



Santiago de Cali, julio 05 de 2018
1100.23.01.18.241

Ingeniero
JORGE IVÁN ZAPATA LÓPEZ
Director Departamento Administrativo de Planeación
Torre Alcaldía Piso 10
Ciudad

Asunto: Informe final 085 – 2018 V.U. 2653 – Presuntas irregularidades en el contrato No. 4132.010.26.1.043 del 11 de enero de 2018.

En atención al requerimiento originado por la señora Cristina Carrillo, a través de correo electrónico, en donde señala presuntas irregularidades en el contrato No. 4132.010.26.1.043 del 11 de enero de 2018, suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal – Alcaldía Municipal de Santiago de Cali con el señor Fernando Arturo Lesmes Díaz.

La peticionaria señaló como presunta irregularidad del contrato el pago de honorarios elevados, los cuales podrían encontrarse por encima de la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646. De esta manera, afirmó en la petición lo siguiente:

“Quiero denunciar un contratista que está ganando por encima de los valores establecidos para honorarios de contratistas en la Alcaldía de Cali en Planeación Municipal. Es Fernando Arturo Lesmes Díaz Cédula 94305535 contrato: 4132.010.26.1.043 de 2018 Está ganando 5`500.000. sin tener ninguna especialización- <el tope máximo está en 5 millones. ¿Tendrá que ver el hecho de que trabaje en usos del suelo? Gracias”

” (...) **4. VIOLACIÓN DE LOS TOPES DE LA TABLA DE PERFILES Y HONORARIOS DE LA ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI PARA LA VIGENCIA 2018.** Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, se tiene que el contratista únicamente es arquitecto y no tiene ningún título de posgrado, por lo

¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!



cual de conformidad con la tabla de honorarios, los mismos a aplicar estaban desde los \$3.242.635 hasta \$4.651.504 mensuales. Sin embargo, en la Cláusula Tercera del contrato se observó que el valor y la forma de pago del mismo se debía realizar por \$4.125.000 la primera cuota y (7) siete cuotas restantes por valor \$5.500.000, lo que lo ubica dentro del rango de los profesionales especializados cuyo requisito mínimo es el título de posgrado, de acuerdo con la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646 del 5 de diciembre de 2017.

ANÁLISIS JURÍDICO

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES No. 4132.010.26.1.043 DEL 11 DE ENERO DE 2018, SUSCRITO POR EL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

El Equipo Auditor realizó Visita Fiscal a las Instalaciones del Departamento Administrativo de Planeación Municipal el día 16 de marzo de la presente anualidad, con el fin de obtener los documentos soporte de la relación jurídica cuestionada para posteriormente realizar su correspondiente análisis. Por consiguiente se obtuvo información de cada una de las fases contractuales a saber: Fase precontractual, contractual, pos contractual y de liquidación.

Se revisó los “ESTUDIOS PREVIOS”, suscripción y contenido, con el fin de determinar lo expuesto por el peticionario sobre la celebración del contrato con la irregularidad señalada.

En la revisión del contenido de los estudios previos se estableció que, en desarrollo del principio de planeación, la entidad estructuró los estudios previos de la siguiente manera:

1. Nombre del Proyecto
2. Dependencia solicitante y supervisora del proceso.
3. Tipo de contratación.
4. Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación.
5. Perfil y Condiciones de experiencia.
6. Descripción del objeto a contratar
7. Objeto de la prestación del servicio.
8. Fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección.
9. Supervisión e Interventoría.



¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!

10. Justificación de los factores de selección.
11. Soporte que permita la tipificación, estimación y asignación de riesgos.

Con relación a estos elementos, se pudo evidenciar que en el ítem “*Descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación*”, la entidad precisa qué tipo de necesidad tiene frente al profesional que se requiere respecto a la experiencia.

Además consigna lo que corresponde a las funciones del Departamento Administrativo de Planeación en lo que se regula en el Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de septiembre 28 de 2016, en su artículo 76, el cual estableció que el Departamento Administrativo de Planeación es un organismo principal del sector central con autonomía administrativa para el desarrollo de las funciones y competencias a su cargo, y en el artículo 77, indica que esta dependencia es la encargada de liderar la planificación para el desarrollo integral y sostenible del municipio de Santiago de Cali en el corto, mediano y largo plazo, de manera articulada y ordenada en coordinación con los diferentes actores (locales, regionales, nacionales e internacionales), sin precisarse en este ítem que lo que se requería es un perfil de profesional con posgrado, por lo que se hace necesario concluir que para desarrollar las actividades de apoyo mencionadas en el presente ítem sólo se requería profesional con experiencia de 5 años realizando análisis urbanísticos, formulación e interpretación de norma urbanística en entidades públicas, lo que no haría posible un pago de honorarios por encima del tope establecido, ya que para hacer ello, el contratista debía tener título de posgrado y de no ser así, al pactar honorarios superiores a los establecidos en la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646 del 5 de diciembre de 2017, es necesario que dicha situación sea justificada en el estudio previo donde se demostrara que la necesidad del servicio, el nivel de experiencia y conocimiento requerido para la satisfacción de la necesidad, ameritara el aumento de honorarios con el fin de dar cumplimiento a los principios de economía y eficiencia que rigen la función administrativa y la contratación estatal, lo cual no se realizó por parte del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali.

