) el valor del contrato objeto del Proceso de Contratación; **(c) el análisis del sector económico respectivo; y (d) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial.** La Entidad Estatal no debe limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras para verificar los requisitos habilitantes.” (Subrayado y negrita fuera de texto)*

Como se manifestó en el informe preliminar, el documento de análisis del sector no es un insumo destacable para la determinación de los requisitos habilitantes exigidos a los proponentes, se reitera que el análisis del sector elaborado por la Secretaria adolece de cifras claras, de análisis históricos respecto de la contratación del servicio; y la información específica de los posibles oferentes, en aspectos financieros, organizacionales, de experiencia y jurídicos no fue estudiada de manera suficiente y orientada a la determinación de los requisitos habilitantes.

La respuesta emitida por la entidad explica de manera amplia las razones por las cuales considera que los requisitos de experiencia y jurídicos exigidos persiguen la pluralidad de oferentes y garantizar que la operación de Biblored se realice conforme criterios de eficiencia y calidad tanto administrativa como misional. La observación

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

formulada no se encuentra desvirtuada, pues en ningún momento se desconoce el contenido formal del documento de estudios previos, se cuestiona su débil fundamentación y la ausencia de aplicación de las directrices y recomendaciones emitidas por Colombia Compra Eficiente en cuanto a elaboración y estructuración de los documentos preparatorios del contrato.

En el marco del principio de responsabilidad las actuaciones de la Secretaria deben guiarse por las reglas de administración de bienes ajenos, de allí que se estime que es menester observar las directrices y recomendaciones emitidas por el órgano encargado del desarrollo y promoción de instrumentos para facilitar y promover la eficiencia en las compras públicas. Dichas directrices e instrumentos son los que llenan de contenido material a las normas y procedimientos señalados en el estatuto contractual.

Respecto de los factores de evaluación, la Secretaria argumenta que:

*“La administración optó por evaluar los principales perfiles ofrecidos como son el Gerente Operativo el Líder del Área de Servicios Bibliotecario en lo relacionado con su formación y experiencia adicional.”*

*(...)*

*Dado que los cargo a evaluar son cargos del nivel directivo, la mayor cualificación aporta al mejor desempeño y conducción de la concesión.”*

Sobre el particular, no se encuentra asidero en la respuesta, para el equipo auditor resulta contradictorio que para perfiles que la Secretaria considera cruciales para el mejor desempeño y conducción de la concesión, se hayan exigido niveles de formación mínimos de pregrado y experiencias entre los 60 y 36 meses. Si son actividades de trascendencia en el esquema operativo de la concesión, lo mínimo que se debe exigir son las mejores condiciones en términos de idoneidad y experiencia del personal que las va a ejecutar.

Por último, la Secretaria se refiere al estudio de mercado y a las inconsistencias evidenciadas por el equipo auditor en la estructura de costos de la concesión y en la determinación de la rentabilidad del concesionario. La respuesta formuló los siguientes planteamientos:

*“El equipo auditor asume que las estructuras de costos asociadas a una organización grande tipo como lo es una Caja de Compensación Familiar y otras más pequeñas como las fundaciones proponentes como Fundalectura o Alberto Merani. Esta premisa evidencia un desconocimiento de la realidad económica de una organización y del concepto de las economías de escala.*

*Es claro que para una organización grande el costo marginal o adicional de asumir un contrato de las dimensiones mencionadas es inferior al costo que debe asumir una organización más pequeña, debido a que la grande opera múltiples contratos y actividades, un contrato adicional solo genera costos marginales pequeños debido a que se asume por el equipo existente.*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*Contrariamente para una organización pequeña donde el contrato es uno de sus principales actividades, los costos marginales asociados para la operación son mucho mayores ya que en muchos casos deben construir la unidad para operarlo o incluir un grupo mayor de personas.*

*Adicionalmente el costo de esta estructura nueva o adicional la asume, en términos de costo, solo el proyecto principal frente al caso de una organización grande donde estos casos se “reparten” en múltiples proyectos.*

*Los gastos de operación se obtuvieron de los recursos para la vigencia 2018 para 6.5 meses y vigencia futura 2019 por 12 meses. Siendo este el valor que presupuestalmente se determinó en el momento del estudio de mercado realizado en el marco del contrato de prestación de servicios No 127 de 2018 y que iba a ser destinado para la operación de la concesión.”*

El equipo auditor no encuentra en la respuesta de la Entidad elementos orientados a desvirtuar la observación formulada; si bien existen diferencias en el cálculo del valor de las estampillas, el cuestionamiento a los errores aritméticos evidenciados en las estructuras de costos elaboradas en el marco del contrato de prestación de servicios 127 de 2018, consiste en la puesta en riesgo de los recursos públicos al estimar una rentabilidad que excede los parámetros estimados por la misma entidad; es decir, como mínimo una remuneración del 6.5% que garantiza el punto de equilibrio y como máximo una remuneración del 7.5% que garantiza rentabilidad del 33%.

Como lo evidencio el equipo auditor y acogiendo las aclaraciones respecto de la estimación del valor de las estampillas, dichos márgenes de rentabilidad no se cumplen en las estructuras de costos utilizadas para la licitación, encontrando que persisten diferencias entre el margen mínimo de rentabilidad, que para la Secretaria es el punto de equilibrio, que se obtiene en una estructura de administración pesada con remuneración del 6.5% , en verdad arroja una rentabilidad del 4% en favor del concesionario. Así mismo sucede con el margen máximo de rentabilidad, que se planteó en un 33%, resultante de una estructura administrativa liviana con remuneración del 7,5%, en este escenario, la rentabilidad del concesionario, una vez corregidos los errores aritméticos, asciende al 44%, generándose el riesgo de pérdida de recursos públicos.

Ahora, si bien en la oferta seleccionada el porcentaje de remuneración es del 6.5%, este hecho no atenúa la circunstancia evidenciada, pues bien, las ofertas pudieron ser con porcentaje de remuneración del 7,5%, situación en la que la rentabilidad del concesionario oscilaría entre el 23% y el 44%.

Conforme lo expuesto se sostiene la observación formulada consolidándose un **Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**, por la deficiente estructuración de los documentos preparatorios del contrato de concesión 159 de 2018.

#### 4. OTROS RESULTADOS

##### 4.1. DPC-1371-2018 radicado N° 1-2018-19410 del 31 de agosto de 2018

Derecho de petición interpuesto por el Concejal Rubén Darío Torrado Pacheco, en el cual solicita “se investigue en la Secretaría Distrital de Cultura el convenio de asociación SCRD- RECO-003-017-2018 con la Fundación Amigos del Teatro Mayor, del grupo Santo Domingo, para desarrollar el proyecto de Navidad -2018 .... Que hay una abierta violación a la exigencia del Decreto 092 de 2017, porque lo que quería evitar con la expedición de esa norma, era precisamente la selección a dedo de los contratistas”

Por la razón expuesta, se suscribió el siguiente convenio el cual es objeto de evaluación.

##### 4.1.1 Convenio de Asociación No. 169-18

<b>TIPO DE CONTRATACIÓN : CONVENIO DE ASOCIACION</b>	
<b>CLASE DE CONTRATO: SELECCIÓN ABREVIADA</b>	
<b>TIPO DE PROCESO: CONTRATACIÓN RÉGIMEN ESPECIAL</b>	
<b>DATOS DEL CONTRATISTA</b>	
<b>NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL</b>	HUGO MIGUEL RANGEL RINCÓN
<b>C.C - NIT</b>	890.912.395-7
<b>DATOS DEL CONTRATO</b>	
<b>CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES No. 169-18 de 2018</b>	
<b>OBJETO</b>	Anuar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la estructuración y ejecución del proyecto “Navidad 2018” en el Distrito Capital, en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.
<b>CONTRATISTA</b>	FUNDACION AMIGOS DEL TEATRO MAYOR
<b>FECHA DE INICIO</b>	17 DE JULIO DE 2018
<b>DURACION</b>	162 DÍAS
<b>FECHA DE TERMINACION</b>	28 DE DICIEMBRE DE 2018
<b>VALOR INICIAL</b>	<b>\$5.076.288.000</b>
<b>APORTE ASOCIADO</b>	\$271.000.000
<b>MODIFICACIONES</b>	1 SDCRD \$300.000.000
<b>ADICION 1</b>	IDARTES \$250.640.331
<b>FECHA APROBACION DE LA MODIFICACION</b>	27 DE SEPTIEMBRE DE 2018
<b>OBJETO ADICION</b>	Adhesión IDARTES : Pirotecnia, Iluminación y Recurso humano
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>\$5.898.678.331</b>
<b>FORMA DE PAGO</b>	Primer desembolso 50% por valor de \$2.538.144.000 Segundo desembolso 30% por valor de \$ 1.522.886.400 Tercer desembolso 20% por valor de \$1.015.257.600
<b>OBSERVACIONES</b>	EN EJECUCIÓN

