

**MEMORANDO**  
**20171400046133**

GD-F-010 V.9

Bogotá D.C., 31/05/2017

Página 1 de 10

**PARA** JOSÉ MIGUEL MENDOZA DAZA  
Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

**DE** JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

**ASUNTO** Informe Auditoría Especial con Ocasión de queja trasladada por Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, mediante radicado 20165290857392

---

Respetado Dctor

La Oficina de Control Interno, con ocasión de la remisión por parte de la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, de una queja ciudadana respecto de una "*Presunta extralimitación de funciones de funcionarios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en materia de contratación y decisiones judiciales inconsistentes con posibles consecuencias disciplinarias.*", realizó una auditoría especial al Plan de Descongestión adelantado por la Dirección General Territorial durante la vigencia 2016. En ese estado de cosas y en cumplimiento del deber legal, se presenta a continuación el informe resultado de la labor auditora:

**1. objetivo de la auditoría:**

- a. Dar cumplimiento al compromiso con la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, derivado de la queja trasladada por esa Secretaría, mediante radicado 20165290857392, frente a la realización de una auditoría especial a los contratos objeto del Plan de Descongestión de apoyo a las Direcciones Territoriales para la atención de trámites pendientes por resolver.
- b. Verificar otros aspectos de la queja relacionada con contratos específicos.

**2. Alcance de la Auditoría**

Desde el Esquema de planeación y estructuración del Plan de Descongestión de trámites de las Direcciones Territoriales, hasta el resultado del mismo, incluyendo el análisis de contratos suscritos en sus etapas pre contractual, contractual y post contractual.

### 3. Metodología

- De acuerdo con las políticas de operación establecidas en el procedimiento de Auditorías Internas SG-P-PP2: *"Las auditorías especiales no contemplan dentro del ciclo de ejecución los mismos tiempos que las auditorías regulares, tampoco se remite Plan de Auditoría al líder del proceso ni se genera informe preliminar para retroalimentación. El anuncio de la Auditoría es directo y sin previo aviso y con la solicitud de información inicial necesaria para el desarrollo de la auditoría. El resultado se presenta directamente a la alta dirección."*
- A través del memorando N° 20171400018333 de fecha 06 de marzo de 2017, se comunicó al líder del proceso el inicio de la ejecución de la auditoría especial, solicitando la remisión de la documentación que esa área considerara necesaria para el desarrollo de la auditoría.
- Se tuvo en cuenta la respuesta del Director de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, respecto de la denuncia código N° 2016-109204-82111-D, atendiendo que se trataba de la misma denuncia remitida a la SSPD por parte de Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.
- Se considera también el Reporte Interno: Recursos de Revocatoria Interpuestos Contra los Fallos de la SSPD, generado por la Dirección General Territorial el día 03 de abril de 2017.
- Para el desarrollo de la presente auditoría se emplearon los procedimientos de auditoría de conformidad con la Guía de Auditoría para Entidades Públicas expedida por el DAFP, y las normas de Auditoría generalmente aceptadas (NAGA).
- Para la aplicación del procedimiento de auditoría especial, formalmente se solicitó información a las áreas responsables, como se indica en párrafos anteriores, a fin de confrontar los documentos aportados y efectuar el análisis de la información pertinente, así como en las pruebas sustantivas y de cumplimiento, para establecer la aplicación de los principios generales de la contratación.
- De la información recolectada, se identificó un universo de contratos de prestación de servicios, cuyo objeto se centraba en apoyar a las Direcciones Territoriales a través de un plan de descongestión. Para el estudio de los mismos se utilizó la metodología de muestreo, aplicando el procedimiento de auditoría al 30% de la contratación efectuada, muestra que equivale a 34 de los 111 contratos suscritos con el objeto citado durante el periodo comprendido entre el 26 de octubre de 2016 al 30 de diciembre de 2016.

