

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 1 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

AUTO No. 012 DE 2023

“Por medio del cual se ordena la terminación y archivo de la indagación preliminar”

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

AUTO TERMINACIÓN Y ARCHIVO	
RADICACIÓN	IDPC 005 - 2022
INVESTIGADO(A)	EN AVERIGUACIÓN
CARGO	POR ESTABLECER DEL INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE BOGOTÁ D.C.
FECHA DE LA QUEJA O INFORME	27 DE ABRIL DE 2021
FECHA DE HECHOS	INICIO 18 DE ENERO DE 2017 AL 30 DE DICIEMBRE DE 2017.
HECHOS	<i>“3.1.4.3.1.Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto 2018”</i>
QUEJOSO	DE OFICIO – INFORME DE SERVIDOR PÚBLICO

El Jefe de la oficina de Control Disciplinario Interno del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, en ejercicio de sus funciones y en uso de las facultades legales, establecidas en la Ley 1952 de 2019 modificada por ley 2094 de 2021, y en especial las establecidas en el acuerdo 001 del 10 de enero de 2023 emanada por la Junta Directiva de la Institución, procede a decidir el mérito de la indagación preliminar radicada bajo el número **005-2022**, adelantada en AVERIGUACIÓN.

HECHOS

Mediante oficio No. 2021-EE-0372775 del 24 de marzo de 2021, recibido en el IDPC el 27 de abril de 2021 bajo la radicación No. 20215110028482, la Personería de Bogotá, en cumplimiento a lo dispuesto en Auto General 1390 del 13 de

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 2 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

diciembre de 2019, envía las diligencias radicadas con el No. 659207 - 2019 para que se continúe con el respectivo trámite.

Las diligencias en mención hacen referencias a hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, encontrados por la Contraloría de Bogotá en la Evaluación a la Gestión Fiscal de la Vigencia 2018, que a su vez fueron remitidos por el Ente de Control Fiscal a la Personería de Bogotá por medio del oficio No. 2019—08-26-13 de fecha 26 de agosto de 2019.

En el numeral tercero del resuelve del Auto General No. 1390 del 13 de diciembre de 2019, el Ente de Control Disciplinario Distrital, dispone: *“Por Secretaría, remitir copia de los documentos incorporados a folios 1 a 9 del expediente original y del presente auto para que los hallazgos 3.1.1.1.; 3.1.1.2.; 3.1.2.1.; 3.1.3.3.; 3.1.3.12.; 3.1.3.13.; 3.1.3.16.; 3.1.4.2.1.; 3.1.4.3.1.; 3.1.4.5.1.; 3.2.1.1.3.; 3.1.3.6.; 3.1.3.7.; 3.1.3.8. y 3.1.3.9 contenidos en el informe elaborado por la Contraloría de Bogotá con radicado 659207 – 2019 a la Oficina de Control Disciplinario del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, para que en adelante y conforme a lo dispuesto en la parte considerativa de este proveído, proceda con lo de su competencia.”.*

Mediante Auto No. 003 del 6 de mayo de 2021, Control Disciplinario Interno del IDPC, avoca el conocimiento de las diligencias y dispuso el desglose de los hallazgos arriba relacionados, con el fin de adelantar la correspondiente actuación disciplinaria por cada uno de ellos.

La Indagación Preliminar corresponderá al hallazgo “3.1.4.3.1.Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto 2018”.

En cuanto al hallazgo antes descrito, la Contraloría de Bogotá, refiere lo siguiente:
“... ”

Una vez evaluados los 19 actos administrativos correspondientes a las Modificaciones Presupuestales, de los cuales diez (10) corresponden a funcionamiento, seis (6) a inversión, un (1) acuerdo y 2 Decretos de la Alcaldía Mayor, se evidenció que los mismos, se ajustan al marco normativo del Decreto 714 de 1996, el cual permite efectuar modificaciones presupuestales por traslados para aumentar o disminuir la cuantía de las apropiaciones, no obstante, es de aclarar, que todo presupuesto debe contener las partidas necesarias, de tal forma, que la entidad evidencie los requerimientos reales de presupuesto. Sin embargo, se resalta que se emitieron múltiples resoluciones aprobando el traslado de

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 3 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

partidas, bien sea de funcionamiento o de inversión. Por lo anterior, se evidenció que para los 5 proyectos de inversión, que contó el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC, en la vigencia 2018, contracrédito el Proyecto No. 1114, en 6 oportunidades y el No. 1107, en 2 oportunidades. Así mismo, acreditó los proyectos 1112 y 1110 en 1 ocasión cada uno y los pasivos exigibles en 4 ocasiones.

