



**AUTO DE CIERRE DE INVESTIGACIÓN SUMARIA POR  
PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL CONTRATO DE  
ARRENDAMIENTO DE LA SEDE Y EN CONTRATOS DE  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUSCRITOS POR EL  
INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR  
ANIMAL -IDPYBA**

**(2019500033309900004E)**

De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 119 del Decreto Ley 1421 de 1993, en concordancia con el artículo 7 del Acuerdo 207 de 2006.

**Bogotá D.C., julio de 2019**



## Tabla de Contenido

1	Antecedentes y actuaciones .....	5
2	Análisis de los hechos frente a las normas vigentes y la probidad.....	6
2.1	Marco legal que rige al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal .....	6
2.2	Presuntas irregularidades en el arrendamiento del inmueble de la sede principal del IDPYBA, ubicada en la Calle 116 No. 70g – 82 Barrio San Nicolás.....	7
2.3	Presunta exigencia de cumplimiento de horario a contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, por parte del IDPYBA .....	17
3	Conclusiones.....	23
4	Recomendaciones .....	25
	Referencias .....	27



## Lista de Tablas

<i>Tabla 1.</i> Datos generales contrato de arrendamiento No. PA-119-2019 .....	7
<i>Tabla 2.</i> Certificados de disponibilidad presupuestal del contrato PA-119-2019 .....	8
<i>Tabla 3.</i> Certificados de registro presupuestal del contrato PA-119-2019 .....	8
<i>Tabla 4.</i> Presupuesto de Gastos e Inversiones 2019 IDPYBA.....	9
<i>Tabla 5.</i> Fichas EBI-D de los proyectos de inversión que ampararon el contrato pa-119-2019 .....	10
<i>Tabla 6.</i> Relación de preguntas realizadas a contratistas del IDPYBA. Mayo de 2019 .....	18



## **Introducción**

El presente documento incorpora el resultado de la investigación sumaria No. 201950033309900004E de acuerdo con los siguientes antecedentes:

En sesión de la Comisión Primera permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá D.C., efectuada el lunes 18 de marzo de 2019, el Honorable Concejal de Bogotá, D.C., Jorge Durán Silva, con ocasión del debate de control político a la gestión del IDPYBA, solicita a los Organismos de Control se investiguen posibles irregularidades relacionadas con: " 1. El arrendamiento de inmuebles por parte de dicha entidad, especialmente el de la sede ubicada en la Calle 116 # 70g - 82 del Barrio San Nicolás en Bogotá D. C. y 2. Los contratos de prestación de servicios (831 contratos por \$15.639 millones) en los que a los contratistas se les está obligando a cumplir "horario laboral" contraviniendo la normatividad y jurisprudencia sobre la materia". Este requerimiento se radicó con el número 20192200023292 del 19 de marzo de 2019.

La Veeduría Distrital ordenó la apertura de la investigación sumaria No. 201950033309900004E de 2019 con el fin de establecer si la conducta de los funcionarios y trabajadores oficiales es contraria a la probidad, discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente, por los hechos que se vienen presentando en el IDPYBA.

El auto recoge la actuación adelantada de forma ordenada y sistemática, el análisis del acopio probatorio y las conclusiones y recomendaciones, que pretenden prevenir la reiteración del comportamiento identificado, conducir a una mejor gestión pública distrital y poner en conocimiento de la entidad investigada las recomendaciones, a fin que se tomen los correctivos necesarios y se fijen unos plazos para su implementación.



## Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos

Radicado:	20192200023292
Expediente:	Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA
Fecha de Radicación:	19 de marzo de 2019

### 1 Antecedentes y actuaciones

El 18 de marzo de 2019, en sesión de la Comisión Primera permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá D.C., el Honorable Concejal de Bogotá, D.C., Jorge Durán Silva, con ocasión del debate de control político a la gestión del IDPYBA, solicita a los Organismos de Control se investiguen posibles irregularidades relacionadas con: " 1. El arrendamiento de inmuebles por parte de dicha entidad, especialmente el de la sede ubicada en la Calle 116 # 70g - 82 del Barrio San Nicolás en Bogotá D. C. y 2. Los contratos de prestación de servicios (831 contratos por \$15.639 millones) en los que a los contratistas se les está obligando a cumplir "horario laboral" contraviniendo la normatividad y jurisprudencia sobre la materia". Este requerimiento se radicó con el número 20192200023292 del 19 de marzo de 2019.

Objeto de la investigación: Determinar si se presentaron irregularidades en el contrato de arrendamiento de la sede ubicada en la Calle 116 # 70g - 82 del Barrio San Nicolás en Bogotá, específicamente al utilizar gastos de proyectos de inversión para pagar funcionamiento, y si a los contratistas de prestación de servicios se les está exigiendo cumplimiento de horario por parte del IDPYBA.

Los hechos denunciados se verificaron adelantando las siguientes actuaciones:

1.1 Se elaboró Auto de apertura de investigación sumaria el 28 de marzo de 2019, en el cual se ordena dar inicio a la investigación y acopiar las pruebas correspondientes.

1.2 Mediante oficio con radicado 20195000030131 del 28 de marzo de 2019, se le comunicó al peticionario sobre la competencia de la Veeduría Distrital para adelantar de manera sumaria investigaciones, con el fin de esclarecer el objeto de las quejas y reclamos y que en este sentido se realizarían las verificaciones a que hubiere lugar, actuaciones respecto de las cuales le estaríamos informando oportunamente.

1.3 Mediante radicado 20195000033251 del 4 de abril de 2019, se le solicitó al subdirector de gestión corporativa información referente a los temas de investigación.

1.4 Mediante oficio con radicado 20195000030131 del 8 de mayo de 2019, la entidad da respuesta enviando la información solicitada.

1.5 Se realiza visita de carácter administrativo el 9 de mayo de 2019, al Subdirector de Gestión Corporativa Edgar Arturo Pintor Peláez, con el fin de obtener respuesta al requerimiento radicado el 12 de abril de 2019 y la revisión de la carpeta contractual del contrato de arrendamiento 019-2019.

1.6 Mediante correo electrónico del 10 de mayo de 2019, Tatiana Sánchez contratista de gestión contractual, remite el Manual de contratación de la entidad, la resolución 021 de 2017 mediante la cual se adopta el manual, la relación de contratos de prestación de servicios de la entidad a abril 30 del 2019, y la relación de correos institucionales de la entidad.

1.7 Los días 23, 28 y 30 de mayo de 2019, se recibieron declaraciones a (21) contratistas de apoyo y prestación de servicios del IDPYBA.

## **2 Análisis de los hechos frente a las normas vigentes y la probidad**

### **2.1 Marco legal que rige al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal**

El artículo 113 del Acuerdo Distrital 645 del 9 de junio de 2016 del Concejo de Bogotá, concedió facultades extraordinarias al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., por el término de seis (6) meses para crear el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal como un establecimiento público adscrito al sector ambiente, con autonomía administrativa, financiera, y presupuestal.

El Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., mediante el Decreto 546 de 2016, crea el Instituto de Protección y Bienestar Animal, como un establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, y presupuestal, adscrito al Sector Ambiente, que tiene por objeto la elaboración, ejecución, implementación, coordinación, vigilancia, evaluación y seguimiento de los planes y proyectos, encaminados a la protección y bienestar de la fauna silvestre y doméstica que habita en el Distrito.