### 4. Desarrollo del Informe

Como aspecto a tener en cuenta, resulta importante indicar que con ocasión del Oficio de Radicado N° OF16-00116467/JMSC 110300, suscrito por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, se puso de manifiesto una queja ciudadana respecto de una *"Presunta extralimitación de funciones de funcionarios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en materia de contratación y decisiones judiciales inconsistentes con posibles consecuencias disciplinarias."*

En razón de lo previamente indicado, las observaciones y conclusiones contenidas en este documento tendrán correspondencia con las situaciones que guardaban relación con la denuncia en lo que refiere con el proceso de contratación y la efectividad del Plan de

Descongestión adelantado por la DGT, atendiendo que la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura, en el informe que se indica en párrafos anteriores ya se refirió a los demás temas.

En relación con lo indicado previamente, atendiendo el oficio de la Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República, y a fin de dar aviso del inicio de la auditoría especial al proceso de contratación del plan de descongestión, la Oficina de Control Interno mediante memorando de radicado N° 20171400018333 dio aviso a la Dirección Administrativa sobre el particular, sin embargo la Dirección Administrativa a través del memorando N°20175200020983 de fecha 15 de marzo de 2017, comunicó a esta Oficina que la información respecto del proceso del plan de descongestión deberían ser canalizadas a través de la Secretaría General por instrucción de la misma Secretaría.

De manera concomitante a través del memorando N° 20171400019553 de fecha 08 de marzo de 2017, se solicitó a la Dirección Financiera de la SSPD, la base de datos de los registros presupuestales generados dentro del marco de contratación directa efectuado con ocasión del ejercicio del plan de descongestión adelantado en el último bimestre de 2016.

En consecuencia, el 10 de marzo del año 2017 la Dirección Financiera remitió a través de correo electrónico un archivo en formato Excel con la relación de los registros presupuestales generados en el periodo octubre – diciembre de 2016, evidenciándose en dicho archivo a generación de 111 compromisos presupuestales relacionados con el objeto del plan de descongestión adelantado por la Dirección General Territorial. Siendo importante advertir que la información remitida por parte de la Dirección Financiera, fue el insumo base para el desarrollo de la presente auditoría, atendiendo la celeridad con la que esta fue remitida a la Oficina de Control Interno.

Ahora, si bien la solicitud de información a los líderes del proceso se presentó de manera formal a través de memorando interno, esta se reiteró en el mismo sentido mediante correo electrónico de fecha 19 de abril de 2017 a la Dirección General Territorial como quiera que fue esa Dirección quien planificó y estructuró el "Plan de Descongestión", objeto de la presente auditoría.

La respuesta por parte de la Dirección General Territorial, se recibió al interior de la OCI vía correo electrónico, el día 28 de abril de 2017, remitiendo como anexo entre otros documentos, el proyecto de "Plan de Descongestión", realizado por esa área; extrayéndose para efectos de la presente auditoría un párrafo de la justificación presentada:

*"Para el periodo comprendido entre el 01 de enero y 30 de septiembre de los años respectivos (2015-2016), se tiene que el total de trámites recibidos es de 112.038 en 2015, versus 124.529 tramites en el mismo periodo de 2016, lo cual indica un crecimiento de 11% "(sic)*

Por otra parte y con el fin de establecer los alcances de la efectividad del citado plan de descongestión, la Oficina de Control Interno a través del memorando N° 20171400023953, solicitó a los Directores Territoriales indicar el avance obtenido en la atención de los trámites pendientes por resolver y el impacto de la ejecución del plan de descongestión al interior de cada una de las Direcciones Regionales, relacionando a continuación las respuestas surtidas por cada Dirección Territorial:

#### **Dirección Territorial Oriente - DTO**

Como respuesta al requerimiento de la OCI, el Director de la Territorial Oriente a través del memorando N° 2017840000443 de fecha 30 de marzo de 2017, informó que a esa fecha presentaba conforme el estadístico ORFEO, once (11) radicados pendientes de los gestionados en el Plan de descongestión a 30 de septiembre de 2016, estos once radicados según manifiesta el Director Regional fueron reasignados a colaboradores de la DGT y en ese momento se encontraban en trámite de notificación.