Por lo citado anteriormente, se transgrede el Artículo 2, literal a) y c) de la Ley 87 de 1993 y los principios de economía, transparencia, responsabilidad, celeridad y eficacia, señalados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

Lo expuesto, originado en una clara falta de planeación en la asignación real de los recursos que se causan tanto en los Gastos de Funcionamiento, como Gastos de Inversión, afectando así, el objetivo de las partidas presupuestales.

Ante ésta situación referida, se concluye que algunos rubros se encuentran sobrevalorados o en su defecto subestimados presupuestalmente ya que permite que el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural -IDPC utilice sus saldos, para ser trasladados a otros rubros subvalorados, lo que conlleva a que el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC, no cumpla con el presupuesto inicialmente aprobado para cada uno de los proyectos que tuvieron variaciones y de ésta manera, afecte el cumplimiento de sus respectivas metas.

*Por lo anterior, se presenta una **observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria.***

Valoración Respuesta de la Entidad

Ante la observación presentada, de los 19 actos administrativos correspondientes a las Modificaciones Presupuestales, contracrédito el Proyecto No. 1114, en 6 oportunidades, el No. 1107, en 2 oportunidades; así mismo, acreditó los proyectos 1112 y 1110 en 1 ocasión cada uno y los pasivos exigibles en 4 ocasiones, demostrando una significativa sobrevaloración del presupuesto del proyecto, la entidad respondió:

"Una de las características de la planeación es su naturaleza dinámica, por tanto, las modificaciones presupuestales son una herramienta establecida para aumentar y disminuir las apropiaciones.

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 4 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

El IDPC es una entidad pública que ejecuta políticas (...) Dichos ajustes no se dan por capricho, sino para ofrecer de manera ágil y oportuna las herramientas institucionales para que las diferentes dependencias de la entidad garanticen con eficacia el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así mismo las modificaciones cumplieron los requisitos estipulados en el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, 3. 2. 1. Modificaciones Presupuestales, 3. 2. 1.4. 1., (...) sin que el monto total del presupuesto aprobado por el Concejo de Bogotá sufra variación alguna (...)

Actualmente el concepto de planeación pasa por el prisma del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, cuyo objetivo principal es el de "dinamizar la gestión de las organizaciones públicas para generar bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de la ciudadanía en el marco de la integralidad y la legalidad y la promoción de acciones que contribuyan a la lucha contra la corrupción".

Es importante que los organismos de control en congruencia con el principio de coordinación y en atención a los principios de economía y celeridad, consideren dentro de sus evaluaciones la condición de "organismo viviente" que comportan los actos de los sujetos de control (. . .)

En el mismo sentido, en el Manual de Inversión Pública Nacional - Modificaciones y Autorizaciones al Gasto de Inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN) año 2016 - del Departamento Nacional de Planeación..., pueden ser objeto de modificaciones y autorizaciones posteriores, motivadas entre otras razones por: (1) Cambios en las condiciones económicas o fiscales que afecten la programación y/o los supuestos sobre los cuales se asignaron los recursos; (2) la naturaleza de ejecución de los proyectos; (3) hechos sobrevinientes o imprevistos; y (4) la reformulación o cambios en las prioridades de política que hacen exigible para la Administración realizar una operación presupuestal (. . .)"

Lo expuesto por el IDPC, no desvirtúa las fallas de planeación en una elaboración técnica del presupuesto, puesto que el mismo, debe contener las apropiaciones suficientes, de tal manera que, le permita a la entidad acercarse a la realidad de las necesidades de recursos de la entidad.

Por lo anteriormente escrito, se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria."