En cuanto a la normatividad objeto de los temas de investigación, se encuentran las siguientes:

En materia de contratación, por ser una entidad estatal se rige para los fines contractuales por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto Reglamentario 1082 de 2015 y demás normas que lo reglamenten, adicionen o modifiquen y respecto a gastos de inversión y funcionamiento que amparan contratos de arrendamiento, se encuentra el Decreto 714 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

En cuanto a la posible exigencia de cumplimiento de horario a contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, está la Ley 6 de febrero 19 de 1945 “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo”.

## 2.2 Presuntas irregularidades en el arrendamiento del inmueble de la sede principal del IDPYBA, ubicada en la Calle 116 No. 70g – 82 Barrio San Nicolás

De conformidad con lo expresado por la Honorable Concejal de Bogotá, D.C., María Victoria Vargas Silva, en la sesión de la Comisión Primera permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Concejo de Bogotá D.C., el 18 de marzo de 2019, y ratificado por el Honorable Concejal de Bogotá, D.C., Jorge Durán Silva, respecto a que el contrato suscrito por el IDPYBA con la firma FAMOC DE PANEL, para el arrendamiento de la sede de la entidad, por valor de \$1.204.080.000, no se causó por el rubro de arrendamiento de gastos de funcionamiento, sino por los recursos de proyectos de inversión; se procedió a verificar en visita administrativa al IDPYBA del 9 de mayo de 2019, la carpeta contractual del contrato de arrendamiento de la sede del 2019, que contenía el contrato PA-119-2019, del cual se extractó la siguiente información:

**Tabla 1.** Datos generales contrato de arrendamiento No. PA-119-2019

Contrato de Arrendamiento	PA-119-2019
Contratista	FAMOC DE PANEL S.A
Objeto	Arrendamiento de un inmueble para el funcionamiento del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal
Valor del Contrato	\$1.204.008.648
Plazo	Doce (12) meses contados a partir de la firma del acta de entrega firmada por las partes, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato.
Acta de inicio	21 de febrero de 2019
Supervisión del Contrato	Subdirector de Gestión Corporativa

*Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital, con base en el Contrato No. PA-119-2019 del IDPYBA.

Igualmente, al revisar los Estudios y Documentos Previos de fecha febrero de 2019, en la DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD, se observó que señalaban, que:

“Mediante el Decreto No. 826 del 27 de diciembre de 2018 se liquidó el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos, y de Gastos e Inversiones del Distrito Capital 2019, estipulando la asignación presupuestal de VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y TRES MIL PESOS MCTE (\$24.769.173.000) para la vigencia 2019. En este sentido se formuló lo correspondiente a gastos de FUNCIONAMIENTO, y a los proyectos de inversión 7519 “GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CULTURA CIUDADANA PARA LA PROTECCION Y EL BIENESTAR ANIMAL”; 7520 “GESTIÓN INTEGRAL DE LA FAUNA DOMÉSTICA Y SILVESTRE DEL D.C.”; 7521 “PROGRAMA INTEGRAL DE ESTERILIZACIÓN CANINA Y FELINA EN EL D.C.” y se realizó la asignación de recursos para suplir la necesidad de contratación de un inmueble donde pudiera funcionar el instituto, a través de la modalidad de contratación directa, para que de este lugar se desarrollen las actividades contenidas dentro de la misionalidad del instituto a través de las diferentes Subdirecciones.” (IDPYBA, 2019)

Así mismo, la carpeta contractual contenía los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP), que amparaban el contrato de arrendamiento PA-119-2019, que se relacionan a continuación:

**Tabla 2.** Certificados de disponibilidad presupuestal del contrato PA-119-2019

CDP	Código Presupuestal	Concepto	Valor	Fuente de financiamiento
253 del 13 de febrero de 2019	3-1-2-02-02-02-0002-003	Servicio de arrendamiento de bienes inmuebles a comisión o por contrata	\$651.963.000.00	01-12 Otros Distrito, por concepto 0-0-0-NA
257 del 14 de febrero de 2019	3-3-1-15-06-39-7519-179	179- Gestión del conocimiento y cultura ciudadana para la protección y el bienestar animal	\$240.000.000.00	01-12 Otros Distrito 02-06-002 Arrendamiento de inmuebles
256 del 14 de febrero de 2019	3-3-1-15-06-39-7520-179	179- Gestión integral de la fauna doméstica y silvestre en el D.C	\$151.000.000.00	01-12 Otros Distrito 02-06-002 Arrendamiento de inmuebles
258 del 14 de febrero de 2019	3-3-1-15-06-39-7521-179	179- Programa integral de esterilización canina y felina en el D.C.	\$161.045.648.00	01-12 Otros Distrito 02-06-002 Arrendamiento de inmuebles

*Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital, con base en los CDP de la carpeta contractual del Contrato No. PA-119-2019 del IDPYBA.

Igualmente, se encontraron los Certificados de Registro Presupuestal (CRP), que se detallan, los cuales eran requisito de legalización del contrato, tal y como lo establece la cláusula VIGÉSIMA PRIMERA de la minuta contractual, así:

**Tabla 3.** Certificados de registro presupuestal del contrato PA-119-2019

CRP	Código Presupuestal	Concepto	Valor	Objeto
138 del 18 de febrero de 2019	3-1-2-02-02-02-0002-003	Servicio de arrendamiento de bienes inmuebles a comisión o por contrata	\$651.963.000.00	FUNC –BS10 ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL
137 del 18 de febrero de 2019	3-3-1-15-06-39-7519-179	179- Gestión del conocimiento y cultura ciudadana para la protección y el bienestar animal	\$240.000.000.00	7519-8-15-BS006 ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO



				DEL INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL
131 del 18 de febrero de 2019	3-3-1-15-06-39- 7520-179	179- Gestión integral de la fauna doméstica y silvestre en el D.C	\$151.000.000.00	7520-1-15-BS001 ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL
136 del 18 de febrero de 2019	3-3-1-15-06-39- 7521-179	179- Programa integral de esterilización canina y felina en el D.C.	\$161.045.648.00	7521-1-15-BS004 ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL

*Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital, con base en los CRP de la carpeta contractual del Contrato No. PA-119-2019 del IDPYBA.

