
	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 1 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

AUTO No. 011 DE 2023



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

Bogotá D.C., quince (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

AUTO TERMINACIÓN Y ARCHIVO	
RADICACIÓN	IDPC 002 - 2020
INVESTIGADO(A)	EN AVERIGUACIÓN
CARGO	POR ESTABLECER DEL INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE BOGOTÁ D.C.
FECHA DE LA QUEJA O INFORME	25 DE ENERO DE 2019
FECHA DE HECHOS	INICIO 18 DE ENERO DE 2017 AL 30 DE DICIEMBRE DE 2017.
HECHOS	<i>"3.1.3.13. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por incongruencias en la designación y aplicación de honorarios en los contratos de prestación de servicios según los Actos Administrativos y los Estudios Previos."</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 **002-2020**, adelantada en AVERIGUACIÓN.

HECHOS

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 2 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	



La presente actuación disciplinaria tiene su origen en la orden de desglose de los hallazgos encontrados por la Contraloría Distrital de Bogotá en desarrollo de la Evaluación a la Gestión Fiscal correspondiente a las vigencias 2016 y 2017, realizada al IDPC mediante Auditoría Regular PAC 2018, impartida por este despacho mediante Auto No. 001 del 31 de enero de 2019.

En desarrollo de la aludida auditoría, el ente de Control Fiscal describe con el número: "3.1.3.13. *Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por incongruencias en la designación y aplicación de honorarios en los contratos de prestación de servicios según los Actos Administrativos y los Estudios Previos.*"

En relación con el hallazgo, la Contraloría Distrital indica lo siguiente:

"Contrato de Prestación de Servicios 162 de 2017:

<i>Tipo de Contrato, No. y Modalidad de Contratación</i>	<i>Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 162 de 2017</i>
<i>Contratista (Co-gestor privado)</i>	<i>OLGA LUCIA OLA YA</i>
<i>Objeto</i>	<i>"Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para acompañar los procesos de fortalecimiento, actualización, evaluación y seguimiento de/a cátedra de patrimonio del Distrito Capital".</i>
<i>Valor Inicial</i>	<i>\$64.000.000</i>
<i>Adiciones</i>	<i>N/A</i>
<i>Valor Total</i>	<i>\$64.000.000</i>
<i>Fecha Inicio</i>	<i>10-03-2017</i>
<i>Plazo de Ejecución Inicial</i>	<i>Ocho (8) meses</i>
<i>Prorroga No.</i>	<i>N/A</i>
<i>Fecha de Terminación Final</i>	<i>09 de noviembre de 2017</i>

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 3 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	



<i>Acta de Liquidación y Recibo a Satisfacción</i>	N/A
--	-----

- *Formación (Título Profesional + Título de Maestría) y Experiencia (6 años de experiencia profesional relacionada con el objeto contractual) se observó que los honorarios del monto contratado (\$8.000.000) efectivamente pagados, no se encuentran en correspondencia con los parámetros fijados por la Resolución así:*

El monto contratado no guarda correspondencia con los valores fijados por los requisitos mínimos de formación y experiencia definidos para el nivel profesional en el Artículo Primero de la Resolución referida, planteando una diferencia de (\$457.366) por debajo del valor fijado por el correspondiente acto administrativo (\$8'457.366).

Contrato de Prestación de Servicios 027 de 2017:

<i>Tipo de Contrato, No. y Modalidad de Contratación</i>	<i>Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 027 de 2017</i>
<i>Contratista (Co-gestor privado)</i>	<i>YANETH MORA HERNANDEZ</i>
<i>Objeto</i>	<i>"Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para llevar a cabo acciones de articulación y vinculación entre los procesos de formación en Patrimonio Cultural y la estrategia educativa del Museo de Bogotá"</i>
<i>Valor Inicial</i>	<i>\$5.2280.762</i>
<i>Adiciones</i>	<i>N/A</i>
<i>Valor Total</i>	<i>\$52.280.762</i>
<i>Fecha Inicio</i>	<i>18-01-2017</i>
<i>Prorroga No.</i>	<i>N/A</i>
<i>Fecha de Terminación Final</i>	<i>30 de diciembre de 2017</i>
<i>Acta de Liquidación y Recibo a Satisfacción</i>	<i>N/A</i>