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 5 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

ANTECEDENTES PROCESALES

Con Auto 003 del 6 de mayo de 2021, Control Disciplinario Interno del IDPC, avoca el conocimiento de las diligencias y dispuso el desglose de los hallazgos arriba relacionados, entre los que se mencionó el Hallazgo “3.1.4.3.1.Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto 2018” (Folió 1 al 4 impresos por ambas caras)

Con Auto No. 005 de fecha 11 de marzo de 2022, se ordenó la apertura de indagación preliminar, por los hechos relacionados en el hallazgo “3.1.4.3.1.Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto 2018” (Folios 5 al 8 algunos impresos por ambas caras)

Se incorporaron al expediente las Resoluciones Nos. 127 del 18 de marzo de 2020; 133 del 27 de marzo de 2020; 143 del 08 de abril de 2020; 155 del 27 de abril de 2020, 164 del 08 de mayo de 2020; 176 del 22 de mayo de 2020 y 191 del 01 de junio de 2020, expedidas por el Director General del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, por medio de las cuales se suspenden los términos en forma consecutiva de las actuaciones administrativas y disciplinarias desde el 19 de marzo al 16 de junio de 2020, en acatamiento a las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades tanto locales como nacionales para mitigar la expansión de la pandemia por el coronavirus. (Folios 17 al 32 impresos por ambas caras)

I. PRUEBAS ALLEGADAS, DECRETADAS Y PRACTICADAS

Documentales

1. Informe de auditoría en lo que respecta al “3.1.4.3.1.Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto 2018” (Folió 9 y 10 algunos impresos por ambas caras)
2. Comunicación oficial interna radicada con número 20221200081153 de 27 de mayo de 2022, (folio 13) emanada de la Oficina de Control Interno, dirigida al Jefe encargado de Control Disciplinario Interno; mediante la cual allegan a solicitud del despacho, en medio magnético (folio 16), la siguiente información: 1. Informe preliminar de la Contraloría de Bogotá (anexo 1); 2.

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 6 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

Respuesta del IDPC a las observaciones del informe preliminar, encontrada en el (anexo 2) del folio 68, junto con el oficio de entrega 20191000051451; 3. Plan de mejoramiento, formulado con ocasión del hallazgo 3.1.4.3.1. el cual conto con 2 acciones evidenciadas en las filas 372 y 373 y el informe final de la contraloría de octubre de 2020, la cual se determinó como “cumplida efectiva” la acción.

3. Comunicación oficial interna de fecha 17 de junio de 2022 (folio 15), por medio de la cual el Subdirector de Gestión Corporativa, remite a solicitud del despacho el documento final Anteproyecto 2018; presentación-IDPC ANTEPY PPTO PPTYO 2018-OCT12; reporte cargue POAI 2018 definitivo (folio 17 al 19)

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Surtida la etapa de Indagación Previa, corresponde a este Despacho, de conformidad con lo establecido en el artículo 208 de la Ley 1952 de 2019, con reforma introducida por la ley 2094 de 2021, una vez vencido el término de Indagación, el funcionario de conocimiento culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de investigación.

Planteado el hecho que originó la actuación disciplinaria, debe esta instancia determinar, si los hechos objeto del informe en efecto ocurrieron y si de ellos se observa responsabilidad disciplinaria por parte de los servidores públicos del INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL.

Es por ello que se hace necesario recordar, que tal como lo prevé el Código General Disciplinario, constituye falta disciplinaria y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión de cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, o si están amparados por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 31 de dicho ordenamiento.

En tal sentido, entraremos a evaluar si existe conducta violatoria de deberes y prohibiciones por acción o por omisión de lo cual se procederá a la apertura de

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE Instituto Distrital de Patrimonio Cultural</p>	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 <p>Radicado: 20235300046273</p> <p>Fecha: 30-03-2023</p> <p>Pág. 7 de 17</p>
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

investigación disciplinaria o contrario sensu, este Despacho procederá a la aplicación del artículo 90 de la ley 1952 de 2019, que señala:

“ARTÍCULO 90. *Terminación del proceso disciplinario. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el disciplinado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias, la que será comunicada al quejoso.”* (Subrayado fuera de texto para resaltar la causal de archivo).