De acuerdo a lo anterior, el Decreto 092 del 2017, versa en su artículo 5 lo siguiente:

“Los convenios de asociación que se celebren entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y Entidades Estatales para desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la Ley a los que hace

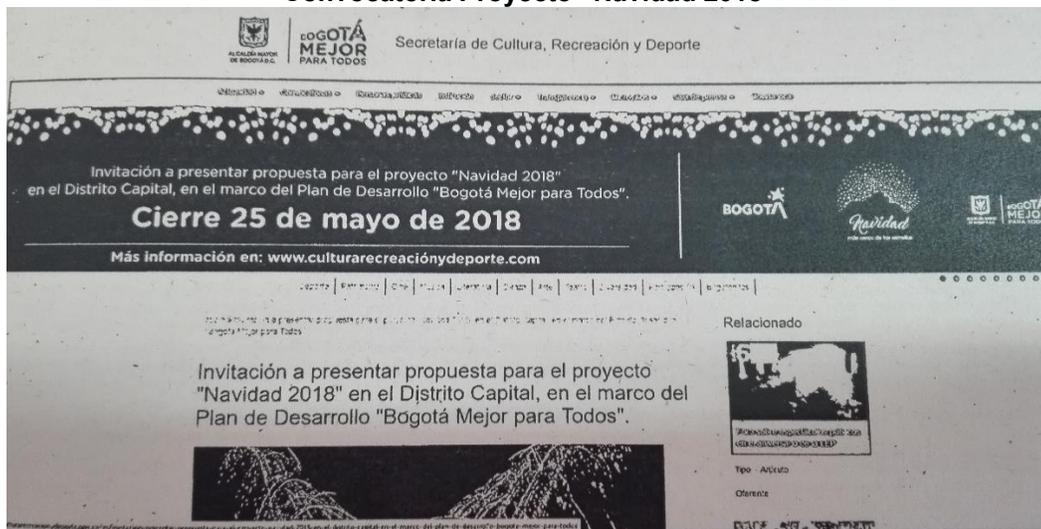
**“Una Contraloría aliada con Bogotá”**

*referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional. Si hay más de una entidad privada sin ánimo lucro que su compromiso recursos en dinero para desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas por Ley a una Entidad Estatal, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio, la Entidad Estatal debe de forma objetiva a tal entidad y justificar los criterios tal selección.”*

Por consiguiente, el 18 de mayo de la vigencia actual, se publicó en la página de la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte en adelante SDCRD, invitación a participar en el proyecto denominado “Navidad 2018”, con la intención que alguna Entidad sin ánimo de lucro (ESAL), manifestara interés en participar en dicho convenio, convocatoria que fue publicada durante los días 23, 24 y 25 de mayo, en las condiciones señaladas dentro de la oferta, de acuerdo con lo publicado en SECOP II.

De acuerdo a lo anterior, y al no recibir propuesta alguna durante ese periodo, la SDCRD, decidió ampliar el plazo en 4 días.

**Convocatoria Proyecto “Navidad 2018”**



Fuente: imagen publicada en la página web SDCRD

Una vez finalizada la etapa anteriormente descrita, y al no presentarse ninguna propuesta, la SDCRD concluye que ninguna entidad estaba dispuesta a participar en la convocatoria en las condiciones expuestas en la oferta presentada por la Secretaria, principalmente con respecto al aporte del 30% del valor total del proyecto artístico, razón por la cual, procede a abrir el proceso competitivo licitatorio SDCRD-RECO-003-013-2018.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

En este proceso licitatorio solo se presentó la Fundación Amigos del Teatro Mayor en adelante FATM, es por ello que se realizó un proceso competitivo teniendo en cuenta el artículo 4 del Decreto 092 del 2018, que versa:

*“Artículo 4: Proceso competitivo de selección cuando existen más de una entidad sin ánimo de lucro de recocida idoneidad. La Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, y distrital y municipal deberá adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista, cuando en la etapa de planeación identifique que el programa o actividad de interés público que requiere desarrollar es ofrecido por más de una Entidad sin ánimo de lucro.”* (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Como se ha expuesto en dicho artículo, la Secretaria identificó durante su etapa de planeación, en el desarrollo del análisis del sector, varias empresas que podían tener la capacidad operativa, técnica y financiera para desarrollar el servicio requerido, las cuales podían ejecutar proyectos similares, como son Teatro R101, Buró de Convenciones de Bogotá y Cundinamarca y Fundación Amigos del Teatro Mayor.

Durante la invitación al proceso competitivo, se recibieron observaciones de diferentes entidades, las cuales manifestaron interés ante la oferta realizada por la SDCRD; algunas de las observaciones que se realizaron se describen a continuación:

**Cuadro No. 11**  
**Cuadro de observaciones de las empresas interesadas en la convocatoria**

ENTIDAD	OBSERVACIONES
BOGOTA CUNDINAMARCA CONVENTION BUREAU	<p>Y</p> <p>1. OBSERVACIÓN 1 “NUMERAL 2.2. CONDICIONES ADICIONALES A LOS REQUISITOS FINANCIEROS: El presente numeral se indica que para el indicador de patrimonio la ESAL deberá contar con un presupuesto “Mayor o igual al 20% del presupuesto oficial.” Una vez revisados los estados financieros y teniendo en cuenta la tabla que se adjunta a continuación, observamos que no se cumple con el requisito establecido por la entidad. ¿En aras a dar cumplimiento al presente requisito, es posible constituir una Unión Temporal conformada por 2 ESAL y de esta manera cumplir con el porcentaje exigido?”</p> <p><b>Respuesta:</b> Para el caso de las propuestas presentadas en consorcio o unión temporal, cada uno de los integrantes deberán presentar los correspondientes documentos de carácter financiero. La revisión de los indicadores se realizará en forma individual para cada uno de los integrantes y, para la verificación del cumplimiento de los requisitos financieros mínimos del proponente, se efectuará la ponderación conforme con el porcentaje de participación de cada uno de los miembros</p>
BOGOTA CUNDINAMARCA CONVENTION BUREAU	<p>Y</p> <p>2. OBSERVACIÓN 2: “Consideramos que el porcentaje del presupuesto exigido en el presente proceso es demasiado alto. ¿La entidad contratante puede evaluar dicho porcentaje y hacer una disminución gradual del mismo?”</p> <p><b>Respuesta:</b> Dentro de la evaluación integral que debe realizar la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte para “Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la estructuración y ejecución del proyecto “Navidad</p>

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ENTIDAD	OBSERVACIONES
	2018” en el Distrito Capital, en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, ha considerado dos indicadores Financieros el de patrimonio e ingresos; el primero permite evidenciar el musculo financiero de la entidad y el de ingresos permite evidenciar la gestión activa y operativa del proponente, con el fin de ejecutar un evento de índole metropolitano. Así las cosas, encontramos que el porcentaje establecido en el indicador de patrimonio es razonable y da garantía financiera al proceso. Por otra parte, hemos efectuado un análisis de procesos anteriores adelantados por la SDCRD con entidades sin ánimo de lucro que se han presentado, las cuales demuestran en sus estados financieros tener un patrimonio igual o superior al requerido para este proceso.
BOGOTA CUNDINAMARCA CONVENTION BUREAU	<p>Y</p> <p>3. OBSERVACIÓN 8: “¿Los aportes en especie a que hace referencia el pliego se tomarán teniendo en cuenta los topes mínimos fijados en el Decreto 092 de 2017 es decir en una proporción no inferior al 30% del valor total de convenio, y en caso contrario cuales serían los montos fijados para dichos aportes?”.</p> <p><b>Respuesta:</b> Una vez revisada su observación la entidad procederá a expedir una adenda donde se establece la ponderación del aporte.</p>

Fuente: Cuadro publicado por la SDCRD en SECOP II

De lo anterior se puede concluir, que la actividad a desarrollar es ofrecida por más de una entidad como se observa en el anterior cuadro, lo que permite ver que la SDCRD, dio cumplimiento en la etapa de planeación al artículo 4 del decreto 092 del 2018.