#### **Dirección Territorial Suroccidente - DTSO**

A su turno el Director de la Territorial Suroccidente, mediante comunicación de radicado N° 20178500000723 de fecha 30 de marzo de 2017, indica que con ocasión del plan de descongestión remitió a la DGT un total de 2.205 recursos de apelación (RAP) de los cuales al 27 de marzo de 2017, 303 todavía se encontraban en la Dirección General Territorial, pendientes por proyección o porque aunque ya se habían remitido los actos administrativos a la Territorial, ese despacho los devolvió por encontrar observaciones de fondo. Y los restantes 1.902 trámites se encontraban en la DTSO, así, 1840 ya estaban resueltos y 62 se encontraban en revisión.

De los recursos de queja (REQ), a 27 de marzo de 2017 indica el DT Suroccidente, que todavía se encontraban 14 de los 30 recursos en la DGT. No obstante lo anterior, indica el Director Territorial que al 27 de marzo de 2017, aún existen trámites de fecha 2016, en etapa de proyección o verificación por parte de la DGT, valga indicar que en la comunicación no se establece ningún número respecto del particular.

#### **Dirección Territorial Centro - DTC**

Por otro lado, a través del memorando N° 20178100000803 de fecha 03 de abril de 2017, el Director de la Territorial Centro de la SSPD, aclaró que el plan de descongestión buscaba resolver los Recursos de Apelación (RAP) y los Recursos de Queja (REQ) vencidos, y que no incluía tramites por Silencio Administrativo Positivo (SAP).

Bajo ese entendido, manifestó que la cifra de 3.247 trámites a 30 de septiembre de 2016, (cifra registrada por la DGT en los estudios previos de los contratos de prestación de servicios profesionales), no corresponden a los 3.155 radicados asignados a esta territorial con corte a 3 de octubre de 2016. Indicó además que la cifra de radicados en alusión, no solamente obedece a RAP y REQ, sino que también hace relación a otra serie de documentos que hacen parte de los procedimientos pero que no hacen parte de la resolución final por parte de la SSPD.

Manifiesta el DTC que la DGT en la cuantificación realizada de trámites pendientes por resolver incluyó 612 radicados que guardaban relación con las actuaciones de SAP, tales como: traslados, alegatos, descargos, reconocimiento de terceros, comunicaciones a terceros, etc., y que por su naturaleza no hacían parte del Plan de Descongestión.

En mérito de lo previamente indicado, se resalta un aparte de la comunicación remitida por parte del DTC, y que guarda correlación con el desarrollo del plan de descongestión:

(...)



*"Por tanto, se puede inferir que entre SAP y REQ teníamos 26 trámites vencidos a octubre 3 de 2017 (sic), lo que no ameritaba entrar en un plan choque de descongestión, sin embargo, a partir de la fecha, la DGT inicio un cambio en el plan de evacuación de trámites que se venía adelantando en le DTC, que consistió en los siguiente:*

- 1. Suspendió la contratación de abogados proyectistas una vez vencidos sus contratos.*
- 2. Retiraron el presupuesto que se tenía proyectos a diciembre para quedar al día en los trámites pendientes, que como se pudo observar no era un volumen exagerado ni riesgos altos de vencimiento.*
- 3. Al no contar con contratistas, no se pudo asignar los trámites pendientes ni los que iban ingresando, ya que el personal de planta no es suficiente, aumentando día a día los recursos de apelación y de queja pendientes que se encontraban en término, resaltando que esta territorial estaba resolviendo por debajo del término legal.*
- 4. El 12 de diciembre de 2016 la DGT solicito que le fueran enviados 800 RAP y 144 REQ que tenía la DCT para proyectar respuesta.*
- 5. La DTC reviso alrededor de 500 proyectos de resoluciones enviados por la DGT, previa revisión del contratista asignado por la DGT, los cuales fueron devueltos por este despacho por no contar con los parámetros jurídicos y de calidad, anotando en el histórico de cada uno el motivo de la devolución. A la fecha de los 800 trámites, aproximadamente 40 proyectos, después de varias devoluciones para corrección, han sido radicados y notificados.*

*Lo anterior evidencia que el plan de descongestión, congestiono a la DTC, ya que adicional a los 800 RAP y 144 REQ que no estaban vencidos, enviados a la DGT, a 31 de diciembre de 2016 se acumularon nuevos trámites, RAP 2825 y 60 REQ, según el plan de descongestión debe resolver la DGT, generando más tiempo de vencimiento"  
(...)*

