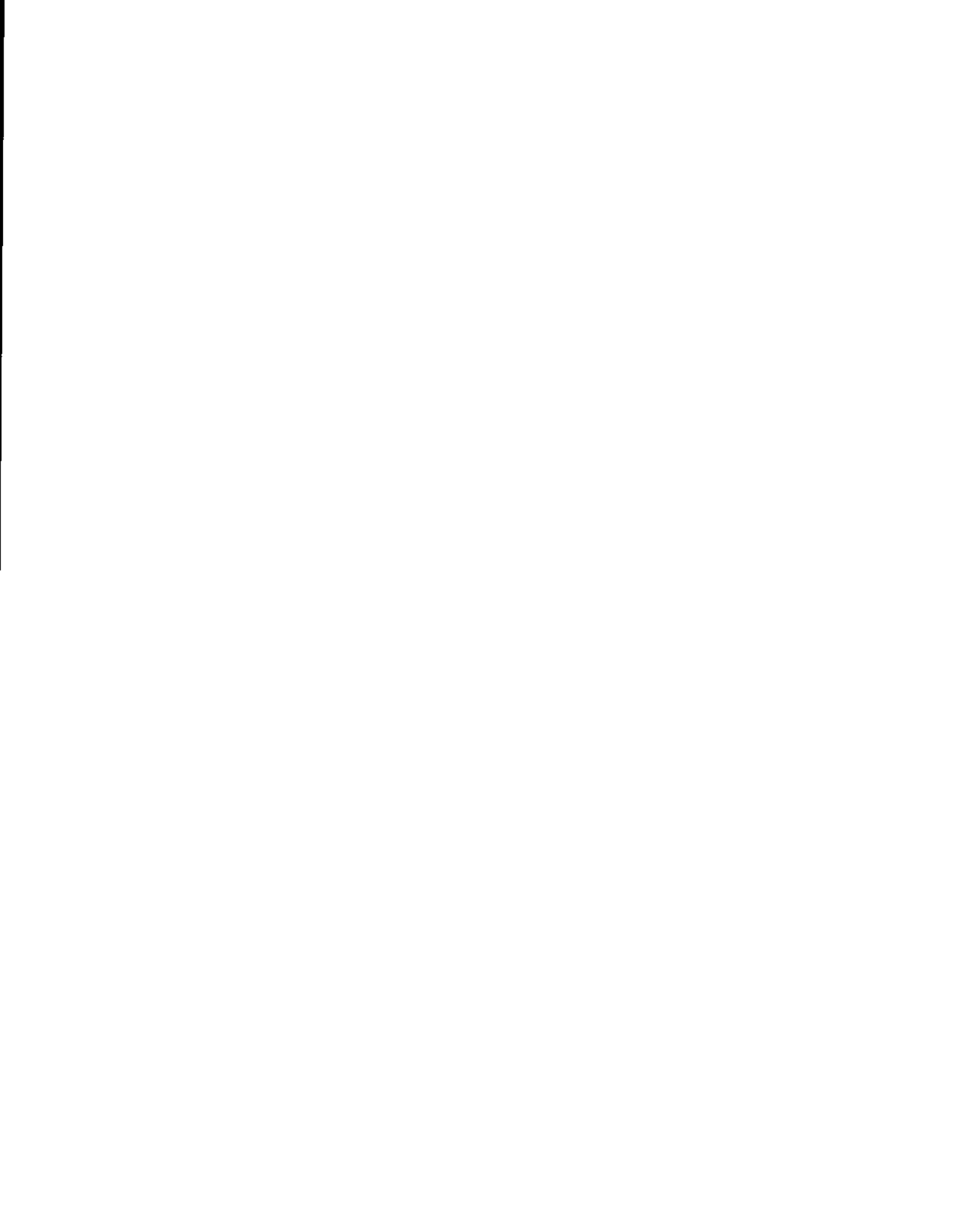


**INFORME DE RESULTADOS ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**CONTROL EXCEPCIONAL A LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ**  
**Capacitaciones en el Exterior Vigencias 2017, 2018 y 2019**

**CDGPIF.052-2019**  
**Octubre de 2019**



Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor General (E)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado para la Gestión Pública  
e Instituciones Financieras

David José Valencia Campo

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Supervisor

Aldalivar Solano Motta

Equipo de Auditores:

Líder

Wilson Javier Romero Torres

Integrantes del equipo de trabajo

Nidya Rocío Cortés González  
Carlos Julio Garzón Cardozo



## TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
1.1.	OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	5
1.2.	ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	5
1.3.	CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO.....	6
1.4.	RESULTADO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL.....	6
1.5.	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	6
2.	RESULTADOS y CONCLUSIONES.....	8
2.1.	OBJETIVO NO. 1.....	8
2.2.	OBJETIVO NO. 2.....	19
2.3.	OBJETIVO NO. 3.....	29



88111

Doctora  
CARMEN TERESA CASTAÑEDA VILLAMIZAR  
Personera  
Personería Distrital de Bogotá  
Carrera 7 # 21 - 24  
Bogotá, D.C.

Asunto: Control Excepcional a la Personería de Bogotá.  
Capacitaciones en el Exterior, Vigencias 2017, 2018 y 2019.

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), en virtud de las funciones constitucionales asignadas en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, profirió el Auto numero: Ord-80112-0116-2019 del 31 de mayo de 2019, mediante el cual el señor Contralor General de la República admitió la solicitud de control excepcional de la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia a los convenios suscritos por la Personería de Bogotá, D.C., durante las vigencias 2017, 2018 y 2019, para financiar los gastos causados para cursos, condecoraciones y capacitaciones en el exterior para algunos de sus empleados.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria RGO 0024 de 2019, la CGR adelantó Actuación Especial de Fiscalización (en adelante ACES) a la Personería Distrital de Bogotá, D.C.

La evaluación incluyó la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la Personería Distrital de Bogotá, el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR.

La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga un pronunciamiento sobre el convenio suscrito por esa entidad y los gastos ejecutados para atender cursos, condecoraciones y capacitaciones en el exterior para algunos de sus servidores públicos, en las vigencias 2017, 2018 y 2019.

Las evaluaciones y análisis, están debidamente documentadas y soportadas, con base en la información suministrada por la Personería de Bogotá; esta

información se encuentra registrada en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías SICA de la CGR.

Para el desarrollo de la ACES a que se refiere el presente informe, no hubo limitaciones que afectaran el alcance y objetivos de la auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Personería dentro del desarrollo de la ACES, las respuestas dadas por la Entidad fueron analizadas y se incorporaron en el presente informe.

### 1.1. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Los objetivos específicos definidos para la actuación fueron los siguientes:

- Verificar el cumplimiento de requisitos en el proceso de designación y otorgamiento de comisiones de servicios en el exterior, al igual que su procedencia a la luz del manual de funciones, la concertación de los servidores públicos, los planes anuales de capacitaciones de la Personería, el alcance de los convenios celebrados con las organizaciones en el exterior y la normatividad vigente para la época de los hechos, con el fin de determinar si los gastos autorizados y ejecutados eran o no procedentes.
- Evaluar la gestión fiscal y contractual adelantada por la Personería de Bogotá en la celebración del convenio mediante el cual se llevaron a cabo las capacitaciones en el exterior, objeto de esta actuación.
- Validar la correcta liquidación y legalización de viáticos y gastos de viaje de conformidad con las normas aplicables.

### 1.2. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

El alcance de la ACES, estuvo enmarcado en el análisis efectuado a los hechos que dieron origen al trámite, firma y legalización del Convenio Marco de Colaboración suscrito entre el Instituto Berg y la Personería de Bogotá; a los objetivos incluidos dentro del Proyecto 1202 *"Promoción y Defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de Género y del Posconflicto"* y en los actos administrativos de Comisión de Servicio expedidos para los 44<sup>1</sup> funcionarios que participaron en los cursos objeto de la actuación y que fueron comisionados mediante las siguientes Resoluciones: Nos. 373, 565 y 835 de 2017 y Nos. 212, 237 y 1357 de 2018 y sobre los cuales se admite y autoriza el control excepcional por parte de la CGR, mediante auto ORD-80112-0116 de fecha 31 de mayo de 2019.

Así mismo, se revisó la documentación soporte de las legalizaciones efectuadas por los funcionarios comisionados y la expedición de las órdenes de

<sup>1</sup> Se otorgaron 49 comisiones de servicios para 44 funcionarios



compra para el suministro de los tiquetes aéreos nacionales e internacionales Nos. 17793 de 2017 y 25282 de 2018, adquiridos por la Personería, bajo Acuerdo Marco de Precios CCE-283-1-AMP-2015 de Colombia Compra Eficiente.

De otra parte, en ejercicio de la competencia de la CGR para ejercer el control excepcional posterior y selectivo con respecto de los recursos ejecutados a través de gastos para cursos, condecoraciones y capacitaciones en el exterior durante las vigencias 2017, 2018 y 2019, se revisaron documentalmente las comisiones efectuadas, teniendo en cuenta una muestra selectiva de 22 funcionarios, que representa el 50% del total de funcionarios comisionados; lo anterior comprendió la verificación de los trámites administrativos de legalización de los actos y pagos efectuados, con el fin de comprobar que éstos se hubieran ajustado a las disposiciones legales y a los criterios de eficiencia, eficacia y oportunidad en la optimización y ejecución de los recursos públicos.