Teniendo en cuenta que tanto los estudios previos, como los CDP y CRP que amparaban el contrato de arrendamiento PA-119-2019, especificaban que los recursos provenían de los proyectos 7519, 7520, 7521 y del rubro 3-1-2-02-02-002-003, se revisó el PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIONES 2019 del IDPYBA, en el cual se comprobó que los proyectos mencionados se financian con recursos del rubro de INVERSIÓN y del rubro de FUNCIONAMIENTO también se apropiaron recursos para este contrato:

**Tabla 4.** Presupuesto de Gastos e Inversiones 2019 IDPYBA

CÓDIGO	CONCEPTO	APORTES DISTRITO
3	GASTOS	24.769.173.000
3-1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	5.711.095.000
3-1-2	Adquisición de bienes y servicio	1.952.000.000
3-1-2-02-02-002-003	Servicio de arrendamiento de bienes inmuebles a comisión o por contrata	6985.963.000
3-3	INVERSIÓN	19.058.078.000
3-3-1	DIRECTA	19.058.078.000
3-3-1-15-06-39-7519-179	Gestión integral de la fauna doméstica y silvestre en el D.C	7.418.078.000

3-3-1-15-06-39-7520-179	Gestión del conocimiento y cultura ciudadana para la protección y el bienestar animal	2.915.000.000
3-3-1-15-06-39-7521-179	Programa integral de esterilización canina y felina en el D.C.	5.800.000000

*Fuente:* publicado en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Adicionalmente, se revisaron las Fichas de Estadísticas Básicas de Inversión Distrital (EBI-D) de los tres (3) proyectos de inversión, verificando si contenían como COMPONENTE DE INVERSIÓN, el arrendamiento de inmuebles, evidenciándose que las fichas de todos los proyectos, señalaban en la descripción del componente, el “arrendamiento”, como se observa:

**Tabla 5.** Fichas EBI-D de los proyectos de inversión que ampararon el contrato pa-119-2019

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	AÑO	VALOR
7519 Gestión del conocimiento y cultura ciudadana para la protección y el bienestar animal	Arrendamiento de inmuebles	2019	240.000.000
7520 Gestión integral de la fauna doméstica y silvestre en el D.C	Arrendamiento	2019	151.000.000
7521 Programa integral de esterilización canina y felina en el D.C.	Arrendamiento de inmuebles	2019	161.000.000

*Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital, con base en las Fichas EBI-D del IDPYBA

En cuanto al rubro de funcionamiento se verificó que el concepto del gasto iba dirigido al “Servicio de arrendamiento de bienes inmuebles a comisión o por contrata”.

También se revisó el Formato del Banco Distrital de Programas y Proyectos – Formulación de Proyectos de Inversión, de los tres (3) proyectos, sin embargo no se encontró que allí se detallara en los costos del proyecto, los recursos para arrendamiento de inmuebles, sino a nivel de las metas de resultado del proyecto.

Por otra parte, mediante requerimiento 20195000033251 del 4 de abril de 2019 realizado al IDPYBA, se le solicitó al subdirector de gestión corporativa información referente a la sustentación jurídica, técnica y presupuestal de la razón por la cual se utilizaron recursos de inversión para sufragar los gastos de arrendamiento de la sede y si la entidad contaba con lineamientos de la Secretaría Distrital de Hacienda para utilizar recursos de inversión en gastos de funcionamiento (remitir copia de los documentos respectivos).

Al respecto la entidad, con radicado 20195000030131 del 8 de mayo de 2019, dio respuesta, señalando lo siguiente:

Pasando al **tema presupuestal** se informa que se suscribió el contrato de arriendo con cargo al presupuesto de Gastos de Funcionamiento y a los proyectos de Inversión en atención a la utilización de los espacios, pues allí no funciona únicamente la sede administrativa, si no también es el espacio donde **operan** las áreas misionales.

Esta distribución se realizó en atención al **principio de programación integral** y a los lineamientos impartidos por la Secretaria Distrital de hacienda.

La ejecución del presupuesto de inversión se da bajo el esquema de conceptos de gasto<sup>1</sup>, por lo que se especifican los conceptos de gasto sobre las actividades propias de cada proyecto de inversión, cada tipo de gasto a su vez se divide en componentes de gasto, la afectación de este compromiso se realizó con cargo al componente **06. Gastos operativos y Concepto de Gasto 002 Arrendamiento de Inmuebles**. La Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, con base en la información suministrada por las entidades durante el proceso de programación presupuestal, realiza el análisis de los gastos de funcionamiento e inversión, emite lineamientos y solicita correcciones en caso de ser necesarias, para el Instituto la distribución del presupuesto fue aprobada de esta manera.

La afectación de este gasto se realizó con base en lo **contenido en el Decreto 714 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital** define en el literal f) del artículo 13 el **Principio de Programación Integral**: "*Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y Normas Legales Vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.*" (Se adjunta concepto de la SDH sobre programación integral)

Por lo anterior se hace especial énfasis en que el Instituto no desconoció la normatividad presupuestal ni cometió peculado por indebida destinación al haber afectado el presupuesto de esta forma, pues sobre el tema existe soporte legal, así:

Los principios presupuestales son conceptos rectores que orientan la política y el ciclo presupuestal, son preceptos generales que sirven de orientación para la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal. <sup>2</sup>

La Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en el siguiente sentido: "(...) los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley Orgánica y determinantes de la Ley Anual de Presupuesto".

Esta metodología de estructuración de los proyectos de inversión, aplicando los Principios de la Planeación y de Programación Integral, adquiere tanta importancia que tanto la Corte Constitucional como tratadistas y expertos en hacienda pública se han pronunciado en diferentes formas para significar su importancia.

La Corte Constitucional al atender una acción pública de inconstitucionalidad, manifiesta lo siguiente al referirse a los principios del sistema presupuestal:

*"A los anteriores principios que informan el régimen a que se encuentra sujeto el sistema presupuestal, han de agregarse el de la **programación integral y el de la planificación, conforme a los cuales en los programas presupuestales se deben incluir, simultáneamente los "gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación"** según lo dispone la ley, de un lado; y, de otro, la exigencia de que exista concordancia entre el plan nacional de desarrollo, el plan nacional de inversiones, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, con lo que disponga, cada año, el Presupuesto General de la Nación (Artículos 17 y 13, Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional), lo que indica, con absoluta claridad que el presupuesto es un instrumento para la realización de la política estatal, en orden a alcanzar las finalidades sociales en el Estado de Derecho."* <sup>3</sup>(Negrillas fuera de texto).

En cuanto al Principio de la Programación Integral la misma Corte se ha pronunciado en diferentes oportunidades; en una de ellas se expone así la preeminencia de este principio:

"Es un principio nuevo consagrado en el artículo 13 de la Ley 38 de 1989, que señala: "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes". Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas." 4 (Negrillas fuera de texto). (Sandoval Moreno, Clara Lucía - Directora IDPYBA, 2019)

Adicionalmente, aportó el concepto solicitado por la entidad a la Directora Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda con radicado 2019ER0001365 del 21 de marzo de 2019, específicamente sobre "la utilización del presupuesto de inversión para amparar el contrato de arrendamiento de la sede del Instituto", el cual señala, entre otros aspectos, los siguientes: (...)

### 1.1 NORMATIVIDAD

(...)

Sin embargo, antes de adentrarnos en la formulación de los proyectos, es importante analizar la etimología y el alcance de algunos términos de la planeación y de la presupuestación.

- **Planeación:** es un proceso que comienza con el establecimiento de objetivos; define estrategias, políticas y planes detallados para lograrlos; es lo que establece una organización para poner en práctica las decisiones, e incluye una revisión del desempeño y retroalimentación para introducir un nuevo ciclo de planeación.

La planeación o planeamiento, en el sentido más universal, implica tener uno o varios objetivos a realizar junto con las acciones requeridas para concluirse exitosamente. Va de lo más simple a lo complejo, dependiendo el medio a aplicarse. La acción de planear en la gestión se refiere a planes y proyectos en sus diferentes, ámbito, niveles y actitudes.