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 4 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

En efecto, frente a las condiciones de Formación (Título Profesional) y Experiencia (2 años de experiencia profesional relacionada con procesos de formación y/o docencia) se observó que los honorarios del monto contratado (\$4.546.153) efectivamente pagados no se encuentran en correspondencia con los parámetros fijados por la Resolución así:



El monto contratado no guarda correspondencia con los valores fijados por los requisitos mínimos de formación y experiencia definidos para el nivel profesional en el Artículo Primero de la Resolución referida, planteando una diferencia de (\$532.735) por debajo del valor fijado por el correspondiente acto administrativo (\$5'078.888).

De acuerdo con la Resolución 03 del 03 de enero de 2017, emitida por el IDPC "Por medio de la cual se estableció la tabla de honorarios para los contratistas del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural durante la referida vigencia", definiendo a través de un cuadro desglosado en su respectivo Artículo Primero, las condiciones y requisitos para hacer contrataciones por prestación de servicios durante la respectiva vigencia, y teniendo en cuenta que, el Numeral 3 (Análisis Técnico y Económico que soporta el valor estimado del contrato) de los Estudios Previos para determinar la conveniencia y la oportunidad del contrato a realizar mediante los requisitos y parámetros de referencia, estableciendo condiciones específicas de Formación (Título/s Profesional/es y de Postgrado) y Experiencia (Años de Experiencia Profesional Relacionada), se observó que los honorarios del monto contratado no se encuentran en correspondencia con los parámetros fijados por el respectivo Acto Administrativo.

Por consiguiente, se evidenció a través de la gestión contractual, que no hay cumplimiento de los parámetros, criterios y requisitos definidos institucionalmente en el acto administrativo referido (Resolución) que rigen la gestión de la Entidad, así como ambigüedad regulatoria en dicha gestión.

En efecto, existen incongruencias y debilidades en los procesos y/o procedimientos que rigen la gestión Jurídica y Contractual de la Entidad, al no aplicar adecuadamente su contenido, en particular, frente a lo dispuesto en el Parágrafo del Artículo Primero, por cuanto no se puede dar lugar a la alteración de los honorarios de los contratistas determinados previamente en las condiciones y requisitos de los estudios previos, argumentando razones de disponibilidad presupuestal, precisamente, porque el fin del Acto Administrativo es determinar

los requisitos mínimos que proyectan y garantizan con anterioridad y suficiencia la

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 5 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	



ejecución de un determinado objeto contractual en la etapa contractual, desde lo dispuesto a partir del cumplimiento previo de requisitos específicos por el contratista establecidos por la gestión de la Entidad a través de la planeación en la etapa precontractual.

Es así que, la Ley 80 de 1993 a partir de lo dispuesto en su Artículo Primero, tipifica una serie de principios aplicables a la gestión contractual en las entidades públicas, que cuentan con un ámbito de aplicación y una regulación específica a partir de lo planteado en el articulado de la dicha Ley. Por consiguiente, uno de los principios contemplados en dicha norma y que rigen la contratación pública es el de la "Planeación" el cual, si bien es cierto, no fue nominado expresamente, se desprende con absoluta claridad de algunas de las disposiciones allí descritas, así como de lo establecido a partir de la Normativa Constitucional y de la regulación prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, de lo contenido en la referida normativa, se asume que el principio de la planeación hace referencia a "Aquellas actividades que deben realizar las entidades de/Estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz".

De lo anterior, y comprendiendo que, de los estudios previos se estructura el principio de planeación, engranando así los demás principios de los que tratan las normas para la contratación estatal, tales como la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios, el Principio de Planeación es el resultado de una integración puntal y sistemática de los mandatos optimizadores tipificados en el corpus jurídico de la Contratación Pública, por cuanto lo que se espera de la gestión institucional en las entidades públicas, es que haya una adecuada y pertinente coordinación, ejecución e interpretación y aplicación jurídica, entre los diferentes procesos y/o procedimientos que intervienen en la contratación en el IDPC, en particular, a partir de la elaboración de los estudios previos en donde se unen elementos y condiciones indispensables para organizar y garantizar sistemáticamente la ejecución de los contratos.