### 1.3. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

La CGR, como resultado de la ACES adelantada, concluye que la Personería de Bogotá, presentó debilidades de planeación para la suscripción del Convenio Marco de Colaboración con el instituto BERG, ya que no se evidenció como se evaluó la reconocida idoneidad en la selección del Instituto, con relación a la acreditación de la capacidad técnica y administrativa con resultados satisfactorios.

Así mismo, no cumplió con el principio de legalidad en la expedición de los actos administrativos mediante los cuales se ordenó a los funcionarios de la Personería, asistir a las capacitaciones en el exterior (Comisión de Servicio), donde no se atendieron las directrices normativas relacionadas con los conceptos que se pueden cancelar por esta figura.

No obstante, como resultado de la evaluación realizada no se evidenciaron hechos que conllevaran al establecimiento de una situación con connotación fiscal.

### 1.4. RESULTADO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

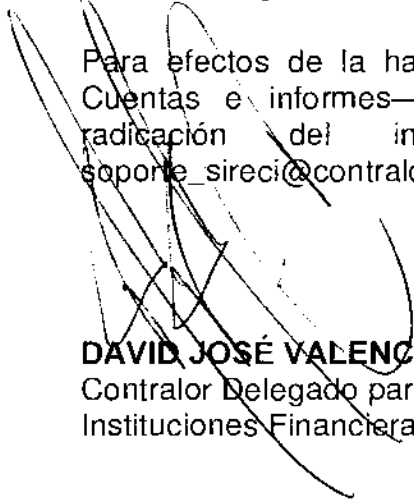
Producto de la Actuación Especial de Fiscalización se determinaron dos (2) hallazgos, de los cuales uno tiene presunto alcance Disciplinario.

### 1.5. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Personería de Bogotá, debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del

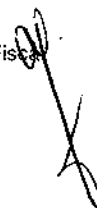
artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013 de la CGR.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e informes—SIRECI, le solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la CGR, correos electrónicos: soporte\_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.



**DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Aldalivar Solano Motta - Supervisor  
Elaboró: Wilson Javier Romero Torres - Líder  
Nydia Rocío Cortés González  
Carlos Julio Garzón Cardozo



## 2. RESULTADOS y CONCLUSIONES

2.1. Objetivo - *Evaluar la gestión fiscal y contractual adelantada por la Personería de Bogotá en la celebración del convenio mediante el cual se llevaron a cabo las capacitaciones en el exterior, objeto de esta actuación.*

La Secretaría General de la Personería de Bogotá, D.C, el 13 de diciembre de 2016 celebró el Convenio Marco de Colaboración con la Fundación Berg Oceana Aufklarung (en adelante Instituto Berg) entidad sin ánimo de lucro<sup>2</sup>, para la realización de actividades académicas en el marco de la promoción, protección y respeto de los derechos humanos, el cual no conlleva erogación presupuestal<sup>3</sup>, con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, aplicable a las entidades territoriales, el objeto del convenio fue *"aunar esfuerzos entre la personería y el Instituto, para propiciar un espacio de colaboración mutua encaminado a adelantar entre las dos instituciones, acciones de apoyo en formación, capacitación sobre la defensa y divulgación de los derechos humanos"*.

Los mecanismos de cooperación que las partes citan para el desarrollo del convenio son los siguientes: *"a) Diseño, organización y realización de cursos, conferencias, seminarios, diplomados, simposios, congresos, exposiciones, redes temáticas, etc., relacionados con los derechos humanos; b) Intercambio de información académica y de capacitación, que sean de interés especial para las partes; c) Intercambio de experiencias y prestación recíproca de asistencia en actividades académicas relacionadas con los derechos humanos y demás temas relacionados; d) Comunicación y retroalimentación sobre el desarrollo y los resultados de experiencias pedagógicas (cursos, seminarios, etc.); e) Mantener comunicación permanente acerca de congresos, coloquios, reuniones científicas y seminarios que cada una de las partes organice. (...)"*.

Se solicitó a la Personería los antecedentes para la firma y suscripción del convenio; posteriormente, se revisó la documentación allegada por la Personería relacionada con la suscripción del convenio, para verificar que se hubieran atendido los requisitos exigidos para esta modalidad de contratación especial. La documentación allegada inicialmente fue escasa y no se evidenció que estuviera debidamente organizada. Es conveniente aclarar que gran parte de la documentación fue aportada en la respuesta a la observación y allí fue posible determinar la capacidad y naturaleza jurídica del instituto; sin embargo, con relación a los requisitos de idoneidad aportan copia de convenios que no indican su ejecución y por ende no dan cuenta de si se obtuvieron resultados satisfactorios.

### Conclusión

Del análisis y verificación a la documentación aportada, no fue posible evidenciar cómo se cumplió la etapa previa para la celebración del Convenio Marco de Colaboración con el Instituto Berg; tampoco como se evaluó la

<sup>2</sup> Estatutos enviados por la Personería y Página Web del Instituto Berg, con representación en Colombia

<sup>3</sup> Resolución 155 del 11 de mayo de 2009

reconocida idoneidad, que acreditara la capacidad técnica y administrativa del Instituto, por cuanto no existen soportes de dicha evaluación.

Pese a que las omisiones mencionadas corresponden a actividades administrativas, no se evidenciaron hechos que conllevaran al establecimiento de una situación con connotación fiscal.

Del análisis realizado se determinó el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo No. 1 Convenio Marco de Colaboración**

Artículo 209 de la Constitución Política. *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Artículo 355 de la Constitución Política. *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.*

Artículo 96 de la ley 489 de 1998 señala que: *“las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, podrán con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*

*Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes”.*

Decreto 777 de 1992:

ARTICULO 1°. Contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro para impulsar programas y actividades de interés público. *Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.*

(...)

*Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado. (Resaltado fuera de texto)*

Dentro de los objetivos estratégicos establecidos por la Personería de Bogotá, para el periodo 2016-2020, está el de *"promover la cooperación nacional e internacional con el fin de fortalecer y consolidar el liderazgo de la personería de Bogotá D.C., en el ejercicio de las funciones públicas a su cargo y diseñar e implementar una gestión del talento humano destinada a elevar el nivel de formación, competencias, sentido de pertenencia y crecimiento personal de los servidores públicos de la entidad"*.

En cumplimiento de la función misional y de los objetivos estratégicos, se formuló y aprobó en julio de 2016, el Proyecto de Inversión 1202 de 2016, para la *"Promoción y Defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de Género y del Posconflicto"*, con cargo al Cuarto Eje Transversal *"Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia"* Programa *"transparencia, Gestión pública y Servicios a la Ciudadanía"*, financiado con recursos provenientes del Plan de Desarrollo, económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, distribuidos en los componentes de *capacitación, talento humano y, logística*<sup>5</sup>, que contempla la utilización de recursos para la capacitación de los servidores públicos y en temas de logística.

El 13 de diciembre de 2016, La Secretaría General de la Personería de Bogotá<sup>6</sup>, D.C, celebró con la Fundación Berg Oceana Aufklarung, entidad sin ánimo Lucro<sup>7</sup>, el Convenio Marco de Colaboración con el objeto de: *"aunar esfuerzos entre la personería y el Instituto, para propiciar un espacio de colaboración mutua encaminado a adelantar entre las dos instituciones, acciones de apoyo en formación, capacitación sobre la defensa y divulgación de los derechos humanos"*. La cláusula cuarta dispuso que la ejecución del convenio no generaría retribución económica de ninguna especie para las partes, por lo que no implicaría erogación alguna ni se requeriría certificado de disponibilidad presupuestal.

El convenio, se celebró para la realización de actividades académicas en el marco de la promoción, protección y respeto de los derechos humanos, a través del diseño, organización y realización de cursos, seminarios, conferencias, diplomados, simposios, congresos, exposiciones, redes temáticas, etc., relacionados con los derechos humanos y con los demás derechos para su garantía, ejercicio y protección; intercambio de información académica y de capacitación de interés especial para las partes; intercambio

<sup>4</sup> Monografía del Proyecto de Inversión Promoción y Defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto.

<sup>5</sup> *Ibíd*em

<sup>6</sup> Resolución 155 del 11 de mayo de 2009.

<sup>7</sup> Página web del Instituto Berg.

de experiencias y prestación recíproca de asistencia en actividades académicas relativas a los derechos humanos y demás temas relacionados; y mantener comunicación permanente acerca de congresos, coloquios, reuniones científicas y seminarios que cada una de las partes organice.

Por su parte, se señala en las consideraciones del convenio que se celebró con fundamento en el artículo 149 de la Ley 1421 de 1993 y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998<sup>8</sup>.

Así mismo, se indica que: “(...) *BERG INSTITUTE — FUNDACIÓN BERG OCEANA AUFKLÄRUNG*, es una entidad académica Independiente, no gubernamental, de asesoramiento jurídico en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Gobernabilidad y Liderazgo Público Democrático, entre cuyos fines se encuentran los de fomentar una cultura de concienciación, compromiso y responsabilidad con los Derechos Humanos, así como la formación e investigación científica en las distintas áreas de conocimiento incorporando una perspectiva internacional realista e integral de los derechos humanos”.