Teniendo en cuenta el principio de limitación que impone que la indagación preliminar se circunscribe a los hechos que han sido objeto del hallazgo encontrado por la Contraloría Distrital de Bogotá en desarrollo de la Evaluación a la Gestión Fiscal correspondiente a la vigencia 2018, que a su vez fueron remitidos por el Ente de Control Fiscal a la Personería de Bogotá, a través del oficio No. 2019 - 08-26-13 de fecha 26 de agosto de 2019. En la Indagación Preliminar de fecha 11 de marzo de 2022, estableció que los hechos presuntamente irregulares tienen que ver con el presunto incumplimiento por fallas en la planeación en la elaboración del presupuesto 2018, por modificaciones presupuestales en 19 actos administrativos, originando una clara falta de planeación en la asignación real de los recursos que se causan en los gastos de funcionamiento, como gastos de inversión.

Manifiesta el Ente de Control que ante esta situación se concluye que algunos rubros se encuentran sobrevalorados o en su defecto sobre estimados presupuestalmente ya que permite que el IDPC utilice sus saldos para traslado de rubros subvalorados, lo que conlleva que el IDPC no cumpla con el presupuesto inicialmente aprobado para cada uno de los proyectos que tuvieron variaciones y de esta manera, afecta el cumplimiento de las respectivas metas.

Respecto a la observación administrativa el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural mediante radicado número 20191000051451 de 13 de agosto de 2019 le manifestó al ente de Control Fiscal lo siguiente:

“Una de las características de la planeación es su naturaleza dinámica, por tanto, las modificaciones presupuestales son una herramienta establecida para aumentar

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 8 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

y disminuir las apropiaciones. El IDPC es una entidad pública que ejecuta políticas, planes y proyectos para el ejercicio efectivo de los derechos patrimoniales y culturales de los habitantes de Bogotá y además; protege, interviene, investiga, promociona y divulga el patrimonio cultural material e inmaterial de la ciudad, y para ello, debe ajustar cada que las necesidades del servicio así lo demanden, las apropiaciones en diferentes rubros durante la vigencia. Dichos ajustes no se dan por capricho, sino para ofrecer de manera ágil y oportuna las herramientas institucionales para que las diferentes dependencias de la entidad garanticen con eficacia el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así mismo las modificaciones cumplieron los requisitos estipulados en el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, 3.2.1. Modificaciones Presupuestales, 3.2.1.4.1. Traslado Presupuestal entre Agregados Corresponde a las disminuciones (contracréditos) efectuadas a las apropiaciones de gasto para aumentar (créditos) en el mismo monto las partidas presupuestales, sin que el monto total del presupuesto aprobado por el Concejo de Bogotá sufra variación alguna.

Ahora bien, entendiendo que no hubo violación alguna al marco normativo en materia de planeación en lo referente a sus aspectos procedimentales, es menester llamar la atención sobre el hecho de que los procesos de planeación se desarrollan en escenarios internos y externos a la organización, que no son aislados y mucho menos estáticos en el tiempo.

Actualmente el concepto de planeación pasa por el prisma del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, cuyo objetivo principal es el de “dinamizar la gestión de las organizaciones públicas para generar bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de la ciudadanía en el marco de la integralidad y la legalidad y la promoción de acciones que contribuyan a la lucha contra la corrupción”. En este sentido, el dinamismo implica la lectura permanente con el entorno y el ajuste necesario a los instrumentos de gestión para poder cumplir con los objetivos sociales trazados y las metas propuestas, en un contexto de ejecución que busca la satisfacción de las necesidades de la población con oportunidad y atendiendo los principios de función pública ordenados en la Constitución Nacional.

Es importante que los organismos de control en congruencia con el principio de coordinación y en atención a los principios de economía y celeridad, consideren dentro de sus evaluaciones la condición de “organismo viviente” que comportan los actos de los sujetos de control. Habiendo mencionado esto, sería por demás antitécnico supeditar el proyecto de presupuesto formulado con cerca de tres meses de anticipación a la finalización de la vigencia anterior, a una condición de inmovilidad o a una evaluación que se plantee con criterios subjetivos y

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 9 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

descontextualizados frente a los cambios que se vuelven inherentes a la gestión misma de las entidades.