Así mismo y sumado a lo anterior, se asume en el desconocimiento y aplicación sobre el principio de la planeación contractual, lo dispuesto en el Artículo 51 de la Ley 734 de 2002 (Estatuto Único Disciplinario).

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 6 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	



Análisis de respuesta

Evaluada y analizada la respuesta, se observa lo siguiente:

Frente a la respuesta dada por el IDPC, el Ente de Control considera tener en cuenta las siguientes observaciones:

- 1. Los actos administrativos emitidos por las entidades públicas son de obligatorio cumplimiento y gozan de presunción de legalidad según lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.*
- 2. El principio de planeación es un punto de partida obligatorio para determinar una gestión eficiente, eficaz y coherente con la normativa que rige la gestión de una determinada entidad pública, de tal manera que en la aplicación de dicho principio, se deberá incluir el monto presupuestal suficiente y necesario para la contratación, lógicamente, ajustándose a las necesidades del servicio.*

En este sentido, se hace necesario señalar que, por un lado, la Resolución 003 de 2017 (así como la resolución que rige para 2018), no podrá ser considerada por la Entidad como un mero referente para ser utilizado en los formalismos que implican la gestión contractual, como tampoco puede ser indiferente a la hora de establecer los honorarios de los contratistas, tal como sugiere la respuesta del IDPC. De otro lado, es un acto administrativo que presenta vacíos y contradicciones en su planteamiento, consideraciones, disposiciones, e interpretaciones, por cuanto por un lado asume de forma intencional los topes (valores) sobre los honorarios a pagar como referente máximo, cuando en realidad, y según se puede evidenciar en el cuadro del Artículo Primero, que tales valores están asociados directamente a condiciones específicas de requisitos mínimos exigibles para el/la contratista, más aún y si se tiene en cuenta lo dispuesto en la normativa relacionada, tal como lo definido el uno de los referentes legales en las Consideraciones (o exposición de motivos) de la mencionada resolución, como lo es el Decreto 785 de 2005 (el cual establece requisitos mínimos exigibles), así que en ningún ítem se evidencia la especificidad sobre, los "mínimos" aplicables, pero si sobre los "máximos", entre otros aspectos estableciendo contradicción y ausencia de concurrencia regulatoria en el referente tomado, como ya se explicó, lo que ratifica la ausencia del principio de planeación en la gestión contractual y en la gestión jurídica, aspecto que sugiere la

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE Instituto Distrital de Patrimonio Cultural</p>	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 <p>Radicado: 20235300041233</p> <p>Fecha: 16-03-2023</p> <p>Pág. 7 de 19</p>
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

modificación de tales actos administrativos con el fin de evitar vicios en la especificidad de los valores de los honorarios.

Así las cosas, el Parágrafo Primero del Artículo Primero de la mencionada resolución tampoco explica, ni da sustento a la falta de aplicación sobre el principio de planeación en la gestión del IDPC, todo lo contrario, se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria."



ANTECEDENTES PROCESALES

Con Auto 001 de fecha 31 de enero de 2019, se ordenó la apertura de indagación preliminar y se dispuso el desglose de unos hallazgos, entre los que se mencionó el Hallazgo "3.1.3.13. *Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por incongruencias en la designación y aplicación de honorarios en los contratos de prestación de servicios según los Actos Administrativos y los Estudios Previos*" (Folió 6 al 10 algunos impresos por ambas cara)

Con Auto No. 002 de fecha 20 de enero de 2020, se ordenó la apertura de indagación preliminar, por los hechos relacionados en el hallazgo "3.1.3.13. *Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por incongruencias en la designación y aplicación de honorarios en los contratos de prestación de servicios según los Actos Administrativos y los Estudios Previos* " (Folios 1 al 5 algunos impresos por ambas caras)

Con Auto No. 006 de fecha 19 de febrero de 2020, se decretaron pruebas de oficio.