Como ya se indicó, el convenio fue celebrado con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 que dispone: “Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, podrán con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes” (subrayado fuera de texto).

Lo anterior significa que el convenio debió cumplir los trámites y requisitos del artículo 355 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 777 de 1992<sup>9</sup>, vigente en aquella época.

El artículo 355 de la Constitución Política establece que el “Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

<sup>8</sup> (...) 4. Que el artículo 149 de la Ley 1421 de 1993, consagra que el Distrito puede celebrar contratos, convenios y acuerdos previstos en el derecho público y el derecho privado que resulten necesarios para el cumplimiento de sus funciones. S. Que el Artículo 96 de la Ley 489 de 1998 dispone que las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la Ley.

<sup>9</sup> Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. Derogado por el Decreto 092 de 2017.

Por su parte, el Decreto 777 de 1992 vigente para la fecha de suscripción del convenio, disponía que estos contratos debían constar por escrito y se sujetaban a las formalidades legales para la contratación entre particulares; así mismo, definía la reconocida idoneidad como *"la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato"*<sup>10</sup>, señalando que la entidad pública debía dejar constancia por escrito debidamente motivada de la evaluación de esta calidad de reconocida idoneidad.

Como resultado del análisis y evaluación de las situaciones anteriores, se evidenciaron las siguientes debilidades:

- En la evaluación de la información y documentación suministrada por la Personería para la suscripción del Convenio Marco de Colaboración, no se evidenciaron los antecedentes que dieron origen a éste, como tampoco la justificación de la necesidad, el análisis de los mecanismos más idóneos para satisfacerla, los programas y actividades de interés público que se pretendían impulsar, el beneficio que representaba la celebración del Convenio; así como, los términos y condiciones del proceso surtido para la escogencia del colaborador.

Si bien los convenios a que refiere el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 355 de la Constitución Política, pueden celebrarse directamente conforme los postulados que rigen la contratación entre particulares, no lo es menos que, en desarrollo de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, las entidades públicas cualquiera sea su naturaleza y régimen contractual deben acatar los deberes de planeación y selección objetiva, independientemente que la modalidad de selección aplicable sea la contratación directa.

- No fue posible establecer cómo la Personería verificó la reconocida idoneidad del Instituto ni existe constancia escrita de dicha evaluación, tal y como lo exigía el Decreto 777 de 1992, para suscribir el convenio.

Lo anterior teniendo en cuenta que la CGR solicitó todos los antecedentes de la celebración del convenio y la Personería no remitió los documentos ni información que soportara la debida idoneidad del Instituto; solo se limitó a informar que *"aproximadamente en el mes de julio de 2016, Berg Institute realizó su presentación ante la Personería de Bogotá, oportunidad en la cual dio a conocer su trayectoria académica en el campo de la promoción y protección de los derechos humanos, así como la participación de otras entidades del país en sus programas de capacitación"*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Artículo 1.

<sup>11</sup> Respuesta con radicado 2019EE971869 del 9 de julio de 2019.

Posteriormente, mediante radicado 2019EE972485 del 10 de julio de 2019, dio alcance a la anterior respuesta, indicando que: “*el convenio tuvo su génesis en una presentación realizada por el codirector de la fundación y que se suscribió para aunar esfuerzos para adelantar acciones conjuntas de apoyo*”.

Las debilidades antes mencionadas, generaron un riesgo en la celebración del convenio sin la debida planeación y en especial, lo referente a la evaluación del requisito de la Idoneidad, en contravía de lo exigido en el régimen especial de contratación.

## **Respuesta de la Entidad**

*De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 267 de la Constitución Política se establece que “a vigilancia de la gestión fiscal del Estado 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”. Siendo esta la razón de ser del control fiscal realizado en las auditorías por la Contraloría General de la República, es en ese sentido que se debe orientar la actividad de auditoría, a la obtención de resultados, los cuales entre otros deben incluir la identificación y medición de los efectos e impactos que apunten al cumplimiento de los objetivos de las entidades, a los resultados de los asuntos auditados, al mejoramiento de los indicadores de gestión y a la eficiente ejecución de los recursos públicos.*

*La anterior precisión es necesaria traerla a colación, a fin de resaltar que el Control Fiscal no puede limitarse a una errática revisión numérico legal como se evidencia en esta oportunidad, sino que debe obedecer entre otros criterios, a los de focalización, eficiencia, eficacia y oportunidad, para evitar en alguna medida las dispersiones que aleje al equipo auditor del objetivo inicial y más aún para dar cumplimiento al fin esencial de las auditorías fiscales que en últimas propende por generar elementos de coadyuvancia que los sujetos de control puedan implementar y que sirvan para controlar y optimizar la aplicación y ejecución de los recursos del Estado.*

### **1. DE LAS OBSERVACIONES**

(...)

#### **1.1. Del Convenio Marco de Asociación o Colaboración.**

(...)

*... Se tiene entonces que, la Personería de Bogotá y Berg Institute suscribieron un acuerdo de colaboración que no fue desarrollado y/o ejecutado, como bien se expresa en el informe de auditoría, no obstante, es preciso dejar claro que, dicho convenio tuvo como razón o fundamento de su suscripción las funciones misionales de la Personería de Bogotá<sup>12</sup>, así como la autonomía administrativa que la ley<sup>13</sup> confiere a la Personería y con base en la cual se otorga la potestad para dictar los actos administrativos y celebrar los contratos necesarios para el funcionamiento normal de la entidad.<sup>14</sup>”*

<sup>12</sup> Acuerdo 034 de 1993, artículo 3º.-Funciones. Para el desarrollo de su misión la Personería cumplirá las siguientes funciones: I. Actuar como Agente del Ministerio Público en el Distrito Capital conforme a la Ley. II. Ejercer la veeduría ciudadana en el territorio de su jurisdicción. III. Desarrollar la defensoría de los derechos humanos en la Capital de la República.

<sup>13</sup> Ley 1421 de 1993, artículo 104

<sup>14</sup> Acuerdo 34 de 1993, artículo 1.



(...)

El proyecto de inversión 1202; se encuentra enmarcado en el Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá mejor para Todos", en el eje transversal 7. Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, bajo el programa 42. Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía. Ahora bien, para la respectiva asignación de los recursos, como para dar cumplimiento al principio de planeación institucional en el marco del proyecto de inversión se establecieron tres (3) componentes que corresponden a: Talento humano, logística y **capacitación**.

(...)

A pesar de que, no existe una numeración en el informe, inferimos que en la página número cuatro, reverso de este, se indica por parte del ente de control fiscal, lo siguiente:

Como ya se indicó, el convenio fue celebrado con fundamento en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 que dispone: (...)

De acuerdo, con los anteriores enunciados, el ente fiscalizador parte de un supuesto cierto, toda vez que, el artículo 355 de la Constitución Política es la norma general, a partir de la cual se faculta y se dictan las pautas por las cuales las entidades públicas pueden suscribir tanto convenios de asociación como contratos de apoyo, no obstante, estas dos figuras jurídicas son de naturaleza diferente tanto así que para los convenios de asociación se tiene como normas especiales la Ley 489 de 1998 y para los contratos de apoyo el Decreto 777 de 1992.

Es tan cierta la afirmación que hacemos que los artículos 1 y 2 del Decreto 777 de 1992, se refieren a los "contratos de apoyo", los cuales consisten básicamente en el fomento de una actividad propia desarrollada de manera previa por una entidad sin ánimo de lucro, la cual se encuentra en concordancia con un programa previsto en el plan de desarrollo de la entidad estatal contratante, por lo que se infiere que es debido a ello que no puede configurarse una contraprestación o beneficio directo en favor de la entidad estatal.

Contrario sensu, del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, se deduce que los "convenios de asociación" se caracterizan, no por la búsqueda de fomentar una actividad propia de una entidad sin ánimo de lucro, ya que no existe transferencia de recursos públicos, porque se entiende que no se busca llevar a cabo tal impulso, sino que la entidad estatal busca un socio estratégico.

Ahora bien, aun cuando el inciso segundo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, prevé que los convenios de asociación se deben celebrar de acuerdo con el artículo 355 de la Constitución, la Corte Constitucional en la sentencia en la que se demanda la exequibilidad del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, precisó en qué consiste la referencia a la norma constitucional, destacando que la misma se hizo "**para decir que [los convenios de asociación] no podrán consistir en auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado y se deberán celebrar con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo.** (lo encerrado en corchetes se introduce a la cita para hacer más clara la interpretación de la norma)

De igual manera, y para evitar cualquier manto de duda sobre la legalidad del convenio suscrito, más no ejecutado por la Personería de Bogotá, se reitera lo que en oportunidades anteriores se ha expuesto, en punto a que el Ente de Control verificó previamente a la suscripción del convenio la idoneidad, capacidad jurídica y académica del Berg Institute, entendida esta de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial como "la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de

lucro para realizar el objeto del contrato”, aspecto que se le explico al equipo auditor en la respuesta al requerimiento del 18 de julio de 2019, (...). Así las cosas, no se entiende por qué en el informe de observaciones se insiste en que la Personería no estableció la capacidad de Berg Institute como entidad de formación y capacitación en el ámbito de la defensa y divulgación de los Derechos Humanos, para probar tal afirmación se anexan nueve folios en donde se relacionan los siguientes convenios: Convenio Marco de Cooperación entre el Berg Institute y la Escuela de postgrados de policía Miguel Antonio Lleras Pizarro de noviembre de 2015, Convenio Marco 009 de 2016 suscrito entre el Ministerio de Defensa Nacional, de septiembre de 2016 y el Berg Institute, Convenio Marco de Cooperación entre el Berg Institute y Escuela Superior de Guerra, 4 septiembre 2012, Convenio de Cooperación entre el Berg Institute y la Universidad Católica de 31 de octubre de 2011.