- **Presupuesto:** plan integrado y coordinado que se expresa en términos financieros, para un periodo de tiempo determinado, con el fin de lograr los objetivos propuestos por la administración. Por lo tanto, cuantifica los recursos que requieren la operación normal o el funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y entidades oficiales.<sup>6</sup>

De la terminología que se aplica para definir Presupuesto, se infiere que es un instrumento a través del cual se conjetura sobre lo que puede realizarse en un periodo de tiempo determinado, obedeciendo a un proceso de cálculo preestablecido, sujeto a modificaciones, es decir no tiene un esquema rígido, y cuyo cumplimiento permite el logro de los objetivos de política económica, fiscal y social.

- **Proyecto de Inversión:** unidad operacional que vincula recursos, actividades y productos durante un periodo determinado y con una ubicación definida para resolver problemas o necesidades de la población. Debe formar parte integral de un programa.<sup>7</sup>

(...)

## 1.2. JURISPRUDENCIA

Respecto a la planeación, cuya máxima expresión a nivel del Estado lo constituye el Plan de Desarrollo, y sobre la presupuestación, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:<sup>8</sup>

### *"4. Planes de Desarrollo*

(...)

*La Constitución de 1991 contiene buen número de disposiciones relacionadas con la función de planeación. Así, se encuentran los artículos 151, 342, 339, 300-2-3 y 313, numeral 2.*

*De estas normas, el artículo 339 contempla la existencia de un plan nacional de desarrollo que, como lo ha expresado esta Corte, es la expresión suprema de la función de planeación "La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales." <sup>10</sup>*

*Según esta disposición, el Plan se divide en una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general contiene las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, y señala los propósitos y objetivos nacionales en el largo y mediano plazo. Así mismo, señala que en el mediano plazo dichos objetivos se traducen en las metas y prioridades de la acción estatal que precisan hasta donde se propone llegar el Gobierno. En el Plan de Inversiones se contendrán los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Teniendo en cuenta que mediante el proceso de planeación, se busca proyectar el desarrollo económico del país, el artículo 339 de la Carta relaciona los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el Plan General y, en tal virtud dispone que estos se elaboren en forma concertada entre dichos entes y el gobierno nacional, con el fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.*

(...)

Una vez establecida la relación directa e inequívoca entre plan de desarrollo y el presupuesto, los proyectos de inversión allí contenidos reúnen todos los factores determinantes para que se puedan alcanzar las metas y propósitos.

En este proceso de definición, construcción y valoración de los proyectos de inversión de la Entidad, se aplican fundamentalmente dos (2) de los Principios definidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital - Decreto 714 de 1996, cuya definición es como sigue:

**Planificación.** El Presupuesto Anual del Distrito Capital deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.<sup>12</sup>

**Programación Integral.** Todo programa presupuestal deberá contemplar simultánea mente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y Normas Legales Vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.<sup>13</sup>

Este último principio adquiere una connotación especial en la planeación y programación del presupuesto de inversión de la Entidad, por cuanto su aplicación permite conjugar e interrelacionar diferentes factores y actores, entre ellos: recursos físicos y humanos internos y externos, fuentes de financiación, cronogramas y plazos de ejecución, metas físicas, etc., sin los cuales no sería factible alcanzar los propósitos del respectivo proyecto.

Esta metodología de estructuración de los proyectos de inversión, aplicando los Principios de la Planeación y de Programación Integral, adquiere tanta importancia que tanto la Corte Constitucional como tratadistas y expertos en hacienda pública se han pronunciado en diferentes formas para significar su importancia.

La Corte Constitucional al atender una acción pública de inconstitucionalidad, manifiesta lo siguiente al referirse a los principios del sistema presupuestal:

*"A los anteriores principios que informan el régimen a que se encuentra sujeto el sistema presupuestal, han de agregarse el de la programación integral el de la **planificación, conforme a los cuales en los programas presupuestales se deben incluir, simultáneamente los "gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación"**, según lo dispone la ley, de un lado; y, de otro, la exigencia de que exista concordancia entre el plan nacional de desarrollo, el plan nacional de inversiones, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, con lo que disponga, cada año, el Presupuesto General de la Nación (Artículos 17 y 13, Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional), lo que indica, con absoluta claridad que el presupuesto es un instrumento para la realización de la política estatal, en orden a alcanzar las finalidades sociales en el Estado de Derecho. " 14 (Negrillas fuera de texto).*

En cuanto al Principio de la Programación Integral la misma Corte se ha pronunciado en diferentes oportunidades; en una de ellas se expone así la preeminencia de este principio:

*"Es un principio nuevo consagrado en el artículo 13 de la Ley 38 de 1989, que señala: "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes". **Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas.** Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, estos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas." 15 (Negrillas fuera de texto).*

### 1.3. CONCEPTOS

Por su parte, los expertos en hacienda pública y presupuesto han expuesto sus tesis sobre la programación integral con los siguientes argumentos:

*"Con este principio se plantea una relación de causalidad entre la inversión y el funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Lo anterior significa que los programas de inversión que pretendan realizar las entidades públicas deben contener sus correspondientes gastos de funcionamiento, estrictamente programados y presupuestados.*



*Al programar el gasto público se analizan las necesidades para tomar decisiones de acuerdo con las prioridades." 16*

*"El principio tiene como objetivo tener un presupuesto racional que incluya los programas fundamentales en cada vigencia, e impedir que algunas partidas estén por no haber sido debidamente planeadas, acorde a las necesidades de ese programa; así mismo, va encaminado a lograr que a los proyectos que deban ejecutarse durante varios periodos presupuestales, se les garantice la inclusión de las respectivas partidas presupuestales en cada vigencia, con el ánimo de evitar que se dejen obras inconclusas." 17*

(...)

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación - DNP en respuesta a una consulta del Ministerio de Educación, aclara en los siguientes términos el alcance del principio de la Programación Integral: 19

*"Los alcances de este principio para los proyectos de inversión hacen alusión a **que los gestores deben planear y programar las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros requeridos para la normal realización de las actividades y procesos del proyecto a lo largo de su ciclo de vida, de tal suerte que se promueva la sostenibilidad de sus ejecutorias.***

*De ahí que cuando se aplican diferentes tipos de gasto para cumplir el objetivo de un proyecto, sin absorber parte significativa del valor del mismo, estos se constituyen parte integral de él, por estar encaminados a facilitar la realización de acciones. **Es decir, el principio de la programación integral implica que se cubran los aspectos de personal, físicos y sociales que considerados en perspectiva viabilicen y logren los cometidos del proyecto de inversión respectivo.**" (Negrillas fuera de texto).*

De este texto se puede afirmar que son contundentes las afirmaciones del Departamento Nacional de Planeación - DNP, en clara referencia al alcance del principio de la Programación Integral cuando se estima la incorporación de todos los factores inherentes o conexos dentro de la valoración de las actividades de un proyecto de inversión.

Igualmente, el Ministerio de Hacienda a través de Dirección General de Apoyo Fiscal, hace referencia a la integralidad de los sistemas de planeación y de la presupuestación, citando para ello otro de los tratadistas sobre la materia presupuestal: 20

*"Acerca del Principio de Programación Integral expresa Gómez Ricardo:*

*Este principio busca lograr un presupuesto lógico, que incorpore los programas esenciales en cada vigencia, y evitar que algunas partidas resulten insuficientes por ser proyectadas indebidamente; así mismo, busca lograr el cumplimiento de los objetivos básicos trazados mediante programación y ejecución certera del gasto público.*

*Y más adelante:*

*Así mismo, cuando el proyecto durante una vigencia presupuestal incorpora partidas de diferentes categorías de gastos deben ser incluidas todas ellas, de tal manera que se proceda sin dificultades durante la ejecución." 21 (Negrillas fuera de texto).*

(...)