#### **Dirección Territorial Norte - DTN**

Con memorando N° 20178200001203 de fecha 03 de abril de 2017, la Directora (e) de la Territorial Norte, indico que con ocasión de la ejecución del Plan de Descongestión evacuo el 98% de los tramites que tenía pendientes, a saber 24.102, así las cosas y al día 03 de abril de 2017 esa regional tenía pendientes por atender 478 tramites, que a esa fecha se encontraban en etapa de culminación del proceso de notificaciones.

Expuesto lo anterior, se da continuidad a la presentación de los resultados obtenidos como producto del ejercicio auditor:

#### **4.1 Situaciones Generales del Proceso de Contratación**

##### **4.1.1 Proceso de Contratación**

Aunque en el plan de descongestión realizado y presentado por parte de la Dirección General Territorial, se estableció que para su ejecución se requería de la contratación de 66 profesionales para proyección de actos administrativos y 25 profesionales para la revisión de dichas proyecciones (91), se efectuaron 111 contratos siendo pertinente aclarar que en el ejercicio de auditoria se estableció que la diferencia en el número de contratos se genera por que algunos de estos presentaron terminación anticipada y en otros casos se presentó cesión de contrato.

Lo anterior se verifica en el desarrollo de la presente auditoria, estableciendo la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión, todos profesionales en Derecho, siendo el factor diferenciador el objeto a desarrollar por cada uno. En el siguiente cuadro se discrimina el proceso de contratación por el objeto a desarrollar, (imagen N°1):

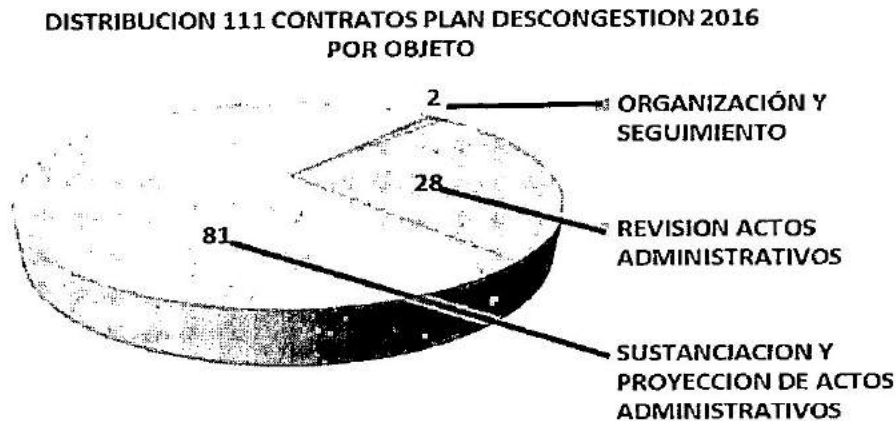


Imagen N° 1 Fuente: Dirección Financiera SSPD

A su vez cada objeto contractual a desarrollar presentó diferencias en el proceso de contratación en lo que respecta al valor total de cada contrato (Imagen N°2, 3 y 4):

