



**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2010
CICLO II**

DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR GOBIERNO

Julio de 2010

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00



AUDITORIA INTEGRAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

Contralor de Bogotá	Dr. Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor Auxiliar	Dr. Víctor Manuel Armella Velásquez
Directora Sector Gobierno	Dra. María Gladys Valero Vivas
Subdirector de Fiscalización	Dr. Jairo Muñoz Moyano (e)
Asesora	Dra. María Cristina Gaitán de Páramo (e)
Equipo de Auditoría	Dra. Patricia Benítez Peñalosa – Líder Dra. Beatriz Medellín Santana Dra. Carmen Alicia Ortiz Arévalo Dra. Patricia Pardo Pardo Dra. Hilda María Zamora Vivas Dr. Raúl Guaneme Guaneme Dra. Luz Amparo Ortiz Rubio Dr. Raúl Nemogá Soto Dr. Edilbrando Alfonso Saldaña Dr. Atilio Segundo Codina Granados Dr. José Olbein Guerrero Dra. Nohemy del Pilar González Dr. César Alberto Mosquera Pedroza Dr. Jairo Leyva Díaz Dr. Manuel Vela Segura Dr. Leonardo Rodríguez Briceño Dr. Jorge Luis Nigrinis de la Hoz - Apoyo Jurídico

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

CONTENIDO

1. CONCEPTO DE GESTIÓN AREA DE CONTRATACIÓN – AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL.....	5
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
2.1 EVALUACION AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	8
2.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	8
2.2.1 Subsistema de Control Estratégico	8
2.2.1.3.1 Hallazgo Administrativo	11
2.2.2 Subsistema Control de Gestión.....	11
2.2.2.1.1 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	12
2.2.3 Subsistema de Control de Evaluación.....	14
2.3 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN	16
2.3.1 Hallazgo Administrativo	17
2.3.4 Hallazgo Administrativo	20
2.3.5 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.	22
2.3.6 Hallazgo Administrativo	28
2.3.7 Hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria	29
2.3.8 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	31
2.3.9 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	34
2.3.10. Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.	36
2.3.11 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	41
2.3.12 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	45
2.3.13 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.	48
2.3.14 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.	50
2.3.15 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	51
2.3.16 Hallazgo Administrativo	53
2.3.17 Hallazgo Administrativo	54
2.3.18. Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	55



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2.3.19 Hallazgo Administrativo.....	60
2.3.20 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria	63
2.3.21 Hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria.	67
2.3.22 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	69
2.3.23 Hallazgo Administrativo.....	71
2.3.24 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria	73
2.3.25 Hallazgo Administrativo.....	74
2.3.26 Hallazgo administrativo	77
2.3.27 Hallazgo Administrativo.....	81
2.3.29 Hallazgo Administrativo.....	83
2.4 EVALUACION GESTION Y RESULTADOS.....	85
3. ANEXOS	
3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00

**1. CONCEPTO DE GESTIÓN ÁREA DE CONTRATACIÓN – AUDITORÍA
GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD
ESPECIAL**

Doctor
ANDRES RESTREPO RESTREPO
Secretario Distrital de Gobierno (e)

Apreciado Doctor:

La Contraloría de Bogotá D.C, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, Plan de Auditoría Distrital - PAD 2010, Ciclo II, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Especial a la SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, la comprobación de las operaciones administrativas y económicas si se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables y la evaluación del Sistema de Control Interno del área de contratación.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión del área evaluada adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno en el área de contratación.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente, a la eficiente y efectiva prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamentales Colombianas, compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable

para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

El resultado de la auditoría adelantada por la Contraloría de Bogotá, D.C. se pudo concluir en los siguientes componentes:

La evaluación del Modelo Estándar de Control Interno – MECI del área alcanzó una calificación de 2.5 que ubica la entidad en un criterio malo, con un nivel de riesgo alto. Calificación que consideró los riesgos observados en los hallazgos comunicados en cada uno de los componentes de integralidad, relacionados con el incumplimiento de las normas, falta de control en la ejecución de la contratación, deficiencias en la suscripción y supervisión de los contratos y en la organización del archivo documental, no cumplimiento de las metas y objetivos del plan de desarrollo relacionados con la atención a poblaciones vulnerables como desplazados y reinsertados, falta de manejo de riesgos tanto de la contratación como de la gestión relacionada con la población atendida mediante recursos de inversión y demás deficiencias observadas e indicadas en cada uno de los hallazgos del presente informe.

Es importante mencionar que un hecho reiterativo es el incumplimiento de las acciones evaluadas para la calificación del sistema de control interno y aunado a ello, la información ha sido entregada extemporáneamente; lo cual ha obstruido el ejercicio del control fiscal y dio lugar a los correspondientes procesos sancionatorios.

Es importante mencionar, que son reiterativas las deficiencias en la planeación y el manejo de riesgos contractuales como de las situaciones y entorno de las poblaciones que se pretenden beneficiar y para las cuales no se cuenta con planes de contingencia, ni manejo de riesgos que permitan mitigar las situaciones externas que inciden en la ejecución e inversión de los recursos que se asignan a tales fines; por lo cual, se reitera e insiste en la necesidad de que la administración programe y planee estrategias que permitan una mayor cobertura y el cumplimiento de la política de generación de empleo y de oportunidades de ingresos como un imperativo de la lucha contra la pobreza y la exclusión, basada en la utilización del potencial de la inversión pública, y el fortalecimiento de la economía social, es decir, que la planeación sea acorde y coherente con la

realidad de la ciudad y en particular, que tenga presente la vulnerabilidad de las poblaciones a las cuales se dirigen los modelos y proyectos emprendedores.

En este mismo sentido, han sido reiterativas las observaciones realizadas por la Contraloría de Bogotá frente a las deficiencias del archivo documental de la contratación y resultado de la auditoría regular anterior, de lo cual fue solicitado el correspondiente inicio de proceso sancionatorio.

De la evaluación a los convenios de asociación y cooperación interadministrativos por parte del sujeto de control, se evidenciaron graves falencias de control interno en cuanto a la gestión documental y niveles de responsabilidad de cara al cumplimiento de metas y objetivos en el plan de desarrollo, afectando los principios contractuales de planeación, publicidad, transparencia y responsabilidad. Se considera de vital importancia establecer niveles de gestión, evaluación permanente de los puntos de control establecidos y responsabilidades determinadas en la gestión contractual.

Los hallazgos presentados, permiten conceptuar que en la gestión adelantada por la administración de la entidad, no acata las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, no ha implementado un Sistema de Control Interno en el área de contratación que ofrezca garantía en el manejo de los recursos; lo cual ha incidido para que en la adquisición y uso de los recursos no se manejen con criterios de economía, eficiencia y equidad. Así mismo, se incumplió un porcentaje significativo de la contratación suscrita y por ende, su impacto en las metas y objetivos propuestos por la entidad, por lo tanto el concepto es **desfavorable**.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el Anexo 1 se establecieron 28 hallazgos administrativos, de los cuales 16 tienen incidencia disciplinaria y serán trasladados a la Personería de Bogotá.

Bogotá, D.C., Julio de 2010

MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnica Sector Gobierno

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACION AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular - adelantada en el Primer Ciclo del PAD 2010 a la Secretaría Distrital de Gobierno, se suscribió el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, en el cual se contemplan acciones de mejoramiento no cumplidas de la vigencia 2008.

En el desarrollo de la presente auditoría, la administración de la Secretaría de Distrital de Gobierno, respecto del hallazgo 3.6.2 presentó soportes de reintegro de recursos por valor de \$230.260.000 pesos, que corresponden a saldo no ejecutado en el convenio 563 de 2007 suscrito con la Universidad Pedagógica Nacional. En razón a lo anterior la Dirección de Gobierno dio traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, para que obre dentro del expediente del proceso que allí se adelanta.

Este hecho se considera como un beneficio directo de control fiscal, derivado de las actuaciones de la Contraloría de Bogotá en la Secretaría Distrital de Gobierno.

2.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

En desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, modalidad especial, se aplicó el cuestionario del Modelo Estándar de Control Interno al grupo de contratación para determinar el cumplimiento de la normatividad y soporte documental.

La calificación del Sistema de Control Interno para la Secretaría Distrital de Gobierno en el área de contratación se efectuó con base en los (3) componentes que conforman el MECI y las observaciones encontradas por el equipo auditor.

2.2.1 Subsistema de Control Estratégico

Se estableció que la Secretaría da Gobierno maneja una estructura organizacional adecuada, fundamentada en el control de los procesos de direccionamiento estratégico; sin embargo, no se evidencia el cumplimiento de los objetivos administrativos en el área de contratación.

Este Subsistema obtuvo una calificación de 2.5 ubicándolo en un rango malo y un nivel de riesgo alto.

Este subsistema permite el cumplimiento de la orientación, tanto estratégica como organizacional del área de contratación, su planificación y acción a través de varios componentes.

2.2.1.1 Componente Ambiente de Control

Da la orientación de la gestión del área a través de pautas de la alta dirección, en cuanto a conductas y comportamiento a seguir por los servidores públicos.

Respecto a los Acuerdos, compromisos y protocolos, se dio cumplimiento con el documento denominado código de Ética, que fue adoptado mediante la Resolución 842 de 2007, el cual se dio a conocer a través de los gestores éticos. Este se encuentra en la intranet de la entidad para su conocimiento y el incumplimiento de estos compromisos se detecta con el seguimiento que efectúan los gestores.

El Sistema de Gestión de la Calidad relaciona este aspecto del MECI con el punto 6.2 Talento Humano - 6.2.2 competencia, toma de conciencia y formación cuyo soporte documental es el documento código de ética y su resultado final hacia el interior es la socialización en la dependencia.

Referente al desarrollo del talento humano, es de conocimiento por los funcionarios de la dependencia, los programas que están a cargo de la Dirección de Gestión Humana. La capacitación, es programada de acuerdo a las necesidades de cada área, en el grupo de contratación participan únicamente el personal de planta.

El acuerdo de gestión fue firmado por el Subsecretario de Planeación y Gestión.

El manual de funciones y competencias adoptado mediante la Resolución 313 de 2006 fue modificado con la Resolución 427 de 2007. El mecanismo de sensibilización a los funcionarios se realiza a través de la INTRANET.

Los documentos soportes para el cumplimiento del Sistema de Gestión de la Calidad reposan en la Dirección de Gestión Humana, como responsable de este proceso.

El estilo de dirección se da en las acciones que toma la coordinadora del área de contratos, de acuerdo a los lineamientos que se dan por parte de su superior inmediato y se refleja en las reuniones que realiza con su personal; el seguimiento se efectúa con el cumplimiento de tareas asignadas y con el plan de mejoramiento que se suscribió con la Contraloría de Bogotá, en cuanto a las observaciones relacionadas con su área, además del efectuado por la Oficina de Control Interno.

2.2.1.2 Componente Direccionamiento Estratégico

El Direccionamiento es el marco de referencia, la orientación hacia el cumplimiento de los objetivos, el estilo de dirección que le imprime cada administración, lo que permita ajustarse a los cambios continuos que afecten la entidad.

El plan de acción de la dependencia se socializó y su seguimiento se realiza con el SIPSE, a través de reuniones con los funcionarios para hacer seguimiento de las labores desarrolladas en los diferentes procesos contractuales.

En cuanto al modelo de operación y procesos, si bien es cierto están documentados se están actualizando por parte de un funcionario del grupo de Gestión Integrado de Calidad conjuntamente con la persona asignada por parte de contratación. Se tiene 22 procesos identificados dentro del Sistema de Gestión de la Calidad.

La estructura organizacional es adaptable a los cambios que se puedan presentar, permite la coordinación integral de los procesos y los niveles que la conforman como se observa en el manual de funciones y competencias adoptado mediante Resolución 313 de 2006 que se puede consultar en la intranet por el personal de planta en cuanto a los contratistas se desempeñan de acuerdo al tipo de labor que se determina en el contrato respectivo.

2.2.1.3 Componente Administración del Riesgo

Es importante en cualquier proceso o actividad, ya que son eventos y hechos externos e internos, que afectan cualquier actuación, proceso, procedimiento y se refleja en la toma de decisiones.

Aunque la dependencia cuenta con la matriz de riesgos, ella no es suficientemente

conocida por algunos funcionarios y en otros casos no se participó en su elaboración e igualmente no participan los contratistas en el establecimiento de prioridades, calificación de los riesgos y revisión. Hecho que afecta al área y al grupo de contratación máxime si se tiene en cuenta que la entidad está en un proceso de evaluación de la implementación del MECI y del sistema de Gestión de la Calidad.

