

RESPUESTA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS

1. INFORMACIÓN GENERAL:
Nombre solicitante: WILMER SANCHEZ ALVAREZ
Origen solicitud: a) Directa: X b)Proceso auditor: c) Otros
No. Radicación: D-010-2020
Tipo de solicitud: a)Petición: b)Queja: c)Reclamo: d) Denuncia: X
Fecha recibido Oficina Participación Ciudadana:
Fecha Remisión Oficina Participación Ciudadana:
2. INFORMACIÓN SERVIDOR CDC:
Nombre: ERIC REYES
Cargo: Asesor Externo – Abogado
Fecha asignación: 17/02/2020
Fecha respuesta: 03/09/2020
3. INFORMACIÓN SOLICITUD:
3.1. ANTECEDENTES:
Se Recepciona Denuncia Ciudadana de parte del señor Wilmer Sánchez Alvarez, para solicitar que se realice la siguiente investigación:
“contrato de la primera dama del Distrito de Cartagena, lo firma la Directora de Talento Humano Martha Carvajal N° 76 por valor de \$77.000.000 millones de pesos. Firmado el 20 de enero del 2020, duración 11 meses, 7 millones mensuales. Objeto falta de personal en la Alcaldía. La primera dama no puede tener contrato – y sus funciones son ad-honorem- . No se puede ganar un solo peso”.
3.2.ACTUACIONES ADMINSTRATIVAS:
La denuncia fue radicada en la Contraloría Distrital el 16-02-2020, con número interno D-010-2020. Para lo cual, se solicitó información pertinente, mediante las siguientes actuaciones de control:
<ul style="list-style-type: none"> • Control Fiscal Participativo solicita información a la Alcaldía Mayor de Cartagena mediante oficio, PC 127 de fecha 18/02/2020. • Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Jefe de la Oficina Jurídica del Distrito mediante oficio, PC 127 de fecha 18/02/2020. • Control Fiscal Participativo solicita información pertinente al Representante

Legal del Restaurante Delizie Italiane mediante oficio, PC 164 de fecha 27/02/2020.

- Control Fiscal Participativo solicita información pertinente a la Exdirector-miembro de la Junta Directiva de la Fundación Fototeca Histórica de Cartagena Jorge Sandoval Duque, mediante oficio, PC 165 de fecha 27/02/2020.
- En fecha 26/02/2020, la Directora Administrativa de Talento Humano del Distrito de Cartagena MARTA CARVAJAL HERRERA, mediante oficio AMC-OFI-0017749-2020 del 25 de febrero de 2020, remitió los siguientes documentos:
 - ✓ Copia del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión N° 76 de 2020. (3 folios)
 - ✓ Copia de la notificación de supervisión (1 folio)
 - ✓ Copia del decreto de delegación N° 0092 del 16 de enero de 2020, que delega también a la Directora de Talento Humano para suscribir los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (5 folios con respaldo)
 - ✓ Copia de los estudios previos que contiene el estudio del sector y el análisis del riesgo (7 folios)
 - ✓ Copia de la invitación realizada por la Secretaria General Diana Martínez, del 17 de enero de 2020 (1 folio)
 - ✓ Copia de la oferta de servicios presentada por CYNTHIA PEREZ AMADOR el 18 de enero de 2020 (1 folio)
 - ✓ Copia del C.D.P y C.R.P (2 folios)
 - ✓ Copia de la hoja de vida de la señora Cynthia del Carmen Pérez Amador y sus anexos (27)
 - ✓ Copia de informe de Supervisión Institucional del 21 de enero a 20 de febrero de 2020 (25 folios)
 - ✓ Copia de la resolución N° 9551 del 29 de diciembre de 2017. (2 folios con respaldo)

3.3. RESPUESTA – CONCEPTO. SOLUCIÓN JURIDICA:

De conformidad con los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, la ley 42 de 1993, la ley 610 de 2000, Decreto Ley 403 de 2020 y demás normas que rigen el Control Fiscal, La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Coordinación de Control Fiscal Participativo, recepcionó la denuncia D-010 de 2020, la cual tuvo por objeto evaluar presunta violación a las normas de contratación pública, y eventual detrimento patrimonial; específicamente, en el caso particular del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión N° 76 del 20 de enero de 2020, suscrito entre **CYNTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR**, quien además ha sido denominada por el señor Alcalde Mayor en medios de comunicaciones como la primera

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

dama, y el Distrito de Cartagena, por valor de **SETENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$77.000.000)**, pagaderos en mensualidades de **SIETE MILLONES DE PESOS (\$7.000.000)**.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos del Control Fiscal Participativo, prescritos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, compatibles con las de general aceptación y en armonía con la Ley 1755 de 2015; por tanto, requirió acorde con ellas, evaluación de la documentación aportada por la entidad en fiscalización.

Una vez, llevado a cabo todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos y solicitadas toda la información requerida, para dar trámite y repuesta con el respectivo informe, se hizo necesario determinar lo siguiente: el alcance de la denuncia, la verificación y conclusión.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN:

Esta Coordinación procedió a expedir los requerimientos correspondientes a la Alcaldía Mayor de Cartagena, y a la Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Cartagena, sobre los documentos soportes de la denuncia.