No obstante, que el efecto útil de la idoneidad se predica es al momento de la ejecución de los respectivos convenios para de esta manera evitar las subcontrataciones o tercerización del objeto contractual, la Personería de Bogotá, efectuó la constatación de capacidad académica y técnica del Berg Institute previo a su suscripción, a pesar de que el mismo no se desarrolló.

De esta verificación de los antecedentes y capacidades tanto técnica como jurídica y administrativa se dejó evidencia expresa en el convenio marco suscrito, tal situación se puede constatar en el numeral octavo (8) del referido convenio al indicarse “Que BERG INSTITUTE - FUNDACIÓN BERG OCEANA AUFKLARUNG, es una entidad académica independiente, no gubernamental, de asesoramiento jurídico en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, Gobernabilidad y Liderazgo Público Democrático, entre cuyos fines se encuentran los de fomentar una cultura de concientización, compromiso y responsabilidad con los Derechos Humanos, así como la formación e investigación científica en las distintas áreas de conocimiento incorporando una perspectiva internacional realista e integral de los derechos humanos.”. A su vez en el numeral noveno (9) se explica “Que BERG INSTITUTE - FUNDACIÓN BERG OCEANA AUFKLARUNG, tiene como actividad principal para el cumplimiento de sus fines la creación y desarrollo de programas académicos y asesoramiento institucional tanto público como privado, en programas enfocados a los Derechos Humanos desde una perspectiva internacional renovada y práctica de los desafíos actuales.”

En ese orden de ideas, al afirmarse en el informe que “No se pudo determinar cómo la Personería verificó la reconocida idoneidad del Instituto ni existe constancia escrita de dicha evaluación, tal y como lo exigía el Decreto 777 de 1992; tampoco hay evidencia de la acreditación del Instituto como entidad sin ánimo de lucro, ni de su tiempo de constitución y vigencia, ni su capacidad técnica y administrativa, y menos aún de su capacidad jurídica para suscribir el convenio, esto es (i) si estaba en posibilidad jurídica de realizar las actividades contratadas en el marco de su objeto social y (ii) si quien actuó como representante legal estaba debidamente facultado para celebrar el convenio y sus actos derivados de acuerdo a los estatutos de la persona jurídica extranjera”, se plasma una afirmación que dista de la realidad, toda vez que, en respuesta emitida el 9 de julio del año en curso dirigida al líder del equipo de trabajo, se indicó que la Personería de Bogotá indagó acerca de la experiencia formativa del Instituto Berg y que conforme a la presentación realizada por el instituto y los documentos de invitación a participar en el mismo, se pudo advertir que desde el año 2009, el Instituto Berg había venido capacitando en el ámbito de los derechos humanos a servidores públicos, dentro de los cuales se cuentan funcionarios judiciales de, la Escuela Superior de Guerra de Colombia, la Policía Nacional de Colombia, la Armada Nacional de Colombia, el Ejército Nacional de Colombia, , Como también a docentes y estudiantes de pregrado y posgrado, además de congresistas, integrantes de la fuerza pública, activistas y trabajadores de ONGs, entre otros, para lo cual como ya se indicó en el párrafo anterior son anexados, a fin de dar cuenta de la verificación de idoneidad del mismo.

Otros de los aspectos analizados por la entidad y que dan cuenta del estudio de idoneidad y capacidad académica, es la verificación de quienes integran o participan con el Instituto Berg en el desarrollo de sus programas de capacitación, pudiéndose establecer que el programa de Derechos Humanos en el Terreno se imparte en conjunto con la Academia Europea de Otzenhausen (EAO) de Alemania, y cuenta además con la participación de docentes de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas de Costa Rica, y de la Universidad Alfonso X el Sabio de España, los cuales acreditan los más altos estándares de formación académica y experticia sobre el tema.

Así las cosas, teniendo en cuenta aspectos como la trayectoria y capacidad académica del Instituto Berg, la participación de miembros de otras instituciones del país en sus programas académicos, así como la importancia de las entidades que colaboran o cooperan en el desarrollo de sus capacitaciones, fue por lo que se decidió asistir a los programas de Derechos Humanos en el Terreno organizados por el Instituto Berg, a fin de reforzar las competencias y profundizar los conocimientos de los servidores en materia de Derechos Humanos, tal cual como lo establece y faculta nuestro proyecto de inversión 1202.

Por otro lado y respecto al cuestionamiento que hace el equipo auditor sobre la capacidad jurídica del Instituto Berg, para realizar las actividades en el marco de su objeto social y en cuanto a la facultad conferida a través de la representación legal para suscribir el respetivo convenio así como la capacidad jurídica para actuar como institución de capacitación, se suministra prueba al equipo auditor de los documentos de constitución (carta fundacional), Inscripción en el registro de fundaciones, emitido por el Ministerio de Educación y Cultura de España, certificado acreditativo del acta de febrero de 2016, (...), de acuerdo con el poder CR 2430785 otorgado el 12 de febrero de 2016 ante el notario del Ilustre Colegio de Madrid, documento apostillado el 22 de febrero de 2016, Tarjeta de identificación Fiscal del Berg, certificado número de referencia 20164209716 del Berg Institute. Se anexan 27 folios”.

“De otra parte, en cuanto a la aseveración realizada en punto a que: “En el convenio no se determinó con precisión cuáles eran los aportes de las partes, en qué consistían los aportes, no se exigieron garantías a favor de la Personería ni los demás aspectos que correspondían; como tampoco se dejó constancia de los mecanismos mediante los cuales se concretaría dicho marco de colaboración previo a la realización de alguna actividad específica” ...Lo anterior teniendo en cuenta que los convenios marco se desarrollan a través de convenios o contratos específicos; sin embargo el convenio en cuestión no tuvo dicho desarrollo habida cuenta que no se evidencia la suscripción de acuerdos de voluntades específicos entre la Personería y el Instituto que determinarían con precisión el objeto y alcance de las actividades concretas a desarrollarse, plazo, valor, forma de pago, impuestos aplicables, requisitos para pago, cargo presupuestal, interventoría o supervisión y todos los demás aspectos correspondientes”, es necesario advertir que en el convenio marco celebrado se dejó expresamente establecida la gratuidad de este, por lo que perse no implicaba erogación de gasto presupuestal, como tampoco las constituciones de garantías en favor de la Personería de Bogotá.

**En este mismo sentido, se precisa advertir que la celebración de un convenio marco no necesariamente implica la obligación de dejar establecidos “mecanismos mediante los cuales se concretaría”, en tanto su celebración no exige o conlleva indefectiblemente a su ejecución o desarrollo, como en este caso ocurriera. La naturaleza de los convenios marco es la de establecer los aspectos generales del entendimiento mas no por ello queda sujeta la entidad a la determinación previa de un acuerdo accesorio o resultantes de este o la ejecución ineludible del mismo.**

Ahora bien, las apreciaciones forjadas por el equipo de trabajo y que a continuación se transcriben son absolutamente contradictorias, si en cuenta se tiene que, por una parte, señalan que (...)

Y, es que persiste el equipo de trabajo en calificar o determinar cómo contrato típico, lo que en estricto sentido jurídico es un convenio marco que no se ejecutó, pues en su sentir consideran que: "Aunado a lo anterior, la ejecución del convenio marco de cooperación no correspondió a una verdadera unión de esfuerzos entre las partes con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, sino que implicó una contraprestación directa a favor de la Personería, por lo que se encuentra dentro de las exclusiones del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, como quiera que a cambio del pago de las matrículas que incluían sesiones académicas, diplomas, tiquetes aéreos, transporte terrestre, alimentación y alojamiento, el Instituto prestó sus servicios de capacitación en los programas de derechos humanos a los funcionarios de la Personería. Por esta razón, al corresponder a un típico contrato que generó una contraprestación o beneficio directo para la entidad pública a cambio de unos recursos que transfirió al Instituto, podía celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro y, por tanto, no era aplicable la contratación según el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, sino que se debía celebrarse de acuerdo a las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública acudiendo a la modalidad y procedimientos que en derecho correspondieran.