2.2.1.3.1 Hallazgo Administrativo

El grupo de contratación cuenta con una matriz de riesgo de su proceso, pero no es conocida por los funcionarios a pesar de encontrarse en la INTRANET y de tener establecida una persona asignada para el Sistema de Gestión de Calidad.

Con lo anterior se transgreden los literales a, b, c, d, e, f, g y h, artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Así mismo, se evidenció que no hay participación de los funcionarios del grupo de contratación en la elaboración de la matriz de riesgos, lo que distorsiona los riesgos y posibilidad de que no todos se tengan en cuenta.

Valoración respuesta: Se acepta parcialmente la respuesta y se retira la incidencia disciplinaria. Para este ente de control es latente el riesgo para la administración por la no socialización de documentos tan importantes como la matriz de riesgos de contratación, debido a que dentro del sistema de gestión de la calidad, se exige el compromiso de la Alta Dirección por mantener actualizados a los funcionarios en todas las modificaciones que afectan a la organización. En consecuencia, se reitera el hallazgo de carácter administrativo y debe ser incluido en el plan de mejoramiento.

2.2.2 Subsistema Control de Gestión

Este componente construye elementos de control, permite orientar y autocontrolar el desarrollo de las actividades, procesos y resultados en cumplimiento de las metas. Este subsistema logró una calificación de 2.5, situándose en un rango malo y un nivel de riesgo alto.

2.2.2.1 Componente Actividades de Control

Son un conjunto de elementos garantizan el cumplimiento de los programas y

planes de la entidad orientando a la alta dirección, los cuales se reflejan en cada uno de los procesos, las funciones y en los niveles de autoridad.

Las políticas de operación de la alta dirección se dan a conocer a través de la intranet, memorandos hacia el interior de la dependencia y en reuniones con el personal, donde se socializan y se ajustan permanentemente.

Los procedimientos establecidos para contratación se encuentran definidos en el manual de procesos y procedimientos adoptado mediante Resolución 146 de 2008. A través del proceso de Gestión de la Calidad estos procesos se están actualizando y son de conocimiento de los funcionarios.

Los indicadores en el área, se encuentran en proceso de levantamiento y construcción por parte del grupo asignado para este fin.

De otra parte, este componente presenta fallas en los sistemas de información de los aplicativos dispuestos por la entidad. Así mismo, se observó la falta de controles en el manejo de las carpetas de los contratos y en el incumplimiento del procedimiento de archivo, lo que se refleja en mala foliación, documentos repetidos y documentación incompleta, observación reiterativa en informes anteriores por parte de este ente de control.

2.2.2.1.1 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

Teniendo en cuenta la revisión efectuada a la información del Convenio 245, se concluye que existe desorganización en la documentación que da cuenta de la ejecución del mismo.

Situación que vulnera los literales d) y e) del artículo 2 Objetivos del sistema de control interno de la Ley 87 de 1993, que tienen que ver con “d) *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional*; y e) *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros*.” Así mismo, el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Esto se debe a que los soportes de las carpetas suministradas por la entidad están incompletos.

Se dificulta el seguimiento y verificación de las acciones adelantadas y los productos obtenidos, situación que evidencia deficiencias en el manejo de los

archivos y soportes documentales.

Valoración de la respuesta: Este ente de control pudo evidenciar que no todos los documentos solicitados con oficio o actas de visita administrativa fueron entregados por el sujeto de control, así que no es cierta la afirmación general que se incluye en la respuesta porque las deficiencias en la salvaguarda y custodia adecuada de documentos importantes en las carpetas de contratación son un riesgo para la administración.

Este hallazgo confirma el incumplimiento del plan de mejoramiento, por lo cual se iniciaran las acciones descritas en la resolución reglamentaria N° 009 de 2010 y se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento.

2.2.2.2 Componente Información

Se identifican las fuentes de información externa provenientes de entidades como Secretaría de Hacienda, Secretaria General de la alcaldía Mayor, Concejo de Bogotá, entre otras. Así mismo, la proveniente de las peticiones, quejas y reclamos de los proveedores y contratistas que afectan a los procesos de contratación, al igual que los correctivos que se toman en forma permanente e inmediata.

En relación a la información secundaria que produce la entidad como usuarios se identifica a toda la entidad por la contratación que se adelanta para el desarrollo y cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Los mecanismos que tiene la entidad para dar a conocer la información interna, son los aplicativos como; LOTUS, ORFEO, SIPSE; la Intranet, y la pagina WEB.

2.2.2.3 Componente Comunicación Pública

Se cuentan con una serie de mecanismos para comunicar las políticas bajo la responsabilidad de la dirección de comunicaciones, planeación y sistemas con los medios que dispone la entidad como son la intranet, la página WEB, carteleras, para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Se evalúa la información que se comunica a los usuarios internos por parte de Gestión Humana, la sensibilización de los diferentes mecanismos legales y

administrativos para la participación ciudadana, se da por reuniones que se efectúa por la subsecretaria y el despacho de la entidad.

El acceso a la información se da, teniendo en cuenta que la misma es pública. En cuanto a la generada por la dependencia corresponde a la emitida en los procesos de contratación.

Los medios de comunicación que utiliza la entidad son; INTRANET, página WEB, Canal Capital y Samuel en la calle. El control ciudadano se da en los derechos de petición y en las rendiciones de cuenta ante la ciudadanía y las veedurías.

2.2.3 Subsistema de Control de Evaluación

Este subsistema permite valorar la efectividad del Control Interno hacia el interior de la entidad, los resultados de la gestión, la ejecución de los programas y proyectos, así como las acciones de mejoramiento. Este subsistema logró una calificación de 3.0, situándose en un rango regular y un nivel de riesgo mediano.

2.2.3.1 Componente Autoevaluación

Permite medir la efectividad de los controles en los procesos y los resultados de la gestión, además determina la calidad y efectividad de los controles a nivel interno para emprender las acciones necesarias de mejoramiento.

La autoevaluación de control se da en la medida que cada funcionario implemente mecanismos de autocontrol en las tareas que le hayan sido asignadas. En las mismas se establecen los controles de verificación de la información que recibe y entrega, así como en el cumplimiento que se da para el plan de gestión. Para el proceso de contratación no se especifica el tipo de controles que tiene la entidad para las situaciones críticas por parte del personal que conforma el área.

En cuanto a la autoevaluación de gestión no se cuenta con indicadores que permitan medir la gestión de la dependencia, el cumplimiento de las políticas y metas, se presenta cuando se cumple con lo establecido en los planes de la entidad y se dan a conocer en las reuniones que se desarrollan mensualmente como seguimiento para determinar en qué etapa se encuentra cada proceso de contratación, así como en los reportes en el aplicativo Sistema de Información para la Programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión institucional SIPSE.

2.2.3.2 Componente Evaluación Independiente

Corresponde a las evaluaciones que efectúa el Jefe de la Oficina de Control Interno, es el examen al sistema, a la gestión de la entidad, para lo cual utiliza los siguientes dos (2) elementos de control:

Evaluación al Sistema de Control Interno, cuyo objetivo es verificar el grado de desarrollo y efectividad del Modelo Estándar de Control Interno – MECI y la Auditoría Interna, que analiza las debilidades y fortalezas del control, así como el desvío de las metas y objetivos trazados, entre algunas de sus funciones normativas.

De acuerdo a lo anterior, la Oficina de Control Interno efectuó recientemente una visita respecto de los planes de mejoramiento, sin embargo, hasta el momento como producto de su auditoría interna no ha suscrito ningún plan de mejoramiento, ni se han establecido acciones de mejora por parte del Grupo de Gestión de Calidad.

2.2.3.3 Componente Planes de Mejoramiento

Es el instrumento que consolida el producto de las observaciones internas (Auditoría Internas) o externas provenientes de las auditorías de los entes de control y el conjunto de acciones que se efectúan para corregir las desviaciones encontradas.

Se conoce el plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, producto de las observaciones encontradas en la revisión de las carpetas de los diferentes contratos, razón por la cual se realizan reuniones con el personal del área y se toman las acciones correctivas con un responsable, cuyo seguimiento (de las acciones tomadas) se efectúa en parte por la Oficina de Control Interno y por la coordinadora de la dependencia.

La calificación por componente del MECI se presenta en la siguiente tabla de agregación de resultados, así:

CUADRO 1
TABLA DE AGREGACIÓN DE RESULTADOS
EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

SUBSISTEMAS / COMPONENTES	CALIFICACIÓN	RIESGO
SUBSISTEMA DE CONTROL ESTRATEGICO	2.5	ALTO

SUBSISTEMAS / COMPONENTES	CALIFICACIÓN	RIESGO
Componente Ambiente de Control	3.0	MEDIANO
Componente Direccionamiento Estratégico	3.0	MEDIANO
Componente Administración del Riesgo	1.5	ALTO
SUBSISTEMA CONTROL DE GESTION	2.5	ALTO
Componente Actividades de Control	2.5	ALTO
Componente Información	2.5	ALTO
Componente Comunicación Pública	2.5	ALTO
SUBSISTEMA CONTROL DE EVALUACION	2.5	ALTO
Componente Autoevaluación	2.5	ALTO
Componente Evaluación Independiente	2.5	ALTO
Componente Planes de Mejoramiento	2.5	ALTO
CALIFICACION	2.5	ALTO

Fuente: Cuestionarios aplicados a las áreas seleccionados y resultados de los programas de auditoría desarrollados por el equipo auditor

2.3 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN

La evaluación de este componente corresponde a la muestra de auditoría seleccionada a la contratación suscrita por la Secretaría Distrital de Gobierno - SDG; teniendo en cuenta criterios, tales como: mayor cuantía, contratación erogada de rubros de inversión y en particular del Proyecto de Inversión No. 295 Atención Integral a la Población Desplazada, contratación de prestación de servicios, entre otros.

Igualmente, se suma la contratación revisada por los funcionarios de la Contraloría de Bogotá en cumplimiento de los siguientes Autos Comisorios Nos: 033 y 037 notificados el 21 de mayo de 2010, 36 notificado el 31 de mayo de 2010 y el 63 del primero de junio de 2010.

En este orden de ideas, fueron revisados un total de 7 convenios y 13 contratos, que corresponden a un valor de \$8.624,4 millones, discriminados por vigencias, así:

CUADRO 2
MUESTRA DE CONTRATOS INVERSION

VIGENCIA	CONTRATOS	PROYECTO DE INVERSION	Millones
			VALOR
2006	2	295	1.043,2
2008	5	270 y 295	2.175,0



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

VIGENCIA	CONTRATOS	PROYECTO DE INVERSION	VALOR
2009	7	295, 356 y 605	3.588,4
2010	6	605	1.817,8
TOTAL	20		\$8.624,4

Fuente: Equipo Auditor Contraloría de Bogotá Julio 3 de 2010

Así mismo, incluye la evaluación de los documentos soporte relacionados con el derecho de petición 558 de 2010, para lo cual se proyectó respuesta al peticionario, indicando las actuaciones de control fiscal relacionadas con los hechos denunciados, como sigue: Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, correspondiente a la evaluación de la cuenta rendida por el sujeto de control de la vigencia 2009, donde se presentó el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinario (3.8.4.1), soportado con visita a los planes de negocio financiados de conformidad con los Convenios Nos: 43, 44 y 46 suscritos con el FONADE. Se incluyó en el mismo, el análisis de la política pública y la problemática de la población desplazada (Pronunciamiento elaborado por la Dirección de Gobierno y enviado al Alcalde Mayor de Bogotá el 14 de abril de 2010); igualmente, es de anotar que las evaluaciones pendientes y sus resultados se consignarán en el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, en el aparte relacionado con el Convenio 386 de 2006 y el análisis del proyecto raíces nuevas.

El examen efectuado por este ente de control a la contratación descrita, arrojó los siguientes resultados:

2.3.1 Hallazgo Administrativo

Al revisar y analizar el Contrato de Prestación de Servicios No.118 de febrero 6 de 2009, suscrito con Nelson Émilo Linares Zarate, con un plazo de once (11) meses y quince (15) días, por valor de \$120.0 millones, cuyo objeto es Prestar sus servicios profesionales como coordinador del Proyecto de Inversión No. 295 "*Atención Integral a la población Desplazada*", y coadyuvar en la formulación de las políticas y estrategias necesarias para la atención integral a poblaciones desplazadas en las localidades del Distrito Capital, se observó que el acta de liquidación del contrato se encuentra sin fecha, tal como se evidencia en la página 170 de la carpeta contentiva.