Es de recordar también que el modelo habla de mayor productividad organizacional en el entendido de la orientación a la producción de resultados y a perfilar “organizaciones públicas inteligentes, ágiles y flexibles”, apoyadas en el principio de celeridad, para “reaccionar más rápidamente a los cambios del entorno y adaptarse a nuevas circunstancias que ameriten la revisión de su propósito fundamental y los resultados a alcanzar”.

En el mismo sentido, en el Manual de Inversión Pública Nacional - Modificaciones y Autorizaciones al Gasto de Inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN) año 2016 – del Departamento Nacional de Planeación, señala que las apropiaciones o gastos de inversión pueden ser objeto de modificaciones y autorizaciones posteriores, motivadas entre otras razones por: (1) Cambios en las condiciones económicas o fiscales que afecten la programación y/o los supuestos sobre los cuales se asignaron los recursos; (2) la naturaleza de ejecución de los proyectos; (3) hechos sobrevinientes o imprevistos; y (4) la reformulación o cambios en las prioridades de política que hacen exigible para la Administración realizar una operación presupuestal, razones que enmarcan a las entidades públicas como organizaciones dinámicas, susceptibles a modificaciones presupuestales a raíz de su naturaleza, misionalidad y objetivos estratégicos, y en el caso del IDPC es el de promover y gestionar la preservación y sostenibilidad del patrimonio cultural de Bogotá, que en varios casos son afectados tanto por el ambiente como por el ser humano, y por lo cual, es necesario realizar actividades que conlleven a su protección y conservación..”

Manifiesta el Ente de Control que presuntamente existe fallas en la planeación en una elaboración técnica del presupuesto, puesto que el mismo debe contener las apropiaciones suficientes, de tal manera que, le permita a la entidad acercarse a la realidad de las necesidades de recursos de la entidad.

Así mismo el Ente de Control fiscal manifiesta que se realizaron 10 modificaciones presupuestales en los proyectos números 1114 en 6 oportunidades, en el 1107 en 2 oportunidades y en los proyectos 1112 y 1110 en 1 ocasión cada uno y en los pasivos exigibles en 4 ocasiones, lo que conllevó presuntamente a trasgredir el artículo 2 literal a) y c) de la ley 87 de 1993 y el artículo 3 de la ley 489 de 1998.

Es importante precisar que el Ente de Control no especifica de qué manera las modificaciones contractuales afectaron el cumplimiento de las metas a los

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 10 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

proyectos de inversión números 1107, 1110, 1112 y 1114, así como tampoco, la planeación en la elaboración del presupuesto.

Lo anterior no permite precisar con exactitud a que se refiere las fallas en la etapa de planeación en la elaboración técnica del presupuesto. Situación que hace difícil adecuar la conducta típica, bien sea por acción o por omisión de un servidor público o al desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal.

Es evidente en el caso sub-examen, el ente Fiscal solo hace referencia a situaciones generales y abstractas de un presunto hallazgo con incidencia disciplinaria por modificaciones en los proyectos números 1107, 1110, 1112 y 1114, por fallas en su etapa de planeación en la elaboración técnica del presupuesto, sin establecer con precisión esas presuntas fallas que pudieran afectar el ordenamiento al Régimen de Contratación Pública y sus Decretos reglamentarios, e identificar el incumplimiento a las metas de los proyectos de inversión y los fines del Estado, especialmente en el incumplimiento lo normado en el artículo 2 literal a) y c) de la ley 87 de 1993 y el artículo 3 de la ley 489 de 1998.

Para el caso en concreto se verificará si existió afectación al principio de planeación y si se afectó el deber sustancial.

Revisado el expediente contractual observa el operador disciplinario, que los proyectos números 1107: Divulgación y Apropiación del Patrimonio Cultural del Distrito Capital, 1110: Fortalecimiento y desarrollo de la gestión institucional, 1112: Instrumentos de planeación y gestión para la preservación y sostenibilidad del patrimonio cultural y 1114: intervención y conservación de los bienes muebles e inmuebles en sectores de interés cultural del Distrito Capital; se ejecutaron a cabalidad conforme se propuso en el ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS, GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN VIGENCIA FISCAL 2018, y se reportó en el PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES 2018 definido para cada proyecto.

