



DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

REQUERIMIENTO No. 684-2016 V.U. 15326

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 4161.0.26.1.404
MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**

**INFORME FINAL
1100.23.01**

Santiago de Cali, febrero 16 de 2017

¡Mejor gestión pública. Mayor calidad de vida!





RICARDO RIVERA ARDILA
Contralor General de Santiago de Cali

DIEGO FERNANDO DURANGO HERNÁNDEZ
Sub-Contralor

ALINA MARÍA ARÉVALO CLARO
Director Técnico ante Administración Central

MARTHA CECILIA TORRES GARCÍA
Auditor Fiscal

NELSON JAVIER MENESES SAMBONÍ
Profesional Universitario

¡Mejor gestión pública. Mayor calidad de vida!



INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de Santiago de Cali en el ejercicio de la función Constitucional de Control Fiscal, recepcionó derecho de petición No. 684-2016 V.U. 15326, suscrito por la señora ROSA ELVIRA HOLGUIN M., en el cual solicita, *“se revise el contrato por parte de la Secretaría de Gobierno de alarmas comunitarias vigencia 2014, en cuanto a las pólizas y aplicación de las mismas. Igualmente, el Departamento de Ingeniería de la Contraloría solicite los contratos de obra hasta la presente y además sugiere la importancia de la visita por parte de la Contraloría al Comité de Planificación como control insitus a los controles pertinentes.”*

1. ANTECEDENTES

El control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de Santiago de Cali, la cual vigila la gestión fiscal de la administración Municipal y de los particulares o contratistas que manejen fondos o bienes del Municipio.

Con base en el Artículo 267 Superior, dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

La vigilancia de la gestión fiscal del Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad; incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

En materia de Responsabilidad Fiscal, la Ley 610 de agosto de 2000 en su Artículo 3 define la Gestión Fiscal como:

“Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a

los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

El Artículo 6 de dicha Ley y la Sentencia C-340-2007 del 9 de mayo de 2007, definen, el daño patrimonial al Estado, como la lesión al patrimonio público, el cual está representado por el menoscabo, disminución, perjuicio, el detrimento mismo, la pérdida, o deterioro de bienes o recursos públicos.

El daño patrimonial al estado, es producido por la acción u omisión de los servidores públicos o las personas naturales o jurídicas de derecho privado (los particulares) o contratistas que en el ejercicio de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, produzcan dicho daño de manera dolosa o gravemente culposa.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el daño patrimonial al estado no invalida ni distorsiona el bloque de competencias administrativas o judiciales que la constitución y la ley han previsto, teniendo en cuenta los principios de legalidad y el debido proceso.

En otras palabras, la conducta de una persona o servidor público que tenga la titularidad jurídica de manejar los fondos o bienes del estado (Gestor Fiscal), en caso de ser investigado procederá la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, producto de un proceso auditor y otros informes (Requerimientos), atemperándonos a que por mandato constitucional nuestro control es posterior y selectivo.

Contrario sensu, si el daño es producido por un funcionario o servidor público que no tenga la característica de ser gestor fiscal, procederá el proceso disciplinario, la acción de repetición o el proceso penal, según sea la irregularidad presentada.

Como podemos ver, al ser nuestro control, por mandato superior, posterior y selectivo, y el daño al patrimonio público producto de una Gestión Fiscal ineficiente, ineficaz y antieconómica; este ente de control se permite informarle que respecto al contrato en cuestión, por valor de \$111.442.500 entre la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad y la Fundación "FUNDANORTE", se constató:

2. GESTIÓN Y RESULTADOS

Realizada visita fiscal a la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad y revisado el Contrato No. 4161.0.26.1.404 suscrito el 28 de noviembre de 2014, se evidenció que dentro de las obligaciones del contratista están:

¡Mejor gestión pública. Mayor calidad de vida!