Frente a las observaciones presentadas por las diferentes empresas que mostraron interés, la Secretaria elaboró una adenda para ajustar algunos numerales referentes a los interrogantes, entre ellos el de la obligatoriedad del Aporte contemplada en el Artículo 6 de la oferta, quedando así: “La ESAL deberá efectuar en dinero o en especie sobre el presupuesto total aportado por la SDCRD equivalente a los rangos establecidos en el siguiente cuadro:

RANGO
Desde 3,0 % y hasta 5,0 equivalente al presupuesto total aportado por la SDCRD
desde 5,1 % y hasta 7 % equivalente al presupuesto total aportado por la SDCRD
Más de 7,1 % equivalente al presupuesto total aportado por la SDCRD

...”

La secretaria incluyo el aporte de la ESAL como criterio de evaluación, asignándole puntajes equivalentes a los rangos anteriormente relacionados.

Por otro lado, es importante esclarecer el tiempo de publicación de la oferta, puesto que una vez abierto el proceso competitivo publicado en la plataforma SECOP II, este se mantuvo abierta durante 9 días hábiles (del 31 de mayo al 13 de junio) es decir, 13 días calendario en el cual las entidades podrían enviar sus propuestas económicas para participar en la licitación pública en mención, consecuentemente, se recibió la oferta de la Fundación Amigos del Teatro Mayor, como única propuesta en el proceso licitatorio SDCRD-RECO-003-013-2018.

Ahora bien, al terminar la etapa de publicación, la SDCRD evaluó la única propuesta presentada, de acuerdo con los factores exigidos en el proceso licitatorio en los siguientes términos:

**Cuadro No. 12**  
**Por medio de la cual se declara desierto el proceso competitivo**  
**SCRD-RECO -003-013-2018**

CONSOLIDADO		
PROCESO COMPETITIVO SCR-RECO-003-013-2018		
FACTOR		FUNDACIÓN AMIGOS DEL TEATRO MAYOR
VERIFICACIÓN JURÍDICA		NO CUMPLE
VERIFICACIÓN FINANCIERA		CUMPLE
EVALUACIÓN TÉCNICA	EXPERIENCIA DE LA ESAL	CUMPLE
	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	CUMPLE
	EQUIPO MÍNIMO DE TRABAJO	NO CUMPLE
	VERIFICACIÓN HOJAS DE VIDA	NO CUMPLE
CONCLUSIÓN		NO CUMPLE

Fuente: Informe definitivo de evaluación técnica del 12 de julio del 2018 con No de Rad; 20181100132463.

Los factores que “NO CUMPLEN”, descritos en la tabla anterior, no se subsanaron durante el proceso licitatorio, por ser requisitos habilitantes, lo que conllevó a que el proceso se declarará desierto.

Una vez terminado el proceso anterior, la Secretaria abrió una nueva licitación pública por la modalidad de selección abreviada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, para los casos de declarar desierto un proceso: “ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...) d) La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto; en cuyo caso la entidad deberá iniciar la selección abreviada dentro de los cuatro meses siguientes a la declaración de desierto del proceso inicial; (...)”

Por lo descrito anteriormente, durante el proceso SDCRD-RECO-003-017-2018 la Fundación Amigos del Teatro Mayor se presentó nuevamente, siendo esta la única propuesta, pero en este caso cumpliendo a cabalidad con los requisitos expuestos en el pliego de condiciones.<sup>13</sup>

De acuerdo con lo anterior y bajo el análisis del presente convenio, se tres procesos de selección (invitación bajo el decreto 092 de 2017, licitación pública y selección abreviada), la SDCRD cumplió con el estatuto de contratación Estatal, orientado por principios y reglas que son de obligatorio cumplimiento para las entidades Estatales en ejercicio de su actividad.

<sup>13</sup> Informe definitivo de evaluación técnica del 12 de julio del 2018 con No. de Rad; 20181100132463.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No obstante lo anterior, se pudo evidenciar una inconsistencia, la cual se describe a continuación:

*4.1.1.1 Hallazgo administrativo por inconsistencia en los porcentajes de las actividades presentadas en el estudio de costos del proceso competitivo “Navidad 2018”.*

Dentro del análisis del sector del proceso competitivo, desarrollado bajo el Decreto 092 del 2017, la SDCRD relacionó el presupuesto de las actividades más relevantes del evento en concordancia con la estimación de los costos de los convenios realizados en anteriores vigencias, plasmando así el nuevo estudio de costos.

Sin embargo, revisando en detalle cada uno de los puntos presentes en este proceso, específicamente en el estudio de costos, se detectaron irregularidades en el procedimiento utilizado para la estimación, elaboración y distribución del presupuesto para el evento del año en curso. El cuadro de costos establecido por la entidad, presenta el porcentaje utilizado en los años 2016 y 2017 del presupuesto asignado para el mismo evento, datos que sustentan el estimado para el 2018, y distribución en las actividades a desarrollar.

**Cuadro No. 13**  
**Porcentaje de participación de las actividades**  
**respecto al total del presupuesto asignado**  
**para el evento “Navidad 2018”**

En pesos

Actividades	2018	
	Convenio 169/2018	PARTICIPACION
Producción Artística	\$2.696.634.783,00	<b>56,19%</b>
Producción técnica	\$1.423.865.217,00	<b>30,43%</b>
Producción Logística Internacional y Local	\$642.088.000,00	<b>13,38%</b>
<b>Total del Convenio</b>	<b>\$5.076.288.000,00</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Estudio de Costos del Convenio - Cuadro elaborado por el auditor

Consecuentemente, se realizó la verificación de las cifras y los criterios para estimar el incremento del presupuesto para la vigencia 2018, el cual se ajustó en proporción al aumento del IPC, encontrando así que la participación de cada actividad, no corresponde con el porcentaje del presupuesto estimado por la SDCRD para estas, por tal razón, se realizó una simulación para determinar esta diferencia encontrando lo siguiente:

1. Se tomaron los valores del presupuesto que se encuentran en la información reportada por la Secretaria, en la tabla de costos dentro del análisis del sector.
2. Se calculó el porcentaje de participación de cada uno de los rubros de las actividades con base al presupuesto total del proyecto.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

3. Como resultado, se evidencia una participación distinta a la identificada en el estudio de costos, es decir, el presupuesto debía ser 100% correspondiente al total del proyecto y no el 93,82%, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 14**  
**Presupuesto por Actividad**

En pesos

Concepto	Presupuesto	% participación
<b>Total Proyecto</b>	<b>\$5.076.288.000,00</b>	
Producción Artística	\$2.696.634.783,00	<b>53,12%</b>
Producción técnica	\$1.423.865.217,00	<b>28,05%</b>
Producción Logística Internacional y Local	\$642.088.000,00	<b>12,65%</b>
<b>total de participación</b>		<b>93,82%</b>

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo auditor

Ahora bien, si el análisis se hiciera de la manera contraria, tomando como base los porcentajes de la tabla de costos, se observa lo siguiente:

**Cuadro No. 15**  
**Presupuesto porcentual por Actividad**

En pesos

Total Proyecto	\$5.076.288.000,00	Datos tomados del estudio de costos
Producción Artística	\$2.852.366.227,20	<b>56,19%</b>
Producción técnica	\$1.544.714.438,40	<b>30,43%</b>
Producción Logística Internacional y Local	\$679.207.334,40	<b>13,38%</b>
<b>total de participación</b>		<b>100,00%</b>

Fuente: Cuadro elaborado equipo auditor

La distribución del presupuesto en este caso, se presenta de manera distinta puesto que los valores mencionados en el cuadro, son diferentes al de los estudios de mercado. En ese sentido, al realizar la comparación, no es congruente con los valores presupuestales presentes en este.