No existe observación por parte del ente de control relacionado con el incumplimiento de los proyectos de inversión números 1107, 1110, 1112 y 1114, por otro lado, manifiesta el Ente de Control que presuntamente existió inobservancia al principio de planeación en la elaboración técnica del presupuesto, por lo que hay lugar a revisar qué se entiende por planeación presupuestal:

En el numeral J del artículo 3 de la ley 152 DE 1994 establece: ...j) *Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que*

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE Instituto Distrital de Patrimonio Cultural</p>	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 <p>Radicado: 20235300046273</p> <p>Fecha: 30-03-2023</p> <p>Pág. 11 de 17</p>
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;...

La Corte constitucional sentencia 625 de 2015 define la planeación como: *“implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero, y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos”*

Así mismo en Sentencia 00987 de 2018 Consejo de Estado sustenta:

“El principio de planeación en la Nación encuentra sustento constitucional en el artículo 339 de la Carta Política, de acuerdo con el cual habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que debe adoptar el Gobierno.”

Lo anterior concluye que la planeación se estructura a partir de unos propósitos y metas estratégicas y de programas y proyectos de inversión pública de ejecución plurianual, los cuales pretenden lograr la coherencia y la coordinación necesaria en la ejecución o en la financiación de determinados programas o proyectos.

El Ministerio de Ambiente lo define la planeación presupuestal como gestión presupuestal:

“Gestión Presupuestal: *La gestión presupuestal es el proceso mediante el cual la entidad planifica y estructura los recursos financieros para atender los gastos de funcionamiento e inversión, que le permita orientar y priorizar el desarrollo de las actividades y proyectos para el cumplimiento de sus funciones y alcanzar las metas y objetivos propuestos en una vigencia fiscal.*

La herramienta indispensable y en la cual se concreta este proceso es el presupuesto anual, el cual contiene las apropiaciones iniciales a nivel de rubros de funcionamiento y proyectos de inversión, así como las

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 12 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

modificaciones realizadas en el transcurso de la vigencia.”

En la página 39 del libro “ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO” elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito público definen Planeación y presupuesto

“El PND es un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende llevar a cabo durante el periodo para el cual fue elegido. El Plan es el principal insumo para la programación presupuestal de la inversión pública. En él se plasman los objetivos generales y específicos de la acción estatal a mediano y largo plazo, las metas generales cuantitativas y cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental.”

Cabe resaltar que si bien es cierto que existen modificaciones presupuestales a actos administrativos, estos se desarrollaron conforme al principio de legalidad es decir: *“prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley.”*¹

El decreto distrital en el artículo 63 de la ley 714 de 1996 define las modificaciones contractuales de la siguiente manera:

“DECRETO DISTRITAL 714 DE 1996 ARTÍCULO 63°.- De las Modificaciones Presupuestales. Cuando fuere necesario aumentar o disminuir la cuantía de las apropiaciones, cancelar las aprobadas o establecer otras nuevas, podrán hacerse las correspondientes modificaciones al presupuesto mediante traslados, créditos adicionales y la cancelación de apropiaciones según lo siguiente:

a) *Traslado Presupuestal. Es la modificación que disminuye el monto de una apropiación para aumentar la de otra, en la misma cuantía.*

b) *Crédito Adicional. Es la adición a las partidas inicialmente aprobadas o no previstas para un objeto del gasto. En el último caso se crearán nuevos rubros en el Presupuesto Vigente.”*

Lo anterior, se traduce en que no existió incumplimiento al principio de planeación en la elaboración del presupuesto, pues las modificaciones contractuales se elaboraron conforme el decreto ley 714 de 1996, que las metas propuestas en cada proyecto de inversión se ejecutaron a satisfacción, cabe resaltar que no

¹ Corte constitucional Sentencia C-710/01

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 13 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

existieron hallazgos por incumplimiento de las metas en los proyectos de inversión números 1107, 1110, 1112 y 1114; es decir, que los proyectos de inversión se ejecutaron conforme lo establecido en el ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS, GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN VIGENCIA FISCAL 2018.