La administración al proceder a liquidar el contrato bajo análisis, omitió dar

aplicación a las disposiciones de autocontrol y control interno, fundamentales para la optimización del aspecto organizacional y niveles adecuados de responsabilidad, lo que a futuro evitará la ocurrencia de riesgos internos y externos. Con esta actuación fueron infringidos los literales d), e), f) y h) del artículo 2 de la ley 87 de 1993, referida al Sistema de Control Interno.

Falta de control y seguimiento por parte del supervisor y coordinador del contrato.

Esta situación implicó por una parte incumplimiento de la cláusula mencionada y de otra dificultad para verificar el cumplimiento de la obligación a cargo del contratista y de la administración, si bien se hizo el acta de liquidación, esta carece de la fecha que la hace exigible y oponible a terceros; es claro que no se dio cumplimiento a la etapa poscontractual, por lo anterior puede concurrir la existencia de riesgos en la vía gubernativa y judicial.

Valoración de la respuesta: La liquidación del contrato tiene como propósito hacer el ajuste final de cuentas, revisiones y reconocimientos a que haya lugar para finiquitar el negocio contractual, mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes, así éstas pueden declararse a paz y salvo por concepto de la celebración, ejecución y liquidación del contrato. Con la liquidación del contrato, el círculo negocial queda terminado y cerrado definitivamente en lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones que se derivan del mismo para las partes, lo que implica la extinción definitiva del vínculo contractual, la certeza acerca del pasado y futuro del contrato. La liquidación es el fin último de lo que en principio fue un acuerdo de voluntades, para llevar a cabo un negocio jurídico en beneficio de las partes. Esta culminación puede ser con un acuerdo o un acto administrativo, implicando de esta manera un proceso de discusión, de conversaciones y análisis.

La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes constituye un acto de autonomía privada de aquellas, que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de sus créditos y deudas recíprocas no susceptibles de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo.

Como las cláusulas del contrato deben interpretarse en forma sistemática, atendiendo la intención y voluntad de las partes, la Secretaria de Gobierno Distrital si estaba obligada en tales condiciones a proceder a liquidar dentro del término

legal o contractual el mismo. Deja de lado la gestión del sujeto de control cuando llanamente afirma que la liquidación debe darse dentro de los 2 años siguientes a su terminación. Efectivamente ese es un término legal, pero entonces ¿dónde quedan los principios de la función administrativa del artículo 209 superior y 3 de la ley 489 de 1998?, al igual que los principios de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los deberes del servidor público. La anterior situación se originó por la existencia de serias debilidades en el Sistema de Control Interno implementado en la SDG; específicamente por una inadecuada gestión del supervisor y del responsable de la contratación en la aplicación de controles en la ejecución del objeto contractual en la Secretaría Distrital Gobierno de Bogotá

Ahora bien la administración sobre un contrato no liquidado en la circunstancia que carezca de fecha no podrá expedir certificaciones como experiencia para ser registradas por los contratistas en el RUP, por cuanto el carácter negocial no ha sido extinto, permaneciendo activo el vínculo jurídico, por cuanto los actos administrativos deben tener un fecha cierta y determinable para efectos de caducidad de la acción, conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación y de custodia de archivo activo.

Hemos insistido en el ejercicio del control fiscal que la administración pública es reglada, ello se traduce en que existen unas exigencias jurídicolegales, sustanciales y solemnes la contratación estatal no es la excepción, razón por la cual los actos proferidos por la administración deben tener plazos y condiciones ciertas y determinadas: en el caso bajo examen es necesario el establecimiento de la fecha por cuanto es el termino con que se inicia la caducidad de las acciones gubernativas o judiciales traducidas como riesgos ante la Procuraduría General de la Nación y jurisdicción contenciosa administrativa, audiencias de conciliación y acciones de nulidad y restablecimiento del derecho o contractuales según el caso, que puedan afectar patrimonialmente el Distrito Capital.

El sujeto de control en su respuesta allega el acta de liquidación con fecha de 29 de junio de 2010, por aplicación del artículo 49 de la ley 80 de 1993, se observa que el documento bajo análisis carece de las firmas del subsecretario de Planeación y del contratista contrato N° 118 de 2009.

Ahora bien sobre un contrato de la vigencia de 2008, debe revisarse cuál ha sido el comportamiento de las partes involucradas, por ello consideramos que colegir resultados que objetivamente están reglados por la ley además de inconveniente es riesgoso. Esta situación se originó por la existencia de serias debilidades en el

Sistema de Control Interno implementado en la SDG; específicamente por una inadecuada gestión del supervisor y del responsable de la contratación en la aplicación de controles en la ejecución del objeto contractual en la Secretaría Distrital Gobierno de Bogotá. Por lo anterior este ente de control no considera de recibo las explicaciones y confirma el hallazgo administrativo y deberá incluirse en el Plan de mejoramiento.

2.3.4 Hallazgo Administrativo

En revisión efectuada al convenio N° 761 celebrado entre la Secretaría Distrital de Gobierno y la Universidad Abierta y Distancia-UNAD suscrito el 3 de abril de 2009, por valor final de \$750.0 millones, se observó que si bien es cierto, el objeto contractual se realizó con la culminación de la elección de los Jueces Paz y de Reconsideración de Bogotá D.C, evento que se llevó a cabo el 26 de abril de 2009, para lo cual se ejecutó la totalidad de los pagos por valor de \$750.0 millones, como se estableció en la cláusula sexta del contrato.

Sin embargo, este Organismo de Control evidenció en visitas efectuadas los días 8 y 17 de junio del presente año a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia – DDHAP dependiente de la Secretaría Distrital de Gobierno, que el Convenio en mención aún no se ha liquidado.

De otro lado, se observó que en la formulación de la cláusula sexta del contrato, literal c) que se refiere a la forma de pago, y donde se estableció que el último pago por el 30% restante, se hará previa presentación del informe final técnico, administrativo y financiero, el cual fue cancelado con la Orden de Pago No. 8377 de octubre 14 de 2009, la entidad no tuvo en cuenta lo dispuesto en la Resolución Interna 084 del 31 de diciembre/08, que a la letra dice: “...El acta de liquidación será condición indispensable para efectuar **el trámite del último pago generado por el contrato**”.(resaltado fuera de texto).

Falta de control y supervisión al autorizar el tercer y último pago sin el lleno de los requisitos.

La falta de liquidación del presente convenio, afecta la situación financiera de la Secretaría Distrital de Gobierno, toda vez que la Dirección Financiera no cuenta con los soportes necesarios para actualizar los Estados Contables respecto de aquellos recursos que han sido entregados a través de convenios afectando la cuenta Recursos Entregados en Administración. Además, genera riesgos ante la

jurisdicción por futuros reclamos del contratista al no cerrarse esta etapa de la fase poscontractual.

Valoración de la respuesta: La liquidación del contrato tiene como propósito hacer el ajuste final de cuentas revisiones y reconocimientos a que haya lugar para finiquitar el negocio contractual, mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes, así éstas puedan declararse a paz y salvo por concepto de la celebración, ejecución, y liquidación del contrato. Con la liquidación del contrato, el círculo negocial queda terminado y cerrado definitivamente en lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones que se derivan del mismo para las partes, lo que implica la extinción definitiva del vínculo contractual, la certeza acerca del pasado y futuro del contrato. La liquidación¹ es el fin último de lo que en principio fue un acuerdo de voluntades, para llevar a cabo un negocio jurídico en beneficio de las partes. Esta culminación puede ser con un acuerdo o un acto administrativo, implicando de esta manera un proceso de discusión, de conversaciones y análisis.

La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes constituye un acto de autonomía privada de aquellas, que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de sus créditos y deudas recíprocas no susceptibles de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo.

Como las cláusulas del contrato deben interpretarse en forma sistemática, atendiendo la intención y voluntad de las partes, la Secretaria de Gobierno Distrital si estaba obligada en tales condiciones a proceder a liquidar dentro del término legal o contractual el mismo.

Ahora bien la administración sobre un contrato liquidado sin fecha no podrá expedir certificaciones como experiencia para ser registradas por los contratistas en el RUP, por cuanto el carácter negocial no ha sido extinto permaneciendo activo el vínculo jurídico, por cuanto los actos administrativos deben tener un fecha

¹ En la Sentencia C-623 de 1999, se dispuso: “El control fiscal sobre los contratos liquidados o terminados tiene trascendental importancia ya que permite analizar aspectos como éstos: determinar y calificar el grado de economía y eficiencia con que la administración ha obrado, el cumplimiento de las obligaciones contractuales, la calidad de las obras, bienes y servicios objeto del contrato, el control de las cuentas y la evaluación de los resultados obtenidos con la inversión, todo ello en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 267 y 272 de la Carta. El control fiscal sobre los contratos estatales se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación.”

cierta y determinable para efectos de caducidad de la acción, conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación y de custodia de archivo activo, por cuanto no se ha fijado el termino que cierra la convención negocial.

La anterior situación se originó por la existencia de serias debilidades en el Sistema de Control Interno implementado en la SDG; específicamente por una inadecuada gestión del supervisor y del responsable de la contratación en la aplicación de controles en la ejecución del objeto contractual en la Secretaría Distrital Gobierno de Bogotá.

La administración no aplicó en debida forma la liquidación bilateral, unilateral o judicial en los contratos estatales celebrados dentro de la vigencia evaluada. Por ello se inobservó lo estipulado en los artículos 60 y 61 de ley 80 de 1993, 11 de la ley 1150 de 2007, siendo una obligación legal, direccionada al cumplimiento de deberes, así como una prohibición al no cumplir disposiciones legales y clausulado contractual, no es claro que la administración deba esperar 2 años para liquidar un contrato, esto evidencia graves falencias en la aplicación del sistema de control interno. Consideramos que se asumen riesgos innecesarios que a futuro serán dirimidos ante la Procuraduría General de la Nación y jurisdicción contenciosa administrativa, audiencias de conciliación y acciones contractuales, según el caso que puedan afectar patrimonialmente al Distrito Capital.

En atención a lo anterior se desvirtúa la incidencia disciplinaria, quedando el efecto administrativo, por lo cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

2.3.5 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.

Al finalizar la vigencia 2008, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, La Secretaría de Gobierno Distrital y el Instituto para la Economía Social - IPES, suscribieron el contrato Interadministrativo de Asociación N°. 486 de fecha 31 de diciembre, por valor de \$719.840.032.12 con el objeto de aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, humanos, económicos y administrativos entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, el Instituto para la Economía Social-IPES y la Secretaría Distrital de Gobierno para la vinculación de jóvenes vulnerables, pertenecientes a zonas críticas identificadas en la ciudad de Bogotá al Proyecto Misión Bogotá como Guías Ciudadanos, bajo parámetros de formación humana y ciudadana", con un plazo de 12 meses.