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 27 al 42 impresos por ambas caras)



	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 8 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

I. PRUEBAS ALLEGADAS, DECRETADAS Y PRACTICADAS

Documentales

1. Informe de auditoría en lo que respecta al hallazgo “3.1.3.13. *Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por incongruencias en la designación y aplicación de honorarios en los contratos de prestación de servicios según los Actos Administrativos y los Estudios Previos.*” (Folió 11 al 13 algunos impresos por ambas caras)
2. Comunicación oficial interna radicada con número 202011000008023 de fecha 03 de febrero de 2020 (folio 16), por medio de la cual entonces Director General, remite a solicitud del despacho la Resolución 003 de enero de 2017 (folio 17 al 19)
3. Comunicación oficial interna radicada con número 20201200008403 de 4 de febrero de 2020, (folio 20) emanada de la Oficina de Control Interno, dirigida al Subdirector de Gestión Corporativa con funciones de Control Disciplinario Interno; mediante la cual allegan a solicitud del despacho, en medio magnético (folio 21), la siguiente información: 1. Acta (listado de asistencia) se levantó con ocasión de la evaluación a la gestión fiscal correspondiente a las vigencias 2016 y 2017- auditoria PAD – 2018 (anexo 1); 2. informe preliminar de la auditoría de Regularidad PAD 2016, observación encontrada en el (anexo 2) dentro en los folios 141 al 144; 3. Respuesta del IDPC a las observaciones del informe preliminar de la auditoría de regularidad PAD 2016, encontrada en el (anexo 3) del folio 57, junto con el oficio de entrega 20181000067101; 4. Plan de mejoramiento, seguimiento al plan de mejoramiento febrero e informe seguimiento al plan de mejoramiento de junio de 2019, con corte a 31 de diciembre de 2018, encontrada en el anexo 4, en dos tablas de Excel y un PDF.
4. Comunicación oficial interna radicada con número 20201100018373 de fecha 17 de marzo de 2020 (folio 25), por medio de la cual entonces Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, remite a solicitud del despacho los expedientes contractuales 26 y 162 de 2017 en medio magnético (folios 26.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 9 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

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 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

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE Instituto Distrital de Patrimonio Cultural</p>	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 <p>Radicado: 20235300041233</p> <p>Fecha: 16-03-2023</p> <p>Pág. 10 de 19</p>
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

encontrado por la Contraloría Distrital de Bogotá en desarrollo de la Evaluación a la Gestión Fiscal 2017, realizada al IDPC mediante auditoria regular PAC 2018.

En la Indagación Preliminar 002 de fecha 20 de enero de 2020, estableció que los hechos presuntamente irregulares tienen que ver “3.1.3.13. *Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria por incongruencias en la designación y aplicación de honorarios en los contratos de prestación de servicios según los Actos Administrativos y los Estudios Previos.*” en razón, a la presunta afectación al principio de planeación en la contratación estatal, porque los honorarios efectivamente pagados no guarda correspondencia con los parámetros fijados en la resolución 003 de enero de 2017.



Respecto a la observación administrativa el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural mediante radicado número 20181000067101 de 17 de septiembre de 2018 le manifestó al ente de Control Fiscal lo siguiente:

“No se comparte la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria considerando que se debe tener en cuenta el artículo 1º de la Resolución 003 de 2017, la cual establece la tabla de honorarios para los contratistas del Instituto del año 2017 y que rige para los contratos de prestación de servicios profesionales número 27 y 162 de 2017. Esta tabla establece los parámetros toques de los valores de referencia, incluso en la tercera columna de la tabla se indica: “valor por requisitos para el año 2017 hasta”, lo que implica que el instituto tiene la potestad de establecer honorarios cuando el contratista cumple con las condiciones allí previstas hasta esos valores, no superándolos, pero sí podría convenir un valor inferior de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, idoneidad y obligaciones contractuales a cargo del contratista.

Esto último teniendo en cuenta el Parágrafo primero del artículo primero de la citada resolución que reza:

“Parágrafo primero: la estimación de honorarios deberá tener coherencia con el objeto y obligaciones a desarrollar. En todo caso, el tope máximo de dicha estimación estará sujeto a la disponibilidad presupuestal del área solicitante del contrato y a la verificación de idoneidad, que realice el supervisor del contrato respecto a la formación académica o experiencia profesional relacionada del futuro contratista.”