Una lectura juiciosa al convenio marco nos permite destacar los siguientes aspectos:

- En los considerandos del mencionado convenio marco se precisó que quien lo suscribe por parte de la Personería de Bogotá fue el secretario general quien tenía competencia para suscribir convenios que no tuvieran erogación presupuestal de conformidad con la Resolución 115 de 2009. Así las cosas, era evidente que desde la suscripción del convenio se tenía certeza que aquel no generaría ninguna erogación, al punto que quien lo suscribió no tendría competencia para comprometer recursos de la Personería a través de convenios.

Lo anterior, encuentra sustento en la cláusula cuarta del referido convenio de cooperación en la que se acordó que "la ejecución del convenio no demandará retribución económica de ninguna especie para la Personería y por lo tanto no genera erogación de gasto presupuestal alguno, ni requiere certificado de disponibilidad presupuestal".

- En la cláusula octava se destacó el carácter del referido convenio de cooperación al estipularse que **"las actividades desarrolladas dentro del proyecto se enmarcan en el ámbito académico y en ningún caso generan ningún tipo de relación laboral, civil o administrativa por parte de la Personería para con el Instituto."**
- Que del objeto y de las materias de colaboración se colige que el convenio marco no estableció obligaciones recíprocas precisamente porque estas obligaciones se deben establecer en el desarrollo de este, razón por la cual el objeto consistió en **aunar esfuerzos entre la Personería y el Instituto** para propiciar un **espacio de colaboración** encaminado a adelantar entre las dos instituciones, **acciones de apoyo** en formación, capacitación sobre la defensa y divulgación de los derechos humanos.
- En el convenio no se establecieron obligaciones o compromisos para cada una de las partes, ya que en la cláusula sexta se pactaron los compromisos conjuntos de las partes, con lo que se desvirtúa que el convenio tuviera como propósito el establecimiento de obligaciones recíprocas, la prestación de servicios o el suministro de bienes y pago correspondiente, como si lo establecen los contratos realizados por la ley 80 de 1993.

*Por otra parte, entran en confusión los auditores al decir que "... Si bien el convenio dispuso que no generaría retribución económica de ninguna especie para las partes, y que por lo tanto no se realizarían erogaciones ni se requeriría certificado de disponibilidad presupuestal, lo cierto es que a través de los actos administrativos de comisión de servicios y sin mediar acuerdos de voluntades específicos suscritos previamente por las partes, la Personería terminó realizando apropiaciones presupuestales y ejecutando recursos aproximadamente por valor de \$553.518.794 millones a favor del Instituto, lo cual contradice lo expuesto en el convenio marco referente a su gratuidad. Y, es que, de acuerdo con esta observación, el equipo de trabajo está constituyendo el convenio marco como requisito sustancial para la expedición de los actos administrativos de comisión de servicios, o como un agregado o un elemento sustancial que no establece la ley para el desarrollo de la situación administrativa denominada comisión de servicios.*

*Ahora, en relación con la conclusión de la auditoría en cuanto a que pese a no desarrollarse el convenio marco, "Lo que sí se pudo evidenciar es que el convenio sirvió de fundamento para la expedición de los seis (6) actos administrativos de comisión de servicios en las vigencias 2017 y 2018, ...", y que "En esa medida, se echa de menos la suscripción de los acuerdos o contratos específicos" cabe decir que, precisamente, al no desarrollarse el convenio, los denominados "acuerdos o contratos específicos" no se requerían, lo que no es óbice para que en desarrollo de la autonomía administrativa y presupuestal<sup>15</sup> de que es titular la Personería Distrital pudiera conceder comisiones de servicios a los servidores de la entidad para que asistieran a los programas académicos del Instituto Berg, más si el contenido de estos se relaciona con aspectos del cometido institucional como lo es la promoción de los derechos humanos, y se conoce de la trayectoria, experiencia y capacidad académica del Instituto Berg en esta materia.*

### **Análisis de la respuesta:**

Como bien lo expresa la Personería de Bogotá en el inicio de su respuesta, fundamentada en el artículo 267 de la Constitución, el control fiscal como función pública, vigila la gestión de la administración, de los particulares o entidades que manejan fondos del Estado; vigilancia que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficacia, la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, (...), los cuales entre otros deben incluir la identificación y medición de los efectos e impactos que apunten al cumplimiento de los objetivos de las entidades, a los resultados de los asuntos auditados, al mejoramiento de los indicadores de gestión y a la eficiente ejecución de los recursos públicos.

Sin embargo, la CGR no comparte la expresión en relación a que la evaluación adelantada por el equipo de trabajo se limitó a "*una errática revisión numérico legal*" (Subrayado fuera de texto), por cuanto la actuación especial adelantada se fundamentó en disposiciones normativas que le otorgan competencia para

<sup>15</sup> Acuerdo 034 de 1993, artículo 1: (...). La autonomía administrativa consiste en la potestad del Personero para dictar los actos y celebrar los contratos necesarios para el funcionamiento normal de la Personería. Administrar el patrimonio de la entidad y aplicar el régimen de carrera administrativa con independencia de los demás organismos del Distrito Capital acatando las disposiciones generales sobre cada materia. La autonomía presupuestal comprende las atribuciones del Personero para proyectar, liquidar modificar y ejecutar directamente o por medio de sus delegados del nivel ejecutivo, el Presupuesto de la Personería Distrital, aplicando los principios y procedimientos del estatuto presupuestal y con iguales atribuciones a las que asisten al Alcalde Mayor para la administración del presupuesto de la Administración Central.

comprobar si los procedimientos utilizados en las operaciones financieras, administrativas y económicas y de otra índole de la Personería, se realizaron de acuerdo con las normas que le son aplicables.

Conforme a lo anterior, la evaluación realizada comprendió la verificación de la documentación aportada por la Personería para determinar cómo se desarrolló la etapa previa para la celebración del Convenio Marco de Colaboración con el instituto Berg; así mismo, la evaluación realizada por la Personería sobre la calidad y reconocida idoneidad que acreditara la capacidad técnica y administrativa del instituto.

En la evaluación realizada, desde el punto de vista de la gestión fiscal ejecutada por la Personería de Bogotá, se evidenciaron debilidades en la planeación para la suscripción del convenio de colaboración, dirigido a determinar si existían en el sector otros actores que brindaran servicios similares acorde con lo planteado en el proyecto de inversión y con su actividad misional.

Pese a que las omisiones mencionadas corresponden a actividades administrativas, en la evaluación realizada no se evidenciaron hechos que conllevaran al establecimiento de una situación con connotación fiscal.

Probada la existencia de un Convenio de Colaboración entre las partes y suscrito bajo el régimen especial antes citado, se efectuó el análisis al amparo de las disposiciones que regulan este régimen especial, con el resultado y alcance comunicado en este hallazgo.

2.2. Objetivo - *“Verificar el cumplimiento de requisitos en el proceso de designación y otorgamiento de comisiones de servicios en el exterior, al igual que su procedencia a la luz del manual de funciones, la concertación de los servidores públicos, los planes anuales de capacitaciones de la Personería, el alcance de los convenios celebrados con las organizaciones en el exterior y la normatividad vigente para la época de los hechos, con el fin de determinar si los gastos autorizados y ejecutados eran o no procedentes”.*

Dentro de los objetivos estratégicos de la Personería de Bogotá, para el periodo 2016-2020, se encuentra entre otros, promover la cooperación nacional e internacional con el fin de fortalecer y consolidar el liderazgo de la Personería Distrital de Bogotá, D.C., en el ejercicio de las funciones públicas a su cargo y, diseñar e implementar una gestión del talento humano destinada a elevar el nivel de formación, competencias, sentido de pertenencia y crecimiento personal de los servidores públicos de la entidad.

En cumplimiento de la función misional y de los objetivos estratégicos, formuló y aprobó el Proyecto de Inversión 1202 de 2016, para la "Promoción y Defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de Género y del Posconflicto, el mismo, financiado con recursos provenientes del Plan de Desarrollo, económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, con cargo al Cuarto Eje Transversal "Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia" Programa "transparencia, Gestión pública y Servicios a la Ciudadanía"<sup>16</sup>.

Así las cosas, se entiende que la capacitación debe potenciar las capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales de los funcionarios, como lo señala el artículo 36 de la Ley 909 de 2014, en aras de propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, no solo para su desarrollo profesional, sino con miras al mejoramiento en la prestación de los servicios, en niveles de excelencia.

De acuerdo con lo anterior, siendo el proyecto de inversión 1202 "Promoción y defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto", uno de los ejes misionales de la Entidad, la Personería planteó como estrategia para lograr el fortalecimiento en la formación académica de servidores públicos de la Entidad, reforzar sus competencias y profundizar conocimientos en temas de derechos humanos.