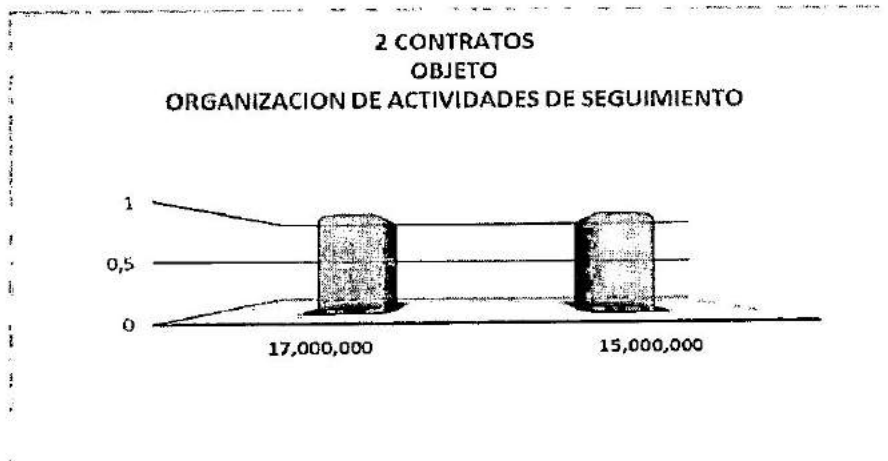


Imagen N° 2 Fuente: Dirección Financiera SSPD

La diferencia presentada en este tipo de contratos obedeció a que uno de los contratistas contaba con una obligación adicional que consistía en asesorar jurídicamente a la Dirección Territorial Oriente, siendo importante aclarar que las obligaciones presentadas en las minutas de los contratos de las referencias hacia relación a gestiones de apoyo a la supervisión de los contratos realizados con ocasión del Plan de Descongestión además de prestar soporte jurídico al interior de la DGT.

**28 CONTRATOS**  
**OBJETO:**  
**REVISION ACTOS ADMINISTRATIVOS**

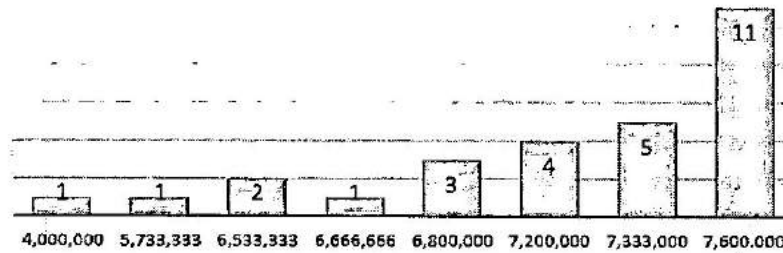


Imagen N° 3 Fuente: Dirección Financiera SSPD

Verificados los registros presupuestales de los contratos suscritos con el objeto: "prestar los servicios profesionales en la revisión de los actos administrativos que resuelven proyectos de trámites y de los cuales le sean asignados a su bandeja de Orfeo", se advierte que la disparidad en los valores totales de cada uno radica en las distintas fechas de suscripción de cada contrato.

**81 CONTRATOS**  
**OBJETO:**  
**SUSTANCIACION Y PROYECCION**

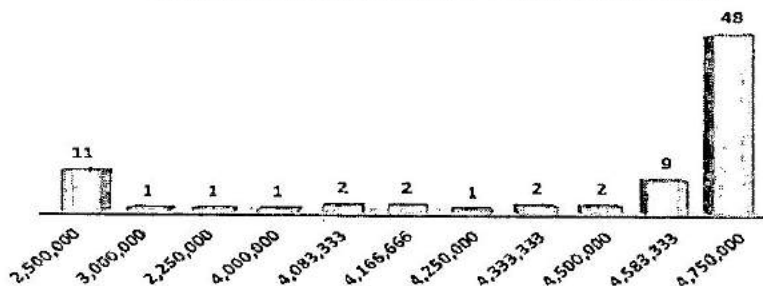


Imagen N° 4 Fuente: Dirección Financiera SSPD

Analizados los registros presupuestales de los contratos suscritos con el objeto: "prestar los servicios profesionales en la revisión de los actos administrativos que resuelven proyectos de trámites y de los cuales le sean asignados a su bandeja de Orfeo.", se advierte que la disparidad en los valores totales de cada uno radica en las distintas fechas de suscripción de cada contrato.

**4.1.2 Descripción y Justificación de la Necesidad de la Contratación - Estudios Previos**

Guardando la línea de auditoria, se reitera que para el estudio de los contratos suscritos con el fin de desarrollar el "Plan de Descongestión", adelantado por la DGT, se utilizó la

metodología de muestreo, en ese estado de cosas para el desarrollo la actividad se analizaron 20 contratos de los contratos efectuados con el objeto que nos ocupa, durante el periodo comprendido entre el 26 de octubre de 2016 al 30 de diciembre de 2016.