Revisada la información suministrada por la Directora Administrativa de Talento Humano del Distrito de Cartagena Dra **MARTA CARVAJAL HERRERA**, mediante oficio AMC-OFI-0017749-2020 del 25 de febrero de 2020, radicado el 26 de febrero de 2020 en la oficina de correspondencia de la Contraloría, y de este se obtiene la siguiente información:

- Se evidencia invitación para contratar por parte de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Cartagena Dra **DIANA BERROCAL MARTÍNEZ** de fecha 17 de Enero de 2020, y la consecuente oferta de servicios presentada por la señora **CYNTHIA PÉREZ AMADOR** el día 18 de enero de 2020
- Se evidencia copia los estudios previos que contiene el estudio del sector y el análisis del riesgo del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión.
- Fue revisado el Decreto 0092 del 16 de enero de 2020 por medio del cual, se delegan funciones en materia contractual, y ordenación del gasto y que faculta, por un lado a la Secretaría General para la planeación del contrato de prestación de servicios suscritos y a la Dirección Administrativa de Talento Humano para la celebración del mismo.
- Se tiene que la Alcaldía Mayor de Cartagena, con ocasión de lo anterior suscribió contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión N° 76 de 2020, con la señora **CYNTHIA PÉREZ AMADOR**, a través de la Directora Administrativa de Talento Humano, de conformidad con el Decreto 0092 de

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

- 2020, que delega funciones en materia contractual y de ordenación del gasto.
- Se tiene que el Distrito de Cartagena a través del responsable del presupuesto de la entidad, expidió el C.D.P N° 3 del 20 de enero de 2020. Así mismo, se expidió el correspondiente C.R.P N° 1 del 21 de enero de 2020, cuyo objeto es la prestación de servicios de apoyo a la gestión de alta confianza en el Despacho del Alcalde Mayor de Cartagena.
 - Se identificó que la misma persona con la que el Distrito de Cartagena, celebró el contrato de prestación de servicios N° 76 de 2020, es la que el Alcalde de Cartagena ha denominado en medios de comunicación como primera dama de la ciudad.
 - Se realizó un análisis de la Resolución N° 9551 del 29 de diciembre de 2017, por la cual se adoptan criterios para fijar honorarios de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, que celebre con personas naturales el Distrito de Cartagena de Indias.
 - Una vez efectuado el análisis de la Resolución N° 9551 del 2017, el contrato N° 76 de 2020, concluimos que el contrato en mención no cumple con los requisitos fijados en el citado Decreto, para ser considerado un contrato de prestación de servicios especializados de alta confianza, y por lo anterior no se encuentra justificado sobrepasar el límite de los honorarios permitidos en el acto administrativo en cita.
 - Se procedió a analizar el contrato de prestación de servicios N° 76 de 2020, y dentro de las obligaciones estipuladas a la contratista, no es posible determinar o vislumbrar que se cumpla de alguna manera el perfil especializado o los requisitos que establece el artículo segundo de la Resolución No 9551 de 2017.
 - Así mismo, dentro del análisis que se realizó del precitado contrato, se tiene que las obligaciones pactadas, no permiten determinar que nos encontremos ante una asesoría especializada catalogada como de alta confianza, o que se trate de asesorías de carácter científico, cívico, social, legal, económico o contractual. Toda vez que la contratista no tiene ningún título profesional en tales áreas del conocimiento, así como especialización, y mucho menos se aporta soportes de experiencia suficiente que acredite alguna de ellas.
 - Después de revisar la Hoja de vida SIGEP, y los demás documentos soportes que acreditan experiencia y formación académica, se encontró que la contratista aporta un certificado del Politécnico Central sede Cartagena, que le otorga el título de Técnico en Análisis y Programación de Sistemas, además de otras certificaciones, que dan cuenta de diplomados y algunos cursos realizados en el Sena y otras instituciones.
 - De lo anterior, es posible inferir, que la contratista no posee un conocimiento profesional especializado, que le permita suscribir un contrato de prestación de servicios especializado catalogado de alta confianza, porque ni sus estudios académicos, ni la experiencia, acreditan tal condición.

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

Para desarrollar las anteriores premisas, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

En desarrollo del estudio realizado, se hace necesario que se proceda de forma inicial aclarar la figura de la primera dama, en atención al alcance específico la denuncia presentada, en la cual se expresa que *"la primera dama no puede tener contrato, y sus funciones son Ad-honorem. No se puede ganar un solo pesos"*.

Como quiera que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, normatividad que regule cargo, funciones, calidades, régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la primera dama, es necesario tener en cuenta algunos conceptos jurídicos que se han emitido respecto a la referida figura.

Ha sido entonces del Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de su Director Jurídico el encargado de hacer claridad y esbozar los considerandos al respecto de las implicaciones que tiene esa figura a nivel nacional, departamental y municipal. Así, explica que el trabajo realizado por la primera dama, se circunscribe a la articulación de la gestoras en los territorios, en razón a la naturaleza de la "Gestora Social" creada en el año 1999, como instrumento para canalizar y potencializar la movilización social, desde una labor de voluntariado.