Dentro del proyecto mencionado, se establecieron tres (3) componentes<sup>17</sup> que corresponden a:

- Capacitación: Este componente se implementa a través de acciones de formación que buscan el fortalecimiento de habilidades y profundización de los conocimientos de los servidores públicos de la Entidad en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Estas acciones de formación pueden ser realizadas mediante la capacitación con entidades nacionales o internacionales con experticia en el tema antes señalado.
- Talento humano: Este componente se implementa mediante la formación del talento Humano en Ciencias Jurídicas, Económicas, políticas, sociales, de la Salud Administrativa y afines; auxiliares de apoyo, comunicadores o periodistas entre otros, con el propósito de formar equipos interdisciplinarios de trabajo para la Creación de metodologías y ejecución de las mismas, en promoción de Derechos Humanos.
- Logística: para el cumplimiento de las metas del proyecto es indispensable la adquisición, elaboración y publicación de textos, cartillas, libros, folletos, elementos de audio o multimedia, cuñas radiales o comerciales de televisión para adelantar acciones de sensibilización y difusión de los

<sup>16</sup> Monografía del Proyecto de Inversión Promoción y Defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto.

<sup>17</sup> *ibídem*

derechos humanos; así mismo, insumos de logística para la organización y desarrollo de eventos que se realicen en ejecución del proyecto.

Del mismo modo, garantizar el desplazamiento de servidores públicos para las actividades de capacitación que se realicen y que tengan por objeto fortalecer los conceptos y conocimientos en materia de derechos humanos, atención al usuario y demás relacionados con las funciones de la entidad.

Así las cosas, a partir del año 2017, la Personería adoptó como estrategia en el marco del proyecto de inversión, la participación de funcionarios de la Personería en el programa académico "*Derechos Humanos en el Terreno*", programa dirigido y organizado por Berg Institute.

Para lo anterior, emitió actos administrativos de Comisión de Servicios mediante los cuales comisiona a 44 funcionarios para asistir al programa "*Derechos Humanos en el Terreno*"; dicha designación la realizó la titular de la Personería de Bogotá. La CGR evidenció que los funcionarios comisionados fueron seleccionados de las áreas misionales y con funciones relacionadas con los temas objeto de capacitación en Derechos Humanos, así.

Cuadro No. 1  
Funcionarios Comisionados por Dependencia

DEPENDENCIA	FUNCIONARIOS CAPACITADOS
DEPACHO PERSONERO	3
NIVEL ASESOR	4
PERSONERÍA DELEGADA PARA LA COORDINACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DERECHOS HUMANOS	28
PERSONERÍA DELEGADA PARA LA COORDINACIÓN DE PERSONERÍAS LOCALES	4
PERSONERÍA DELEGADA PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS	1
PERSONERÍA DELEGADA PARA LA COORDINACIÓN DE VEEDURÍAS	4
TOTAL	44

Fuente: Personería Distrital de Bogotá  
Elaboró: Equipo Auditor

Así las cosas, el 6.8% pertenecen a funcionarios del despacho del Personero; 9% al nivel Asesor; 63% Personería Delegada para la Coordinación del Ministerio Público y Derechos Humanos; 9% a la Coordinación de Personerías Locales; 2,3% de la Personería Delegada para Asuntos Disciplinarios y 9% de la Personería Delegada para la Coordinación de Veedurías. Con el fin de realizar la verificación correspondiente, se tomó una muestra de 22 funcionarios de la personería que asistieron a estos cursos.

Analizadas las resoluciones de **Comisión de Servicios**, expedidas por la Personera de Bogotá, los funcionarios que accedieron a las referidas capacitaciones lo hicieron en el marco de la situación administrativa antes



mencionada. Estas comisiones de servicio se autorizaron conforme al Decreto Reglamentario 648 de 2017, "por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado", en donde se establece que la capacitación está dirigida a "... prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral".

Es preciso señalar que hasta la fecha se ha participado en seis (6) programas de capacitación con cargo al componente presupuestal de capacitación del proyecto 1202, y no en nueve como se expresa en los antecedentes del auto ORD-80112-0116 de fecha 31 de mayo de 2019, según el denunciante.

En desarrollo de lo anterior, la Personería de Bogotá, expidió las siguientes resoluciones de comisión de servicios al exterior para 44 funcionarios de la entidad, donde identifica como de vital importancia que "...sus servidores públicos reciban continuamente capacitaciones que les permitan el fortalecimiento de sus habilidades", en cuantía de \$553.518.794.

Cuadro No. 2

COMISIONES SERVICIOS AL EXTERIOR FUNCIONARIOS PERSONERÍA 2017 - 2018					
Resolución	Total Comisiones	Vr Euros X Curso Pagados al Instituto BERG	Vr. Total Euros	Vr. Por Funcionario \$	Vr. Total Curso
373 de 2017	10	3.600	36.000	11.818.800	118.188.000
565 de 2017	2	3.600	7.200	12.675.600	25.351.200
835 de 2017	3	3.700	11.100	13.112.800	39.338.400
212 de 2018	18	3.066	45.990	10.331.347	154.970.205
237 de 2018	10	3.900	39.000	13.086.284	130.862.840
1357 de 2018	6	3.900	23.400	14.134.692	84.808.152
<b>TOTALES</b>	<b>49</b>		<b>162690</b>		<b>553.518.797</b>

Fuente: Personería de Bogotá

Elaboró: Equipo Auditor

Es de anotar que, si bien en las resoluciones se relacionan 44 funcionarios, el total de comisiones asciende a 49 teniendo en cuenta que hay funcionarios que fueron comisionados dos y tres veces.

### Conclusión:

Indebida utilización de la figura de Comisión de Servicios, por cuanto por medio de ella, se realizaron pagos de matrículas al Instituto Berg, que no corresponden a viáticos y gastos de viaje; conforme a lo definido en el Decreto 648 de 2017, como "Derechos del empleado en comisión de servicios";

adicionalmente, los pagos antes mencionados fueron consignados por la Personería en las cuentas de los funcionarios, como si correspondieran a viáticos.

## **Hallazgo No. 2 Comisiones de servicio al Exterior (D)**

Decreto 648 de 2017, Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, *Reglamentario Único del Sector de la Función Pública, referidas a las situaciones administrativas del empleado público.*

*Artículo 2.2.5.5.1. Situaciones administrativas. El empleado público durante su relación legal y reglamentaria se puede encontrar en las siguientes situaciones administrativas:*

(...)

5. *En comisión.*

(...)

*Artículo 2.2.5.5.21. Comisión. El empleado se encuentra en comisión cuando cumple misiones, adelanta estudios, atiende determinadas actividades especiales en sede diferente a la habitual o desempeña otro empleo, previa autorización del jefe del organismo. La comisión puede otorgarse al interior del país o al exterior.*

*Artículo 2.2.5.5.22. Clases de comisión. Las comisiones pueden ser:*

1. *De servicios.*

2. *Para adelantar estudios.*

3. *Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción o de periodo, cuando el nombramiento recaiga en un empleado con derechos de carrera administrativa.*

4. *Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros o de organismos internacionales.*

*Artículo 2.2.5.5.24. Contenido del acto administrativo que confiere la comisión. El acto administrativo que confiere la comisión señalará:*

1. *El objetivo de la misma.*

2. *Si procede el reconocimiento de viáticos, cuando haya lugar al pago de los mismos.*

3. *La duración.*

4. *El organismo o entidad que sufragará los viáticos o gastos de transporte, cuando a ello haya lugar.*

5. *Número del certificado de disponibilidad presupuestal o fuente del gasto. (Este requisito no se exigirá cuando la comisión no demande erogaciones del Tesoro).*

*Artículo 2.2.5.5.25. Comisión de servicio. La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado.*

*Esta comisión hace parte de los deberes de todo empleado; por tanto, no puede rehusarse a su cumplimiento.*

*Artículo 2.2.5.5.27. Derechos del empleado en comisión de servicios. El empleado en comisión de servicios en una sede diferente a la habitual, tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración mensual que corresponde al cargo que desempeña y al pago de viáticos y a gastos de transporte, cuando estos últimos se causen fuera del perímetro urbano. El valor de*

los viáticos se establecerá de conformidad con los lineamientos y topes señalados en el decreto anual expedido por el Gobierno nacional.  
(...)

*Artículo 2.2.5.5.29. Informe de la comisión de servicios. Los servidores públicos, con excepción de los Ministros y Directos de Departamento Administrativo, deberán presentar ante su superior inmediato y dentro de los tres (3) días siguientes a la finalización de la comisión que le haya sido conferida, un informe ejecutivo sobre las actividades desplegadas en desarrollo de la misma.*

Ley 1607 de 2012, modificatorio del Artículo 20 del Estatuto Tributario

*Artículo 86 Ley 1607/12 que modifica el artículo 20 del Estatuto Tributario. "Las sociedades y entidades extranjeras son contribuyentes. Salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno, son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios las sociedades y entidades extranjeras de cualquier naturaleza, únicamente en relación con sus rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional, independientemente de que perciban dichas rentas y ganancias ocasionales directamente o a través de sucursales o establecimientos permanentes ubicados en el país.*

*Para tales efectos, se aplica el régimen consagrado para las sociedades anónimas nacionales, salvo cuando tenga restricciones expresas".*

Dentro de los objetivos estratégicos establecidos por la Personería de Bogotá, para el periodo 2016-2020, está el de "promover la cooperación nacional e internacional con el fin de fortalecer y consolidar el liderazgo de la personería de Bogotá D.C., en el ejercicio de las funciones públicas a su cargo y diseñar e implementar una gestión del talento humano destinada a elevar el nivel de formación, competencias, sentido de pertenencia y crecimiento personal de los servidores públicos de la entidad".