Anunciado lo previo, se indica que una vez analizados y verificados los formatos de estudios previos de los contratos de la muestra, se observó que un extracto de la Justificación para adelantar el proceso de contratación de profesionales del derecho cuyo objeto era la proyección de los actos administrativos, se describió así:

*"(...) Que en atención de lo anterior, es necesario contar con los servicios profesionales de una persona natural con profesión abogado, experiencia que realice las funciones antes descritas"* (subrayado fuera de texto)

Ante lo previamente expuesto y con ocasión de lo verificado y analizado en el desarrollo del proceso auditor, se estableció que a fin de ejecutar el Plan de Descongestión, el perfil de proyectista no ameritaba la contratación de profesionales con algún grado de experiencia, ya que la labor a desarrollar requería simplemente de los conocimientos básicos adquiridos con la formación universitaria en Derecho.

Adicional a ello, estos contratistas tuvieron acompañamiento jurídico permanente tanto por los revisores como por los abogados líderes del proceso. De igual manera, previo el inicio de las actividades, la DGT realizó trabajo en conjunto con la oficina asesora jurídica y los diferentes actores del proceso, para adoptar y aplicar conceptos normativos que siguieran la posición de la entidad, guardando así la seguridad jurídica en los actos a emitir.

#### **4.1.3 Informes Actividades Contratistas**

Verificados y analizados los informes de actividades en los formatos AS-F-033 V.2, presentados por parte de los contratistas, llamó la atención que los informes finales contenidos en los expedientes de los contratos N° 631/2016, 640/2016, 645/2016, 648/2016, 677/2016, 693/2016, 699/2016, 716/2016, 718/2016, 724/2016, 727/2016, 734/2016, 742/2016, 749/2016, 733/2016, 739/2016 y 744/2016, no se aprecia en el informe de actividades la relación cuantificada del cumplimiento de las metas puntuales previstas para cada objeto contractual.

#### **Observación N° 1**

Las bases de seguimiento como herramienta para la verificación del cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas, no se encuentran en una base de acceso público, se encuentran al interior de la DGT y a fin de verificar las mismas se debe acceder desde un equipo que se encuentre en esa dirección y con el acompañamiento de un funcionario o contratista vinculado a la misma DGT.

Respecto de la observación indicada, se verificó que a fin de aprobar los informes presentados por parte de los contratistas que desarrollaron las funciones previstas por el Plan de Descongestión, la supervisora de los contratos realizaba una labor de comprobación de la labor ejecutada en unos tableros de seguimiento a través de las cuales se verificaba el cumplimiento diario de la producción de cada contratista y los cuales fueron puestos a disposición del auditor.



**4.1.4 CONTRATO N° 109/2016 SANDRA PATRICIA GUZMAN MARTINEZ**

Como quiera que la comunicación anexa al oficio remitido por la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, hacía mención especial al contrato de prestación de servicios profesionales suscrito por Sandra Patricia Guzmán Martínez, a continuación se presentan las observaciones relacionadas con la revisión del cumplimiento de los requisitos legales proceso de contratación en cita:

**OBJETO DEL CONTRATO:** Prestar los servicios profesionales a la Dirección General Territorial en la organización y gestión de las actividades relacionadas con el subproceso de participación ciudadana.

**FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO:** 20 de enero de 2016  
**VALOR INICIAL DEL CONTRATO:** \$ 77.000.000  
**TIEMPO DE EJECUCION:** 11 MESES

Revisada la documentación contenida en el expediente N° 2016527150100109E, y que guarda relación con el contrato de prestación de servicios profesionales N° 109 de 2016, no se encontró evidencia de falta de requisitos mínimos exigidos como se indica en la comunicación remitida por parte de la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, pues se estableció que la entonces contratista presentó la documentación legal requerida por el grupo de contratación de la SSPD, además de anexar los certificados de idoneidad que avalaron su condición profesional y su experiencia laboral.

**5. CONCLUSIONES**

- a. Atendiendo la información remita por parte de la DGT, a través de correo electrónico de fecha día 28 de abril de 2017, se extracta a continuación una tabla que resume en cifras porcentuales el cumplimiento del Plan de Descongestión, planeado y ejecutado por parte de la Dirección General Territorial, exponiendo un nivel de atención acumulado a la fecha de la remisión de la información, del 91% de los trámites que se encontraban pendientes al 30 de septiembre de 2016.