- Cumplir con el objeto del contrato, en los términos y condiciones establecidos, de conformidad con lo dispuesto en el presente contrato, los pliegos de condiciones definitivas y la oferta presentada por el contratista.
- Garantizar la buena calidad del servicio de acuerdo a la propuesta presentada.
- Garantizar por el tiempo estipulado en su oferta el servicio ofrecido.
- Acompañamiento y fortalecimiento de los Comités de Convivencia y Seguridad conformados en los barrios y unidades residenciales de la Comuna.
- Recuperar la cultura ciudadana de los habitantes de la comuna.
- Promover tomas comunitarias para la convivencia ciudadana con participación de la policía comunitaria.
- Conformar 54 frentes de seguridad vecinal, cada uno de 15 personas que lideren el proceso de consolidación de la cultura ciudadana y la convivencia pacífica buscando con ello promover acciones vecinales ante situaciones de hechos delictivos.
- **Dotar de 54 sistemas de alarmas comunitarias inalámbricas vía celular o teléfono fijo con perifoneo y comunicación al celular de la patrulla del cuadrante con registro de la ubicación de la instalación de la alarma comunitaria.** (negrilla fuera de texto)

2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

En cumplimiento de la responsabilidad de la vigilancia fiscal prevista en la Constitución Política artículo 272 y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 42 de 1993, “*Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*” en el Artículo 2º, entre otros dispone que son sujetos de control fiscal los particulares que manejen fondos o bienes del estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado. Igualmente, la Ley 610 en el Artículo 3º define la Gestión Fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, sujetándose al cumplimiento de principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

En materia administrativa las entidades que manejan recursos públicos, están llamadas a cumplir los principios de la función administrativa consagrados en la Constitución Política Artículo 209 como son los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de sus actos.

Es de señalar que con la Ley 1453 del 24 de junio de 2011 “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO PENAL, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, EL CÓDIGO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA LAS REGLAS SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD”; crea medidas penales para la seguridad ciudadana, tiene como objeto:

“Artículo 1°. Objeto. *Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente”.* Ley que le da más autonomía a los actos y los procedimientos policiales

Debe precisarse que la delincuencia común afecta la vida diaria de todos los ciudadanos, especialmente el de los sectores más vulnerables en este caso los de la Comuna Uno, deteriorando la calidad de vida, toda vez que genera miedo y desconfianza entre los habitantes, impidiendo gozar de los derechos fundamentales que consagra la Constitución. La inseguridad es un fenómeno que puede manifestarse de múltiples maneras: robo, atraco, extorsión, secuestro, homicidio. Sin embargo, no es ni tiene por qué ser una condición permanente; en el entendido que es una obligación Constitucional de todas las autoridades civiles y militares propender por lo consagrado en el Artículo 2 de nuestra Constitución Política de Colombia que no es otro que garantizar los fines esenciales del estado, cuando estatuye:

“ARTICULO 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

Bajo este orden jurídico, se desarrolló la verificación del cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato No. 4161.0.26.1.404 suscrito el 28 de noviembre de 2014 entre la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad y la Fundación “FUNDANORTE” del Requerimiento que nos ocupa, así:

1.- Respecto de lo solicitado de revisar el contrato de alarmas comunitarias vigencia 2014, en cuanto a las pólizas y aplicación de las mismas, se pudo evidenciar que:

En la visita fiscal efectuada a la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad del Municipio de Santiago de Cali y verificada la documentación y el cumplimiento de las obligaciones del contrato No. 4161.0.26.1.404 suscrito el 28 de noviembre de 2014, se constató que:

- En el acompañamiento y fortalecimiento de los Comités de Convivencia y Seguridad conformados en los barrios y unidades residenciales de la Comuna Uno, el contratista realizó dos (2) reuniones los días 20 de enero de 2015 y 11 de febrero de 2015
- En lo que respecta a las tomas comunitarias realizadas para la convivencia ciudadana con participación de la policía comunitaria de la Comuna Uno, el contratista realizó una (1), el 20 de enero de 2015
- Dentro de las estrategias que se implementaron para promover la cultura ciudadana en la Comuna Uno, el contratista efectuó:
 - Talleres de convivencia entre vecinos, en los cuales se promueve la seguridad e integración entre las personas, y,
 - Entrega de cartillas con los principios normativos, programas de convivencia y seguridad y normas policivas municipales que generan la buena convivencia entre los vecinos

Respecto a los frentes de seguridad vecinal conformados para la prevención de la violencia familiar y convivencia pacífica, se reportaron por el contratista la conformación de 54 frentes, son 15 personas por frente, liderado por la Policía Metropolitana con el fin de crear la cultura de seguridad y la convivencia pacífica.