De acuerdo con la cláusula séptima del convenio, se pactó que los aportes de estas entidades fueran:

Fondo de Vigilancia y Seguridad: \$368.000.000
Secretaría Distrital de Gobierno: \$100.000.000
Instituto para la Economía Social-IPES: \$251.840.032.12

Una vez evaluados los documentos soportes suministrados por la entidad y resultados de las visitas realizadas a las entidades aportantes al citado convenio, se obtuvo lo siguiente:

1. El acta de inicio fue suscrita el 6 de marzo de 2009, sin embargo la transferencia de los recursos de la Secretaría de Gobierno, no se dio en su oportunidad, esta se realizó hasta el 23 de abril de 2009, es decir 1 mes y 17 días después de firmada el acta de inicio, en contravía a la cláusula novena que establece: “...y la Secretaría transferirán al IPES los recursos que constituyen su aporte al Convenio en un solo pago, en la vigencia 2009, una vez suscrita el Acta de Inicio del Convenio (subrayado fuera de texto), no obstante, existía una solicitud por parte de la Supervisión del IPES, según oficio radicado No. 2009-624-004682-2 del 27 de febrero de 2009 donde se refiere proceder de manera inmediata al proceso de desembolso de recursos.
2. De conformidad con los documentos allegados por la Secretaría de Gobierno en el Anexo 3 (Actas de Comité) oficio radicado 2010-624-013431-2 del 26 de mayo de 2010, se evidenció que este comité se reunió en tres oportunidades, 20 de noviembre, 10 de agosto, 5 de noviembre de 2009, situación que contraviene lo establecido en la Cláusula Decima Primera: “...El Comité Técnico se reunirá ordinariamente una vez al mes...”. Adicionalmente, se observó que las dos últimas actas no registran firmas de los participantes.
3. Teniendo en cuenta que el convenio fue objeto de la proyección de cuatro (4) Otrosí modificatorios, sin que se obtuviera resultados favorables por cuanto el mismo no se ejecutó por las razones expresadas en el oficio enviado por la Secretaría de Gobierno a la Supervisión del Convenio del IPES, donde le solicita la terminación del mismo: “*me permito manifestar que ante las dificultades evidenciadas en los procesos administrativos, jurídicos y de planeación presentadas entre las partes que suscribieron dicho Convenio y los obstáculos de carácter técnico y operativo que no permitieron la vinculación efectiva de la población objeto del Convenio 486, como Guías Ciudadanos...*”, este Organismo de Control evidencia que adicional a esta situación, no hubo

seguimiento y evaluación por parte del Comité Técnico, señaladas en la cláusula Décima Primera: *“Este Comité actuará con capacidad de seguimiento y evaluación de todas las iniciativas que se desarrollen con ocasión del mismo y en general del objeto y las obligaciones señaladas en el convenio”*, así como a lo establecido en el numeral 6 de la cláusula segunda-Obligaciones a las partes: *“...El supervisor, actuará además como representante en el comité técnico y punto de contacto entre las entidades contratantes en relación con la ejecución del convenio”*. toda vez que no se tomaron acciones inmediatas máxime cuando el Comité Técnico debía reunirse periódicamente (cada mes) para realizar el correspondiente seguimiento.

4. Una de las obligaciones de la Secretaría de Gobierno establecidas en el numeral 6 de la Cláusula Quinta consiste en: *“Verificar la correcta destinación de los recursos aportados al IPES”*, sin embargo, se evidenció en visita realizada el día 22 de junio de 2010 a la Tesorería del IPES que el valor girado por la Secretaría de Gobierno por valor de \$100.0 millones reposa en una cuenta de ahorros de recursos propios que maneja el IPES, generando unos rendimientos que están incluidos con otros recursos de dicha entidad, para lo cual se informó a este Organismo de Control, que como en el Convenio no se estableció que estos recursos se manejaran en una cuenta separada ni que se entregara reporte de los rendimientos generados, se tenían allí, sin embargo, esta situación es contraria a las normas presupuestales cuando establece en los artículos 84 y 85 del Decreto 714 de 1996. Así mismo, se transgrede el artículo 14 del Decreto Distrital 390 del 13 de noviembre de 2008, por el cual se reglamentan los acuerdos especiales de presupuesto, los Decreto Distritales 24 de 1995 y 20 de 1996 en materia de tesorería y crédito público y el artículo 11 del Decreto Distrital 466 del 26 de diciembre de 2008. En consecuencia, se incumple la cláusula citada anteriormente.

5. Extralimitación de funciones por parte del Supervisor del Convenio por parte de la Secretaría de Gobierno, en la solicitud de terminación del mismo, según oficio 20105410078571 del 4 de marzo de 2010, enviado a la Supervisión del Convenio del IPES y copia remitida a este Organismo de Control según oficio 2010541026271 del 2 de junio de 2010.

Teniendo en cuenta lo anterior, se trasgrede lo establecido en las cláusulas quinta, numeral 1 y 6, novena y décima primera del Convenio. Igualmente, al artículo 85 del Decreto 714 de 1996, numerales 7, 9 y 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002. La anterior conducta constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En el Convenio Interadministrativo de Cooperación, no se determinó el manejo y responsabilidad por un Coordinador General que liderara y consolidará la ejecución del mismo, si bien es cierto, se nombró a un Comité Técnico para que realizara periódicamente el seguimiento y evaluación de dicho Convenio, este no fue efectivo. Así mismo, se presentaron falencias en el cumplimiento de las obligaciones por parte de la Secretaría de Gobierno.

Inadecuada planeación para el desarrollo del Convenio, se giraron recursos con cargo al proyecto 270 que no fueron ejecutados y en consecuencia no cumplieron el fin propuesto.

Valoración de la respuesta: Una vez analizado los argumentos presentados por la administración, se observa lo siguiente:

1. La entidad admite que la firma del acta del 6 de marzo de 2009 por distintas razones de trámite de designaciones en el Fondo de Vigilancia y Seguridad se dio en esta fecha, aspecto que ratifica lo observado por el Ente de Control.

No obstante, lo anterior, la entidad previamente a la firma del acta de inicio del 6 de marzo, tenía conocimiento que se debía efectuar el proceso de desembolso de los recursos de manera inmediata como se lo hizo saber la supervisión del IPES, en la parte final del oficio citado en el hallazgo 2009624682-2 del 27 de febrero de 2009, en el que le refiere proceder de manera inmediata al proceso de desembolso de recursos, luego la entidad, si tenía conocimiento que se debía haber planificado previamente los recursos que se tenían que girar al IPES, máxime cuando este se celebró el 31 de diciembre de 2008, así se haya suscrito el acta posteriormente. En consecuencia, esta situación ratifica la falta de planeación por el atraso de 1 mes y 17 días, sumado al tiempo que tuvo conocimiento la Secretaría de Gobierno a través de la solicitud de parte de la Supervisión del Convenio por parte del IPES.

2. La entidad admite que se presentaron dificultades en la coordinación institucional y donde se hacían reuniones con alguna de las dos partes sin dejar registro de estas reuniones como formalmente lo establecía el Convenio, lo cual ratifica la falta de acciones inmediatas, ya que la obligación del Supervisor consistía en actuar como representante en el Comité Técnico y punto de contacto entre las entidades contratantes en relación con la ejecución del convenio, máxime cuando este Comité Técnico en cabeza del mismo, debía hacer seguimiento y

evaluación de todas las iniciativas que se desarrollaron para el cumplimiento del convenio, aspecto que no evidenció este Ente de Control, ya que cada supervisión actuó por separado, es decir en forma difusa y desarticulada lo que indefectiblemente conlleva a no lograr el objetivo propuesto con la contratación.

3. Se señala en este numeral las dificultades de coordinación del Comité Técnico como un cuerpo en la gestión del Convenio, pero los soportes allegados al Organismo de Control no evidencian acciones inmediatas de la Secretaría de Gobierno a través de la supervisión que hubieran contribuido la ejecución del objeto del Convenio como era aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, humanos, económicos y administrativos para la vinculación de jóvenes vulnerables, pertenecientes a zonas críticas identificadas en la ciudad de Bogotá al Proyecto Misión Bogotá como Guías Ciudadanos, bajo parámetros de formación humana y ciudadana, simplemente estas actuaciones quedaron en simples expectativas e intentos de la administración, connotamos que en este proceso no se generó la sinergia que debía resultar del proceso que finalmente no apuntaron a solucionar una política pública, con el agravante que los recursos girados no cumplieron con el fin previsto y sí reposan en una cuenta donde la entidad, aún no ha recuperado dichos recursos.

Lo anterior genera riesgos para la administración a su cargo por cuanto fue reiterativo el incumplimiento del clausulado contractual en especial las Cláusulas Quinta, numeral 1, Novena, Décima Primera; numeral 6 de la Cláusula Quinta del Convenio hasta el punto de hacerlo inoperante dejando como consecuencia inmediata la injustificada postergación de servicios a la ciudadanía y la mediata afectación de objetivos y metas en el Plan de Desarrollo de la ciudad. Es importante connotar que las dificultades evidenciadas por el sujeto de control para la consecución de la información completa y soportada es su obligación, esta circunstancia generó dificultades para la consecución de la información y la evaluación en el proceso auditor.

Ahora bien, en la planeación para la celebración del convenio interadministrativo se evidencian graves falencias de control interno en cuanto a la gestión documental y niveles de responsabilidad de cara al cumplimiento de metas y objetivos en el plan de desarrollo, lo que impide la aplicación en forma adecuada de los principios referidos a la función administrativa descritos en el artículo 29 superior, 3 del Código Contencioso Administrativo y artículo 3 de la ley 489 de 1998, afectando los principios contractuales de Planeación y responsabilidad contenidos en los artículos 25 y 26 de la ley 80 de 1993.

También se evidencia la inaplicación de la normatividad presupuestal en especial lo establecido en el artículo 85 del Decreto 714 de 1996.

Es claro que en el Convenio Interadministrativo de Cooperación, no se determinó el manejo y responsabilidad por un Coordinador General que liderara y consolidará la ejecución del mismo, si bien es cierto, se nombró a un Comité Técnico para que realizara periódicamente el seguimiento y evaluación de dicho Convenio, este no fue efectivo. Así mismo, se presentaron falencias en el cumplimiento de las obligaciones por parte de la Secretaría de Gobierno. Esto generó como consecuencia una inadecuada planeación para el desarrollo del Convenio, se giraron recursos con cargo al Proyecto N° 270 que no fueron ejecutados y en consecuencia no cumplieron el fin propuesto.

La horizontalidad planteada con esta clase de convenios impide que exista un liderazgo y asignación de responsabilidades determinadas en el representante legal de una sola entidad distrital, este ente de control consideró de especial importancia llamar su atención a fin que su Despacho imparta las instrucciones pertinentes para lograr su óptimo funcionamiento.

Ante la responsabilidad que le asiste a la Secretaría Distrital de Gobierno por el inconformismo de la ciudadanía en general, la opinión pública y los medios de comunicación, por la deficiente e inadecuada aplicación de normas de autocontrol y control interno en el desarrollo de los procesos contractuales, no compadeciéndose de las necesidades de seguridad ciudadanas y de la administración.

En razón de lo anterior y en virtud del fracaso ocurrido frente al proceso contractual fallido por causas atribuibles a la inadecuada gestión de las entidades involucradas al haber incumplido la normatividad vigente para tal fin, genera incertidumbre sobre la eficiencia, eficacia y efectividad de dicha contratación.

4. La justificación presentada por la administración respecto de este numeral, hace referencia a la comunicación que envió el IPES a la Dirección Financiera e indican que no hubo observación. Posteriormente, se refieren que los recursos correspondientes a los rendimientos financieros deberán ser devueltos como se solicitó al IPES, situación que este Organismo de Control hará seguimiento en la siguiente auditoría.

Por las anteriores circunstancias este hallazgo es ratificado como administrativo con incidencia disciplinaria y deberá ser comunicado a la Personería de Bogotá e incluido en el plan de mejoramiento que sea suscrito por el sujeto de control.

2.3.6 Hallazgo Administrativo

La Secretaria Distrital de Gobierno en cumplimiento del Proyecto de Inversión No. 605 - Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad, adelantó durante la vigencia fiscal 2009 la Licitación Pública SGLIC 003 de 2009, con el objeto del Mantenimiento preventivo, correctivo y de mejoras a las instalaciones de las dependencias de la SDG, en la cual se presentaron un total de 22 oferentes, resultando después de la respectiva calificación habilitados tres(3) de ellos: Consorcio Alcaldías 2009, Rhino Asistencia y JGC Construcciones, durante el desarrollo de la audiencia de adjudicación y debido a las observaciones presentadas por varios de los oferentes esta fue declarada desierta. Los proponentes Rhino Asistencia y Consorcio Estelar con oficio de 22-07-09 y 30-07-09 interpusieron recurso de reposición frente al acto de declaratoria de desierta de la licitación. La Secretaria de Gobierno una vez evaluado el recurso interpuesto por los oferentes, mediante Resolución 497 de 24-08-09 reconsideró la decisión frente al oferente Consorcio Estelar, aceptando las pretensiones propuestas revocando el acto administrativo de declaratoria de desierta, adjudicando la Licitación a un proponente que según el sujeto de control en la evaluación de la propuesta no cumplió con la totalidad de requisitos

Estos aspectos son generados por la falta de planeación y controles efectivos, y el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos situaciones que no permiten realizar una óptima ejecución de los proyectos de inversión.

Estas situaciones repercuten en la eficiencia, eficacia y efectividad con que se invierten los recursos de la SDG, y el cumplimiento de sus objetivos misionales. Del mismo modo dificulta cumplimiento de las metas y objetivos del proyecto que conlleven a procesos de consolidación errados, los cuales pueden incidir en forma negativa en otras decisiones.