Posteriormente en el año 2003 se creó la Consejería Presidencial de Programas Especiales con el objetivo de apoyar al gobierno en sus objetivos y se incorpora a la Red de gestores sociales como uno de sus programas.

No obstante, fue la Corte Constitucional en el año 1994, la encargada de aclarar con más vehemencia jurídica, la naturaleza particular de la figura de la primera dama, y en donde se preceptua que esta en sí misma no tiene calidad de servidor público; así tenemos que en sentencia C-089 de 1994, el Alto Tribunal expresó:

*"En segundo lugar, si también se ha determinado que los particulares sólo pueden desempeñar las funciones públicas y administrativas que claramente establezca la ley, resulta extraño, entonces, que una norma disponga que **un particular que no ostenta cargo público -como es el caso de la primera dama de la Nación-**, en ejercicio de una actividad pública e incluso administrativa, pueda hacer todo lo que "estime conveniente.*

La norma acusada facultaría a la Primera Dama -como anteriormente se estableció- para realizar todo aquello que no estuviere prohibido, en vez de ejercer únicamente lo que le está permitido (arts. 60., 121. y 123 C.P.), desconociendo con ello uno de los

"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co



pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, pues resulta claro que la Primera Dama ni reviste tal carácter de servidor público, ni hace parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Por ello, la Corte debe recabar una vez más en la enorme importancia que reviste el hecho de que las atribuciones administrativas, así como las funciones públicas que la ley le otorgue en forma temporal al particular, sean específicas, concretas y determinadas (Arts. 123 y 210), de forma tal que esa persona, al estar investida de la autoridad del Estado, se someta debidamente al denominado "principio de legalidad", ya referido.

De otro lado, en virtud del Concepto C.E. 2191 de 2013 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sobre las limitaciones que puede tener la esposa del Jefe de Estado indicó:

"Teniendo entonces presente que la cónyuge del Presidente de la República cuya denominación tradicionalmente ha sido la de "Primera Dama de la Nación" no ostenta la calidad de servidor público sino la de una particular frente a la administración pública, no sería posible aplicar por extensión las normas de carácter prohibitivo consagradas en la Constitución Política y en la ley 996 de 2005 para los servidores públicos. En materia de prohibiciones, en sana hermenéutica, rige el principio de interpretación y aplicación restrictiva, en particular respecto de sus destinatarios. En esa medida la cónyuge del Presidente de la República es libre de realizar todo aquello que la Constitución y las leyes no le prohíban (artículo 6). Obviamente como todos los particulares debe respetar las normas y reglas que rigen la destinación de los bienes públicos que, le hayan sido dispuestos, por tratarse de la cónyuge del Presidente de la República."

De conformidad con lo anteriormente preceptuado, el Gestor Social no desempeña un cargo público, ni tiene la calidad de servidor público, por ende podrá realizar solamente las atribuciones públicas que la ley específicamente le confiera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 210 de la Carta, es decir actividades que normalmente le corresponden como cónyuge del Presidente de la República, Alcalde o del Gobernador; tales como colaborar en el desempeño de tareas protocolarias, o tener iniciativa en materia de asistencia social, o en labores de beneficencia pública".

De lo anterior, queda claro que la primera dama no es servidor público, ni las actividades que esta realiza, se encuentran reguladas bajo alguna figura jurídica reglada, por lo tanto no le son aplicables las causales de inhabilidades e incompatibilidades, toda vez que estas son de aplicación restrictiva, por ser limitantes al comportamiento humano.

Tal y como lo ha expresado la Corte Constitucional y el Consejo de estado, su actuación obedece más a una noble tradición en Colombia desde largos años que a un

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

cargo publico en cual se tengan obliaciones o prohibiciones específicas.

Claro lo anterior, debemos proceder analizar de forma puntual lo que ha quedado en evidencia en el trámite de verificación y control realizado, como lo es el relativo al contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión suscrito entre la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR** y el Distrito de Cartagena, y para ello tenemos que una vez revisados tanto el contrato como la hoja de vida SIGEP y demás documentos soportes que la acompañan, tales como los estudios previos de la contratación, el C.D.P. y C.R.P., el informe de gestión institucional, el Decreto 0092 del 16 de enero de 2020 y la Resolución 9551 del 29 de diciembre de 2017, se prepondera los siguientes puntos.

La Ley 80 de 1993, es la encargada de regular la modalidad de contratación de prestación de servicios, la cual es posible realizar con personas naturales, cuyo objeto es la realización de actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad, siempre que tales actividades no puedan ejecutarse por los servidores públicos adscritos a la misma.

También, es procedente la suscripción de este tipo de contratos cuando se requieran conocimientos especializados, que no sea posible encontrar en los servidores con los que la entidad cuenta. Así se tiene que la Ley 1150 de 2007, regula la posibilidad de contratar directamente la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, siempre que se cumplan los anteriores presupuestos.