- Se evidenció que en cumplimiento de la obligación de realizar el foro de seguridad mediante conversatorio con personal de la Comuna Uno, el contratista lo efectuó el 26 de marzo de 2015, tal como reposa en los listados de asistencia al mismo, en el expediente contractual.
- En lo relacionado con la instalación de 54 alarmas comunitarias el contratista instaló 60 y entregó el listado con las direcciones donde se encuentran ubicadas.
- En lo que respecta a las pólizas que garantizan el contrato No. 4161.0.26.1.404 del 28 de noviembre de 2014, se suscribieron las pólizas de Cumplimiento No. 430-47-994000027684 del 3 de diciembre de 2014 y la de Responsabilidad Civil extracontractual No. 430-74-994000009795 expedida el 3 de diciembre de 2014, las cuales se prorrogaron en 3 oportunidades mediante su respectivo otro si, así:

Cuadro N° 1 Póliza de cumplimiento

Descripción del amparo	Vigencia desde	Vigencia hasta	Valor asegurado
Cumplimiento	28/Nov/ 2014	16/ Oct. del 2015	\$11.144.250
Pago de Salario y Prestaciones Sociales	28/Nov/ 2014	16/Junio de 2018	\$8.915.400
Calidad del Bien	28/Nov/ 2014	16/Junio de 2018	\$11.144.250
Calidad del Servicio	28/Nov/ 2014	16/ Oct. del 2015	\$11.144.250

Cuadro N° 2 Póliza de responsabilidad civil extracontractual

Descripción del amparo	Vigencia desde	Vigencia hasta	Valor asegurado
Contrato	28/Nov/ 2014	16/Junio de 2018	\$123.000.000
Predios labores y operaciones	28/Nov/ 2014	16/Junio de 2018	\$123.000.000

Como podemos ver las pólizas de Calidad del bien del contrato y el amparo de Predios, Labores y Operaciones, están vigentes hasta el 16 de junio del 2018

Realizada visita fiscal a terreno con el fin de constatar el cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones, el estado de las alarmas comunitarias instaladas y

¡Mejor gestión pública. Mayor calidad de vida!



su comunicación al celular de la patrulla del cuadrante de la Policía Nacional, como una de las actividades y obligaciones del mismo, se pudo evidenciar que:

a.- De las 60 alarmas instaladas, existen 22 que no funcionan, y son las ubicadas en:

Cuadro Nº 3

Alarmas comunitarias sin funcionamiento			
1	Calle 25 Oeste No. 4B – 68.	12	Avenida 4 Bis oeste No. 24 – 98
2	Avenida 4 Oeste No. 25A – 03	13	Avenida 5 Oeste No. 25 – 05
3	Avenida 6 Oeste No. 15 – 46	14	Avenida 8 B Oeste No. 29C- 38
4	Avenida 8B Oeste No. 30 – 67	15	Avenida 8B Oeste No. 30B – 12
5	Avenida 5B Oeste No. 33 C – 15	16	Avenida 4 Oeste No. 40 – 24
6	Avenida 8B Oeste No. 34 – 100	17	Calle 41 Oeste No. 4 – 24
7	Avenida 5A Oeste No. 44 – 69	18	Avenida 6 Oeste No. 32 – 42
8	Avenida 5 Oeste No. 26 - 60	19	Avenida 6 Oeste No. 32 – 05
9	Avenida 2 Oeste No. 20bis – 60	20	Avenida 2 Oeste No. 20B –04
10	Carrera 2 Oeste con Calle 14 Esquina	21	Avenida 8 Oeste No. 23 A – 18
11	Calle 11B Oeste No. 11 – 18	22	Calle 11 Oeste No. 11 - 19

b.- Algunas alarmas no funcionan con el celular del responsable, pero funcionan manualmente, su ubicación es:

Cuadro Nº 4

Alarmas que funcionan solo manualmente	
1	Avenida 3 Oeste No. 20 B – 05
2	Avenida 3 Oeste No. 21 A – 76
3	Calle 14 Oeste No. 11A – 42
4	Calle 15 Oeste No. 10A – 03

c.- De las 60 alarmas comunitarias instaladas, ninguna está interconectada con el celular de la patrulla del cuadrante.

d.- Se constató que en los sectores sólo hay un responsable del manejo de la alarma comunitaria, cuando deben existir otros responsables. Se requiere que existan más responsables del manejo de la alarma comunitaria, toda vez que los éstos laboran, y no hay quien las active en caso de una emergencia o por temas de inseguridad.

e.- Se evidenció que hay alarmas que requieren reubicación, bien sea por el querer del responsable como la ubicada en Avenida 4 Oeste No. 26 – 241; o porque están desconectadas, como las verificadas en la Avenida 4 Oeste No. 13- 147, Calle 14 Oeste No. 6 – 02, Calle 14 Oeste No. 6 - 62 , así mismo una

alarma que requiere ser fijada de manera firme sobre la pared, ubicada en la Calle 22B bis N° 3 – 32, Bajo Palermo y una alarma que requiere ser trasladada por amenazas, situada en la Avenida 4 oeste N° 26 – 241.

- 2.- Ahora bien respecto de lo requerido sobre los contratos de obra efectuados por la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad, se pudo constatar que en la vigencia 2015 y 2016 no se suscribieron contratos de obra en la Comuna Uno.
- 3.- Teniendo en cuenta que nuestro control es posterior y selectivo, no es procedente que la contraloría General de Santiago de Cali como ente de control fiscal efectúe control al Comité de Planificación como control in situ, el mismo se le efectúa a la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad Ciudadana respecto de la contratación que dicha dependencia suscriba.

Cabe señalar que se hace necesario que la entidad tome medidas para este tipo de contratación cuyo objeto principal sea coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana en la instalación de alarmas comunitarias que para el caso en concreto del contrato No. 4161.0.26.1.404 del 28 de noviembre de 2014, fue la instalación de 54 alarmas comunitarias que conforman el 67.83% del presupuesto contractual, sea efectiva en el cumplimiento del fin social del Estado como es el de *“asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”*. Y no se convierta en contratación que no cumpla los fines esenciales del estado, y además no aporte ninguna seguridad para la ciudadanía y en especial de los sectores más vulnerables, como es el caso de la Comuna Uno.

En garantía del debido proceso Constitución Política de Colombia Art. 29, se dio traslado del respectivo informe preliminar a la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, hoy Secretaría de Seguridad y Justicia, quien contestó dentro de los términos concedidos y una vez analizadas las pruebas aportadas dentro del derecho de contradicción, se determinaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo Administrativo N°. 1

Se evidenció que la Secretaría de Seguridad y Justicia del Municipio de Santiago de Cali, suscribió el contrato No. 4161.0.26.1.404 del 28 de noviembre de 2014 por valor de \$111.442.500, con deficiencias en su planeación, toda vez que en el aviso de convocatoria se concibió como plazo de ejecución el 31 de diciembre de

2014, lo que originó que se efectuaran 3 otrosí, prorrogándose el contrato hasta el 16 de junio de 2015.

Todo contrato debe estar planificado técnicamente para ser terminado dentro del tiempo de ejecución previsto, tener establecido el modo de ejecutarlo y el lugar determinado para su ejecución.

Lo anterior debido a que se suscriben contratos de prestación de servicios, que incluyen actividades como la instalación de alarmas comunitarias que en un mes no se va a ejecutar, siendo ésta una deficiencia en el control de legalidad, cuando se efectúan los estudios previos y el aviso de convocatoria, donde se debe tener definidos los tiempos reales de ejecución del contrato; ocasionando con ello demora en la ejecución de las labores a desarrollar.

Hallazgo Administrativo N°. 2

Se evidenció que la Secretaría de Seguridad y Justicia del Municipio de Santiago de Cali, para el desarrollo del contrato No. 4161.0.26.1.404 suscrito el 28 de noviembre de 2014 por valor de \$111.442.500, designa como supervisor del mismo a una abogada, cuando tratándose de asuntos técnicos como instalación de 54 alarmas comunitarias que conforman el 67.83% del presupuesto contractual, se debe asignar personal técnico en la materia que haga el respectivo acompañamiento.