Valoración de la respuesta: se considera que no fueron evaluadas en forma coherente las propuestas presentadas por los oferentes dentro de la Licitación Pública SGLIC 003 DE 2009, cuyo objeto fue el mantenimiento preventivo, correctivo y de mejoras a las instalaciones de las dependencias de la SDG, en la cual se presentaron un total de 22 oferentes. El sujeto de control entra a calificar y

expide un acto administrativo en el que refleja una calificación resultado de un previo proceso en la fase precontractual para aplicar el proceso de selección objetiva del oferente de lo cual fueron habilitados tres, Consorcio Alcaldías 2009, Rhino Asistencia y JGC Construcciones, durante el desarrollo de la audiencia de adjudicación y debido a las observaciones presentadas por varios de los oferentes, procede el sujeto de control a la declaración de desierta. Los proponentes Rhino Asistencia y Consorcio Estelar con oficios de julio 22 y 23 de 2009 interpusieron recurso de reposición frente al acto de declaratoria de desierta de la licitación. La Secretaria de Gobierno una vez evaluado el recurso interpuesto por los oferentes, mediante Resolución 497 de agosto 24 de 2009 reconsideró la decisión frente al oferente Consorcio Estelar, aceptando las pretensiones propuestas revocando el acto administrativo de declaratoria de desierta, adjudicando la Licitación a un proponente que según la calificación proferida por los agentes de la administración la propuesta presentada no cumplió la totalidad de requisitos contenidos en los pliegos de condiciones.

Además del análisis y evaluación de cada una de las propuestas desde la óptica jurídica, técnica y económica derivado del análisis de las mismas, se evidencia falta de planeación y diseño de tableros y rutas críticas de control en el análisis, evaluación y calificación de las propuestas presentadas por los oferentes.

La ley de contratación estatal establece que las etapas de la contratación estatal tiene unos tiempos que fija el sujeto de control en los pliegos, allí es la administración que se obliga ante los proponentes a la ejecución de esos tiempos; no se compadece que la SDG, por medio de sus agentes exprese que algunos proponentes cumplan y otros no y al final con las observaciones de la etapa de adjudicación replique que todos no. Y que luego vuelva sobre sus pasos y resuelva un recurso y profiera acto de adjudicación. Consideramos que no se ajusta a las reglas de la experiencia por cuanto la expedición de un acto administrativo refleja una etapa previa de preparación en el cual se conjugan una serie de análisis e hipótesis respecto de los efectos deseados con la decisión.

Dadas las anteriores circunstancias, se ratifica el presente hallazgo administrativo dejando sin efecto la incidencia disciplinaria, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

2.3.7 Hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria

La Secretaría Distrital de Gobierno en cumplimiento del proyecto de Inversión 118,

Sistema de atención integral a infractores, durante la vigencia fiscal 2008 adelantó el Contrato 758 de 9 de mayo de 2008 Selección abreviada, Prestación de servicios, con el Hospital la Samaritana, con el objeto de prestar los servicios integrales de salud de segundo y tercer nivel para las personas privadas de la libertad que se encuentran en la cárcel distrital de varones y anexo de mujeres, que sean remitidos previa autorización del médico contratista y el director del establecimiento carcelario, de conformidad con el portafolio de servicios, los servicios adicionales a este portafolio y el documento que contienen la etapa previa de la presente contratación abreviada, documentos que hacen parte integral del contrato que se suscriba. En las cláusulas vigésima primera, vigésima segunda y vigésima tercera se estipula el pago por parte del contratista de las estampillas para la Universidad Distrital, Pro-Cultura de Bogotá y Pro-Persona mayores, de las cuales no se registra su descuento en las 22 órdenes de pago revisadas como son las siguientes: 5042 de 10-09-08, 5043 10-09-08, 5044 10-09-08, 6046 17-10-08, 7128 18-11-08, 9216 31-12-08, 9219 31-12-08, 958 13-02-09, 2150 24-03-09, 3801 14-05-09, 4702 10-06-09, 5627 13-07-09, 5628 23-07-09, 6636 19-08-09, 7491 15-09-09, 8549 26-10-09, 10355 10-12-09, 11536 30-12-09, 92 25-01-10, 93 25-01-10, 3520 15-04-10 y 3541 de 20-04-10.

Así mismo, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula sexta, relacionada con el valor y forma de pago, parágrafo cuarto, el hospital no anexa a las 22 facturas de pago antes mencionadas, los siguientes documentos: a) remisión médica expedida por el médico contratista de la Cárcel Distrital, o del CRU, o el médico de la UBA del Hospital San Cristóbal y b) Autorización de remisión firmada por el Director de la Cárcel o en su defecto por el Supervisor del contrato designado por el Director, y el Coordinador de Seguridad. Si se hace necesario el traslado los fines de semana, se deberá anexar: remisión médica si la hubiere y solicitud de atención con la firma del Comandante de custodia y Vigilancia en turno.

Se transgrede lo estipulado en las cláusulas vigésima primera, vigésima segunda, vigésima tercera y cláusula sexta parágrafo cuarto del contrato 758 de 2008, lo reglado en el Acuerdo 53 de enero 10 de 2002, el Acuerdo 187 de diciembre 20 de 2005 y el Acuerdo 188 de diciembre 20 de 2005. Este incumplimiento de las obligaciones contractuales genera presunta infracción de lo dispuesto en el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002.

Estos aspectos son generados por la falta de seguimiento y controles efectivos, y el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos situaciones que no permiten realizar una óptima ejecución y seguimiento de contratos celebrados

en cumplimiento de su actividad misional.

Estas situaciones repercuten en la eficiencia, eficacia y efectividad con que se desarrolla la Gestión de la SDG, y el cumplimiento de sus objetivos misionales.

Valoración de la respuesta: Una vez evaluada la respuesta del sujeto de control es aceptada parcialmente por cuanto dio aplicación a lo contenido en los artículos 7 y 6 de los Acuerdos 187 y 188, en cuanto al pago de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas², el sujeto de control debe allegar a la Dirección Sector Gobierno de la Contraloría de Bogotá copia de los comprobantes de pago correspondientes.

Dado que persisten las anteriores circunstancias de incumplimiento de las cláusulas contractuales, se ratifica el presente hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, el cual se comunicará a la Personería de Bogotá y debe formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

2.3.8 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

En los contratos de prestación de servicios se evidencia que se suscribe la póliza de cumplimiento sin la cobertura legal establecida, es decir, no ampara la totalidad del término estipulado contractualmente. Situación que se presenta en los siguientes contratos:

- CPS 579 de 2010 donde el acta de inicio del contrato fue suscrita el 3 de febrero de 2010 y el plazo del contrato es de 11 meses, la vigencia de la póliza de cumplimiento por el término de duración y 6 meses más, pero se expide hasta el 27 de mayo y debe tener cubrimiento hasta el 2 de julio de 2011
- CPS 679 de 2010 para el cual el cubrimiento de la póliza debe ser hasta el 30 de junio de 2011 y no el 28 de junio como se establece en la misma.

Sea lo primero advertir que la Ley 80 prescribe como regla general en el numeral 4 del artículo 5 del estatuto que el contratista debe *prestar "(...) garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación y se ajustará a los límites, existencia y extensión del riesgo amparado (...)"*. Dicha garantía debe consistir, conforme a la misma disposición, *"(...) en pólizas*

² Acuerdo 53 de 2002 "Por medio del cual se ordena la Emisión de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 648 de 2001."

expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia o en garantías bancarias", en concordancia con lo expresado en el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

A su turno, el artículo 16 del Decreto 679 de 1994 prescribe que dicha garantía única "(...) tiene por objeto respaldar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que surjan a cargo de los contratistas frente a las entidades estatales, por razón de la celebración, ejecución y liquidación de contratos estatales. Por tanto, **con sujeción a los términos del respectivo contrato deberá cubrir cualquier hecho constitutivo de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista en los términos de la respectiva garantía**" (resaltado ajeno al texto), la cual conforme al artículo 17 del mismo decreto "(...) debe ser suficiente de acuerdo con las distintas clases de operaciones amparadas".

De la interpretación de las normas transcritas se infiere que la garantía única debe englobar todas las seguridades que la entidad estatal necesite exigir frente a los riesgos que puedan llegar a afectarla en razón del contrato, aún respecto de aquellos que acaezcan después de finalizado el mismo, previniendo de esta manera un mecanismo de protección a las entidades del Estado contra el incumplimiento de las obligaciones contractuales. En las condiciones anotadas, con el otorgamiento de la garantía única se debe asegurar a la entidad contratante que la totalidad del proceso contractual quede debidamente protegido.

De acuerdo con los anteriores lineamientos se tiene que en materia de contratación administrativa el legislador dispuso la asegurabilidad de cualquier obligación derivada del contrato estatal, constituyendo la garantía única el medio para amparar un conjunto de riesgos presentes en ésta. Es así como la garantía debe contener todos los amparos que se requieran en función del contrato, esto es, aquellos que correspondan al alcance de las obligaciones y prestaciones del respectivo contrato estatal.

Así las cosas, tratándose de entidades estatales sujetas al régimen del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que es el caso de Secretaria Distrital de Gobierno las obligaciones contenidas en desarrollo de los contratos estatales celebrados por disposición del citado numeral 19 del artículo 25 de la ley citada, sólo pueden avalarse mediante garantía única, sea que esta consista en póliza de seguro o en garantía bancaria.

Finalmente, no sobra advertir en este aparte que si bien es cierto que de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad precitada el contratista es el responsable de prestar la garantía única, de conformidad con lo establecido por el artículo 18 del

Decreto 679 de 1994, también es cierto que a la entidad contratante le compete evaluar la suficiencia de las coberturas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, con el objeto de proceder o no a la aprobación de la misma.

Con esta actuación la administración no dio aplicación a lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 y reemplazado por el artículo 7³ de la ley 1150 de 2007, artículos 2, 3 - 3.1 y 4 - 4.1 - 4.1.2⁴, del Decreto 4828 de 2008. Todo lo anterior tendiente a proteger el patrimonio público evitando la ocurrencia de riesgos derivados del incumplimiento de obligaciones. La garantía deberá amparar los perjuicios que se deriven del incumplimiento del contrato. La anterior conducta incumple presuntamente lo dispuesto en el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Esto se debe a la falta de un adecuado seguimiento y control a la ejecución de los contratos en lo referente a la actualización de las pólizas y puede generar posibles riesgos por el no cubrimiento del tiempo total de la garantía, durante el total de tiempo de la ejecución del contrato.

Valoración de la respuesta: El artículo 5 del decreto 777 de 1992, en ningún aparte justifica la ausencia de garantía única, además en gracia de discusión su despacho siquiera se tomo el trabajo de adjuntar “el estudio” para justificar tal yerro. Evidenciamos que se aplico erróneamente la disposición del artículo 5 del

³ ARTÍCULO 7° DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante el período que transcurra entre la entrada en vigencia de la reforma contenida en la presente ley y la expedición del decreto reglamentario a que se refiere este artículo, las entidades estatales continuarán aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes.

⁴ “La no ampliación de la vigencia de la garantía de seriedad de la oferta cuando el término previsto en los pliegos para la adjudicación del contrato se prorrogue o cuando el término previsto para la suscripción del contrato se prorrogue, siempre y cuando esas prórrogas no excedan un término de tres meses.”

decreto 777 de 1992. En virtud de lo anterior se ratifica el presente hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, el cual deberá ser comunicado a la Personería de Bogotá y formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

2.3.9 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

En el Contrato 908 de 2010 suscrito con la señora Amira Sofía Castañeda Cárdenas, cuyo objeto es *“apoyar la gestión operativa de la Dirección de la cárcel distrital en la distribución, clasificación, organización y conservación de la documentación generada en cumplimiento de las funciones propias de área”*, se evidencio que la justificación de la contratación establece como obligaciones del contratista, las siguientes: *“1. Ordenar las carpetas de archivo atendiendo la secuencia propia de su producción. 2 organizar y foliar las carpetas en orden cronológico y restaurar la documentación que por su manejo se deteriora”* y en la cláusula segunda del contrato se establece: *“1. Apoyar a la entidad en los programas relacionados con la atención integral que brinda a los internos y llevar un registro documental de los mismos. 2 Brindar apoyo en los eventos que se programen para la atención y seguimiento en la atención pastoral que se brinde a los internos y llevar un registro de los mismos”*.

Es decir, no coinciden las obligaciones del contratista 1 y 2 que aparecen en la justificación de la contratación literal c) Condiciones del contrato con las estipuladas en la cláusula segunda del contrato.