Situación que permite concluir que en la estructuración de los estudios previos, se dio cumplimiento de manera parcial con lo establecido por el Decreto 1082 de 2015 Art. 2.2.1.1.2.1.1 y lo establecido por la Procuraduría General de la Nación en el sentido de que la etapa previa debe darse la exigencia del esfuerzo coordinado de las áreas administrativas y misionales del contratante, con el fin de establecer con precisión qué se va a contratar, cuál su modalidad, cuáles son los riesgos que asume la entidad en la contratación, y demás aspectos propios del análisis de la etapa precontractual.

¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!



Revisados los estudios previos en el punto No. 5, los cuales son la carta de navegación del proceso contractual en el caso que nos ocupa, se observa que se consignó lo siguiente:

“(…) 5. PERFIL Y CONDICIONES DE EXPERIENCIA

Perfil: profesional en arquitectura.

Experiencia: mínima de cinco (5) años realizando análisis urbanístico, formulación e Interpretación de norma urbanística en entidades públicas.

De lo establecido en los estudios previos se puede vislumbrar que la necesidad de la entidad contratante correspondía a una persona con estudios profesionales en arquitectura con cinco (5) años de experiencia realizando análisis urbanístico, formulación e Interpretación de norma urbanística en entidades públicas, condición que fue verificada por la entidad, en cuanto a la necesidad que se pretendía satisfacer, toda vez que revisada la hoja de vida del contratista, se puede establecer que su perfil académico es Universitario con título de ARQUITECTO con la respectiva experiencia, sin que se observe la obtención de título de posgrado o justificación verás que permitiera el pago de honorarios por encima de lo establecido, pues la tabla de honorarios a aplicar estaba desde los \$3.242.635 hasta \$4.651.504 mensuales y al contratista se le cancelaron por valor de \$5.500.000.oo.

Es de anotar que, en el análisis realizado por el equipo auditor, se pudo verificar de conformidad a la cláusula “**TERCERA. FORMA DE PAGO**”, que al contratista se le estableció unos honorarios por valor de CUARENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS (\$42.625.000) los cuales se pagarían en una (01) cuota por valor de CUATRO MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL PESOS (\$4.125.000) y Siete (07) cuotas por valor de CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$5.500.000) cada una, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor del contrato; valores éstos que de acuerdo con la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646 del 5 de diciembre de 2017, se encuentran establecidos para la Categoría de “PROFESIONAL ESPECIALIZADO” y cuya exigencia de requisitos mínimos es: Título Profesional, **Título de Posgrado**, treinta y seis (36) meses de experiencia profesional, connotándose una clara vulneración a la Circular en cita, situación que conlleva a establecer un presunto detrimento patrimonial en la diferencia de honorarios entre el Nivel o Categoría de PROFESIONAL UNIVERSITARIO (**\$4.651.504**) y el Nivel de PROFESIONAL ESPECIALIZADO el cual viene devengando como honorarios



¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!

(\$5.500.000), equivalente a una diferencia de honorarios por valor de \$848.496 de las cuotas correspondientes al mes de febrero, marzo, abril y mayo que son las que ya se han cancelado, lo que equivale a un gran total de **\$3.393.984**, emolumentos que se reconocieron al contratista en las últimas cuatro (4) cuotas en calidad de PROFESIONAL ESPECIALIZADO sin haber acreditado dicha categoría, lo cual será objeto de observación en el capítulo correspondiente, en el presente informe.

Las Certificaciones que obran no corresponden a Título de Especialización o Posgrado, sino que se predicen como cursos y/o talleres internacionales, los cuales no son estudios formales, por lo que no existe justificación alguna para realizar el pago de honorarios por encima de los topes establecidos. Al respecto, La Corte Constitucional en Sentencia C-280 DE 1995, señaló que es el *título legalmente expedido el que prueba la formación académica y la facultad existente para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.*

Por ello, en virtud de lo anterior el máximo Tribunal Constitucional señaló¹ que:

“que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce.

La libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional”

En efecto, la comisión considera que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, podría incurrir en un presunto detrimento patrimonial al pagar honorarios por encima de lo establecido en la Circular ya mencionada, y si así requería hacerlo, entonces era necesario la exigencia de título de posgrado en sus estudios previos así como la prestación de servicios profesionales especializados en el objeto contractual. No obstante, al no mencionar nada al respecto, se realizará la siguiente observación.