Por su parte el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto No 1082 de 2015, señala que las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, y define que estos servicios corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales”

Igualmente, ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado, la encargada de brindar mayor claridad al respecto de la procedencia de este tipo de contratos. Entre otros aspectos, ha expresado que:

*“Una desagregación del contenido de esta norma habilitante del procedimiento administrativo contractual de la **“contratación directa”** permite visualizar dos claros elementos normativos de carácter imperativo para su procedencia: (i) El primero, nos indica que la norma opera de manera sistemática en relación con los contratos de prestación de servicios, definidos en la ley 80 de 1993 y que requieran las entidades*

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co



*estatales para el cumplimiento de sus cometidos, pero tan solo en dos claros eventos negociales de esta naturaleza: (i.i) En aquellos que tengan por objeto la prestación de servicios profesionales, y (i.ii) en todos aquellos otros casos en que los requerimientos de la entidad estatal tengan por objeto **otras prestaciones de servicios de apoyo a la gestión de la entidad respectiva que deban desarrollarse con personal no profesional***

Es claro entonces, que en el caso particular del contrato objeto de estudio, nos encontramos en el segundo evento. Es decir, un contrato de prestación de servicios de **apoyo a la gestión**, desarrollado por **personal no profesional**, pues como se dijo de forma precedente la contratista solo acredita formación técnica.

En aras de sustentar este análisis, traemos nuevamente a colación la jurisprudencia del Consejo de Estado, que detalladamente ha definido de forma individual los dos eventos negociales de la misma naturaleza de prestación de servicios, esto es, el contrato de prestación de servicios profesionales y el contrato de apoyo a la gestión, en el cual centramos nuestros interés en el presente asunto:

*“se entiende entonces por contratos de **“apoyo a la gestión”** todos aquellos otros contratos de **“prestación de servicios”** que, compartiendo la misma conceptualización anterior, esto es, el desempeño de actividades identificables e intangibles, el legislador permite que sean celebrados por las entidades estatales pero cuya ejecución no requiere, en manera alguna, de acuerdo con las necesidades de la administración (previamente definidas en los procesos de planeación de la Entidad), de la presencia de personas profesionales o con conocimientos especializados, sean estas naturales o jurídicas*

*Se trata entonces de los demás contratos de prestación de servicios, caracterizados por no ser profesionales o especializados, permitidos por el artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, esto es, que involucren cualesquiera otras actividades también identificables e intangibles que evidentemente sean requeridas por la entidad estatal y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc, según el caso, que tienda a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la correspondiente entidad, pero sin que sean necesarios o esenciales los conocimientos profesionales o especializados para su ejecución, los cuales, como se ha advertido, se reservan exclusivamente para el **“contrato de prestación de servicios profesionales”**, y no para éstos de simple **“apoyo a la gestión”**. (Sentencia Consejo de Estado. CE SIII E 41719 de 2013. Mediante la cual se unifica el alcance legal de los objetos de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.)*

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

Además de lo anterior, a modo de conclusión el Consejo de Estado clarifica la noción de este tipo de contrato, como se expresa a continuación:

*"De esta forma el concepto de **"apoyo a la gestión"** entraña un claro apoyo a la actividad de las entidades estatales que debe entenderse de conformidad con la sistemática expuesta a propósito del contrato de prestación de servicios y que de manera restrictiva tiene relación con la administración o el funcionamiento de la entidad estatal correspondiente, conforme a las prédicas y exigencias del artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, tal como claramente lo ha decantado los precedentes de la sección tercera del Consejo de Estado". (Sentencia Consejo de Estado. CE SIII E 41719 de 2013. Mediante la cual se unifica el alcance legal de los objetos de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión)*

De acuerdo a lo anterior, se ratifica la suscripción de un tipo de contrato de prestación de servicios, desarrollado por personal no profesional, y en ese sentido, no puede catalogarse como servicios especializados, de manera que estos no son adquiridos con ocasión del empirismo como método de inductivo al conocimiento, sino que están asociados a una formación específica con ocasión a la profesionalización que como hemos dicho no acredita la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR**, tal y como se evidencia en la documentación remitida por la Dirección de Talento Humano de la Alcaldía Mayor de Cartagena.

En ese orden, es necesario poner de presente que los requisitos, criterios y perfiles para fijar los honorarios de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión que se celebre con personas naturales en el Distrito de Cartagena, y fueron adoptados mediante Resolución N° 9551 del 29 de diciembre de 2017, expedida por el Alcalde Mayor de Cartagena para la época Doctor **SERGIO LONDOÑO ZUREK**.