La justificación para el proceso contractual, los pliegos de condiciones y las condiciones expresadas en una propuesta cuando son acogidas por la administración hacen parte integral del contrato, no siendo dable a la administración variarlas en el contrato. Así las cosas, la Secretaría Distrital de Gobierno está obligada a celebrar el contrato en las condiciones de la justificación del contrato⁵. Esa justificación de la contratación surte las veces de pliego de

⁵ PARÁGRAFO 1o. La entidad deberá justificar de manera previa a la apertura del proceso de selección de que se trate, los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección que se propone adelantar.

PARÁGRAFO 2o. El procedimiento aplicable para la ejecución de cada una de las causales a que se refiere el numeral 2o del presente artículo, deberá observar los principios de transparencia, economía, responsabilidad y las siguientes reglas:

1. Se dará publicidad a todos los procedimientos y actos.

2. Para la selección a la que se refiere el literal b) del numeral 2o del presente artículo, será principio general la convocatoria pública y se podrán utilizar mecanismos de sorteo en audiencia pública, para definir el número de participantes en el proceso de selección correspondiente cuando el número de manifestaciones de interés sea superior a diez (10). Será responsabilidad del representante legal de la entidad estatal, adoptar las medidas necesarias con el propósito de garantizar la pulcritud del respectivo sorteo.

3. Sin excepción, las ofertas presentadas dentro de cada uno de los procesos de selección, deberán ser evaluadas de manera objetiva, aplicando en forma exclusiva las reglas contenidas en los pliegos de condiciones o sus equivalentes. Para la selección a la que se refiere el literal a) del numeral 2o del presente artículo, no serán aplicables los artículos 2o y 3o de la Ley 816 de 2003.

condiciones y se convierte en un acto administrativo que reviste carácter particular, por cuanto está dirigido a una persona que por sus capacidades reúne los requisitos que se señalan en el mismo. Este documento de la justificación es la principal fuente de donde derivan los derechos y obligaciones de las partes intervinientes, a la cual hay que acudir, en primer término, para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto en la suscripción del contrato, su ejecución y liquidación. Sobre este punto fue claro el Consejo de Estado⁶ cuando dispuso:

“...establece que la favorabilidad de la propuesta no puede obedecer a factores diferentes de los enunciados en los referidos documentos contentivos de requisitos y condiciones o fundamentada exclusivamente en alguno de ellos o en la sola y simple consideración del más bajo precio o menor plazo ofrecidos.” (Resalta la Sala)

Luego, la disposición legal consagra el deber, de la entidad licitante, de establecer en el pliego de condiciones, en forma clara y completa, los precisos factores de selección; de informar sobre el valor que atribuye a cada uno de esos factores en la correspondiente ponderación; de realizar las comparaciones de las propuestas mediante el cotejo de los ofrecimientos, la consulta de precios o condiciones de mercado, etc.; y de abstenerse de tomar en cuenta, al momento de la evaluación, factores no incluidos en el correspondiente pliego de condiciones.

Las reglas contenidas en el artículo 29 buscan que la selección del contratista se haga mediante la escogencia del mejor oferente, en desarrollo de un proceso de selección en el que deben primar la transparencia y la igualdad de oportunidades.”

Lo anterior transgrede las obligaciones del servidor público contenidas en el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

Lo anterior obedece a la falta de un adecuado seguimiento y control a la ejecución del contrato y puede generar posibles riesgos en la contratación ya que se puede presentar la suspensión y terminación del contrato, derechos de petición, falta de transparencia en la selección del contratista y faltas disciplinarias.

Valoración de la respuesta: este ente de control verificó la existencia de la

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades.

PARÁGRAFO 4o. Las entidades estatales no podrán exigir el pago de valor alguno por el derecho a participar en un proceso de selección, razón por la cual no podrán ser objeto de cobro los pliegos de condiciones correspondientes.

Respecto de la expedición de copias de estos documentos se seguirá lo dispuesto en el artículo 24 del Código Contencioso Administrativo.

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera MP: Alier Hernández Enríquez Bogotá D.C., 19 de julio de dos mil uno (2001). Rad 12037

corrección en la minuta del contrato. En cuanto a la no inclusión en la carpeta del contrato su despacho acepta el hallazgo cuando afirma que *“no devolviendo el proceso al SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA PROGRAMACIÓN SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL SIPSE, encontrando allí el estudio previo correspondiente al contrato el cual no había sido debidamente archivado dentro de la carpeta”* por lo anterior se iniciaran las acciones descritas en la resolución reglamentaria N° 009 de 2010. Se confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y será trasladado a la Personería de Bogotá y deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

2.3.10. Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.

Contrato de Prestación de Servicios N° 1678 de noviembre 20 de 2008, suscrito entre la Secretaria Distrital de Gobierno – SDG y la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá D.C.

Objeto: “Prestar los servicios referentes a suministrar los elementos que cubran las necesidades perentorias en el distrito capital de los pueblos indígenas de la minga social y comunitaria procedente del cauca”.

Fecha de suscripción: Noviembre 20 de 2008.

Fecha de perfeccionamiento: Noviembre 21 de 2008

Fecha de iniciación: Noviembre 21 de 2008

Fecha de terminación: Octubre 21 de 2009.

Plazo: Un (1) mes o hasta agotar el presupuesto.

Supervisión: Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la SDG.

Valor inicial: \$200.0 millones

Valor adición: \$100.0 millones

Valor Final: \$300.0 millones

Valor pagado: \$300.0 millones (Ordenes de Pagos Nos: 8721 de diciembre 29 de 2008 por \$270.0 millones y 8625 de octubre 26 de 2009, por \$30.0 millones).

Fecha acta de liquidación: No figura fecha de elaboración del acta de liquidación, no obstante, en la misma se anotó la fecha de elaboración del Acta de Recibo Final a satisfacción de octubre 21 de 2009.

Este ente de control evidenció irregularidades en la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 1678 de noviembre 20 de 2008, tales como: incumplimiento por parte del contratista en la presentación al termino de las actividades de un informe técnico y financiero, toda vez que lo presentado

corresponde a un informe administrativo, igualmente, se verificaron inconsistencias en el documento de justificación suscrito por la SDG para la adición de \$100.0 millones, entre otras.

Una vez analizada y revisada la suscripción y ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 1678 de noviembre 20 de 2008⁷, suscrito por la Secretaria Distrital de Gobierno – SDG y la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá, D.C., este organismo detectó las siguientes irregularidades:

- La Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá, D.C. – CRCSBC no cumplió totalmente con una de sus obligaciones establecidas en el mencionado contrato, específicamente la relacionada con: *“Presentar al término de las actividades un informe técnico y financiero de las actividades realizadas”*, toda vez que lo presentado, corresponde a un Informe Final de Actividades (de mayo 10 de 2009), en el cual se relacionan: fechas, actividades realizadas, cantidades de elementos entregados, cantidad de suministros y servicios prestados; en el citado informe no se relacionaron valores unitarios ni valores totales de cada uno de los elementos entregados, suministros y servicios prestados, hecho que no permitió tener total claridad en los conceptos, cantidades y valores pagados por la SDG.

La anterior situación irregular se podría resumir de la siguiente forma: que a falta del informe final financiero de ejecución del citado contrato, la CRCSBC cobró la totalidad del valor presupuestado (incluyendo el valor de la adición), es decir \$300.0 millones, lo que significa que no se conoció el valor unitario ejecutado por cada concepto presupuestado (ver cuadro comparativo de los presupuestos presentados por la CRCSBC).

- El documento de justificación suscrito por la SDG (Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, que reposa en los folios 1, 2 y 3 del expediente contractual) para la adición de \$100.0 millones no es preciso y concreto, toda vez que en el mismo se expresa: *“(…) sin embargo, la minga ha manifestado su intención de permanecer en la ciudad una semana más de lo que se tenía previsto, por lo que se hace necesario adicionar el contrato No. 1678 con el fin de dar continuidad al suministro de las necesidades de la población indígena proveniente del cauca”*, no obstante, que la minga

⁷ Objeto: *“Prestar los servicios referentes a suministrar los elementos que cubran las necesidades perentorias en el distrito capital de los pueblos indígenas de la minga social y comunitaria procedente del cauca”*, valor final de \$300.0 millones (adicionado en \$100.0 millones).

indígena permaneció en el Distrito Capital cinco (5) días (noviembre 20, 21, 22, 23 y 24, según quedó estipulado en el Acta de Visita Administrativa de junio 29 de 2010, suscrita por los auditores asignados de la Dirección Sectorial de Gobierno de la Contraloría de Bogotá), lo que indica que la minga indígena no permaneció otra semana adicional.

En este orden de ideas, queda claro que la justificación suscrita por la SDG no correspondió a los nuevos conceptos ejecutados según el documento “Presupuesto Recursos Asistencia Humanitaria Movilización Nacional Indígena”, por valor de \$300.0 millones.

Así mismo, al comparar los presupuestos presentados por la CRCSBC (inicial por \$200.0 millones y final por \$300.0 millones) para la ejecución del citado contrato, se observó que se adicionaron los siguientes conceptos: Alquiler de carpas 10 X 10 por \$12.0 millones, transporte de emergencia \$85.0 millones y suministro combustible vehículos retorno \$15.0 millones y se disminuyeron tres (3) ítems: elementos de aseo personal y áreas comunes en \$10.0 millones, plástico rollo x 200 Mts. \$3.0 millones y colchonetas \$9.1 millones.

Con base en lo comentado en los párrafos anteriores, este organismo de control concluye que la justificación presentada por la SDG para la adición de \$100.0 millones no corresponde a lo evidenciado en la ejecución del contrato, toda vez que se incluyeron conceptos nuevos respecto del presupuesto inicial de \$200.0 millones (ver cuadro comparativo de los presupuestos del concepto de intervención comunitaria).

CUADRO 3
COMPARATIVO DE LOS PRESUPUESTOS PRESENTADOS POR LA CRCSBC
PARA LA EJECUCIÓN DEL CPS No. 1678 DE 2008

ACTIVIDADES – RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL (\$200.0 MILLONES)	PRESUPUESTO FINAL (\$300.0 MILLONES)	DIFERENCIA
Personal	1.9	1.9	0.0
Intervención comunitaria	175.2	266.1	90.9
Logística y Telecomunicaciones	2.6	2.6	0.0
Dotación, suministros y mantenimiento	2.1	2.1	0.0
Asesoría Técnica 10%	18.2	27.3	9.1
T O T A L	200.0	300.0	100.1

Fuente: Información presentada por la CRCSBC, folios 10, 11, 12 y 119 del expediente contractual, “Presupuesto Recursos

Asistencia Humanitaria Movilización Nacional Indígena". Análisis efectuado por el equipo auditor.

CUADRO 4
COMPARATIVO DE LOS PRESUPUESTOS PRESENTADOS POR LA CRCSCB
RUBRO DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA

ACTIVIDADES -RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL (\$175.2 MILLONES)	PRESUPUESTO FINAL (\$266.1 MILLONES)	DIFERENCIA
Elementos de aseo personal	19.0		
Elementos de aseo para áreas comunes	2.0	11.0	-10.0
Plástico rollo x 200 mt	15.0	12.0	-3.0
Cobijas	67.5	67.5	0.0
Colchonetas	36.1	27.0	-9.1
Elementos de cocina	7.0	7.0	0.0
Kit de vajilla	4.6	4.6	0.0
Alquiler de baños	21.0	22.0	1.0
Bolsas plásticas para entrega	3.0	3.0	0.0
Alquiler de carpas 10 x 10 *		12.0	12.0
Transporte de emergencia *		85.0	85.0
Suministro combustible vehículos retorno *		15.0	15.0
T O T A L	175.2	266.1	90.9

Fuente: Información presentada por la CRCSCB, folios 10, 11, 12 y 119 del expediente contractual, "Presupuesto Recursos Asistencia Humanitaria Movilización Nacional Indígena". Análisis efectuado por el Equipo Auditor.

* Rubros nuevos ejecutados en el CPS 1678 de 2008, no contemplados en el presupuesto inicial presentado por la CRCSCB.

- Este organismo de control no evidenció autorización formal suscrita por la organización de la Minga Indígena al señor Cristian Jaramillo, para que recibiera la ayuda humanitaria por parte de la Cruz Roja Colombiana Seccional Cundinamarca y Bogotá, D.C.