Dicha situación, conlleva a concluir que no existieron debidos controles en el proceso de estudios de mercado, que permitieran detectar dicha inconsistencia, lo que podría llegar a constituir tropiezos en la ejecución del contrato.

Los hechos aquí descritos, corresponden a la inobservancia de los literales a, d, e del artículo 12 de la Ley 87 de 1993.

**Valoración respuesta de la entidad**

A partir de la respuesta generada por la Entidad, es preciso indicar que la administración aceptó el error relacionado con la actualización de la tabla del estudio de costo. En efecto, como lo indica la Secretaria, el presupuesto no altera el costo

total del proyecto, pero si afecta la claridad y veracidad de la información aportada en dicho estudio y la falta de control y supervisión en los procesos contractuales.

Por lo descrito anteriormente, se configura un **Hallazgo Administrativo**, el cual deberá ser objeto del plan de mejoramiento a suscribir por la entidad.

#### 4.2. DPC-1587-2018 radicado N° 1-2018-21154 del 18 de septiembre de 2018

Derecho de petición interpuesto por el Concejal José David Castellanos Orjuela, en el cual solicita *“se investigue el contrato No. 13 de 2016, Contrato No. 229 de 2016 y Contrato No. 60 de 2017 por posibles responsabilidades por manejos irregulares de los recursos o bienes del Distrito Capital o ineficiencia en los resultados en su gestión”* y *“se investigue a los funcionarios que intervinieron en los procesos de contratación en los que presuntamente se da el fraccionamiento”*

##### 4.2.1 Convenio de asociación No. 013 y No. 229 de 2016, y No. 60 de 2017

Con el fin de realizar el análisis de los convenios 013/2016, 229/2016 y 60/2017, con respecto a los puntos a) si dichos contratos corresponden a la figura jurídica de Convenio de asociación y b) si existe fraccionamiento entre los anteriores convenios señalados en el DPC.

Dentro del análisis de los convenios se encontró lo siguiente:

#### ***a) Si dichos contratos corresponden a la figura jurídica de Convenio de asociación.***

El convenio es una forma de gestión conjunta en la que las Entidades Estatales logran la consecución de objetivos comunes, ya sea asociándose entre sí y se le faculta a la Administración Pública, en todos sus niveles, para “Celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo”. (Subrayado fuera del texto).

La anterior, fue estipulado en el Decreto No. 777 de 1992, el cual reglamenta la celebración de dichos convenios, con la definición expresa de sus exigencias y limitaciones, así como la indicación de los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares.

Dichos convenios cumplen con *“apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades*

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

que las personas realizan en sociedad”<sup>14</sup>, buscando la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas.

En la sentencia C- 543 de 2001<sup>15</sup> en relación con el artículo 2 inciso 1 de la ley 777 de 1992 establece:

“ (...)Como se indicó, el medio a través del cual el Estado, en concurso con los particulares, puede desarrollar actividades de interés público o social, sin desconocer la prohibición constitucional del inciso primero del artículo 355, es a través de contratos, que deben reunir básicamente tres requisitos:

**El primero, se relaciona con la naturaleza jurídica del contratista, pues las actividades benéficas del Estado sólo pueden cumplirse a través de entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad; el segundo, tiene que ver con el objeto o materia, la cual se circunscribe a “impulsar programas y actividades de interés público” de contenido eminentemente social, conforme al ámbito de aplicación del artículo 355, como “es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, de la organización estatal. Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución Política, art. 38) buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas”; el tercero, **que dichos contratos estén acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo.** (Subrayado y negrilla fuera del texto)**

Por consiguiente, y bajo los anteriores requisitos es importante aclarar, si se cumplieron los anteriores preceptos en los convenios de asociación enunciados anteriormente, suscritos entre la SDCRD y FUNDALECTURA.

En primer lugar, dicho convenio se debe desarrollar con entidades privadas sin ánimo de lucro de **reconocida idoneidad**. De acuerdo a los estudios y documentos previos del convenio 013 de 2016, FUNDALECTURA es una entidad sin ánimo de lucro con capacidad técnica y administrativa, además de su amplia trayectoria en la ejecución de actividades relacionadas con el fomento a la lectura, con lo cual y bajo todos los documentos este requisito se cumple a cabalidad como también se puede reflejar en los otros dos convenios (Convenio 229 y 60 de 2017).

En relación al segundo requisito, “*Se trata de apoyar la acción de organizaciones de **origen privado**, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad*” y bajo las estrategias de circulación de libros para llegar a las zonas más aisladas de la ciudad, se generó dos programas: Paraderos, Paralibros y Paraparqués -PPP- y Biblioestaciones, los cuales propician y

---

<sup>14</sup> Constitución Política, artículo 38

<sup>15</sup> Corte Constitucional. sentencia C- 543 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. 23 de mayo de 2001.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

ofrecen a la ciudad una opción artística diferente, donde la promoción de la lectura en espacios no convencionales, es una alternativa para ampliar las posibilidades de acceso al libro.

En relación al primer programa, se puede afirmar que FUNDALECTURA realizó la iniciativa inicial, de acuerdo al reporte de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la inscripción cuyo expediente es 95-55976, que establece como marca: “*Paraderos Paralibros Paraparques – PPP*”, con renovación de la misma hasta el 21 de marzo de 2026<sup>16</sup>, se evidencia que efectivamente FUNDALECTURA realizó el registro de la marca como también el diseño de los paraderos.

Así mismo, mediante oficio del 5 de marzo del 2018, suscrito por FUNDALECTURA se concede los derechos patrimoniales de las PPP a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, para que se dé continuidad a los programas y contratar el operador que quede seleccionado en su proceso de futura licitación pública, con lo cual representa una clara manifestación que la iniciativa proviene de FUNDALECTURA y que es la entidad quien cede los derechos.<sup>17</sup>

Ahora bien, para el segundo programa correspondiente a Biblioestaciones la Secretaría manifiesta lo siguiente:

*“(…) Los convenios se realizaron basados en las normas citadas, definidas para la suscripción de convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro, de reconocida idoneidad que cumple funciones de interés público en tanto fortalecen el accionar social del Estado, el cual cuenta con el músculo financiero y experticia necesaria para la ejecución del programa.*

*Debe considerarse por el equipo auditor, que este tipo de convenios se sustentan en el principio de economía, no solo referido a los procedimientos administrativos sino también al recurso presupuestal con el que se cuenta para este proyecto, lo cual se evidencia en la contrapartida dada por parte del convenio.*

*Estas estrategias requieren del asocio con una entidad la cual la Secretaría pueda aunar esfuerzos para continuar promoviendo y fomentando la lectura es el Distrito y beneficie a las personas que residen en la ciudad, garantizando el ejercicio de derechos culturales, en este sentido la idoneidad de la fundación y la trayectoria en el desarrollo de estos proyectos permite que estos objetivos puedan realizarse.*

**Aclaración origen de la iniciativa**

*En marzo de 2004 se creó la Campaña Libro al Viento, dentro de esta campaña, cada mes se publica una obra breve de la literatura clásica, y se distribuía gratuitamente en la ciudad*

---

<sup>16</sup> Resolución 8095 por la cual se concede un registro con certificado No. 187433.

<sup>17</sup> Cesión De derechos patrimoniales. Rad. 20187100023352.

## “Una Contraloría aliada con Bogotá”

---

a través de los diferentes programas de lectura: bibliotecas de colegio, parques, Super Cades, clubes de lectura, plazas de mercado, sesiones de lectura compartida, etc.

Con el fin de ampliar la base de circulación de los libros, desde diciembre de 2005 Libro al Viento entro a funcionar también en Trasmilenio, con cuatro dispensadores para préstamo de libros. En cada dispensador, un guía de misión Bogotá se encargaba de entregar el libro al viajero y de informar acerca del funcionamiento del programa, los usuarios llevaban los libros, los leían y los devolvían, para que sigan circulando en el sistema y encuentren nuevos lectores.

En 2006, el Consejo Distrital de Lectura preparo el documento de Políticas Públicas de Lectura y escritura para Bogotá, Decreto 133 de 2006, este documento nueve prioridades para el fomento de la lectura en la ciudad, dos de los cuales coincidían con los objetivos y estrategias que se ha propuesto la Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte con la Campaña Libro al Viento: 1) la creación de programas en espacios no convencionales para el desarrollo de hábitos lectores entre los ciudadanos y 2) el impulso a la producción de materiales de lectura de excelente calidad y de nuevas posibilidades de circulación y oportunidades de acceso de la población a ellos.