#### **1.4. CRITERIOS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA INVERSIÓN**

De todo el razonamiento jurídico, legal y jurisprudencial expuesto hasta este punto, sumado a los conceptos de los especialistas en hacienda pública y presupuesto, a continuación, se citan nuevamente algunos aspectos que se consideran fundamentales para la definición de los criterios de formulación de los proyectos de inversión de la entidad.

De las Sentencias:

*"La planeación resulta entonces un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno."*

*"(...) el artículo 339 contempla la existencia de un plan nacional de desarrollo que, como lo ha expresado esta Corte, es la expresión suprema de la función de planeación."*

*"En el Plan de inversiones se contendrán los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución."*

*"(...) la Carta relaciona los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el Plan General y, en tal virtud dispone que estos se elaboren en forma concertada entre dichos entes y el gobierno nacional, con el fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos."*

*"Vinculado al tema de la planeación se encuentra el de presupuesto cuya trascendencia jurídica-económica y política es innegable, como quiera que se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal."*

*"(...) la programación integral y el de la planificación, conforme a los cuales en los programas presupuestales se deben incluir, simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación"*

Del concepto del Gobierno Nacional:

*"Los alcances de este principio para los proyectos de inversión hacen alusión a que los gestores deben planear y programar las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros requeridos para la normal realización de las actividades y procesos del proyecto a lo largo de su ciclo de vida, (...)"*.

*"(...) el principio de la programación integral implica que se cubran los aspectos de personal, físicos y sociales que considerados en perspectiva viabilicen y logren los cometidos del proyecto de inversión respectivo"*

De los anteriores textos se coligen tres (3) aspectos fundamentales que tienen que ver con la planeación y la presupuestación de las entidades públicas:

- La íntima relación entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto, pues en ellos se plasman las necesidades de la comunidad y se prevén los recursos para atenderlas.
- La obligación de programar adecuadamente tanto el Plan de Desarrollo como el Presupuesto, con el objeto de optimización de los recursos, de por sí escasos.
- La demostración irrefutable que la aplicación de la programación integral en su máxima expresión es el mecanismo idóneo y funcional, no solo para la definición y ejecución de un proyecto de inversión, sino para la cuantificación real y práctica de los costos en que se incurre para el logro de su objetivo.



De no ser así, es decir no aplicando dicha metodología, se debería entonces acudir a la extracción y consolidación de información dispersa por diferentes rubros y/o proyectos, no siempre claramente identificada y con la subjetividad de quien realiza el ejercicio, en aras de establecer con certeza y fehacientemente el valor total o final de un proyecto de inversión o de cualquiera de las actividades que lo componen. (Muñoz Rojas, Piedad - Directora Distrital de Presupuesto, 2019)

Igualmente, el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital, adaptado mediante Resolución SDH-000191 del 22 de septiembre de 2017, establece:

1.3.3. Plan Operativo Anual de Inversiones: El Plan Operativo Anual de Inversiones se define como el conjunto de proyectos a ejecutar en cada una de las anualidades que conforman el periodo de gobierno, considerando para cada uno de ellos su costo, la fuente de financiación y la asignación presupuestal anual; clasifica los proyectos de inversión por sectores, entidades y programas. Cada entidad que integra el presupuesto prioriza su gasto en inversión a ejecutar en la vigencia, conforme a las metas fijadas y teniendo como límite el gasto de inversión definido para la vigencia. Este Plan es aprobado por el CONFIS Distrital, quien además, determina los lineamientos para su incorporación en el correspondiente proyecto de presupuesto. En la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, se despliegan las metas fijadas en el Plan de Desarrollo, que a su vez da cuenta de las prioridades definidas en el Programa de Gobierno, los diagnósticos territoriales, el POT y los Planes Maestros, entre otros. (Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, 2017)

### **2.3 Presunta exigencia de cumplimiento de horario a contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, por parte del IDPYBA**

Este ente de control realizó el análisis de los hechos denunciados, los documentos aportados, el resultado de la visita administrativa a la entidad, y las declaraciones de los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la entidad.

En primera instancia, se solicitó el listado de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscritos por la entidad a 15 de abril de 2019, relacionándose (280) contratos, de dicho listado se tomó una muestra aleatoria de aproximadamente el 10% de los contratistas, escogiendo que fueran de distintas áreas y diferentes niveles (profesionales, técnicos y asistenciales), y que vinieran vinculados con la entidad en los últimos años (2017, 2018 y 2019).

Se seleccionaron (25) contratistas, los cuales fueron citados a rendir declaración en las instalaciones de la Veeduría Distrital, los días 23, 28 y 30 de mayo de 2019, de los cuales acogieron la convocatoria (21) de ellos, a quienes se les aplicó un cuestionario. Las preguntas contenidas en el cuestionario, se presentan en la Tabla 1, omitiendo los nombres de los entrevistados debido a la reserva legal que cubre la investigación, así:

**Tabla 6.** Relación de preguntas realizadas a contratistas del IDPYBA. Mayo de 2019

No.	PREGUNTAS
1	¿Actualmente tiene contrato de prestación de servicios suscrito con el IDPYBA?
2	¿En qué área y desde qué fecha ha sido contratista del IDPYBA?
3	¿Doy lectura del objeto de su contrato, por favor manifestar si es el que actualmente viene ejecutando?
4	Describa de manera puntual las actividades que realiza en la entidad?
5	¿Quién es actualmente el supervisor de su contrato?
6	¿Cómo y quiénes imparten las instrucciones y lineamientos en la Entidad, para el desarrollo normal de su objeto contractual? ¿Detalle nombre, cargo y área?
7	¿Para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, se requiere que usted permanezca en la entidad. ¿Cuánto tiempo al día?
8	¿Sus obligaciones contractuales, requieren ser realizadas en un horario específico? ¿En caso afirmativo, detalle el horario?
9	¿A usted le han exigido cumplimiento de horario? ¿En caso afirmativo informe la razón y por instrucciones de quién?
10	¿Conoce si algún contratista le han exigido cumplimiento de horario? ¿En caso afirmativo detalle la situación?
11	¿Tiene conocimiento de algún lineamiento sobre cumplimiento de horario de contratistas por parte de la entidad?
12	¿Para el cumplimiento de su objeto contractual la entidad le facilita un puesto de trabajo y computador de manera permanente?
13	¿Tiene algo más que agregar, corregir o enmendar a lo manifestado en la presente diligencia?