- De otra parte, este ente de control observó que el Acta de Liquidación del Contrato de Prestación de Servicios – CPS No. 1678 de noviembre 20 de 2008, no tiene fecha de elaboración. Los actos administrativos deben tener un fecha cierta y determinable para efectos de caducidad de la acción, conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación y de custodia de archivo activo; además de lo anterior, la administración sin la asignación de fecha cierta no puede expedir certificaciones por cumplimiento de contratos por cuanto no se ha fijado el termino que cierra la convención negocial.

- Finalmente, no obstante, que la minga indígena estuvo cinco (5) días en el



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Distrito Capital (noviembre 20, 21, 22, 23 y 24 de 2008), los siguientes documentos se presentan mucho tiempo después: el informe Final de Actividades se presentó el 10 de mayo de 2009 (5 meses después), en el acta de liquidación no se registro la fecha de elaboración y el pago del saldo del 10% se realizó el 26 de octubre de 2009 (11 meses después).

Incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios N° 1678 de noviembre 20 de 2008, Cláusula Segunda – Obligaciones Específicas del Contratista, numeral 4 incumplimiento de la Ley 87 de 1993, artículo 2º, literales d) y g), artículos 61 de ley 80 de 1993 y 11 de la ley 1150 de 2007, numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002.

La anterior situación se originó por la existencia de serias debilidades en el Sistema de Control Interno implementado en la SDG; específicamente por falencias en la supervisión de la ejecución del citado contrato.

Los documentos soportes existentes de la ejecución del CPS No. 1678 de 2008 no permiten tener una visión clara, precisa y consolidada que muestre: los conceptos, cantidades entregadas, valores unitarios y valores totales pagados por la SDG, hecho que podría originar riesgos en el manejo de los recursos públicos, y en consecuencia un presunto detrimento patrimonial.

Valoración de la respuesta: Una vez analizada y valorada la respuesta dada por la SDG, este ente de control concluye en confirmar el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, toda vez que se ratifica la existencia de debilidades de control interno en la ejecución del citado contrato de prestación de servicios, tales como: la supervisora estuvo asignada hasta enero 14 de 2009, fecha de terminación del respectivo contrato suscrito con ella y en marzo 12 de 2009 la SDG suscribió el nuevo contrato (con la supervisora asignada al CPS No. 1678 de 2008); según oficio de julio 6 de 2010 con radicación número 2010-624-017697-2, la supervisora manifiesta: *"Por mi parte se firmó una única acta de recibido a satisfacción en el mes de diciembre de 2008 soportada en el informe técnico y financiero y los medios de verificación utilizados en campo para constatar la ejecución del precitado contrato. En esta acta se soportó un pago de \$270.000.000 correspondiente a la factura No. DC-9418 del 27 de noviembre de 2008 entregada por la Cruz Roja Colombiana.*

Hasta enero 14 de 2009, fecha de caducidad de mi contrato no se habían recibido más informes ni facturas por parte de la Cruz Roja Colombiana.

Suscribí con la Secretaría de Gobierno un nuevo contrato de prestación de servicios con fecha 12 de marzo de 2009. Sin embargo, acerca del contrato No. 1678 no recibí delegación ni verbal ni

escrita para continuar con la supervisión del mismo". Igualmente, en la respuesta de la SDG se manifiesta: "Como ya se citó lo referente a las fechas en las actas de liquidación ya fue corregido, lo que se prueba mediante el documento adjunto (anexo No. 2)", este hecho no se pudo verificar, toda vez que en el Anexo 2 se refiere al acta de liquidación del Contrato Interadministrativo No. 0761 de 2009 y no del CPS 1678 de 2008.

Así mismo, existen otras inconsistencias, tales como, la falta de precisión sobre el número de días que la minga indígena permaneció en el Distrito Capital, según la supervisora fueron cuatro (4) días (noviembre 22, 23, 24 y 25 de 2008) y según lo manifestado por el Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia fueron cinco (5) días (noviembre 20, 21, 22, 23 y 24 de 2008).

En consecuencia, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y debe integrar el nuevo plan de mejoramiento a suscribir con este organismo de control.

2.3.11 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

Convenio Interadministrativo No. 1372 de 2009, suscrito entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión para la Paz – FIP y la Secretaria de Gobierno D.C.

Objeto: "El objeto del presente convenio, es la unión de esfuerzos presupuestales, técnicos, financieros y administrativos entre las partes que lo suscriben, con el propósito de iniciar la implementación y puesta en marcha en Bogota Distrito Capital, de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema – Juntos (...)"

Alcance del objeto: "El objeto del presente convenio tienen los siguientes alcances: 1) realizar la caracterización y el acompañamiento de familias desplazadas que habitan en el Distrito Capital. 2) Realizar la caracterización y el acompañamiento de familias del Sisben 1 como población de referencia, que habita en el Distrito Capital".

Fecha de suscripción: Octubre 15 de 2009.

Fecha de perfeccionamiento: Octubre 15 de 2009

Fecha de iniciación: Abril 5 de 2010.

Fecha de terminación: Abril 5 de 2011.

Plazo: doce (12) meses a partir de la fecha de contratación del primer cogestor que ingrese como parte del equipo de acompañamiento de JUNTOS en Bogotá, D.C.

Supervisión: Coordinador de la Unidad Territorial de Acción Social de Bogotá, D.C. y por parte de la SDG el Coordinador Población Desplazada.
Aporte SDG: \$1.749.9 millones.
Valor ejecutado: \$775.6 millones (mayo 30 de 2010).

Mediante Acta de Visita Administrativa de julio 1 de 2010, suscrita con servidores públicos de ACCIÓN SOCIAL y el auditor asignado, se conoció la siguiente información: “ (...) en la ejecución de los recursos aportados por la SDG, ACCION SOCIAL aprobó y ordeno un pago a favor de la Unión Temporal Minuto de Dios por un valor de \$775.866.033, por concepto del 65% de honorarios de Cogestores Sociales, que corresponde al siguiente calculo aritmético: 150 cogestores (técnicos) con un valor total de contrato individual de \$5.606.667 (lo que daría un total de \$841.000.050) y 38 cogestores (profesionales) con un valor total de contrato individual de \$9.280.000 (lo que daría un total de \$352.640.000), el valor total de la contratación de los 188 cogestores sociales es de \$1.193.640.050 y en consecuencia el 65% es de \$775.866.033, que corresponde al valor girado al operador, el cual ya queda bajo su administración”.

Igualmente, se estableció el siguiente avance físico, en cumplimiento del objeto del citado convenio: “ (...) A la fecha está cursando el tercer pago mensual a los cogestores sociales, el cual se hace revisando el cumplimiento de metas planteadas o que referencien los debidos soportes de no ubicación de familias; estando en la etapa inicial de ingreso de la estrategia RED JUNTOS a Bogotá, se espera que lo proyecto mejore y aumente en calidad, también dejando de presente que de acuerdo a las estadísticas nacionales no se ubica alrededor de un 30% de las personas buscadas para ser incluidas en la estrategia. Para la inclusión de las 38.000 familias (28.000 desplazadas y 10.000 de Sisben) se proyectó hacerlo en un periodo aproximado de nueve (9) meses, que están financiados con los aportes de la SDG y ACCIÓN SOCIAL, teniendo que ya se ha realizado la búsqueda de 14.267 familias se aspira a que se cumpla la inclusión de las 38.000 pues la no ubicadas son reemplazadas por una nueva familia; sin embargo, sin estimar otro tipo de análisis me arriesgaría a decir que es posible que a diciembre de 2010 se tenga como mínimo alrededor de \$15.000 familias con línea base, es decir con toda la encuesta diligenciada y con acuerdos de corresponsabilidad firmados y con información consolidada para la SDG y demás entes territoriales”.

Este ente de control evidenció irregularidades en la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 1372 de 2009, tales como: consignación extemporánea de los rendimientos financieros generados por el aporte de \$1.749.9 millones, efectuado por la SDG, al igual que debilidades de control interno en la suscripción y seguimiento de la ejecución del citado convenio.

Una vez analizada y revisada la suscripción y ejecución del Convenio Interadministrativo N° 1372 de 2009⁸, suscrito entre la Agencia Presidencial para

⁸ “El objeto del presente convenio, es la unión de esfuerzos presupuestales, técnicos, financieros y administrativos entre las

la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión para la Paz – FIP y la Secretaría de Gobierno D.C., mediante el cual la entidad distrital aportó la suma de \$1.749.9 millones, recursos que han sido manejados por la Fiduciaria Bogotá (según Contrato de Encargo Fiduciario No. 657 de 2008, suscrito por Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión para la Paz – FIP y la mencionada fiduciaria), este organismo de control a mayo 30 de 2010 (fecha de corte del presente informe), detectó las siguientes irregularidades:

- Los rendimientos financieros generados por el manejo del aporte de la SDG, no fueron consignados oportunamente, es decir, “(...) dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación en las cuentas bancarias determinadas para este fin por la Dirección Distrital de Tesorería” (artículo 14 del Decreto Distrital 390 de noviembre 13 de 2008, “Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996, en materia de tesorería y crédito público y se dictan otras disposiciones”, lo que se traduce que el Distrito Capital ha dejado de percibir rendimientos financieros por la por la falta de gestión de la SDG, consistente en coordinar con ACCIÓN SOCIAL y la Fiduciaria Bogotá, para que esta consignara el producto de los rendimientos financieros dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la liquidación de estos, con el objeto de dar cumplimiento a la normatividad vigente.

A continuación se muestran los valores liquidados por la Fiduciaria Bogotá por concepto de rendimientos financieros, correspondientes a la fracción de octubre (27 al 30), noviembre y diciembre de 2009 y los meses de enero a mayo de 2010, mostrando los respectivos días de morosidad, así:

CUADRO 5
RELACIÓN DE RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS POR EL APOORTE DE LA SDG, EN DESARROLLO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 1372 DE 2009, LIQUIDADOS POR LA FIDUCIARIA BOGOTA (CONTRATO DE ENCARGO FIDUCIARIO No. 657 DE 2008)

(En pesos)

No. RECIBO DE LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE TESORERÍA	FECHA	CORRESPONDIENTE AL MES/AÑO	VALOR CONSIGNADO	PLAZO MÁXIMO, SEGÚN ART. 14 DEL DECRETO DISTRITAL 390 DE 2008.
729888 (316943)	Diciembre 29 de	Octubre (\$369.437) y	7.596.994.81	Noviembre 5 de

partes que lo suscriben, con el propósito de iniciar la implementación y puesta en marcha en Bogotá Distrito Capital, de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema – Juntos (...).

Alcance del objeto: “El objeto del presente convenio tienen los siguientes alcances: 1) realizar la caracterización y el acompañamiento de familias desplazadas que habitan en el Distrito Capital. 2) realizar la caracterización y el acompañamiento de familias del Sisben 1 como población de referencia, que habita en el Distrito Capital”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

No. RECIBO DE LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE TESORERÍA	FECHA	CORRESPONDIENTE AL MES/AÑO	VALOR CONSIGNADO	PLAZO MÁXIMO, SEGÚN ART. 14 DEL DECRETO DISTRITAL 390 DE 2008.
	2009	noviembre (\$7.227.557.81) de 2009.		2009 (53 días de mora) y Diciembre 3 de 2010 (25 días de mora)
732488 (319549)	Enero 29 de 2010	Diciembre de 2009	5.237.821.49	Enero 6 de 2010 (22 días de mora)
732871 (319934)	Febrero 3 de 2010	Enero de 2010	3.924.217.83	Febrero 3 de 2010 (0 días de mora)
736933 (324017)	Marzo 12 de 2010	Febrero de 2010	4.333.457.62	Marzo 3 de 2010 (8 días de mora)
741514 (328598)	Mayo 4 de 2010	Marzo de 2010	5.459.829.13	Abril 7 de 2010 (26 días de mora)
741966 (329052)	Mayo 7 de 2010	Abril de 2010	3.110.982.00	Mayo 5 de 2010 (2 días de mora)
746457	Junio 15 de 2010	Mayo de 2010	3.348.212.06	Junio 3 de 2010 (11 días de mora)
T O T A L			33.011.514.94	

Fuente: Fotocopias de recibos de la Dirección Distrital de Tesorería y fotocopias del Estado de su Inversión en el Periodo, suscritos por Fiduciaria Bogotá. Análisis efectuado por el Equipo Auditor.