En 2007 Fundalectura presenta una propuesta y de manera conjunta con la SCR D, se consolida la idea un sistema de préstamo de libros en Trasmilenio, dándole una base firme para garantizar su continuidad, trayendo como beneficios la atención de promotores de lectura con un espacio y colección más amplia, un sistema de datos de afiliados y un reporte estadístico que antes no existía, en este modelo las Biblioestaciones entraron a completar el Programa de lectura y escritura en espacios no convencionales”. (Subrayado fuera del texto)<sup>18</sup>

Por lo anterior, se cumple acabadidad con el segundo presupuesto, tanto para el programa del PPP como para Biblioestaciones.

Con respecto al tercer requisito, la SECRETARIA se asoció con FUNDALECTURA, ejecutando así conjuntamente actividades en los siguientes ejes:

- a) Recursos humanos para coordinación y acompañamiento.
- b) Mantenimiento de los módulos
- c) Reposición de colecciones en las biblioestaciones y PPP.
- d) Mantenimiento de los libros de la colección actual.
- e) mantenimiento preventivo de hardware y software por mes, realizar recargas mensuales para las PC Cards y adquisición de antivirus.
- f) Dos actividades de difusión de programas (incluye sonido y artistas y elaborar las piezas de comunicación (pendones, volantes, folletos, separadores)
- g) Transporte para las visitas de asesoría y seguimiento mensual a las PPP y biblioestaciones.

---

<sup>18</sup> Se adjunta documento de “Propuesta de Convenio de asociación entre la Secretaria de cultura, Recreación y Deporte y Fundalectura para la instalación y puesta en marcha en cuatro biblioestaciones-Propuesta técnica” noviembre 2007.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- h) Rotación de las colecciones de libros.
- i) Gastos de impresión de papelería y elementos para funcionamiento (préstamos y afiliaciones)

Todas las actividades señaladas anteriormente, tienen como finalidad el debido funcionamiento de las PPP iniciativa desarrolla desde 1999<sup>19</sup> y Biblioestaciones desde 2008, contempladas en el Plan Distrital de Lectura y Escritura “Leer es Volar” de la siguiente manera:

*“(...) se crearán espacios de aprendizaje que promuevan la creación de capacidades, la concurrencia de conocimientos y experiencias y la participación. Así mismo, se buscará llegar a espacios no atendidos de la Bogotá urbana y rural mediante la ampliación de la cobertura del sistema y la promoción y fortalecimiento de espacios no convencionales de lectura como los Paraderos Paralibros Paraparcos y las Biblioestaciones, entre otras estrategias (...)”*

**b) En cuanto a la posibilidad de fraccionamiento en los Convenios Interadministrativos.**

En cuanto a la posibilidad de fraccionamiento en los Convenios de asociación, a continuación, se presenta un comparativo de los tres convenios de asociación:

**Cuadro No. 16**  
**Comparativo Convenios de Asociación**

	013-2016	229/2016	60/2017
<b>OBJETO</b>	Aunar recursos técnicos, logísticos administrativos y financieros, para desarrollar los programas de fomento a la lectura en cincuenta y un (51) PPP y seis (6) Biblioestaciones.	Aunar recursos técnicos, logísticos administrativos y financieros para desarrollar los programas de fomento a la lectura en los actuales Paraderos Paralibros Paraparcos- PPP- Y Biblioestaciones en Transmilenio, <u>ampliar el servicio mediante la creación de nuevos PPP y fortalecer la formación y capacitación de promotores de lectura.</u>	Aunar esfuerzos para ofrecer acceso a los libros y la lectura a través de espacios no convencionales
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	Convenio de asociación	Convenio de asociación	Convenio de Asociación
<b>ASOCIADO</b>	Fundación para el fomento de la Lectura- FUNDALECTURA.	Fundación para el fomento de la Lectura- FUNDALECTURA.	Fundación para el fomento de la Lectura- FUNDALECTURA.

<sup>19</sup> Formato presentación de proyectos carpeta 1 folio 6.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

	013-2016	229/2016	60/2017
<b>FECHA DE SUSCRIPCIÓN</b>	14 de marzo de 2016	31 de octubre de 2016	6 de marzo de 2017
<b>FECHA DE TERMINACIÓN FINAL</b>	18 de octubre de 2016	31 de diciembre de 2016	Terminación inicial 30 de diciembre de 2017 Terminación definitiva 30 de abril de 2018
<b>ADICIONES, PRÓRROGAS O SUSPENSIONES</b>	Ninguna	31 de enero 2017 (\$84.000.000)	<u>Modificación No. 1</u> Adición Total \$ 218.287.400 Aporte SCRD \$198.687.400 Aporte FUNDALECTURA \$19.600.000 <u>Modificación No. 2</u> Adición total \$80.442.703 Aporte SCRD \$71.642703 Aporte FUNDALECTURA \$8.800.000 Prorroga 1 mes <u>Modificación No. 3</u> Adición total \$ 266.369.897 Aporte SCRD \$ 241.169.897 Aporte FUNDALECTURA \$25.200.000 Prorroga 3 meses
<b>VALOR FINAL DEL CONTRATO</b>	Valor total del convenio: \$561.510.000 Recursos de la Secretaria: \$500.000.000 Recursos del asociado: \$61.510.000	Valor total del convenio: \$427.134.372 Recursos de la Secretaria: \$386.673.172 Recursos del asociado: \$40.461.200	Valor total del convenio \$1.700.500 Aporte \$1.534.500.000 – SDCRD Aporte \$166.000.000 – FUNDALECTURA
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN TOTAL</b>	7 meses y 15 días contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio.	A partir de la fecha de adjudicación (acta) hasta el 31 de diciembre de 2016	Desde fecha de acta de inicio hasta el 31 de abril de 2018

Fuente: Expedientes contractuales de la SDCRD – Cuadro elaborado por el equipo auditor.

De lo anterior, se concluye que es clara la similitud de los objetivos de cada uno de los convenios, sin embargo, es relevante tener en cuenta el concepto de fraccionamiento descrito a continuación.

Respecto al fraccionamiento el Consejo de Estado en sentencia No. AC-10529 y AC-10968 del 3 de octubre de 2000<sup>20</sup>, dispone que:

*“(…) los principios de la contratación estatal se violan cuando se celebran directamente varios contratos, cada uno de menor cuantía y todos con el mismo objeto, si sumadas sus cuantías resulta ser que se contrató un objeto único, por cuantía superior, **que por lo mismo debió ser materia de licitación o concurso.** Y eso es fraccionar lo que, en*

<sup>20</sup> Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P. Darío Quiñónez Pinilla; Sentencia del 3 de octubre de 2000; Rad.: AC-10529 y AC-10968.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

realidad, constituye un solo contrato, y eludir el cumplimiento de la ley (...) Pero, ¿cuándo se trata de un mismo objeto? (...) La ley no lo dice, pero un objeto es el mismo cuando es naturalmente uno. Dicho en otros términos, se fracciona un contrato cuando se quebranta y se divide la unidad natural de su objeto”. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Por lo tanto, el fraccionamiento no puede predicarse en los Convenios de asociación, toda vez, que este se presenta en aquellos casos donde se celebran directamente varios contratos, cada uno de menor cuantía y todos con el mismo objeto, si sumadas sus cuantías resulta ser que se contrató un objeto único por cuantía superior, **que por lo mismo debió ser materia de licitación o concurso**, como se establece en la jurisprudencia anterior, es decir, que los convenios de asociación la cuantía no determinará la utilización de la figura de contratación diferente a la utilizada, ya que es independiente de su cuantía, estos siempre serán convenios de asociación como se describió en el primer punto y además no le son aplicables las reglas relacionadas con la selección del contratista a través de licitación pública; y que por su naturaleza lo que busca es cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas.