¹ Sentencia C-280 DE 1995

Este Órgano de Control Fiscal se ocupó del análisis de las pruebas aportadas y de la respuesta emitida por el Organismo y, como consecuencia de ello, se señalará lo siguiente:

Del estudio de la respuesta emitida por el DAPM, en razón al Oficio No. 1100.23.01.18.229 del 18 de junio de la presente anualidad, en el que este Órgano de Control corrió traslado del informe preliminar, al que la entidad dio respuesta mediante oficio No. 201841320100005201 calendarado 22 de junio de 2018, aportando pruebas documentales en copia simples.

El equipo auditor en el citado informe indicó en la observación administrativa con incidencia Fiscal y Disciplinaria, entre otros argumentos lo siguiente:

“En la celebración del Contrato de Prestación de Servicios N° 4132.010.26.1.043 del 11 de enero de 2018, suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal – Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, se asignan honorarios de Profesional con Especialización, a una persona que no cumple con los estudios de posgrado.

(...)”

La observación tuvo su sustento en el sentido que, revisado los estudios previos, los mismo en el ítem 5 se estableció la exigencia de “(...) 5. **PERFIL Y CONDICIONES DE EXPERIENCIA**

5. PERFIL Y CONDICIONES DE EXPERIENCIA

Perfil: profesional en arquitectura.

Experiencia: mínima de cinco (5) años realizando análisis urbanístico, formulación e Interpretación de norma urbanística en entidades públicas.

De lo establecido en los estudios previos se puede vislumbrar que la necesidad de la entidad contratante correspondía a una persona con estudios profesionales en arquitectura con cinco (5) años de experiencia realizando análisis urbanístico, formulación e Interpretación de norma urbanística en entidades públicas, condición que fue verificada por la entidad, en cuanto a la necesidad que se pretendía satisfacer, toda vez que revisada la hoja de vida del contratista, se puede

¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!



establecer que su perfil académico es Universitario con título de ARQUITECTO con la respectiva experiencia, sin que se observe la obtención de título de posgrado o justificación verás que permitiera el pago de honorarios por encima de lo establecido, pues la tabla de honorarios a aplicar estaba desde los \$3.242.635 hasta \$4.651.504 mensuales y al contratista se le cancelaron por valor de \$5.500.000.00.

Es de anotar que una vez trasladado el informe preliminar, la entidad remitió copia simple del documento compilatorio del Plan de Ordenamiento Territorial, certificados de experiencia profesional y de estudios realizados por el señor Fernando Arturo Lesmes; igualmente se aportó en la respuesta los documentos necesarios que permitieron evidenciar el cumplimiento del perfil del contratista de acuerdo con los estudios previos del contrato.

No obstante, en el informe preliminar el equipo auditor señaló que la presunta irregularidad recaía en la falta de título de posgrado por parte del contratista para devengar honorarios superiores a los establecidos y no en que el perfil del mismo era idóneo o incumplía con el requisito de experiencia o conocimiento en el tema, pues el argumento por el cual se realizó la observación administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria es la no justificación en los estudios previos para sobrepasar el tope de honorarios, ya que para que un contratista devengue por encima de lo establecido en la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646 de diciembre de 2017, debe encontrarse ello justificado en los estudios previos, tal y como lo establece la misma.

Así las cosas, las evidencias aportadas en la respuesta al informe preliminar obedecen primeramente a que el contratista objeto de la presente auditoría, sí tenía el conocimiento y la experiencia de acuerdo con lo establecido en los estudios previos, sin embargo, no obra documento que permita observar al equipo auditor justificación alguna para pactar honorarios superiores a los establecidos en la tabla mencionada.

Por lo anteriormente mencionado, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal en la respuesta al informe preliminar aseveró que sí justificó y demostró en el estudio previo la necesidad del servicio y el nivel de experiencia específico en la materia. No obstante, dichas afirmaciones y certificados de experiencia e idoneidad del contratista no son suficientes para tenerlos en cuenta como justificación para sobrepasar los límites de la tabla, pues en dichos estudios no se evidencia nada respecto al pago de honorarios.

Sumado a ello, el equipo auditor considera necesario aclarar que el motivo por el cual se realiza la presente auditoría es por el pago de honorarios al señor

¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!



Fernando Arturo Lesmes por encima de lo establecido en la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646 de diciembre de 2017, ya que en los estudios previos del contrato no se justificó debidamente, por lo tanto, que el contratista haya cumplido los objetivos y logros durante la ejecución del contrato, no exonera responsabilidad ante un presunto detrimento patrimonial por lo ya expuesto anteriormente.