En cumplimiento de la función misional y de los objetivos estratégicos, se formuló y aprobó en julio de 2016, el Proyecto de Inversión 1202 de 2016, para la "Promoción y Defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de Género y del Posconflicto", con cargo al Cuarto Eje Transversal "Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia" Programa "transparencia, Gestión pública y Servicios a la Ciudadanía"<sup>18</sup>, financiado con recursos provenientes del Plan de Desarrollo, económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, distribuidos en los componentes de capacitación, talento humano y logística, que contempla la utilización de recursos para la capacitación de los servidores públicos y en temas de logística.

La Personería expidió seis (6) actos administrativos, por medio de los cuales otorgó 49 comisiones de servicio al exterior a 44 funcionarios, para asistir a los eventos de capacitación programados por el Instituto Berg, relacionados de manera puntual con temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, al identificar como de vital importancia, que "...sus servidores

<sup>18</sup> Monografía del Proyecto de Inversión Promoción y Defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto.

públicos reciban continuamente capacitaciones que les permitan el fortalecimiento de sus habilidades”.

Cuadro No. 3

COMISIONES SERVICIOS AL EXTERIOR FUNCIONARIOS PERSONERÍA 2017 - 2018						
Resolución	Total Comisiones	Actividades Incluidas en el Curso	Vr Euros X Curso Pagados al Instituto BERG	Vr. Total Euros	Vr. Por Funcionario \$	Vr. Total Curso
373 de 2017	10	Alojamiento,	3.600	36.000	11.818.800	118.188.000
565 de 2017	2	manutención,	3.600	7.200	12.675.600	25.351.200
835 de 2017	3	transporte aéreo y terrestre en Europa y las sesiones	3.700	11.100	13.112.800	39.336.400
212 de 2016	18	académicas, entre otros.	3.066	45.990	10.331.347	154.970.205
237 de 2018	10		3.900	39.000	13.086.284	130.862.840
1357 de 2018	6		3.900	23.400	14.134.692	84.808.152
<b>TOTALES</b>	<b>49</b>			<b>162690</b>		<b>553.518.797</b>

Fuente: Personería de Bogotá

Elaboró: Equipo Auditor

En efecto, en dichos actos administrativos expedidos en las vigencias 2017 y 2018, la Personería de Bogotá ordenó pagos al Instituto Berg por \$553.518.794 correspondiente a matrículas del Programa de Derechos Humanos en el Terreno que incluía “alojamiento, manutención, transporte aéreo y terrestre todos los días del programa y las sesiones académicas, entre otros (subrayado fuera de texto)”; sin tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.5.5.24 y 2.2.5.5.27 del Decreto 1083 de 2015 (modificado por el Decreto 648 de 2017), mediante el acto administrativo que confiere la comisión de servicios se pueden reconocer y pagar viáticos y gastos de viaje a favor del funcionario comisionado, si ello procede<sup>19</sup>; en tanto que en los actos administrativos expedidos por la Personería se ordenó y reconoció el pago a favor de un tercero (Instituto Berg) por un concepto diferente (matrículas académicas) a lo que tienen derecho los funcionarios comisionados.

Adicionalmente, se evidencia que los pagos realizados por la Personería al Instituto, se hicieron a través de las cuentas de ahorros de los funcionarios comisionados; por lo cual, no fueron objeto de causación del impuesto de Renta y Complementarios a favor de la DIAN (artículo 86 Ley 1607 de 2012, modificatoria del Estatuto Tributario) y a cargo del Instituto por la prestación de

<sup>19</sup> ARTÍCULO 2.2.5.5.24 Contenido del acto administrativo que confiere la comisión. El acto administrativo que confiere la comisión señalará: 1. El objetivo de la misma. 2. Si procede el reconocimiento de viáticos, cuando haya lugar al pago de los mismos. 3. La duración. 4. El organismo o entidad que sufragará los viáticos o gastos de transporte, cuando a ello haya lugar. 5. Número del certificado de disponibilidad presupuestal o fuente del gasto. Este último requisito no se exigirá cuando la comisión no demande erogaciones del Tesoro.

Artículo 2.2.5.5.27 del Decreto 1083 de 2015. “Derechos del empleado en comisión de servicios. El empleado en comisión de servicios en una sede diferente a la habitual tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración mensual que corresponde al cargo que desempeña y al pago de viáticos y, además, a gastos de transporte, cuando estos últimos se causen fuera del perímetro urbano. El valor de los viáticos se establecerá de conformidad con los lineamientos y topes señalados en el decreto anual expedido por el Gobierno nacional.

Quando la totalidad de los gastos que genere la comisión de servicios sean asumidos por otro organismo o entidad no habrá lugar al pago de viáticos y gastos de transporte. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.

Si los gastos que genera la comisión son asumidos de forma parcial por otro organismo o entidad, únicamente se reconocerá la diferencia”.

servicios de capacitación, ni la entidad efectuó la correspondiente retención en la fuente como si este valor correspondiera al pago de viáticos, pese a que en respuesta No. 2019EE964752 de fecha 21 de junio de 2019 señaló: “es preciso reiterar que las comisiones de servicios concedidas para los cursos de Derechos Humanos en Terreno realizados con el Instituto Berg, la entidad NO reconoció ni pagó viáticos, ya que el valor del programa de capacitación incluía los costos (...)”.

Dicho procedimiento de transferir los valores pagados por matrículas académicas a las cuentas de ahorros de los funcionarios no tiene sustento legal, y genera un riesgo al trasladar a los funcionarios la obligación de efectuar los pagos al Instituto.

La situación descrita evidencia *Indebida utilización de la figura de la comisión de servicios, al reconocer y pagar dentro de los actos administrativos expedidos conceptos que legalmente no corresponden a la figura antes mencionada*. Igualmente, no se evidencia el sustento legal para que se giraran los recursos destinados al pago de matrículas a las cuentas de los funcionarios, por cuanto los mismos no guardan relación directa con viáticos y gastos de viaje, de acuerdo con lo expresado por la entidad<sup>20</sup>.

Lo anterior genera un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de la Entidad**

#### **1.2. DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS**

*“Como segundo componente de la observación única elevada en el informe preliminar de la Contraloría General de la República, tenemos que se expresa lo siguiente:*

*“Otra situación que llama la atención es que al analizar las resoluciones de comisión de servicios expedidas por la Personera de Bogotá, (...)”*

*Es preciso señalar, que en este punto se hace referencia a la situación administrativa de la comisión de servicios, y lo que se cuestiona en el ítem es haber reconocido el valor de la matrícula de los cursos de capacitación adelantados por los funcionarios de la entidad, así como las presuntas consecuencias tributarias de tal proceder, para ello, entonces abordaremos la aptitud legal de esta situación administrativa y la forma de garantizar a los funcionarios el derecho que tienen de obtener capacitación continua en el ejercicio de sus funciones, conforme lo señala el numeral 3 del artículo 33 de la Ley 734 de 2002.*

*Al respecto, sea lo primero precisar que la capacitación de los servidores públicos tiene por propósito la adquisición de los conocimientos y el desarrollo de las habilidades necesarias para la adecuada prestación del servicio público que les ha sido encomendado, en tal sentido señala la Ley 909 de 2004 en su artículo 36:*

<sup>20</sup> Comunicación de la Personería de Bogotá No. 2019EE964752 de fecha 21 de junio de 2019

*La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios*

*En cuanto al tipo de actividades académicas y prácticas que se adecuan al concepto de capacitación, el artículo 4\* del Decreto-ley 1567 de 1998, por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados públicos, entiende que:*

*[es] el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa [negrita fuera de texto].*

*A su vez, el artículo 6 del Decreto-ley 1567 de 1998, señala los principios rectores de la capacitación, entre los cuales se encuentra el de la prelación de los empleados de carrera, en los siguientes términos:*

*ARTÍCULO 60.- Principios Rectores de la Capacitación. Las entidades administrarán la capacitación aplicando estos principios.  
(...)*

*Prelación de los Empleados de Carrera. Para aquellos casos en los cuales la capacitación busque adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo, tendrá prelación los empleados de carrera. Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo (...).*

*Este sucinto resumen normativo, pone de presente que la Personería de Bogotá, además de cumplir con el deber legal de capacitar a sus funcionarios<sup>21</sup>, tiene la obligación de procurar la permanente capacitación de sus servidores, privilegiando a aquellos que se encuentran bajo el régimen de carrera administrativa. En el caso que nos ocupa, y como se ha reiterado a lo largo del informe auditor en las diferentes respuestas y mesas de trabajo, la Personería de Bogotá formuló en junio de 2016, el Proyecto de Inversión 1202 "Promoción y defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género y del posconflicto", cuya ejecución inició en el mes de julio del mismo año, y que se enmarca en el Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Mejor para Todos", más exactamente en el eje transversal séptimo, esto es, "7. Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia". En ejecución de este proyecto, la Personería concedió comisiones de servicio a 51 funcionarios de la entidad, para que adelantaran cursos de formación en materia de derechos humanos en el Instituto Berg, que ofrece la ventaja de permitir un abordaje vivencial de las experiencias comparadas de protección de derechos humanos.*

*Permitásenos insistir en este argumento: Las referidas comisiones de servicio fueron concedidas en desarrollo del deber legal y reglamentario de procurar la continua formación de los servidores públicos de la entidad, privilegiando a aquellos que se encuentran en el régimen de carrera administrativa y de mayor antigüedad. **Estas comisiones, como ya se explicó con suficiencia, no obedecen a un vínculo contractual o convencional con el Instituto Berg,***

<sup>21</sup> Numeral 3 del artículo 33 de la Ley 734 de 2002. Derechos. Además de los contemplados en la Constitución, la ley y los reglamentos, son derechos de todo servidor público: 3. Recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.

como lo pretende hacer ver el equipo auditor, sino que fueron concedidas en el marco de la facultad legal asignada a la suscrita como máxima autoridad administrativa de este ente de control.