Manifiesta el Ente de Control que presuntamente existen incongruencias y debilidades en los procesos y procedimientos que rigen la gestión jurídica y

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 11 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	



contractual de la entidad en particular frente a lo dispuesto en el párrafo del artículo primero de la resolución 003 de 03 de enero de 2017, *“La estimación de los honorarios deberá tener coherencia con el objeto y obligaciones a desarrolla. En todo caso, el tope máximo de dicha estimación estará sujeto a la disponibilidad presupuestal del área solicitante del contrato, y a la verificación de idoneidad, que realice el supervisor del contrato respecto a la formación académica o experiencia profesional relacionada con el futuro contratista”* por cuanto no se puede dar lugar a la alteración de honorarios de los contratistas determinados previamente en las condiciones y los requisitos de los estudios previos, argumentando razones disponibilidad presupuestal... al parecer por que en los contratos 027 y 162 de 2017 se cancelaron unos honorarios por debajo del rango fijado en la misma resolución.

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 el objeto contractual se cumplió a cabalidad, y no existió observación por parte del ente de control en este sentido, por otro lado, manifiesta el Ente de Control que presuntamente existió inobservancia al principio de planeación en los estudios previos, por lo que hay lugar a revisar qué se entiende por planeación:

Colombia Compra Eficiente (24/06/2017) estipula: La planeación requiere de la Entidad Estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones.

El CONSEJO DE ESTADO en sentencia **07001-23-31-000-1999-00546-01(21489)** define el principio de Planeación como: *El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.*

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 12 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

Los estudios previos de los contratos 027 y 162 de 2017 se desarrollaron en virtud a los siguientes motivos para la selección de las personas a contratar.

Contrato de prestación de servicios 027 de 2017

6.1. Formación académica:

Pregrado: Profesional Universitario en ciencias sociales, humanas y/o afines a la educación y/o docencia.

6.2. Experiencia

Experiencia profesional relacionada con experiencia profesional relacionado con procesos de formación y/o Museos de dos (2) años.

Contrato de prestación de servicios 162 de 2017

6.1. Formación académica:

Pregrado: Profesional Universitario en ciencias sociales, humanas y/o afines a la educación y/o docencia.

Posgrado: Maestría en áreas afines a la educación o pedagogía

6.2. Experiencia

Experiencia profesional relacionada con procesos de formación de seis (6) años.



Revisada la documental que reposa en el expediente encuentra el despacho que los estudios previos se elaboraron conforme el artículo 40 ley 80 de 1993.

“ARTÍCULO 40.- Del Contenido del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.”

Además es importante tener en cuenta que los contratos se definen como un acto

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 13 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

voluntario de una persona de adquirir una obligación para con otra persona, para este caso, las señoras YANETH MORA HERNANDEZ y OLGA LUCIA OLAYA de manera voluntaria decidieron suscribir con el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural contratos de prestación de servicios, de acuerdo con las condiciones y la disponibilidad presupuestal existente para la fecha de los hechos.

Lo anterior, se traduce en que no existió incumplimiento al principio de planeación pues los requisitos para la contratación se desarrollaron conforme a normas preexistentes, de las cuales podemos resaltar lo siguiente:

“DECRETO 1083 DE 2015 ARTÍCULO 2.2.2.3.7 Experiencia. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente.

Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo.



En el caso de las disciplinas académicas o profesiones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social en Salud, la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.

La experiencia adquirida con posterioridad a la terminación de estudios en las modalidades de formación técnica profesional o tecnológica, no se considerará experiencia profesional.

Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.

Experiencia Laboral. Es la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, ocupación, arte u oficio.”

El artículo primero de la resolución 003 de 3 de enero de 2017 define los siguientes valores y requisitos:

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 14 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	