Lo anterior debido a la falta de personal técnico que haga el acompañamiento al supervisor del contrato.

Lo que ocasiona que se puedan cometer fallas en su instalación, no estén comunicadas con el celular del cuadrante de la policía, no funcionen con el celular del responsable, o están desconectadas.

Hallazgo Administrativo N°. 3

Se evidenció que de las 60 alarmas instaladas por el contratista en virtud del Contrato No. 4161.0.26.1.404 suscrito el 28 de noviembre de 2014, 22 alarmas comunitarias no funcionan y 4 alarmas funcionan sólo manualmente, ubicadas en:

Alarmas comunitarias sin funcionamiento			
1	Calle 25 Oeste No. 4B – 68.	12	Avenida 4 Bis oeste No. 24 – 98
2	Avenida 4 Oeste No. 25A – 03	13	Avenida 5 Oeste No. 25 – 05
3	Avenida 6 Oeste No. 15 – 46	14	Avenida 8 B Oeste No. 29C- 38
4	Avenida 8B Oeste No. 30 – 67	15	Avenida 8B Oeste No. 30B – 12
5	Avenida 5B Oeste No. 33 C – 15	16	Avenida 4 Oeste No. 40 – 24
6	Avenida 8B Oeste No. 34 – 100	17	Calle 41 Oeste No. 4 – 24
7	Avenida 5A Oeste No. 44 – 69	18	Avenida 6 Oeste No. 32 – 42
8	Avenida 5 Oeste No. 26 - 60	19	Avenida 6 Oeste No. 32 – 05
9	Avenida 2 Oeste No. 20bis – 60	20	Avenida 2 Oeste No. 20B –04
10	Carrera 2 Oeste con Calle 14 Esquina	21	Avenida 8 Oeste No. 23 A – 18
11	Calle 11B Oeste No. 11 – 18	22	Calle 11 Oeste No. 11 - 19

Alarmas que funcionan solo manualmente	
1	Avenida 3 Oeste No. 20 B – 05
2	Avenida 3 Oeste No. 21 A – 76
3	Calle 14 Oeste No. 11A - 42
4	Calle 15 Oeste No. 10A - 03

Es deber de la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad velar por el buen funcionamiento de las mismas o en su defecto hacer efectiva la póliza de calidad del bien o la póliza de calidad del servicio.

Lo anterior debido a falta de seguimiento y control una vez se haya liquidado el contrato, teniéndose en cuenta que las pólizas están vigentes, lo que ocasiona que no se esté cumpliendo con el fin social para lo cual fueron instaladas.

Respecto a la observación N° 4, debe precisarse que este organismo de control convocó a la peticionaria Sra. Rosa Elvira Holguín, la Secretaria de Seguridad y Justicia y su equipo de trabajo y el contratista, el día 15 de febrero de 2017, suscribiéndose acta de compromiso, en la que se estableció lo siguiente:

“El contratista se compromete a entregar un panel de control para realizar la conectividad con la policía comunitaria y sus respectivos cuadrantes, hacer la reprogramación de cada una de las alarmas con presencia de la señora Rosa Elvira Holguín como representante del comité de planificación de la Comuna 1, de cada visita se levantará un acta en la cual quede debidamente establecida la responsabilidad de quien la recibe en el cuidado y compra de la recarga de la simcard para mantener la conectividad. El tiempo en el cual se llevará a cabo todo este compromiso será de tres meses a partir la firma de la presente acta.

La copia de las actas y registros de la interconexión realizada será remitida a la Dirección Técnica ante la Administración Central de la Contraloría General de Santiago de Cali.”

Por lo anterior, la observación No. 4 queda supeditada al cumplimiento del compromiso antes mencionado, es decir, a que el contratista efectúe la reprogramación de cada una de las alarmas comunitarias y la respectiva conectividad con la policía comunitaria y sus cuadrantes y, la Dirección Técnica ante la Administración Central realice la verificación que las alarmas estén cumpliendo con el fin para lo cual fueron instaladas.

ALINA MARÍA ARÉVALO CLARO
Directora Técnica ante la Administración Central