*Fuente:* elaborado por la Veeduría Distrital, con base en las entrevistas realizadas a contratistas del IDPYBA, mayo de 2019

Del grupo seleccionado se entrevistaron contratistas de las siguientes áreas: uno (1) de la Dirección General, cuatro (4) de Comunicaciones, dos (2) de la Oficina Asesora Jurídica, uno (1) de la Oficina Asesora de Planeación, siete (7) de la Subdirección de Gestión Corporativa que incluye las áreas: Contractual, Talento Humano, Financiera y Almacén; tres (3) de la Subdirección Atención a la Fauna y tres (3) de la Subdirección de Cultura Ciudadana y Gestión del Conocimiento; es decir quince (15) contratistas de las áreas de apoyo y (6) de las áreas misionales. Igualmente, del grupo entrevistado, diecinueve (19) tenían contrato vigente con la entidad y dos (2) no lo tenían a las fechas de las entrevistas; así mismo, ocho (8) venían con la entidad mediante contratos suscritos desde el año 2017, siete (7) desde el 2018 y seis (6) desde el 2019.

A partir de los hechos descritos en la queja y analizadas las respuestas dadas al cuestionario aplicado a los veintiún (21) entrevistados, se elaboraron trece (13) preguntas relacionadas con la exigencia de cumplimiento de horario por parte de la entidad, analizándose los siguientes aspectos:

Inicialmente, se incluyeron tres (3) preguntas referidas específicamente al cumplimiento de horario por parte de contratistas, en la primera se preguntó, si la entidad exigía cumplimiento de horario: veinte (20) contratistas afirmaron que no se les había exigido horario, sin embargo, cinco (5) de ellos indicaron:

No, por la naturaleza de mis obligaciones estoy disponible; No, eso quedó claro desde el primer momento, obviamente a veces se pide el favor de atender ciertos temas en un momento determinado, es muy esporádico; No, solicitan más el cubrimiento de un evento en un horario determinado o el cumplimiento de las obligaciones contractuales; No, yo voy diariamente dos horas en otras ocasiones voy más, no tengo un tiempo específico; cuando el convenio estaba en operación el año pasado estaba de 9:00 a.m a 6:00 pm., por la dinámica del proyecto; No, lo normal si es necesario asistir a reuniones. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

Y uno (1) manifestó que sí, mencionando: “Si, varias veces, por whatsapp me han requerido para reuniones, antes el año pasado, si me exigía horario la doctora Gina Rodríguez que también era contratista, pero ahora no, desde febrero de este año no”. Es así, que dicha conducta es desvirtuada en la misma entrevista.

Respecto a si tenía conocimiento de que a algún contratista se le haya exigido cumplimiento de horario, el 100% afirmaron no conocer que se haya exigido cumplimiento de horario por parte de la entidad, sin embargo cuatro (4) entrevistados mencionaron:

No, depende del área donde se labore a los misionales por sus mismas obligaciones se requiere que permanezcan en la entidad, para el manejo permanente de los animales; No conozco que pueda verificar, pero si noto una dinámica fuerte de trabajo del personal de contrato operativo en lo misional que permanecen mucho tiempo en la entidad, especialmente los cargos operativos, pero no he visto que les requieran horario por parte de la entidad; No, no hay un tema de cumplimiento de horario por que el instituto lo exija, sino que la misionalidad de la entidad lo requiere, por ejemplo se tienen unos cronogramas de actividades, para los técnicos, que requieren atender las necesidades de los animales que son rutinarias para velar por su bienestar. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

Y uno de ellos, manifestó:

Al inicio de este año la doctora Vanesa si llegó exigiendo un horario, pero la gente no lo cumplía, ella socializó unos horarios para atención pero los contratistas no lo cumplieron. Ella socializa un cronograma de actividades por cada área y el horario en el que se deben desarrollar esas actividades y de manera general los contratistas que apoyan esas áreas. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

No obstante, un contratista de la misma área aclaró que: " No, no hay un tema de cumplimiento de horario por que el instituto lo exija, sino que la misionalidad de la entidad lo requiere, por ejemplo se tienen unos cronogramas de actividades, para los técnicos, que requieren atender las necesidades de los animales que son rutinarias para velar por su bienestar". (Subrayado fuera de texto)

También se preguntó, si la entidad había dado algún lineamiento sobre cumplimiento de horario por parte de contratistas, frente a lo cual, seis (6) contratistas afirmaron que la entidad a través de sus jefes les informó que no debían cumplir horario, pero sí sus obligaciones contractuales, y quince (15) expresaron no haber tenido ningún lineamiento sobre este tema por parte de la entidad, comentando:

Nunca me dijeron, pero tuve conocimiento posteriormente de que no debía cumplir horario; Cuando ingresé no me aclararon que no debía cumplir horario, pero con el tiempo me di cuenta de que no debía cumplir horario; No, cuando yo ingresé lo único que se manifestó era el cumplimiento de las obligaciones contractuales y que estas podían cumplirse en cualquier momento, pero no me exigieron cumplimiento de horario; Siempre he sabido que no estoy obligada a cumplir un horario, desempeño mis obligaciones de acuerdo a la programación establecida. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

Teniendo en cuenta lo afirmado por algunos contratistas respecto a estar disponibles por sus obligaciones o permanecer en la entidad para el cumplimiento de obligaciones en un horario determinado, se indagó sobre la naturaleza de las obligaciones y el objeto contractual, a fin de establecer si se requería que los contratistas realizaran sus obligaciones permaneciendo en la entidad y en un horario determinado, preguntando si las obligaciones contractuales, requieren ser realizadas en un horario específico y cual era dicho horario, a lo cual ocho (8) respondieron que sí, manifestando:

Sí, todo lo desarrollo en la entidad, mis obligaciones requieren que sean realizadas desde la oficina; Sí, por lo que manejo las entradas y salidas de documentos de manera permanente, yo estoy desde las 7:30 o 8:00 am hasta las 4:30 p.m de lunes a viernes; Sí, yo estoy desde las 7:00 am hasta las 4:30 p.m de lunes a viernes; Depende de las actividades, nosotros manejamos PREDIS que requiere utilizarse desde la entidad, por lo tanto se debe estar todos los días, autónomamente llego desde las 7:00 o 8:00 am y dependiendo del trabajo salgo a diferentes horas, no siempre a la misma hora; Por lo general sí, yo estoy desde las 8:00 o 8:30 am hasta las 4:30 p.m de lunes a viernes; Preferiblemente trato de estar en la entidad debido a que se manejan muchas áreas y debo estar en contacto con ellos, no cumplo un horario específico pero por mis obligaciones se requiere que yo esté atento a los requerimientos, para lo cual nos ponemos de acuerdo con otro profesional; Yo voy todos los días, cuando llegue me dijeron que el horario del instituto es de 8 a 5 pero para cumplir mis obligaciones me parece importante estar todo el día; Sí, el que sea necesario, como trabajo directamente con los animales se requiere que yo esté en contacto con ellos, los cuales permanecen en la Unidad de Cuidado Animal que está ubicada en el Barrio el muelle localidad de Engativá, allí está el área de adopciones, custodia y atención médica; la parte que se realiza directamente con los animales o lo práctico se realiza en esta sede, normalmente estoy de 8:00 a.m a 5:00 p.m, brindando atención médica de lunes a viernes y dos fines de semana al mes, depende del número de personas que estén contratadas para la atención, los animales siempre requieren atención. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

Quienes respondieron afirmativamente, en su mayoría pertenecían a las áreas de Atención a la Fauna, Cultura Ciudadana, Talento Humano, Planeación y Comunicaciones; los trece (13) restantes, afirmaron que no, sin embargo, cinco (5) de ellos manifestaron que para el cumplimiento de algunas obligaciones si se requiere, algunos comentaron ir por voluntad propia así:

No, yo procuro ir todos los días, normalmente llegó a las 9:00 y salgo a las 5:00 p.m de lunes a viernes, pero si necesito salir lo hago, permanezco en la entidad mientras requiero mantener contacto con personas de otras dependencias; No, las obligaciones las puedo desarrollar por fuera, la gran mayoría, trato de ir todos los días. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

En relación con la pregunta, si para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, se requiere que usted permanezca en la entidad y cuánto tiempo al día: ocho (8) mencionaron que sí, debido a que el cumplimiento de sus obligaciones contractuales requiere ser realizadas desde la entidad:

Es variable, si tengo que permanecer en la oficina, normalmente de 8:30 a.m o 9:00 a.m y salgo las 5:00 p.m., porque estudio de noche; Si, por la dinámica de lo que yo manejo; Si, por lo que mis obligaciones se relacionan con los funcionarios de planta y el tiempo en que ellos se encuentran en la entidad; Sí pero previa programación, normalmente voy todos los días de 8:00 a.m a 4:00 p.m; Si, por lo que manejo la APP, requiero estar atento de las publicaciones permanentemente, pero no de manera presencial desde la entidad, por ejemplo cuando publican animales perdidos, tengo que estar revisando permanentemente el aplicativo; Si, por la dinámica de lo que yo manejo porque los animales requieren de nuestra atención, somos su familia, estoy en el horario que ya mencione; Hay una parte que si requiere un horario que es la atención al público que es de 9:00 am a 3:30 de lunes a viernes y sábados, domingos y festivos de 9:00 am a 12: 00 am y las jornadas de adopción que tiene horarios concertados en los cuales debo asistir. De resto no, trabajo mucho por las necesidades de la entidad. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

Y trece (13) mencionaron que hay actividades que requieren realizarse desde la entidad y otras no, sin embargo, tres (3) de ellos, mencionaron:

No, pero la entidad inicia sus labores a las 7:30 am por lo tanto debo estar disponible a atender cualquier requerimiento, por la naturaleza de mis obligaciones debo estar ahí, también hay otra persona de planta y si no puedo estar, esta ella; No, pero desde temprano por mis obligaciones debo estar disponible; No, generalmente llego a las 9:30 a.m. y salgo a las 5:00 p.m. (Contratistas de Prestación de Servicios, 2019)

Por otra parte, se verificó si de alguna manera la entidad brindaba a los contratistas equipos de cómputo y un espacio exclusivo en la entidad para desarrollar su objeto contractual, a fin de que permanezcan en la entidad, para lo cual se preguntó, si para el cumplimiento de su objeto contractual la entidad le facilita un puesto de trabajo y computador de manera permanente, respondiendo: nueve (9) afirmaron tener computador y puesto de trabajo asignado por la entidad, cinco (5) afirmaron tener espacio de trabajo asignado pero llevan su computador, y cuatro (4) tienen espacio de trabajo compartido y llevan su computador y (3) tienen espacio de trabajo y computador compartido.

De otra parte, la Directora del IDPYBA, Clara Lucía Sandoval Moreno, mediante oficio de fecha mayo 8 de 2019, dio respuesta sobre las directrices dadas por la entidad a los supervisores sobre el cumplimiento de horario por parte de contratistas (en caso de tenerlos), manifestando lo siguiente:

La entidad cumple con los lineamientos constitucionales efectuados por la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, Magistrado Ponente Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, respecto al contrato de prestación de servicios preceptuó:

"El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos con figurativos de la relación laboral, razón por la cual no

es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo." Por lo tanto, de conformidad a su naturaleza jurídica los directivos ni los supervisores de los contratos han emitido directriz alguna para el cumplimiento de horario, se realiza revisión sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales, de conformidad con la directiva 015 de 2018 "Lineamientos para la prevención del daño antijurídico en materia de Contrato Realidad." (Sandoval Moreno, Clara Lucía - Directora IDPYBA, 2019)

De acuerdo a lo manifestado por los contratistas, se evidenció que la entidad no requiere o exige a los contratistas cumplimiento de horario, toda vez que el 95% de los declarantes manifestaron que la entidad no lo exigía, así mismo el 100% afirmó no conocer que a otros contratistas se les hubiera exigido horario, sin embargo, a pesar de que un declarante afirmó que si se le exigía horario, aclaró que era para convocarlo a reuniones y que había sido por parte de otro contratista, obligación que se encuentra en la mayoría de contratos.

De otra parte, se observó que si bien la entidad no exige horario a contratistas, aproximadamente el 50% coincidieron en que para cumplir su objeto y obligaciones contractuales si lo requerían, debido a que debían estar disponibles, permanecer en la entidad por el contacto permanente con personal de otras dependencias, por el horario establecido para la atención, o por las actividades que debían realizar con los animales.

Así mismo, se evidenció que la entidad a través de sus directivos informó o aclaró al 29% de los contratistas declarantes, que por la naturaleza de su contrato no estaban obligados a cumplir horario.

Finalmente, también se determinó que al 49% de los contratistas, la entidad les facilita computador y un puesto de trabajo permanente, al 24% la entidad les asigna solo un puesto de trabajo permanente y el 44% llevan su propio computador, y al 33% la entidad le asigna un espacio de trabajo compartido y al 14% se les asigna solamente, un computador para compartir en la oficina.

Es importante tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SL1148-2016, Radicación No. 47590 - Acta 02 del 27 de enero de 2016, M. P. Dr. Jorge Mauricio Burgos Ruiz, afirmó:

(...) la imposición de horarios en el sector público es indicativo de subordinación laboral con arreglo al artículo 1° de la Ley 6ª de 1945, por cuanto se traduce en el ejercicio de un poder por parte de quien lo establece y de esa forma limita la disponibilidad del tiempo de quien presta el servicio en su favor, lo que descarta la libertad y autonomía propias de los contratistas independientes. (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral, 2016)

Y agregó;

Hay contrato de trabajo entre quien presta un servicio en forma personal bajo la continuada dependencia de otro, mediante remuneración, y quien recibe tal servicio. No es, por tanto, contrato de trabajo el que se



celebra para la ejecución de una labor determinada sin consideración a la persona o personas que hayan de ejecutarla y sin que éstas se sujeten a horarios, reglamentos o control especial del patrono. (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral, 2016)

Igualmente, la Sala en sentencia CSJ SL, 11 dic. 1997, rad. 10153, reiterada en la CSJ SL-829-2015 dijo sobre el tema:

*Importa anotar que el Tribunal en la sentencia recurrida asienta que ‘...no (se) puede pregonar subordinación laboral por el solo hecho de tener que cumplir el actor un horario cuando esta situación deviene del objeto mismo del contrato administrativo...’*