Así mismo, atendiendo el principio de Planeación, este corresponde a la gestión del Instituto del Patrimonio de Cultura, en la medida que cumple con las necesidades establecidas para el momento de los hechos, siempre en el marco de la legalidad, cuyo fin era cumplir con los objetivos sociales y las metas propuestas, tal como se evidenció en el anteproyecto de presupuesto de ingresos, gastos para la vigencia de 2018. En tal sentido, no existe dentro del plenario elementos de convicción que permita establecer una violación a la norma en materia de Planeación, por las presuntas modificaciones hechas a los proyectos de inversión números 1107, 1110, 1112 y 1114.

Por lo anterior, considera este operador disciplinario procedente el archivo definitivo, pues no se observan elementos que puedan determinar una ilicitud sustancial en el actuar de los posibles responsables.

Al respecto señala la Corte Constitucional en sentencia C – 948 de noviembre 6 de 2002 MP. Álvaro Tafur Gálvis:

“El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuricidad (Sic.) de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición encausada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuricidad (Sic.) de la conducta (...). Dicho contenido sustancial remite precisamente a la inobservancia del deber funcional que por sí misma altera el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines”.

La doctrina extranjera respecto a la ilicitud sustancial señala que:

“El derecho disciplinario considerará como faltas las conductas que atacan el buen funcionamiento del aparato administrativo, teniendo siempre en

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 14 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

cuenta que este no es un fin en sí mismo sino un medio para conseguir el interés público, el buen servicio a los ciudadanos. De ahí que no todo incumplimiento de los deberes constituya una falta disciplinaria". (Resaltado propio) - TRAYTER, Juan Manuel. Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos. Madrid. Marcial Pons. 1992. Pág. 24

La Procuraduría General de la Nación en **Concepto No. 4098 de 17 de 2006** ha sentado su postura sobre la ilicitud sustancial al señalar:

"El límite de la potestad sancionadora, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, se encuentra en la afectación o amenaza de afectación del servicio, de tal manera que, si esta situación no se produce, no hay lugar a responsabilidad disciplinaria. Por ello, para determinar dicha responsabilidad no es suficiente verificar la infracción del reglamento, sino que se hace necesario valorar la afectación del servicio o la función pública asignada (...)"

Por lo anterior, se concluye primero: que no existió vulneración al principio de planeación, en razón a que la elaboración del presupuesto se realizó conforme el orden técnico, financiero, jurídico y de acuerdo a las necesidades de la entidad; Segundo: si bien es cierto, se realizaron modificaciones presupuestales en los proyectos 1114 en 6 oportunidades, en el 1107 en 2 oportunidades y en los proyectos 1112 y 1110 en 1 ocasión cada uno, las mismas se efectuaron acorde el principio de legalidad y según lo estipulado en la ley 714 de 1996; Tercero, no existió afectación al deber sustancial, pues los proyectos de inversión número 1107, 1110, 1112 y 1114 se desarrollaron y se ejecutaron conforme las metas propuestas.

Para el caso en concreto, las modificaciones contractuales realizados a los actos administrativos de los proyectos de inversión 1107, 1110, 1112 y 1114 se ajustaron a los lineamientos del artículo 63 de la ley 714 de 1996, es decir, conforme la norma preexistente, cabe resaltar que las metas de los proyectos de inversión ya mencionados se ejecutaron a cabalidad y no existe observación por parte del ente de Control en ese sentido, es decir, que no se afectó el deber funcional ni la función pública por lo que la conducta deviene atípica conforme se extrae en la sentencia 01092 de 2018 del Consejo de Estado: *cuando la conducta no afecte el deber funcional ni la función pública se entiende atípica.*

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 15 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

El línea jurisprudencial la Corte Constitucional precisó que:

“...en el estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que, en principio, son limitadas. Al individuo, concretamente al ciudadano, lo que no le está prohibido le está permitido. Al funcionario público lo que no le está expresamente atribuido le está prohibido...”²

Este operador disciplinario resalta que el decreto ley 714 de 1996 artículo 63 estipulan los casos en los que pueden realizar modificaciones presupuestales, lo anterior quiere decir, que los funcionarios cumplieron con lo expresamente atribuido por la ley para estos asuntos, es decir, contrario a la presunta incidencia disciplinaria por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto, según el ente de Control.