4.2.2 Convenio de asociación 60 de 2017

<b>Convenio</b>	De Asociación No. 60 de 2017
<b>Contratista</b>	FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA-FUNDALECTURA NIT. 800108032-3
<b>Objeto</b>	Aunar esfuerzos para ofrecer acceso a los libros y la lectura a través de espacios no convencionales
<b>Valor inicial</b>	\$ 1.135.400.000 Aportes: \$ 112.400.000 – FUNDALECTURA \$ 1.023.000.000- SDCRD
<b>Fecha de suscripción</b>	6 de marzo de 2017
<b>Fecha inicio</b>	9 de marzo de 2017
<b>Plazo de ejecución inicial</b>	Desde fecha de acta de inicio hasta el 31/12/17.
<b>Modificación No. 1 del 9 de junio de 2017</b>	ADICION Total \$ 218.287.400 Aporte \$198.687.400 SCRCD Aporte 19.600.000 FUNDALECTURA
<b>Modificación No. 2 del 4 de diciembre de 2017</b>	<u>PRORROGA</u> . Hasta el 31 de enero de 2018, contado a partir del vencimiento del plazo inicialmente pactado (1 mes)  ADICION Total \$80.442.703 Aporte \$71.642.703 - SCRCD Aporte FUNDALECTURA \$8.800.000
<b>Modificación No. 3 del 30 de enero de 2018</b>	<u>PRORROGA</u> : Hasta el 30 de abril de 2018, contado a partir del vencimiento del plazo inicialmente pactado (3 meses)  ADICION TOTAL: \$266.369,897 Aporte \$ 241.169.897 - SCRCD

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

	Aporte \$25.200.000 - FUNDALECTURA
<b>Fecha de Terminación</b>	30 de abril de 2018
<b>Valor Total del Convenio</b>	\$1.700.500.000
<b>Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo del Convenio No. 60 de 2017</b>	Suscrita el 10 de octubre de 2018 Valor total del convenio \$ 1.700.500 Desembolso \$ 1.534.500.000 – SDCRD Desembolso \$ 166.000.000 – FUNDALECTURA Saldo a liberar a favor de SDCRD \$ 0 Saldo a liberar a favor de FUNDALECTURA \$ 0

*4.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de control en la planeación en el marco del proceso contractual del Convenio de Asociación No. 60 de 2017.*

De lo analizado, se concluye que la SDCRD, suscribió el Convenio de Asociación No.60 el 6 de marzo de 2017, con la finalidad de ofrecer acceso a los libros y la lectura a través de espacios no convencionales en el marco de Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*”, en cumplimiento del proyecto de inversión No.1011, denominado “*lectura, escritura y redes de conocimiento*”.

Mediante Modificación No. 1, se adicionó el convenio en la suma de \$218.287.400, de los cuales la SCRCD aportó \$198.687.400 y FUNDALECTURA \$19.600.000, con el objeto de “...*iniciar la operación de los nuevos espacios de lectura (2 Biblioestaciones y 10 ppp) en los meses de junio y julio de 2017 respectivamente , cuya apertura estaba contemplada para los meses de septiembre y octubre, por lo que se requiere adicionar recursos para su operación en los tres meses no previstos dentro del convenio actual y teniendo en cuenta la acogida de este programa y la demanda por parte de la comunidad de nuevos materiales de lectura se requiere ampliar y actualizar las colecciones bibliográficas de los espacios no convencionales que se encuentran actualmente en funcionamiento con el propósito de garantizar una variedad de títulos pertinentes para todos los públicos y ofrecer una mejor oferta, para lo anterior se realizara el proceso de adquisición de 3.800 nuevos títulos destinados a los espacios antes mencionados...*”. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, se adicionó y prorrogó la operación de los espacios no convencionales (PPP y Biblioestaciones) por cuatro (4) meses, conforme a las modificaciones No. 2 y 3, como se observa en el cuadro antes citado, aduciendo en la Modificación No. 2, la gran afluencia de público que asiste a los PPP y a las Biblioestaciones durante el mes de enero por ser época de vacaciones escolares y universitarias. La Modificación No. 3, se justifica con la finalidad de mantener la operatividad de los espacios no convencionales, hasta la terminación del proceso licitatorio para la adjudicación de dichos espacios, por la acogida de la comunidad, la amplia oferta de libros en préstamo externo, aunado a que se debe poner al servicio del público a partir del mes de febrero de 2018, las dos nuevas Biblioestaciones que entrega el Ministerio de Cultura a la SCRCD.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

De lo antes citado, se observa que a través del Convenio de Asociación No.60 de 2017, se adquirieron 3800 libros, de acuerdo a lo establecido en la Modificación No.1, situación que no estaba contemplada en el convenio, nótese que su objeto era ofrecer acceso a los libros y la lectura a través de espacios no convencionales a la comunidad, vulnerándose así la Ley 80 de 1993, en el sentido de omitir y adelantar el procedimiento contractual respectivo para la adquisición de textos de lectura, transgrediéndose del mismo modo los principios de transparencia y selección objetiva, dispuestos en la norma citada. Cabe señalar, que la adquisición de materiales genera una contraprestación mutua entre el que suministra los libros y la entidad que paga por dicha adquisición. Del mismo modo se trasgrede la Ley 734 de 2002 artículo 48, numeral 31.

Igualmente, se advierten las adiciones y prorrogas al convenio, lo que denota la deficiencia de estudios previos, de necesidad y planeación, donde se deben sustentar las razones por lo cual, la entidad utiliza el mecanismo del artículo 355 de la Constitución Nacional, la cantidad y tiempo entre otros aspectos para poner en funcionamiento los espacios no convencionales, que para el momento tenía el sujeto de control, pues se prorrogó por cuatro meses (4) y se adicionó el valor del mismo para continuar en el año 2018 con la operatividad, hasta tanto no se culminara el proceso de licitación para adjudicar dichos espacios. Lo que trasgrede los principios de la contratación estatal contemplados en la Ley 80 de 1993, y numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

**Valoración respuesta de la entidad**

Analizados los argumentos presentados en la respuesta aportada por la entidad, se encontró que esta no es de recibo para este ente de control, toda vez:

En la presente auditoria no cuestiona la suscripción del Convenio de Asociación No. 60 de 2017 ni el objeto inicial a desarrollarse con la ejecución del mismo.

Lo que se cuestiona es la falta de planeación en los estudios previos y el control al cumplimiento de los mismos, toda vez que este convenio se adiciono en tres oportunidades, inclusive como lo informan en la respuesta “...con recursos de la vigencia 2018...”, lo que denota deficiencias en estos estudios, dentro de los cuales se debe contemplar la real necesidad de la comunidad en términos de tiempo, cantidad, lugar y especificaciones técnicas, la cual debió ser planeada, estudiada y presupuestada de manera previa a la suscripción del convenio y se debieron trazar las actividades a seguir para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y cumplir con los planes de desarrollo dirigidos a mejorar la capacidad de las personas desde la infancia a través de la Cultura, Recreación y Deporte, entre ellos la lectura, para el caso que nos ocupa.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Así mismo, la interacción con el IDRD y Transmilenio se dio concertar y analizar de manera previa a la suscripción del convenio, para establecer las necesidades y campo de aplicación de esta contratación.

De igual manera, se corrobora la falta de planeación y estudios con la adquisición de los tres mil ochocientos (3.800) libros de lectura, los cuales no estaban contemplados ni hacían parte del convenio de asociación, lo que denota la carencia de análisis en el estudio, planeación y presupuesto efectuado, ni al ítem correspondiente al plan de desarrollo por el cual se adelantó la suscripción del convenio objeto de control fiscal, resáltese que la finalidad del plan de desarrollo en este sentido era fortalecer el sistema de bibliotecas públicas y otros espacios en torno a las prácticas de lectura ampliando los espacios no convencionales, esto es PPP y Biblioestaciones, vulnerándose así los procedimientos contractuales, los principios de transparencia y selección objetiva, en los cuales se deben respetar la libre concurrencia de los posibles oferentes, situación que no se adelantó para la adquisición de los libros sino que se adquirieron a través del convenio de asociación. Lo que corrobora la falta de estudios previos y planeación, así como la falta de control en el citado proceso contractual.

Por lo que se constituye en un **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, pues se incumplen presuntamente los deberes funcionales por quienes intervienen en la etapa previa y de ejecución del convenio, que tal como se indicó estaban encaminados a fortalecer el patrimonio cultura del Distrito Capital, al fomento y promoción de la lectura como alternativa para acceder a los libros en espacios no convencionales (PPP y Biblioestaciones).