Al respecto, conviene anotar que es una práctica por entero legal, y por lo demás de muy extendida aplicación en las entidades públicas, que se comisione a servidores para asistir a conferencias, congresos u otro tipo de eventos formativos no formales, sin que medie un vínculo contractual entre la institución educativa que organiza el evento y la entidad que comisiona a sus servidores. Precisamente, la comisión de servicios es el medio idóneo para regularizar la situación de aquellos servidores que abandonan la sede de la entidad para, entre otras actividades, asistir a "reuniones, conferencias y seminarios". Sobre el particular, indica la doctrina<sup>22</sup>:

Las comisiones pueden ser: (...)

Dichas consideraciones se compadecen con el texto vigente del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 648 de 2017, que define la comisión de servicios en los siguientes términos:  
(...)

En torno a la comisión de servicios para los efectos de capacitación, la Dirección Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá emitió el Concepto 5433 de 2012, en el que indicó lo siguiente:

"En vista de lo expuesto, esta Dirección considera que si la entidad u organismo distrital interesado en participar en eventos tales como reuniones, conferencias y seminarios que interesen a la Administración, tiene incluido dentro de su presupuesto los recursos para atender dichos programas, es viable utilizar tales recursos para sufragar los costos que genera el pago de la inscripción en el evento de capacitación, pero siempre que ésta obedezca o responda a las necesidades de la Administración, esté relacionada con el ramo en el que presta sus servicios el/la comisionado/a, y se ajuste al plan de capacitación institucional correspondiente".

Precisamente, en el caso que nos ocupa la Personería de Bogotá consideró necesario que sus servidores recibieran una capacitación en materia de derechos humanos que comprendiera el conocimiento directo de los escenarios institucionales en que se materializa la protección de estos derechos, razón por la cual se comisionó a algunos de sus servidores.

Ahora bien, podemos entender que a la Contraloría le resulte poco usual la metodología por la que optó la Personería para cumplir con el deber legal de capacitar a sus funcionarios, pero ello, no supone que haya desatendido el ordenamiento jurídico ni menos que se haya incursionado en el terreno de lo penal. Por el contrario, atendiendo al tenor literal de la definición de la comisión de servicios, bien podía comisionarse a los servidores de la Personería para acudir a "seminarios" y "conferencias", conceptos que responden a los cursos impartidos por el Instituto Berg.

Al respecto, permítaseme destacar que, dentro del marco legal, las entidades públicas cuentan con distintas alternativas para el cumplimiento de su misión institucional, siendo la comisión de servicios una figura válida para materializar el deber de capacitación al que se viene haciendo referencia. Por consiguiente, no puede responsabilizarse al nominador de una institución, menos aún sindicársele de haber incurrido en un delito como el estipulado en el artículo 410,

---

<sup>22</sup> EDGAR ENRIQUE MARTÍNEZ CÁRDENAS y JUAN MANUEL RAMÍREZ MORA. Régimen del Servidor Público, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, 2008.

por hacer uso de las situaciones administrativas previstas en la ley para cualquier empleado público.

*En el caso bajo examen, la Personería de Bogotá consideró, válidamente, que estaba facultada para comisionar a sus funcionarios con miras a asegurar su asistencia a actividades de capacitación, propicias para que estos cumplieran el deber de actualizarse previsto en el régimen disciplinario; comisión que no estuvo antecedida de un vínculo contractual, porque la ley no le impone esos requisitos en el ejercicio de la potestad administrativa a su titular.*

*Bajo estas precisas consideraciones, se presenta respuesta al informe de observaciones planteado por el equipo auditor, quedando a disposición de este para aclarar, dilucidar o explicar los aspectos o tópicos que tengan a bien plantear”.*

### **Análisis de la respuesta:**

Respecto a la evaluación realizada a la expedición de la Comisión de Servicios, la CGR no reprocha que la Personería en aras de lograr que sus funcionarios cumplieran el deber de actualizarse en temas relacionados con las funciones desempeñadas, obtuvieran capacitación en materia de derechos humanos y que, en la atención prestada a la población vinculada, se materializara la protección de estos derechos. Del mismo modo, no se reprocha que mediante estos actos administrativos se comisione a los funcionarios para asistir a esas capacitaciones y privilegiando a aquellos que se encuentran en el régimen de carrera administrativa y de mayor antigüedad.

Tampoco se objeta la facultad legal de la cual goza la representante Legal de la Personería para designar y conceder comisiones a sus funcionarios; con el propósito de asistir a estas comisiones y regularizar la situación de los servidores que por la designación realizada deben desplazarse fuera de la sede de la entidad para asistir a “reuniones, conferencias y seminarios”; por cuanto, la característica esencial de la comisión de servicios es que la misma hace parte de los deberes de todo servidor público.

Lo que se observa de lo afirmado por la Personería de Bogotá es que, bajo la figura de la comisión de servicios, se gestionaron recursos a favor de un tercero para la capacitación de los funcionarios, lo que en la práctica se asimila a un acuerdo de voluntades derivado de la aceptación de las ofertas para participar en el programa de “*Derechos Humanos en el Terreno*” y cancelados a través de los actos administrativos expedidos. En ellos se ordenó pagar al Instituto Berg, matrículas por servicios de capacitación brindados por esta institución, los cuales fueron girados a las cuentas de los funcionarios, sin que éstos constituyan viáticos<sup>23</sup>. Como se ha reiterado, mediante la figura de Comisión de Servicios, solamente se reconocen y cancelan **Viáticos y gastos de viaje** (artículo 2.2.5.5.27 Decreto 1083 de 2015. *Derechos del empleado en comisión de servicios*).

<sup>23</sup> Oficio 2019EE964752 de fecha 21 de junio de 2019, emitido por la Personera de Bogotá, D.C.



La Personería de Bogotá dentro de su respuesta, guarda silencio sobre los temas tratados anteriormente; Así como, sobre los efectos tributarios mencionados en la observación.

2.3. Objetivo “*Validar la correcta liquidación y Legalización de viáticos y gastos de viaje de conformidad con las normas aplicables*”.

En las comisiones de servicios concedidas para los cursos de “*Derechos Humano en Terreno*” realizados con el Instituto Berg, la Entidad no reconoció ni pago viáticos, ya que el valor del programa de capacitación incluía los costos de cesiones académicas, material ilustrativo, gastos por alojamiento, manutención, visitas a organismos internacionales y transporte aéreo y terrestres durante la estancia en el respectivo lugar de realización del evento.

Se verificó que la Personería de Bogotá, D.C, al amparo del Acuerdo Marco de Precios CCE-283-1-AMP-2015, suscrito con Colombia Compra Eficiente y los proveedores Expreso Viajes y Turismo Expreso SAS; Agencia de Viajes y Turismo Goldtour; Mayatur SAS; Servicio Aéreo a Territorios Nacionales, Satena; Subatours SAS; Unión Temporal Novatours-Visión Tours 04-2015 y previa solicitud de cotizaciones a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, colocó las Órdenes de Compra Nos. 17793 de 2017 y 25282 de 2018, para la adquisición de los pasajes aéreos al exterior a los proveedores que cotizaron el mayor descuento total ponderado, como se observó en las diferentes ofertas recibidas para las vigencias 2017 y septiembre del 2018.

### **Conclusión**

Para el desplazamiento de los funcionarios comisionados al programa “*Derechos Humanos en el Terreno*”, la personería de Bogotá, no reconoció ni pago viáticos. Dentro de estos desplazamientos, se dieron Gastos de Viaje, representados en pasajes de avión desde Bogotá a Madrid (España) y Viceversa.

Del análisis efectuado, se evidenció que la entidad en cumplimiento de las normas de austeridad en el gasto<sup>24</sup>, adquirió los pasajes aéreos al exterior en clase económica y con las tarifas más favorables por cada viaje y se verificó la aplicación del porcentaje de descuento pactado con los proveedores seleccionados.

---

<sup>24</sup> Decreto 1083 de 2017, Único Reglamentario de la Función Pública, artículo 2.2.5.5.28. **Suministro de pasajes.** A los comisionados al exterior se les podrá suministrar pasajes, aéreos, marítimos o terrestres solo en clase económica. Y Directivas Presidenciales de austeridad del gasto 01 y 09 del 10 de febrero de 2016 y 09 de noviembre de 2018.