Este despacho resalta que si bien es cierto la aludida auditoría, el ente de control Fiscal describe que: “3.1.4.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto 2018”, también lo es que en el plan de mejoramiento formulado con ocasión del hallazgo 3.1.4.3.1. se encuentra con estado “**CUMPLIDA EFECTIVA**”, así como en el INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE REGULARIDAD PAD 2020, la cual producto del cumplimiento se evaluó como “Cerrada” a folio 56 del mismo informe, que contiene 209 páginas.

² Sentencia C-429 de 2001, M.P. Araújo Rentería.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. <small>CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE</small> <small>Instituto Distrital de Patrimonio Cultural</small>	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 16 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

Lectura en voz alta | 51 de 209 | 3.1.4. | 2/26

	Contractual		ausencia de registro del contrato de cesión de derechos patrimoniales 348 de 2018 ante registro nacional de derechos de autor.	mención e incluirlo en el expediente
2019	Gestión Presupuestal	3.1.4.3.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas de planeación en la elaboración del presupuesto 2018.	Elaborar anteproyecto de presupuesto en articulación con las dependencias del IDPC, que contenga las apropiaciones necesarias
2019	Gestión Presupuestal	3.1.4.3.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas de planeación en la elaboración	Incluir en el procedimiento de administración y seguimiento al presupuesto un capítulo de

www.contraloriabogota.gov.co
Carrera 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX 3358888

51

VIGENCIA	FACTOR	No. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN
			del presupuesto 2018.	modificaciones presupuestales.
2018	Gestión Presupuestal	3.1.4.3.1	Hallazgo administrativo por baja ejecución, correspondiente al recaudo acumulado por transferencias de la administración central.	Realizar actividades de autocontrol y de seguimiento mensual a la programación de compromisos y giros de los rubros de inversión

2018	5	3.1.3.9	2	Cerrada
2019	211	3.1.4.3.1	1	Cerrada
2019	211	3.1.4.3.1	2	Cerrada
2018	5	3.1.4.4.1.1	1	Cerrada
2018	5	3.1.4.4.1.2	1	Cerrada
2018	5	3.1.4.6.1	1	Cerrada
2018	513	3.2	1	Cerrada

www.contraloriabogota.gov.co
Carrera 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX 3358888

56

Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, el Despacho de Control Disciplinario Interno, procederá a disponer la terminación y archivo definitivo de las diligencias de conformidad con lo establecido por el artículo 90 de la ley 1952 de 2019, con reforma introducida por la Ley 2094 de 2021, por cuanto la actuación no puede proseguirse.

En mérito de lo expuesto, **el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural,**

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300046273 Fecha: 30-03-2023 Pág. 17 de 17
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR LA TERMINACIÓN Y ARCHIVO de la indagación preliminar **No. 005-2022** en AVERIGUACIÓN, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión de conformidad con el artículo 125 ley 1952 de 2019, mediante estado, el cual será fijado en cartelera virtual de Control Disciplinario Interno en la Página Web de la Entidad, por el término legal de un (1) día, con el fin de poner en conocimiento de las personas indeterminadas, eventualmente interesadas en la decisión tomada.

TERCERO: Informar sobre lo aquí dispuesto a la Personería de Bogotá.

CUARTO: En firme esta decisión, hágase las constancias pertinentes y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Documento 20235300046273 firmado electrónicamente por:

JAIME RIVERA RODRÍGUEZ, Jefe de Control Disciplinario Interno, Oficina de Control Disciplinario Interno, Fecha firma: 30-03-2023 11:04:30

Proyectó: SHARON DANIELA AVILA ANDRADE - Contratista - Oficina de Control Disciplinario Interno



420a873e24d4708af71c505e2a88fa1db8048caa3bba5c15973aeec24768ec18