*Esta consideración supone la ignorancia del artículo 1º de la Ley 6ª de 1945, por cuanto en él se dispone que no es contrato de trabajo ‘el que se celebra para la ejecución de una labor determinada, sin consideración a la persona o personas que hayan de ejecutarlo y sin que éstas se sujeten a horario, reglamentos o control especial del patrono’. Frente a tan expreso y claro tenor del artículo no puede razonablemente haber duda de que la obligación que tiene quien presta un servicio personal de cumplir con un horario es signo indicativo de subordinación, en la medida en que sujeta su actividad a las instrucciones que, en lo que tiene que ver con la oportunidad en la cual debe cumplir su labor, le impone quien recibe tal servicio, y por lo tanto, constituye claro desarrollo de la facultad de someterlo a reglamentos, además de ser una limitación de la autonomía en lo referente a la libre disposición del tiempo que, de igual modo, es manifestación de subordinación laboral, en cuanto implica ‘control especial del patrono’. Empero la ignorancia de tan explícita disposición legal por el Tribunal constituye un error jurídico (...).’ (Corte Suprema de Justicia, 2015)*

### 3 Conclusiones

**3.1** Respecto a la apropiación y pago de recursos de proyectos de inversión y funcionamiento, para amparar el contrato de arrendamiento de la sede del IDPYBA, se evidenció que:

Al verificar los instrumentos de planeación establecidos para los proyectos de inversión y funcionamiento, así como para la planeación contractual, tales como: las fichas EBI-D de los proyectos, estudios previos del proceso contractual y los documentos presupuestales (POAI, CDP y CRP), se previó la apropiación para el pago de arrendamiento de inmuebles.

Así mismo, se evidenció que el Plan Operativo Anual de Inversiones contenía los proyectos de los cuales surgieron los recursos para el pago de arrendamiento de la sede del IDPYBA, el cual fue aprobado por el CONFIS Distrital, quien determina los lineamientos para su incorporación en el correspondiente proyecto de presupuesto, adicionalmente, dicho plan, despliega las metas fijadas en el Plan de Desarrollo, de acuerdo a lo establecido en el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante Resolución SDH-000191 del 22 de septiembre de 2017.

Igualmente, se observó que previo a la contratación, la entidad solicitó concepto a la SHD, quien señaló los elementos legales y presupuestales para que con recursos de inversión se sufragaran los gastos de arrendamiento.

Así mismo, se considera que los gastos de arrendamiento amparados en proyectos de inversión, están debidamente sustentados en los fundamentos legales y presupuestales señalados por la entidad, tales como el principio de planificación y el de programación integral, que señala: "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación", los cuales se encuentran establecidos en el Decreto 714 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, que según la Corte Constitucional, "(...) son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo". (Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., 1996)

**3.2** También se observó, que si bien existe toda una fundamentación legal para utilizar recursos de proyectos de inversión para el arrendamiento de inmuebles, en el Formato del Banco Distrital de Programas y Proyectos – Formulación de Proyectos de Inversión, de los tres (3) proyectos de inversión: 7519 Gestión integral de la fauna doméstica y silvestre en el D.C., 7520 Gestión del conocimiento y cultura ciudadana para la protección y el bienestar animal, y 7521 Programa integral de esterilización canina y felina en el D.C.; la entidad no incluyó en los costos del proyecto el rubro para el pago de arrendamiento, sino solo los costos a nivel de metas del proyecto.

**3.3** En cuanto a la exigencia de cumplimiento de horario por parte de contratistas, se evidenció que de acuerdo a las declaraciones realizadas, el IDPYBA no ha solicitado cumplimiento de horario a los contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, como aspecto indicativo de subordinación laboral.

**3.4** Sin embargo, se determinó que el 50% de los contratistas declarantes coincidieron en que para cumplir su objeto y obligaciones contractuales si se requería cumplir horario, debido a que debían estar disponibles, permanecer en la entidad por el contacto permanente con personal de otras dependencias, por el horario establecido para la atención, o por las actividades que debían realizar con los animales, aspectos que podría generar elementos fundamentales para configurarse una posible relación de carácter laboral, al presentarse la subordinación; riesgo de carácter administrativo, que puede desencadenar en sanciones disciplinarias para sus colaboradores.

**3.5** Igualmente, se observó que al 29% de los entrevistados, la entidad les aclaró o informó que por la naturaleza de su contrato no estaban obligados a cumplir horario.

**3.6** También se estableció que al 49% de los declarantes la entidad les facilitaba computador y un puesto de trabajo permanente y al 24% la entidad les asigna solo puesto de trabajo permanente más no computador.



## 4 Recomendaciones

### De tipo Administrativo:

- Impartir directrices a los responsables de la formulación de los proyectos, a fin de que se incluyan en los costos del proyecto los componentes de gasto reales en los cuales se van a utilizar los recursos y no solo a nivel de metas generales.
- Dar lineamientos al equipo directivo y a los empleados públicos de la entidad que ejerzan como supervisores de los contratos, para que cumplan con sus obligaciones legales de seguimiento y control al cumplimiento de obligaciones contractuales de manera tal, que no exijan cumplimiento de horario a contratistas.
- Informar a los contratistas de prestación de servicios y apoyo a la gestión, una vez suscriban sus contratos sobre la naturaleza del contrato de prestación de servicios y de apoyo, y el alcance del mismo.
- Realizar una evaluación de los contratos de prestación de servicios que de acuerdo a sus obligaciones contractuales requieran cumplimiento de un horario, generando acciones que permitan mitigar posibles riesgos para la entidad.

En mérito de lo anterior, el Veedor Distrital Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos con base en las facultades legales contenidas en el artículo 7 del Acuerdo 207 de marzo 17 de 2006, en concordancia con el artículo 16 del Acuerdo 24 de 1993,

### RESUELVE:

**PRIMERO:** Cerrar las presentes diligencias.

**SEGUNDO:** Oficiar al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA, para dar a conocer el resultado de la investigación sumaria adelantada.

**TERCERO:** Informar a los peticionarios sobre el resultado de la actuación adelantada de conformidad con su denuncia.

**CUARTO:** Remitir al Jefe de Control Interno de la Entidad para que en el ámbito de su competencia coordine las respuestas que dará a las recomendaciones realizadas por la Veeduría Distrital.

**QUINTO:** Trasladar el expediente al Grupo de Seguimientos para verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas.



Auto de cierre de investigación sumaria No.  
201950033309900004E de 2019.

Bogotá, D.C., 22 de julio de 2019.

**JUAN CARLOS RODRÍGUEZ ARANA**  
Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos

Revisó:	Diana Victoria Bonilla – Profesional Especializado 222 grado 03	
Elaboró:	Claudia Marcela Ávila Bernal – Profesional Especializado 222 grado 03	



## Referencias

- Contratistas de Prestación de Servicios, I. (23, 28 y 30 de Mayo de 2019). Declaraciones. (C. M. Ávila Bernal, Entrevistador)
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral. (27 de Enero de 2016). M.P. Dr. Jorge Mauricio Burgos Ruíz. *Sentencia SL1148-2016*. Bogotá, Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (2015). CSJ SL-829-2015. Bogotá, Colombia.
- IDPYBA. (Febrero de 2019). Estudios Previos. *Contrato PA-119-2019*. Bogotá, Colombia.
- Muñoz Rojas, Piedad - Directora Distrital de Presupuesto. (21 de Marzo de 2019). Concepto. *Secretaría Distrital de Hacienda*. Bogotá, Colombia.
- Sandoval Moreno, Clara Lucía - Directora IDPYBA. (8 de Mayo de 2019). Oficio 20195000030131. Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. (22 de Septiembre de 2017). Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital. Bogotá, Colombia.