TIPO DE SERVICIO	REQUISITOS EXIGIBLES DETERMINADOS EN LOS ESTUDIOS Y DOCUMENTOS PREVIOS		VALOR POR REQUISITO PARA EL AÑO 2017 HASTA	VALOR MÁXIMO HONORARIOS 2017
SERVICIOS PROFESIONALES	IDONEIDAD	TÍTULO PROFESIONAL	\$ 3.780.491	\$ 9.740.762
		TÍTULO DE ESPECIALIZACIÓN	\$ 989.408	
		TÍTULO DE MAESTRÍA	\$ 1.360.815	
		TÍTULO DE DOCTORADO	\$ 2.644.210	
	EXPERIENCIA PROFESIONAL RELACIONADA	1 AÑO	\$ 700.699	
		2 AÑOS	\$ 1.298.397	
		3 AÑOS	\$ 1.896.096	
SERVICIOS TÉCNICOS Y TECNOLÓGICOS	IDONEIDAD	TÍTULO DE FORMACIÓN TÉCNICA	\$ 2.132.803	\$ 3.249.245
		TÍTULO DE FORMACIÓN TECNOLÓGICA	\$ 2.659.167	
	EXPERIENCIA	1 AÑO	\$ 317.869	
		MÁS DE 2 AÑOS	\$ 590.078	
		MÁS DE 6 AÑOS	\$ 3.316.060	
SERVICIOS OPERATIVOS Y ASISTENCIALES	IDONEIDAD	TÍTULO DE BACHILLER	\$ 1.520.033	\$ 2.168.487
		EXPERIENCIA	1 AÑO	
			2 AÑOS	

En el contrato 027 de 2017, se solicitó como requisitos: título profesional y dos años de experiencia profesional relacionada con procesos de formación y docencia, para este contrato, se fijaron unos honorarios de cuatro millones quinientos cuarenta y seis mil ciento cincuenta y tres pesos (\$4.546.153), es decir, por encima de lo fijado para (título profesional + un años de experiencia equivalente a \$4.480.491) y por debajo de lo fijado en el siguiente requisito (título profesional + 3 años de experiencia equivalente a \$5.676.587) además la resolución antes mentada, en el parágrafo primero del artículo primero consagra la sujeción a la disponibilidad presupuestal del área.

Para el contrato 162 de 2017, se solicitó como requisitos: título profesional + maestría y seis años de experiencia profesional relacionada con el objeto contractual, para este contrato, se fijaron unos honorarios de ocho millones de pesos (\$8.000.000), es decir que se pactaron por debajo de lo consagrado en la tabla pero de acuerdo al parágrafo primero del artículo primero de la resolución 003 de 3 de enero de 2017 que consagra la sujeción a la disponibilidad presupuestal del área.

Es decir, que los contratos 027 y 162 de 2017 se suscribieron con mayores garantías de idoneidad y experiencia para la entidad, cumpliendo las formalidades legales y por voluntad de las partes.

Así mismo, considera este operador disciplinario procedente el archivo definitivo,

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 15 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

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 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 (...).”

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 16 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

Por lo anterior, se concluye primero: que no existió vulneración al principio de planeación, en razón a que los estudios previos se realizaron conforme el orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar, por lo que el Instituto Distrital de Patrimonio Distrital procedió verificar que los profesionales cumpliera con los requisitos de experiencia y estudios además de sujetarse a la disponibilidad presupuestal de la entidad; Segundo, no existió afectación al deber sustancial, pues los contratos 027 y 162 de 2017 se desarrollaron y cumplieron conforme las obligaciones allí estipuladas.



Para el caso en concreto, los honorarios fijados dentro de los contratos 027 y 162 de 2017, si bien es cierto, aparentemente se fijaron por debajo de lo establecido en el artículo primero (tabla de la resolución 003 de 3 de enero de 2017), el parágrafo primero del artículo primero estipula el tope máximo de honorarios, el cual deberá estar sujeto a disponibilidad presupuestal, lo anterior se traduce que: los contratos 027 y 162 de 2017 se ajustaron a la disponibilidad presupuestal de la dependencia, y conforme la norma preexistente (parágrafo primero del artículo primero Resolución 003 de 3 de enero de 2017), cabe resaltar que los contratos 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.*

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...”¹

Este operador disciplinario resalta que la Resolución 003 del 03 de enero de 2017, emitida por el Instituto Distrital del Patrimonio Cultural, el parágrafo primero del artículo primero establece: *“La estimación de los honorarios deberá tener coherencia con el objeto y obligaciones a desarrollar. En todo caso, **el tope***



¹ Sentencia C-429 de 2001, M.P. Araújo Rentería.