<b>Tipo de Trámite</b>	<b>Pendientes 30/09/16</b>	<b>Total Trámites Atendidos</b>	<b>% Atención</b>
SAP	9330	7559	81%
RAP	12160	12008	99%
REP	2182	1153	53%
REQ	5871	5803	99%
REV	281	281	100%
NO TIPIFICADO	2868	2864	100%
<b>Total general</b>	<b>32692</b>	<b>29668</b>	<b>91%</b>

Fuente: DGT – Sistema O3; fecha de corte: 25 de abril de 2017

- b. De acuerdo a las comunicaciones remitidas por parte de los Directores de las DTO, DTC, DTSC y DTN, el Plan de Descongestión de apoyo a las Direcciones Territoriales para la atención de trámites pendientes por resolver, no impacto de manera positiva al interior de todas las territoriales, pues en 2 territoriales

manifestaron reprocesos en la atención de RAP y REQ, de acuerdo a las comunicaciones enviadas por los Directores territoriales, sin embargo a esta oficina no le fue posible cuantificar los reprocesos manifestados ya que estas territoriales no relacionaron una estadística del número total de actos administrativos reprocesados.

- c. Respecto de la efectividad del plan de descongestión, una vez analizado el documento Recursos de Revocatoria Interpuestos Contra los Fallos de la SSPD, se estableció que en atención al informe de recursos de revocatoria impuesto durante el primer trimestre de 2017, se presentó una reducción del 53% de recursos interpuestos en comparación con el mismo periodo de 2016. Por lo anterior se establece que no hubo incrementos de las acciones de revocatoria con ocasión de los actos administrativos expedidos en el Plan de Descongestión.

2016		2017	
REV 01 DE ENERO AL 31 DE MARZO DE 2016		REV 01 DE ENERO AL 31 DE MARZO DE 2017	
Dependencia Actual	Total	Dependencia Actual	Total
DIRECCION TERRITORIAL CENTRO	124	DIRECCION GENERAL TERRITORIAL	20
DIRECCION TERRITORIAL NORTE	67	DIRECCION TERRITORIAL CENTRO	43
DIRECCION TERRITORIAL OCCIDENTE	7	DIRECCION TERRITORIAL NORTE	36
DIRECCION TERRITORIAL ORIENTE	6	DIRECCION TERRITORIAL OCCIDENTE	2
DIRECCION TERRITORIAL SUR OCCIDENTE	60	DIRECCION TERRITORIAL ORIENTE	2
DIRECCION TERRITORIAL SUR OCCIDENTE	60	DIRECCION TERRITORIAL SUR OCCIDENTE	21
<b>Total general</b>	<b>264</b>	<b>Suma</b>	<b>124</b>

**Peso de REV recibidas sobre lo proyectado: 0.3%**  
**Reducción de REV de 2017 vr 2016: 53%**

- d. En términos generales el Plan de descongestión aportó resultados conforme lo previsto en su Planeación, presentada por la DGT, además del ahorro monetario logrado con la innovación en la modalidad de contratación, uso de herramientas ágiles, la forma de pago y el control de cumplimiento de metas, durante la ejecución del plan.
- e. Teniendo en cuenta la respuesta de la Contraloría a los quejosos, el cual no encuentra fundamento en las exposiciones de la queja y archiva la denuncia por no encontrar mérito para la investigación, lo evaluado por esta oficina resulta concordante con las verificaciones realizadas por este ente de control.

Forma parte integral de este documento la respuesta del Director de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura a los quejosos mediante el documento radicado: 2017EE0010358.

Cordialmente,

  
**MYRIAM HERRERA DURÁN**  
Jefe Oficina de Control Interno

Anexo: Documento Respuesta CGR radicado 2017EE0010358.  
Proyectó: Asbleydi Andrea Sierra Ochoa – Contratista Oficina de Control Interno  
Revisó: Myriam Herrera Durán- Jefe Oficina de Control Interno