*4.2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$7.836.066, por incumplimiento parcial de las obligaciones acordadas en la modificación No. 1 del Convenio de Asociación No. 60 de 2017.*

<b>Convenio</b>	De Asociación No. 60 de 2017
<b>Contratista</b>	FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA-FUNDALECTURA NIT. 800108032-3
<b>Objeto</b>	Aunar esfuerzos para ofrecer acceso a los libros y la lectura a través de espacios no convencionales
<b>Valor inicial</b>	\$ 1.135.400.000 Aportes: \$ 112.400.000 – FUNDALECTURA \$ 1.023.000.000- SDCRD
<b>Fecha de suscripción</b>	6 de marzo de 2017
<b>Fecha inicio</b>	9 de marzo de 2017
<b>Plazo de ejecución inicial</b>	Desde fecha de acta de inicio hasta el 31/12/17.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

<p><b>Modificación No. 1 del 9 de junio de 2017</b></p>	<p><u>Iniciar la operación de los nuevos espacios de lectura (2 Biblioestaciones y 10 PPP), en los meses de junio y julio de 2017 respectivamente, cuya apertura estaba contemplada para los meses de septiembre y octubre, por lo que se requiere adicionar recursos para su operación, en los tres meses no previstos dentro del convenio actual y teniendo en cuenta la acogida de este programa y la demanda por parte de la comunidad de nuevos materiales de lectura, se requiere ampliar y actualizar las colecciones bibliográficas de los espacios no convencionales que se encuentran actualmente en funcionamiento, con el propósito de garantizar una variedad de títulos pertinentes para todos los públicos y ofrecer una mejor oferta, para lo anterior se realizara el proceso de adquisición de 3.800 nuevos títulos destinados a los espacios antes mencionados.</u></p> <p>Adicionar la suma de \$218.287.400 Aporte SCRD \$198.687.400 Aporte Fundalectura \$19.600.000</p>
<p><b>Fecha de Terminación</b></p>	<p>30 de abril de 2018</p>
<p><b>Valor Total del Convenio</b></p>	<p>\$ 1.700.500.00.</p>
<p><b>Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo del Convenio No. 60 de 2017</b></p>	<p>Suscrita el 10 de octubre de 2018 Valor total del convenio \$ 1.700.500 Desembolso \$ 1.534.500.000 – SDCRD Desembolso \$ 166.000.000 – FUNDALECTURA Saldo a liberar a favor de SDCRD \$ 0 Saldo a liberar a favor de FUNDALECTURA \$ 0</p>

Producto de la evaluación realizada al Convenio de Asociación No. 60 del 6 de marzo de 2017, se estableció la siguiente irregularidad:

El Convenio de Asociación, tenía como finalidad iniciar la operación de diez (10) PPP y dos (2) Biblioestaciones y ofrecer el acceso a los libros y la lectura a través de espacios no convencionales en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, en cumplimiento al proyecto de inversión No. 1011, denominado “lectura, escritura y redes de conocimiento”.

Mediante Modificación No. 1, se adicionó la suma \$218.287.400, del cual la SCRD aportó la suma de \$198.687.400 y FUNDALECTURA \$19.600.000, con el objeto de “...iniciar la operación de los nuevos espacios de lectura (2 Biblioestaciones y 10 PPP) en los meses de junio y julio de 2017 respectivamente, cuya apertura estaba contemplada para los meses de septiembre y octubre, por lo que se requiere adicionar recursos para su operación en los tres meses no previstos dentro del convenio actual y teniendo en cuenta la acogida de este programa y la demanda por parte de la comunidad de nuevos materiales de lectura se requiere ampliar y actualizar las colecciones bibliográficas de los espacios no convencionales

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

que se encuentran actualmente en funcionamiento con el propósito de garantizar una variedad de títulos pertinentes para todos los públicos y ofrecer una mejor oferta, para lo anterior se realizara el proceso de adquisición de 3.800 nuevos títulos destinados a los espacios antes mencionados...”. (Subrayado fuera de texto).

Analizado el cumplimiento de las obligaciones acordadas en la adición, se estableció que no se dio cumplimiento al inicio de operatividad de las diez (10) PPP, debido a que estas se realizarían tres (3) meses antes de lo acordado, los cuales debían iniciar operaciones el 1 julio de 2017 y las dos (2) biblioestaciones, debían ser puestas en funcionamiento a partir del 1 de junio de 2017, para cumplir así con la justificación de la adición suscrita, como se presenta a continuación:

**Cuadro No. 17**  
**Fechas Establecidas en la Modificación No.1**

PPP (10)	Fecha inicial por Adición	Fecha Inauguración
LOS NOVIOS	1 de julio de 2017	15 de Julio de 2017
LA FLORIDA	1 de julio de 2017	12 de Julio de 2017
MIRADOR DE LOS NEVADOS	1 de julio de 2017	12 de Agosto de 2017
ATABANZA	1 de julio de 2017	23 de Julio de 2017
SAN CAYETANO	1 de julio de 2017	22 de Julio de 2017
VILLA ALEMANA	1 de julio de 2017	23 de Julio de 2017
PIJAOS	1 de julio de 2017	29 de Julio de 2017
LUCERNA	1 de julio de 2017	30 de Julio de 2017
PAVCO	1 de julio de 2017	5 de Agosto de 2017
TUNAL	1 de julio de 2017	29 de Julio de 2017
<b>Biblioestaciones (2)</b>		
PORTAL DEL DORADO	1 de Junio de 2017	15 de Julio de 2017
SAN DIEGO	1 de Junio de 2017	15 de Julio de 2017

Fuente: Modificación No. 1 y Expediente del Convenio de Asociación-Cuadro elaborado por el auditor.

## BIBLIOESTACIONES INAUGURACIÓN 10 DE JULIO

De acuerdo a lo anterior, las fechas en las cuales se inauguraron las diez (10) PPP y las dos (2) biblioestaciones, no corresponde a las fechas establecidas en la justificación de la adición, con lo cual, no se cumplió con la obligación de poner en operatividad los espacios no convencionales durante el tiempo estimado en la adición, es decir, 3 meses antes de lo acordado inicialmente en el contrato.

Para determinar el posible detrimento se realizó el siguiente análisis:

1. En primer lugar, se discriminó el presupuesto asignado a cada uno de los conceptos señalados en la modificación No. 1 del Convenio de Asociación No. 60 de 2017, así:

**Cuadro No. 18**  
**Discriminación Detallada del Presupuesto de la Modificación No.1**

				En pesos
Concepto	Valor unitario	Cantidad	Tiempo	Total
Contratación de promotores de lectura				
Promotores de lectura Biblioestaciones	\$1.572.900	2	3	\$9.437.400
3 meses (junio a agosto)				
Promotores de lectura PPP:	\$475.000	10	3	\$14.250.000
3 meses (julio a septiembre)				
Fortalecimiento de colecciones bibliográficas				
Adquisición de 3800 libros, procesamiento técnico y físico y stiker "Leer es volar"	\$45.000	3800	1	\$171.000.000
Vinculación de 2 expertos para la selección de los 3800 títulos	\$1.500.000	2		\$3.000.000
Vinculación de 10 promotores de lectura al proceso de selección de 3800 títulos	\$100.000	10		\$1.000.000
<b>Total</b>				<b>\$198.687.400</b>

Fuente: Información suministrado por la SDCRD mediante correo electrónico del 30 de noviembre de 2018<sup>21</sup>.

2. A continuación, y de acuerdo a los valores del cuadro anterior, se estimó el presunto detrimento de la siguiente forma:

**Cuadro No. 19**  
**Cuantificación presunto detrimento PPP**

				En pesos
PPP (10)	Diferencia en días	Valor por mes	Valor por día	Valor total
LOS NOVIOS	15	475.000,00	15.833,33	237.500,00
LA FLORIDA	12	475.000,00	15.833,33	190.000,00
MIRADOR DE LOS NEVADOS	12	475.000,00	15.833,33	190.000,00
ATABANZA	23	475.000,00	15.833,33	364.166,67
SAN CAYETANO	22	475.000,00	15.833,33	348.333,33
VILLA ALEMANA	23	475.000,00	15.833,33	364.166,67
PIJAOS	29	475.000,00	15.833,33	459.166,67
LUCERNA	30	475.000,00	15.833,33	475.000,00
PAVCO	35	475.000,00	15.833,33	554.166,67
TUNAL	29	475.000,00	15.833,33	459.166,67
<b>Total</b>				<b>3.641.666,67</b>

Fuente: Información suministrada por la SDCRD mediante correo electrónico del 30 de noviembre de 2018.- Cuadro elaborado por el equipo auditor<sup>22</sup>.