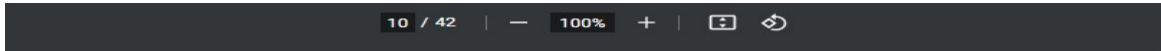
	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 17 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

máximo de dicha estimación estará sujeto a la Disponibilidad presupuestal del área solicitante del contrato, y a la verificación de idoneidad, que realice el supervisor del contrato respecto a la formación académica o experiencia profesional relacionada del futuro contratista” (resaltado es nuestro). Es evidente que las condiciones y requisitos para lograr ser contratados las señoras YANETH MORA HERNANDEZ y OLGA LUCIA OLAYA, a través de los contratos No.027 y No. 162 de 2017, respectivamente, durante la vigencia, y los estudios previos que determinaron la conveniencia y la oportunidad del contrato se efectuaron con los requisitos y parámetros de referencia, estableciendo su formación profesional (Títulos Profesionales y de Postgrado), así como Experiencia (Años de Experiencia profesional relacionada), estableciendo los honorarios del monto contratado acorde con los requisitos del acto administrativo. Es decir, teniendo en cuenta el **tope máximo de dicha estimación** de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del momento, cumpliendo los servidores públicos con las atribuciones y límites fijados para estos asuntos.

En tal sentido, para el caso que nos ocupa se evidencia que la fijación de los honorarios se estableció de conformidad con el párrafo primero del artículo primero de la Resolución 003 del 3 de enero de 2017, es decir que los funcionarios cumplieron con lo expresamente atribuido y conforme la disponibilidad presupuestal. Contrario a la presunta incidencia fiscal en la incongruencia en la designación y aplicación de los honorarios en los contratos de prestación cuestionados, según el ente Fiscal.

Ahora bien, se llevó a cabo el desarrollo de los estudios previos del aludido contrato, teniendo en cuenta la formación académica y la experiencia cumpliendo con tales requisitos. Además, se evidenció en los elementos de convicción del plenario, que con el INFORME SEGUIMIENTO PLANES DE MEJORAMIENTO de 26 de junio de 2019 elaborado por ASESORÍA DE CONTROL INTERNO INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL, se cerró el hallazgo 3.1.3.13. por “**cumplimiento**” conforme el seguimiento a los planes de mejoramiento realizados en febrero de 2019 con eficacia del 100%, (visto en tabla Excel).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. <small>CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE Instituto Distrital de Patrimonio Cultural</small>	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	 Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 18 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	



CODIGO AUDITORIA	No. HALLAZGO	CODIGO ACCION	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	AREA RESPONSABLE	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	SEGUIMIENTO
5	3.1.3.12	1	Realizar un conversatorio a todos los supervisores y personal de apoyo a la supervisión de contratos sobre el seguimiento y ejecución de contratos, relacionados con la presentación de informes interventoria y supervisión	Asesoría jurídica	10/10/2018	26/09/2019	Esta actividad no se ha realizado aún
5	3.1.3.13	1	Aclarar los parámetros para la fijación de los honorarios contenida en la resolución que establece la tabla de honorarios, para la vigencia 2019	Asesoría jurídica	10/10/2018	31/10/2018	Actividad cumplida de acuerdo con seguimiento realizado en el mes de febrero de 2019.
	3.1.3.14	1					En reunión efectuada entre la Oficina Asesora Jurídica y el grupo de Gestión de Documental de la Subdirección de Gestión Corporativa, se decidió realizar control bimestral a los expedientes contractuales y de
	3.1.3.5	1					

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,**

RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR LA TERMINACIÓN Y ARCHIVO de la indagación preliminar **No. 002-2020** 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.

	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	  Radicado: 20235300041233 Fecha: 16-03-2023 Pág. 19 de 19
	CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	
	AUTO	

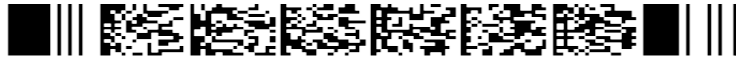
CUARTO: En firme esta decisión, hágase las constancias pertinentes y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Documento 20235300041233 firmado electrónicamente por:

JAIME RIVERA RODRÍGUEZ, Jefe de Control Disciplinario Interno, Oficina de Control Disciplinario Interno, Fecha firma: 16-03-2023 16:08:39

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



cef01a7935cdd12c6ed34dba56401b2afb630b7460d0b566528ce46f2ba77131