Por último el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en complementación respuesta al informe preliminar radicada el 22 de junio de 2018, solicita que sea tenido en cuenta el precedente jurídico acogido por el ente auditor mediante informe final 041-2018 V.Y. 01372 – 2018 y, en consecuencia se baje la incidencia a administrativa por cuanto “*no se alcanzó a dejar claramente ilustrado los criterios de necesidad y la forma de superarla*”... en razón a que considera que ese es un caso similar al que se encuentra bajo estudio en el presente. Sin embargo, cabe resaltar que revisado el expediente del informe final mencionado, el equipo auditor observó que no es posible aplicar el precedente ya que no es un caso similar al ya señalado, toda vez que en aquél, el ente auditado aportó el material probatorio suficiente que permitió subsanar la anomalía y aclarar el objeto en disputa, pues con las pruebas presentadas se evidenció que la señora Ángela Jiménez sí tenía estudio de posgrado y que el trámite ante el Ministerio lo había iniciado antes de la celebración del contrato.

En este caso con las pruebas aportadas no se observó justificación suficiente ni en ellas ni en los estudios previos para sobrepasar el límite de honorarios establecidos por la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646 de diciembre de 2017.

Por todo lo anterior se confirmará el informe preliminar en todas sus partes ya que no se logró desestimar la incidencia de la observación administrativa con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, por cuanto se considera que se transgredieron los fines del Estado en ejercicio de la función pública de los servidores involucrados y en consecuencia, se dispone el siguiente hallazgo.

Determinación del Hallazgo

Hallazgo Administrativo No. 1. con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria

En la celebración del Contrato de Prestación de Servicios N° 4132.010.26.1.043 del 11 de enero de 2018, suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal – Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, se asignan

¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!



honorarios de Profesional con Especialización, a una persona que no cumple con los estudios de posgrado.

Esto vulnera lo dispuesto en la Circular No. 4135.020.22.2.1020.000646 del 5 de diciembre de 2017, al no respetar los topes y los requisitos mínimos exigidos para el otorgamiento de honorarios para los niveles de Profesional Especializado, cuando el contratista no tiene título de posgrado en materia; así mismo, se tiene que el contratista sólo demostró tener título de arquitecto, por lo que el pago de sus honorarios no podía sobrepasar lo establecido a profesionales sin posgrado.

Es deber de la entidad, velar por los intereses económicos de la misma, por el cumplimiento de los fines contractuales y la vigilancia de la correcta ejecución del contrato, sin presentar falencias al asignar honorarios en cuantía superior a la dispuesta en el ordenamiento, y sin que se cumplan los requisitos establecidos en acatamiento de los postulados normativos a saber: Constitución Política arts. 209 principio de economía, Ley 1437 de 2011 art. 3º Núm. 7, 11, y 12, Ley 80 de 1993 arts. 26 Núm. 1º, 4º, 5º, Ley 734 de 2002 art. 34 Núm. 1º y 2º, Circular Administrativa No. 4135.020.22.2.1020.000646 del 5 de diciembre de 2017.

Lo anterior por deficiencias en la estructuración, formación y seguimiento del proceso contractual. Conllevando a un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$3.393.984**, representados en la tabla que se presenta a continuación, y a la vulneración de los siguientes preceptos normativos: Constitución Política arts.209 principio de economía, Ley 1437 de 2011 art. 3º Núm. 7, 11, y 12, Ley 80 de 1993 arts. 26 Núm. 1º, 4º, 5º, Ley 734 de 2002 art. 34 Núm.1º y 2º, Ley 610 de agosto 15 de 2000 arts. 3º y 6º, Circular Administrativa No. 4135.020.22.2.1020.000646 del 5 de diciembre de 2017.

Por todo lo anterior, la observación con presunta incidencia disciplinaria y fiscal se confirma.

El Departamento Administrativo de Planeación Municipal debe elaborar Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas, las cuales deberán responder a las debilidades detectadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo y que permitan solucionar el hallazgo contenido en el Informe Final, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del mismo.

En cumplimiento de la Resolución N° 0100.24.03.17.006 del 12 de mayo de 2017, el Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la Contraloría General de Santiago de Cali, a través del aplicativo SIA, diligenciando el anexo del

¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!



formato PM_CGSC que se encuentra disponible en el Link “*Guía para la rendición de formatos*”, ubicados en la página WEB de la Contraloría General de Santiago de Cali www.contraloria.gov.co.

Fin del Informe

Atentamente,

JUAN CARLOS MONTOYA MONTOYA
Director Técnico Ante Administración Central (E)

Proyectó: ANDRÉS FELIPE RUIZ – Auditor Fiscal I
CARLOS EDUARDO SALAZAR MORENO – Profesional de Apoyo

¡Mejor gestión pública, mayor calidad de vida!