**Cuadro No. 20**  
**Cuantificación presunto detrimento Biblioestaciones**

				En pesos
Biblioestaciones (2)	Diferencia en días	Valor por mes	Valor por día	Valor total
PORTAL DEL DORADO	40	1.572.900,00	52.430,00	2.097.200,00
SAN DIEGO	40	1.572.900,00	52.430,00	2.097.200,00
<b>Total</b>				<b>4.194.400,00</b>
<b>TOTAL DETRIMENTO Biblioestaciones y PPP</b>			<b>7.836.066,67</b>	

Fuente: Información suministrada por la SDCRD mediante correo electrónico del 30 de noviembre de 2018.- Cuadro elaborado por el equipo auditor<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> El valor mensual de los costos tanto de las PPP como de las Biblioestaciones fue informado por el sujeto de control mediante correo electrónico remitido el 30 de noviembre del año en curso, a raíz del requerimiento hecho por el equipo auditor donde se indago por dichos costos, con el fin de precisar el daño patrimonial.

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Ibidem

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Como se puede observar en el cuadro No. 17, en la primera columna se presenta las fechas en las cuales se debía dar inicio a la operación de los espacios no convencionales, y así mismo, los meses en los cuales debían adelantarse la operatividad de las mismas de acuerdo a la adición, dilucidándose el incumplimiento de la obligación pactada en la Modificación No. 1, en la medida en que los diez (10) PPP, no iniciaron su operatividad el 1 de julio de 2017 y las dos (2) Biblioestaciones el 1 de junio del mismo año, lo que genera un posible daño al patrimonio del Distrito, fundamentado en que pese a lo acordado en la adición, no se cumplió con la obligación, como se muestra en los cuadros No. 19 y 20, en los cuales se determina el presunto daño.

Obran en el Convenio de Asociación No. 60, documentos que dan cuenta del pago realizado a FUNDALECTURA del 100% del valor adicionado, lo que corrobora el presunto daño al patrimonio mencionado, pues se pagó el total sin tenerse en cuenta que no se dio cumplimiento a lo acordado en la adición, así:

1. Factura No. 05845 del 21 de junio de 2017, por valor de \$198.687.400, concepto desembolso de la modificación del 100% de aporte de la SCR D (folios 922-925).
2. Certificación de cumplimiento para trámite de pago del 22/06/2017, por valor de \$198.687.400 (folio 1013).
3. Orden de Pago No. 380 del 23/06/2017 detalle- Adición al Convenio de Asociación No. 60-2017 por valor de \$198.687.400 (folio 1014).

Por los hechos antes mencionados, existe una presunta transgresión de los artículos 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011, artículo 6º de la Ley 610 de 2000, artículo 209 de la Constitución Nacional y artículo 34 numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

La situación antes descrita, se debió posiblemente al desconocimiento de los principios de responsabilidad, planeación de la contratación estatal y falta de control en la ejecución del convenio, además de una gestión fiscal antieconómica e ineficaz, afectándose el patrimonio público por valor de **\$7.836.066,67**, por lo anterior se constituye en una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

**Valoración respuesta de la entidad**

Analizados los argumentos y soportes presentados en la respuesta dada por la entidad, se encontró que esta no es de recibo para este ente de control, toda vez:

Según la respuesta se encuentra, que: *“La instalación de los PPP correspondió al cronograma entregado por el proveedor con el cual Fundalectura suscribió el contrato para la fabricación e instalación de los módulos”*, así mismo que fue el mismo contratista

quien contrato los promotores de lectura de los 10 PPP, es decir que a Fundalectura le correspondía concatenar las fechas de la instalación de los PPP y la fecha de iniciación de las actividades de los promotores, con las fechas pactadas de iniciación del Convenio de Asociación No. 60 de 2017 y la adición No. 01 de junio 9 de 2017, actuación que como se observa, no fue realizada para efectos de evitar el reconocimiento y pago de tiempos sin actividades de los promotores en desarrollo del objeto del convenio.

El valor mensual de los costos de la Modificación No. 1, tanto de las PPP como de las Biblioestaciones fue informado por el sujeto de control mediante correo electrónico remitido el 30 de noviembre de 2018, a raíz del requerimiento hecho por el equipo auditor donde se indago por dichos costos, la cual tenía como finalidad la inauguración de los espacios no convencionales tres (3) meses antes de lo presupuestado, sin embargo en la respuesta presentada por la SDRCD informan que los promotores de lectura debían ser contratados antes de la apertura de los espacios para participar en un proceso de inducción inicial, el cual no tiene cabida, pues dichos promotores tenían que estar capacitados antes de iniciar la apertura y no dentro de la misma operación, igualmente las campañas señaladas en la respuesta que debían efectuar los promotores no hacen parte de la puesta en marcha de la operatividad de los espacios, sino que eran actividades previas a su inauguración.

Respecto a la fuerza mayor aducida por la entidad conforme al correo de julio 18 de 2017 remitido por la Coordinadora de Espacios No convencionales de Fundalectura a Funcionarias de la SDCRD respecto al traslado de la fecha de inauguración del PPP Mirador de los Nevados y al correo de esta misma coordinadora a las mismas funcionarias de agosto 1 de 2017 en que informa que se pospusieron las fechas de inauguración de las PPP Parque Pavco y Mirador de los Nevados para agosto 5 y 12 respectivamente, se corrobora que se debieron ajustar los valores no ejecutados. Es de precisar que la solicitud de aplazar la inauguración de los PPP Los Nevados (Por deslizamiento) y Pavco, se hicieron los días 18 de julio y 1 de agosto de 2017, cuando ya debía estar operando y es lo que la Contraloría cuestiona como daño patrimonial.

En cuanto a las actas con radicados Nos. 20178000096143 y 20178000109943, donde según el sujeto de control manifiesta algunas dificultades presentadas para iniciar la operación de los espacios no convencionales, como fue la articulación de Transmilenio y la agenda del Alcalde Mayor, es de precisar que no fueron aportados dichos documentos por lo cual no serán tenidos en cuenta, no obstante lo anterior es importante señalar que no se advierte que se haya ajustado el cronograma para dar cumplimiento al periodo de funcionamiento acordado en el Convenio de Asociación, por las mencionadas circunstancias señaladas en la respuesta, pues en la adición se presupuestó el funcionamiento de las PPP y Biblioestaciones tres (3) meses antes de lo que se tenía presupuestada, lo que generó gastos mensuales por la puesta en

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

marcha de los mismos en dichos periodos, situación que no se presentó como lo indica la observación del informe preliminar.

Finalmente, en relación a las actas 12 (del 19 de diciembre de 2017 vista a folios 8652-8658) y 15 ( del 23 de marzo de 2018, vista a folios 10732-10733), en las cuales se aprobó el uso y traslado de recursos no utilizados para el pago de promotores, aducido en la respuesta, no son satisfactorias para el equipo auditor, debido a que revisados los mismos, allí no se consigna con claridad, que el periodo no cancelado a los promotores en la adición No. 1 objeto del daño patrimonial, haya sido aprobado para el pago de otros gastos. Nótese que el inicio de la ejecución acordada en la citada adición fue programada para los meses de junio (Biblioestaciones) y julio (PPP), el cual se pagó el 100% con orden de pago No. 380 del 23 de junio de 2017 (folio 10141, lo que demuestra una gestión ineficaz y antieconómica.

Por lo descrito se ratifica la observación y configura un **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$7.836.066,67**

## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	4	N.A.	3.1.1.1 4.1.1.1 4.2.2.1 4.2.2.2
2. DISCIPLINARIOS	3	N.A.	3.1.1.1 4.2.2.1 4.2.2.2
3. PENALES	0		
4. FISCALES	1	\$7.836.066,67	4.2.2.2