De cara a lo anterior, observamos que en el artículo segundo del acto en cita, y que se encarga de regular los valores límites para fijar los honorarios en los distintos tipos de contrato, textualmente expresa que:

"Para efectos de la aplicación de la determinación del valor de los honorarios, se tendrán en cuenta los requisitos de idoneidad y experiencia, de que trata la Ley, determinados en los estudios previos de la respectiva contratación, de acuerdo con las necesidades de la administración, conforme en el siguiente cuadro de valores:

CATEGORIA NIVEL	HONORARIOS HASTA	PERFIL -REQUISITOS
----------------------------	-----------------------------	---------------------------

"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co



10	\$7.200.000	Asesores de despacho, servicios especializados de alta confianza , asesorías de carácter científico, cívico, sociales, legales, económicos y contables.
----	-------------	--

Como bien puede observarse, el contrato de prestación de servicios suscrito entre la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR** y el Distrito de Cartagena, es denominado como de apoyo a la gestión de alta confianza; lo anterior equivaldría a decir, en virtud de la excepción a los límites reglada en el acto administrativo transcrito y utilizado como soporte, que el contratista prestará servicios especializados, brindando asesorías de carácter: "***científico, cívico, sociales, legales, económicos y contables***" al Despacho del Alcalde.

De lo anterior, surgen interrogantes como:

- **¿CUÁLES SON LOS TÍTULOS ACADÉMICOS APORTADOS POR LA CONTRATISTA QUE DAN CUENTA DE SUS CONOCIMIENTOS O SERVICIOS ESPECIALIZADOS EN CADA UNA DE LAS ÁREAS INDICADAS?**
- **¿POSEE LA CONTRATISTA ALGÚN TÍTULO ACADÉMICO EN CIENCIA, JURÍDICO/LEGAL, CONTABLE, EN ECONOMÍA, CIENCIAS SOCIALES, O DE TIPO CÍVICO?**
- **¿APORTA LA CONTRATISTA EXPERIENCIA SUFICIENTE QUE LE PERMITA ACREDITAR CONOCIMIENTOS SUFICIENTES QUE LA CALIFIQUEN COMO ESPECIALISTA EN AL MENOS ALGUNA DE TALES ÁREAS?**

La respuesta a todos los cuestionamientos, de cara a lo obrantes en los documentos soportes remitidas por la entidad sujeto de control, es negativa, de manera que no existe prueba que permita corroborar, que la contratista sea profesional especializada, o tenga la suficiente experiencia que le permita soportar la prestación de servicios especializados o asesorías en alguna de las áreas previamente esbozadas.

Frente a lo dicho se evidencia que, el único título que aporta la contratista a su hoja de vida, es el de TECNICO EN PROGRAMACION Y ANALISIS DE SISTEMAS, de acuerdo a certificación y acta expedida por el POLITECNICO CENTRAL.

No obstante, dentro de los soportes que figuran como experiencia laboral, ninguno da

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

cuenta que la contratista haya desempeñado trabajos relacionados con el título obtenido; Por ejemplo, se encuentra:

- Certificación de la Parroquia María Madre de los Pobres de las Naciones, mediante el cual se da cuenta que se desempeñó como secretaria;
- Certificación de la empresa UT DELZIE ITALIANE que da cuenta que se desempeñó en el cargo de auxiliar administrativa en el restaurante;
- Certificación de la Fundación Fototeca Histórica de Cartagena, que da cuenta que se desempeñó como auxiliar de archivos, y posteriormente como Auxiliar administrativa;
- Certificación de DATITO E.U., que da cuenta desempeño como auxiliar administrativa; finalmente, certificación de RUBY TORREJANO A.C.R.S-EU, que certifica desempeño como Gestora de Proyectos.

Si analizamos cada una de las funciones y cargos desempeñados por la contratista, observamos que ha existido una variación y cambio en cada una de las empresas y organizaciones donde se ha desempeñado, es decir, no podemos hablar que de forma inequívoca la contratista ha adquirido una experiencia con relación a un área de conocimiento en específico, como las indicadas en la Resolución 9551 de 2017; pues el único cargo que se repite en tres ocasiones es el de auxiliar administrativo, no obstante, este cargo no comporta relación con un servicio especializado y que consecuentemente el otorgue a la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR** las competencias requeridas para dar aplicación a la excepcionalidad en la fijación de las tablas de honorarios fijadas para la entidad en virtud de la alta confianza, de modo que de acuerdo con lo indicado en el acto administrativo encargado de regular el valor de honorarios para contratistas personas naturales en el Distrito de Cartagena, la configuración de esta transgresión permitida a los límites de remuneración, se encuentran justificadas en criterios objetivo de formación y experiencia verificada del contratista los cuales no son siquiera visibles en el caso que se examina.

Adicionalmente, y después de revisar las certificaciones aportadas con la hoja de vida de la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR**, se pudo constatar, que algunas de las empresas con las que trabajó no emiten una fecha clara respecto del periodo de vinculación, así como también, se observa desempeño laboral en dos empresas durante el mismo periodo de tiempo, esto según los siguientes datos:

- La Parroquia María Madre de los Pobres y las Naciones, certifica tiempo laborado entre los años 2002: 2007-2008
- La Fundación Fototeca Histórica de Cartagena, certifica vinculación desde el año 2002, sin fecha de finalización. La certificación se expide el 21 de septiembre de 2007. Se desconoce el tiempo total de vinculación, y si estuvo laborando desde

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

el año 2002 hasta el año 2007

- La empresa UT DELZIE ITALIANE, certifica vinculación desde el 11 de octubre de 2010. Pero omite certificar el tiempo laborado en totalidad, se desconoce la fecha de finalización del contrato.
- Ruby Torrejano A.C.R.S-EU, certifica vinculación desde el 15 de enero de 2008 hasta el 30 de junio de 2018.

En relación con este punto, se genera para este ente de control fiscal un interrogante a saber: ¿Es posible que la contratista pudiera realizar funciones al mismo tiempo en varias empresas, cuando en una de ellas cumplía con tantas responsabilidades?, Esto en consideración a que durante su vinculación con la empresa Unipersonal, en la que dicho sea de paso cumplía con actividades de responsabilidad específica y que están no guarda relación alguna con su formación técnica con experiencia laboral adquirida precedentemente, también estuvo concomitantemente en la Parroquia María Madre en el año 2008 como secretaria y en el 2010 coincidió con su periodo laboral en la empresa UT DELIZIE ITALIANE en donde fungía como auxiliar administrativo.

Respecto a este mismo punto observamos que de acuerdo a certificación de la empresa unipersonal Ruby Torrejano A.C.R.S-EU, la contratista tenía durante su vinculación más de 8 funciones a cargo; situación que nos hace cuestionar respecto a la calidad de su desempeño y el manejo adecuado de su labor para más de una empresa, durante el mismo periodo de tiempo; y nos indica que resulta muy complejo determinar que, con una dedicación moderada en tiempo diario y teniendo responsabilidades asistenciales concomitantes, fuese posible predicar que de esta experiencia se pudiesen adquirir formación especializada, pues como se viene diciendo la misma solo es aplicable a las personas naturales con formación profesional la cual la contratista no tiene.

Ahora bien, si revisamos de forma detallada las obligaciones patadas en el contrato N° 76 del 2020, encontramos entre otras, las siguientes:

- *Acompañamiento al Alcalde Mayor de Cartagena en las actividades realizadas con las comunidades de los distintos sectores de la ciudad.*
- *Brindar apoyo en la coordinación y transmisión de las instrucciones que imparta el Alcalde Mayor de Cartagena.*
- *Apoyo en la organización del ingreso y salida de documentos y correspondencia del despacho del Alcalde*
- *Apoyo en la elaboración de lineamientos de los proyectos de carácter social y de inclusión a las comunidades.*

Como se evidencia, cada una de las obligaciones específicas, tal y como reza en la

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

cláusula segunda, están relacionadas con un contrato de apoyo a la gestión, como bien se le denominó al instrumento; empero no se vislumbra en ella actuación o actividad que den cuenta de la ejecución o aplicación de algún conocimiento específico y mucho menos especializado que permita encuadrarlo en la excepcionalidad de la alta confianza, de modo que el alcance de cada uno de ellas es meramente asistencial.

Frente a lo expuesto debemos concluir que las actividades realizadas por la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR**, en ejecución del contrato suscrito, son propias de un contrato de apoyo a la gestión con connotaciones asistenciales mas no especializadas por lo que la asignación de honorarios máxima a la luz de lo dispuesto en la Resolución que fija lo limites no podían exceder la suma **DOS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (2.200.000)**; situación que cobra mas fuerza si tomamos en cuenta el informe institucional de fecha 21 de enero a 20 de febrero de 2020, que fue remitido como prueba por la Dirección Administrativa de Talento Humano en donde no se resalta actividad alguna que se encuentre enmarcada como en asesorías de carácter: "**científico, cívico, sociales, legales, económicos y contables**" al Despacho del Alcalde, por lo que es claro que no está prestando servicios especializados de alta confianza o asesorías, que permitan la aplicación de la excepcionalidad contenida en la Resolución No 9551 del 29 de diciembre de 2017.

Por su parte, analizados los estudios previos aportados, del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, se logró identificar lo siguiente:

"El Distrito de Cartagena le asiste la obligación de liderar y coordinar con distintas instituciones del nivel distrital, departamental y nacional de carácter público y privado, los temas relacionados con sus proyectos y programas, además de aquellas propias de su funcionamiento, todo ello en cumplimiento de las funciones establecidas.

*Por lo tanto, prevista la necesidad de desarrollar las acciones conducentes al cumplimiento de las normas legales y los objetivos programáticos propuestos, de acuerdo a la estructura organizacional de la Alcaldía, **se requiere la contratación de un equipo interdisciplinario compuesto por profesionales, técnicos y personal de apoyo a la gestión.***

Así las cosas, es necesario disponer de la prestación de servicios de apoyo a la gestión de alta confianza de un persona que brinde apoyo y acompañamiento a la gestión del despacho del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias".

Visto lo transcrito, es claro que en los precitados estudios previos, no se determinaron los requisitos, y criterios necesarios, para la prestación de servicios especializados que

"CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO"

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

puedan ser catalogados como de alta confianza. Se limitan a manifestar la necesidad de contratar un equipo interdisciplinario de profesionales, técnicos y personal de apoyo a la gestión, pero no se sustenta con mediana suficiencia, la necesidad que el equipo a contratar sea personal con **conocimientos especializados**, y que puedan ser considerados como de alta confianza.

Al tenor literal del artículo segundo de la Resolución No 9551 de 2017, surge una pregunta objeto de análisis ¿Qué entiende la administración como alta confianza? ¿No se refiere acaso al artículo precitado en su tabla de valor para fijar los honorarios, a **“estudios especializados considerados de alta confianza?”**

Si bien, la entidad sustenta el valor del contrato pactado de conformidad con la Resolución No 9551 de 2017, no encontramos que se fundamenten los criterios que el acto administrativo determina en su cuadro de valor para fijar los honorarios del contrato, y en tal virtud creemos que están transgrediendo su propia reglamentación interna, además de principio de transparencia y economía.

En este sentido, tenemos que la entidad manifiesta, que el valor determinado tuvo en cuenta *“las actividades a ejecutar, la responsabilidad, el tiempo de dedicación y la calidad que se exige en cuanto a estudios y experiencia”*, No obstante, omite realizar mención alguna, respecto de las calidades requeridas para el caso particular de ese contrato, así como tampoco realiza una relación proporcional respecto a los estudios y experiencia requeridos para efectuar la contratación y la fijación de los honorarios pactados.

En resumen, podemos expresar que si bien el Distrito de Cartagena tiene la posibilidad de celebrar este tipo de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, amparados bajo lo regulado en la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, de conformidad a la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, estos no requieren conocimientos profesionales o especializados, **los cuales se reservan exclusivamente para los contratos de prestación de servicios profesionales.**

Con base en todo lo decantado, claramente podemos afirmar, que de conformidad con la regulación de las normas que rigen la contratación pública y la jurisprudencia del Consejo de Estado, no es posible considerar la existencia jurídicamente viable de un contrato de apoyo a la gestión que tenga connotaciones de prestación de servicios especializados, en la medida que los mismos están reservados solo para los profesionales. En consecuencia, podríamos estar frente a una equivocada práctica por parte del sujeto de control que atenta contra las disposiciones que rigen la relación contractual utilizada y las normas y principios que rigen la actuación de los funcionarios públicos y que atentan contra la gestión fiscal de la entidad.

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

De acuerdo con lo anterior, consideramos que podríamos estar frente a una transgresión de las normas que rigen la contratación pública y a la reglamentación interna de la entidad, y por tanto frente a un daño al patrimonio del Distrito de Cartagena, por cuanto el contrato suscrito excede de forma injustificada el tope que debería tener, de conformidad al cuadro de valores, criterios objetivos, perfiles y requisitos fijados en la Resolución No 9551 de 2017, y en tal virtud toda remuneración a la contratista que exceda el tope permitido, es decir **DOS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$2.200.000)** para el nivel técnico, constituiría eventualmente lesión a patrimonio público.

Para esta Coordinación de Control Fiscal Participativo resulta posible la existencia de material probatorio, que podría demostrar la transgresión a las normas de contratación y un detrimento patrimonial con la celebración del contrato N° 76 de 2020, el cual si bien esta en ejecución, podría llegar a ejecutarse en su totalidad por lo que configuraría un eventual desmedro a las arcas del Distrito de Cartagena respecto a lo pagado en exceso a la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR**, que para la fecha del presente informe se consolidaría así:

Período de Ejecución Contractual	Honorarios contractuales del período	Honorarios Limites Resolución No 9551 de 2017	Pago en Exceso Por Período
Del 21-01-220 al 20-02-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-02-220 al 20-03-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-03-220 al 20-04-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-04-220 al 20-05-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-05-220 al 20-06-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-06-220 al 20-07-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-07-220 al 20-08-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
TOTAL POSIBLE DETRIMENTO A LA FECHA			\$33.600.000.00

Lo anterior sin perjuicio que el monto del posible detrimento que pueda generarse sea superior, en la medida que el contrato aún se encuentra en ejecución, pues su fecha

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

de vencimiento según lo obrante en el expediente de denuncia es el 20 de Diciembre de 2020.

En igual sentido, se debe dejar de presente que los contratos de alta confianza, si bien tienen relación con la administración o el funcionamiento de la entidad, su utilización se debe hacer de forma restrictiva y basados en criterios eminentemente objetivos de formación profesional y experiencia acreditado con ocasión del desarrollo de profesiones liberales, so pena de ser asociados con gestiones antieconómica e ineficaces que no son compatibles con el cumplimiento de los fines del Estado.

3.4 CONCLUSIONES

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de acuerdo al análisis adelantado por esta Coordinación, se concluye de la siguiente manera:

1. Se tiene que la Alcaldía Mayor de Cartagena, suscribió contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión N° 76 de 2020, con **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR**, a través de la Directora Administrativa de Talento Humano, de conformidad con la Delegación efectuada por el Alcalde Mayor en el Decreto 0092 de 2020.
2. Se tiene que la Alcaldía Mayor de Cartagena a través del responsable del presupuesto de la entidad, expidió el C.D.P N° 3 del 20 de enero de 2020. Así mismo, se expidió el correspondiente C.R.P N° 1 del 21 de enero de 2020, cuyo objeto es la prestación de servicios de apoyo a la gestión de alta confianza en el despacho del Alcalde Mayor de Cartagena.
3. Se identificó que la misma persona con la que el Distrito de Cartagena, celebró el contrato de prestación de servicios N° 76 de 2020, es la primera dama de la entidad según lo anunciado por el Alcalde Mayor en medios de comunicación, sin que esto comporte alguna causal de inhabilidad e incompatibilidad, en razón a que la labor realizada bajo la figura de primera dama, no le otorga la condición de servidor público.
4. Se realizó un análisis de la Resolución N° 9551 del 29 de diciembre de 2017, por la cual se adoptan criterios para fijar honorarios de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, que celebre con personas naturales el Distrito de Cartagena de Indias. Encontrándose que el contrato N° 76 de 2020, posiblemente no cumple con los requisitos fijados en el citado acto administrativo, para ser considerado un contrato de prestación de servicios especializados de alta confianza por no cumplir con criterios objetivos.
5. Se tiene que el valor de los honorarios determinados en el contrato N° 76 de 2020, supera el límite permitido en el artículo segundo de la Resolución en 9551

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

de 2017, puesto que el monto máximo que debía ser fijado asciende a la suma de **DOS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$2.200.000)**.

6. Se procedió a analizar el contrato de prestación de servicios N° 76 de 2020, y se evidenció que dentro de las obligaciones estipuladas a la contratista, no es posible determinar que se cumpla el perfil o los requisitos de los que establece el artículo segundo de la Resolución No 9551 de 2017.
7. Así mismo, dentro del análisis que se realizó del precitado contrato, se tiene que las obligaciones pactadas, no permiten determinar que nos encontremos ante la prestación de servicios especializados de alta confianza, o que se trate de asesorías de carácter científico, cívico, social, legal, económico o contractual, toda vez que la contratista no tiene ningún título profesional en tales áreas del conocimiento, así como especialización, y mucho menos soporta experiencia suficiente en alguna de ellas.
8. De igual forma, después de realizar un análisis de los estudios previos, se observa que no se determinó los requisitos, y criterios necesarios, para la prestación de servicios especializados que puedan ser catalogados como de alta confianza, ni se realiza un análisis de los criterios objetivos específicos en el caso de la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR** que permita concluir que puede aplicarse la excepcionalidad de la tabla de honorarios.
9. Se identificó que los estudios previos no enuncian las calidades requeridas para el caso particular del contrato en estudio, ni mucho menos hace mención de los estudios y experiencia requeridos para efectuar la contratación, catalogándola como de prestación de servicios de alta confianza sin que concurren los criterios fijados por la Resolución 9551 de 2017.
10. De lo anterior, es posible inferir, que la contratista no posee un conocimiento profesional especializado, que le permita suscribir un contrato de prestación de servicios catalogado de alta confianza, porque estos no son coincidentes con sus estudios académicos y la experiencia certificada.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que de las actuaciones de verificación fiscal de lo hechos y circunstancias analizadas nos llevan a determinar que la gestión de la entidad territorial tiene:

- **ALCANCE FISCAL** frente a lo pagado en exceso a la señora **CYTHIA DEL CARMEN PEREZ AMADOR** por no encontrar justificada la contratación utilizada, y por ello establecermos el posible detrimentos según el siguiente cuadro de valores:

Período de Ejecución Contractual	Honorarios contractuales del período	Honorarios Limites Resolución No 9551 de 2017	Pago en Exceso Por Período

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”


Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co

Del 21-01-220 al 20-02-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-02-220 al 20-03-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-03-220 al 20-04-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-04-220 al 20-05-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-05-220 al 20-06-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-06-220 al 20-07-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
Del 21-07-220 al 20-08-2020	\$7.000.000.00	\$2.200.000.00	\$4.800.000.00
TOTAL POSIBLE DETRIMENTO A LA FECHA			\$33.600.000.00

Lo anterior sin perjuicio que el monto del posible detrimento que pueda generarse sea superior, en la medida que el contrato aún se encuentra en ejecución, pues su fecha de vencimiento según lo obrante en el expediente de denuncia es el 20 de Diciembre de 2020.

- **ALCANCE DISCIPLINARIO** con la finalidad de que se investigue la actuación de los funcionarios que intervinieron en la contratación, desde su etapa de planeación hasta la suscripción del mismo.
- **ALCANCE PENAL** con la finalidad que se remita al órgano competente para que determine la existencia de interés indebido en la celebración del contrato analizado.

	REVISIÓN	APROBACIÓN
NOMBRE: CRISTINA MENDOZA BUELVAS		
CARGO: Coordinadora Control Fiscal Participativo		
FIRMA: 		
ELABORACIÓN:		
NOMBRE: ERIC NICOLAS REYES RAVELO		
CARGO: Asesor Externo – Abogado		

“CONTROL FISCAL CONFIABLE, TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVO”

Pie de la Popa, Calle 30 N.18A-226. Segundo Piso – Móvil: 3013059287

contraloria@contraloriadecartagena.gov.co www.contraloriadecartagena.gov.co



CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

FIRMA: 	
--	--