-Igualmente, en el análisis de la ejecución del convenio, se evidenció la debilidad de control interno existente en la SDG en la suscripción del mismo, toda vez que no se estipuló la clase de información financiera y de gestión que se debía remitir a la SDG, al igual que la periodicidad; situación que originó que la entidad distrital no conociera las condiciones financieras pactadas por ACCIÓN SOCIAL en el Contrato de Encargo Financiero No. 657 de 2008 suscrito con la Fiduciaria Bogotá.

- Así mismo, este organismo de control verificó debilidades sustanciales en la supervisión de este convenio, tales como: No se precisó el valor ejecutado a mayo 30 de 2010, es decir, el valor aprobado por ACCION SOCIAL para girar al operador Unión Temporal Minuto de Dios y a su vez los conceptos y valores ejecutados este operador.

Incumplimiento del artículo 14 del Decreto Distrital 390 de noviembre 13 de 2008; Incumplimiento de la Ley 87 de 1993, artículo 2º, literales a), b), d), e) y g) y el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002.

La anterior situación se originó por la existencia de serias debilidades en el

Sistema de Control Interno implementado en la SDG; específicamente por falencias en la suscripción y supervisión de los convenio y /o contratos suscritos por la SDG.

Ante la ausencia de un sistema de control interno que garantice oportunidad y eficiencia en la suscripción y supervisión de los convenios y/o contratos que suscriba la SDG, la entidad estará expuesta a los siguientes hechos:

-Pérdida de recursos públicos por efectos de la inflación (o pérdida del poder adquisitivo del dinero), tal como se evidenció en la consignación extemporánea de los rendimientos financieros, los cuales podrían configurarse en detrimento patrimonial.

- Al no cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los proyectos de inversión y en consecuencia afectar la calidad de vida de la ciudadanía radicada en el Distrito Capital.

Valoración de la respuesta: Una vez analizada y valorada la respuesta dada por la SDG, este ente de control concluye en confirmar el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, toda vez que la SDG acepta el hallazgo, cuando manifiesta: *“La Entidad se permite informar al Ente de Control que los rendimientos financieros, si bien se han consignados en algunos meses fuera del plazo de los tres días estipulados el Decreto No.390, de 2008, Artículo No.14, también es cierto, indicar que estos recursos continúan generando rendimientos financieros hasta la fecha de su consignación, los cuales se ven reflejados en la liquidación del mes siguiente, ya que la fiducia mantiene el saldo de los recursos en la respectiva cuenta, hasta cuando se hace el desembolso efectivo”.*

En consecuencia, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y debe integrar el nuevo plan de mejoramiento a suscribir con este organismo de control.

2.3.12 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

Incumplimiento en la obligación de liquidar el Convenio de Asociación 1821 de 2008 y Convenio 761 de 2009

En el convenio número 761 suscrito el 3 de abril de 2009 entre la Secretaría Distrital de Gobierno y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD por valor de \$750.0 millones, el cual estableció en la Cláusula Cuarta *“PLAZO El contrato*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

tendrá un plazo de 4 meses” y en la Cláusula Decimoprimera LIQUIDACIÓN. La liquidación de éste contrato se regirá por lo previsto en los artículos 60 y 61 de la ley 80 de 1993. Así tenemos que la liquidación de los contratos no sólo es parte del curso normal del contrato, sino una obligación legal. La extinción del vínculo, no niega el nacimiento con la liquidación de las obligaciones que en el futuro deban ser asumidas por el ex contratista, a diferencia de la ejecución contractual, pues esta se habrá cumplido. La entidad una vez satisfechas o no deberá según el caso deberá ejercer su potestad exorbitante y liquidar unilateralmente el contrato, en el evento en que exista desacuerdo entre las partes del contrato, si el contratista se rehúsa a suscribir la liquidación bilateral, para el efecto; la Entidad expedirá una resolución debidamente motivada dentro del término legal contemplado.

Convenio de Asociación 1821 de 2008. En este convenio se evidenció (a la fecha (18-06-2010) que no se ha liquidado, a pesar de que en el texto del contrato (carpeta 1 folio 39), se estableció: *“CLAUSULA DECIMA NOVENA- LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO: El presente contrato debe ser liquidado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del plazo pactado, de conformidad con el artículo 60 de la ley (sic) 80 de 1993.”* Es de precisar que el plazo empezó con la suscripción del acta de inicio, es decir, el día 18 de diciembre de 2008 y culminó su ejecución el 17 de enero de 2009, (Carpeta 1 folio 49), habiendo transcurrido a la fecha (18-06-2010), once (11) meses después de vencido el plazo para liquidar el convenio. Es de advertir que la supervisión de este convenio estuvo a cargo del Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno.

La liquidación del contrato tiene como propósito hacer el ajuste final de cuentas revisiones y reconocimientos a que haya lugar para finiquitar el negocio contractual, mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes, así éstas puedan declararse a paz y salvo por concepto de la celebración, ejecución, y liquidación del contrato. Con la liquidación del contrato, el círculo negocial queda terminado y cerrado definitivamente en lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones que se derivan del mismo para las partes, lo que implica la extinción definitiva del vínculo contractual, la certeza acerca del pasado y futuro del contrato. La liquidación es el fin último de lo que en principio fue un acuerdo de voluntades, para llevar a cabo un negocio jurídico en beneficio de las partes. Esta culminación puede ser con un acuerdo o un acto administrativo, implicando de esta manera un proceso de discusión, de conversaciones y análisis.

La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes constituye un acto de

autonomía privada de aquellas, que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de sus créditos y deudas recíprocas no susceptibles de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo.

Como las cláusulas del contrato deben interpretarse en forma sistemática, atendiendo la intención y voluntad de las partes, la Secretaría de Gobierno Distrital si estaba obligada en tales condiciones a proceder a liquidar dentro del término legal o contractual el mismo.

Ahora bien la administración sobre un contrato liquidado sin fecha no podrá expedir certificaciones como experiencia para ser registradas por los contratistas en el RUP, por cuanto el carácter negocial no ha sido extinto permaneciendo activo el vínculo jurídico, por cuanto los actos administrativos deben tener un fecha cierta y determinable para efectos de caducidad de la acción, conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación y de custodia de archivo activo, por cuanto no se ha fijado el termino que cierra la convención negocial.

La administración no aplicó en debida forma la liquidación bilateral, unilateral o judicial en los contratos estatales celebrados dentro de la vigencia evaluada. Por ello se inobservó lo estipulado en los artículos 60 y 61 de ley 80 de 1993, 11 de la ley 1150 de 2007, siendo una obligación legal, direccionada al cumplimiento de deberes, así como una prohibición al no cumplir disposiciones legales y clausulado contractual se infringe lo normado en el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002. Así mismo, en el caso del convenio 1821 de 2008, inaplicó lo normado en los numerales 6.3., LIQUIDACIÓN y 6.4 PLAZO DE LA LIQUIDACIÓN del CAPÍTULO VI ADICIÓN, PRÓRROGA, SUSPENSIÓN Y LIQUIDACIÓN CONTRACTUAL, del Manual de Procedimientos de Contratación, adoptado mediante la Resolución 910 de noviembre 21 de 2006 de la Secretaría Distrital de Gobierno. Literales d) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

La anterior situación se originó por la existencia de serias debilidades en el Sistema de Control Interno implementado en la SDG; específicamente por una inadecuada gestión del supervisor y del responsable de la contratación en la aplicación de controles en la ejecución del objeto contractual en la Secretaría Distrital Gobierno de Bogotá

En consecuencia, la Secretaría de Gobierno se enfrentará a riesgos dirimibles

ante la Procuraduría General de la Nación y jurisdicción contenciosa administrativa, audiencias de conciliación y acciones contractuales, según el caso que puedan afectar patrimonialmente el patrimonio económico del Distrito Capital.

Valoración de la respuesta: Adjunto a su respuesta la Administración aportó fotocopia del acta de liquidación del Contrato Interadministrativo No.0761 de 2009, documento de fecha junio 26 de 2010, no obstante, el citado documento es extemporáneo al cumplimiento de la obligación.

Por lo anterior, este hallazgo se **confirma como administrativo con incidencia disciplinaria** y será comunicado a la Personería de Bogotá y se debe en el Plan de Mejoramiento.

La Administración no dio respuesta de manera concreta al caso del incumplimiento de la obligación de realizar el acta de liquidación del convenio de Asociación No.1281 de 2008. En tal sentido, el hallazgo **se confirma como administrativo y disciplinario** para este convenio y será comunicado a la Personería de Bogotá y la Administración debe incluir las acciones correctivas en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

2.3.13 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.

Se evidenció que la información puesta a disposición por el Sujeto de Control no fue completa en el caso del convenio 1821 de 2008, dado que hubo que solicitarla por escrito, sin embargo, a pesar de ello, ésta fue suministrada parcialmente, como por ejemplo: 1) el informe de gestión y ejecución de los recursos entregados por la Secretaría a la Caja de Compensación Familiar Compensar. 2) el listado de los niños beneficiarios de las actividades y eventos realizados en Colegios Distritales diferentes al Coliseo de los Deportes. 3) no se adjuntaron los soportes con el detalle de las inversiones realizadas, y costos involucrados en la Factura N° CO99 12882 del 24 de febrero de 2009, Caja de Compensación Familiar Compensar, NIT 8600669427, por concepto de Acompañamiento y asistencia técnica en el marco del Convenio 1821 de 2008, por valor de \$150.0 millones.

No se evidenció en el archivo documental aportado por la entidad, el registro presupuestal por valor de \$150.0 millones, hecho que soporta la observación reiterativa de que los soportes aportados se encuentran incompletos.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Lo anterior incumple lo establecido en los numerales 5 y 6 de la Cláusula Segunda. COMPROMISOS DE LAS PARTES: A. La SECRETARÍA., del Convenio de Asociación No.1821 de 2008, literal e) artículo 2 Ley 87 de 1993, Literal e) del numeral 6.2.1. Funciones de los Supervisores, del CAPITULO VI Supervisión Control y Seguimiento a los Contratos del Manual de Contratación adoptado mediante los artículos 1º y 2º, de la Resolución 804 de 2008 de la Secretaría Distrital de Gobierno. Se transgrede igualmente el numeral 1 del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este convenio de Asociación.

En consecuencia, la administración no cuenta con la información completa y confiable para la toma de decisiones y el seguimiento de las mismas.

Valoración de la respuesta: En los anexos de la respuesta aparece el oficio Suscrito por el Rector del Colegio Gustavo Rojas Pinilla IED, dirigido al Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno, radicado No 2010-624-0177872 de fecha 6-07-2010, en el cual se informa que: *“Atendiendo lo solicitado mediante E-mail del día de ayer, con toda atención me permito enviar los listados de los estudiantes de los grados Preescolar a Quinto de Básica Primaria, sedes A y B, población a la que fue dirigida las actividades navideñas del año 2008. ”*(...) en el cual a su vez se anexan 54 folios que corresponden a las planillas de evaluación de la jornada de mañana sede A relacionan 598 estudiantes, de la jornada de la tarde sede A, relacionan 754 estudiantes; un listado del Comité de Evaluación y Promoción relaciona 224 estudiantes. En estos listados se reportan diferentes cursos y jornadas con las calificaciones obtenidas por los alumnos. Es de resaltar que no figuran certificados los estudiantes que tienen la calidad de desplazados por la Secretaría de Educación como se estableció en el Convenio. Por otra parte, nuevamente se adjuntó el oficio radicado en esta auditoria el día 2 de julio de 2009, suscrito por el Director Local de Educación de Ciudad Bolívar, dirigido a la Contraloría Distrital en el cual se informa que *“(...) me permito remitir el listado de los estudiantes, en condición de desplazados, del Colegio Antonio García de la Localidad de Ciudad Bolívar (...)”* y se adjuntó listado en 3 folios en el cual figuran 74 alumnos del citado colegio. La entidad no suministró la información relacionada con la ejecución financiera, ni el detalle de la facturación de la misma, y que aún no hay claridad sobre los listados de los niños y niñas beneficiados en los colegios distritales (Gabriel Betancourt localidad de Kennedy y Leonardo Posada de Bosa), ni cuántos eventos se realizaron en la ejecución del convenio. Por tal motivo se

confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, será comunicado a la Personería de Bogotá y las acciones correctivas deben incluirse en el Plan de Mejoramiento a suscribirse. Por otro lado, se iniciarán las acciones descritas en la Resolución Reglamentaria 009 de 2010 Proferida por la Contraloría de Bogotá.

2.3.14 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.

Se evidenció que la Secretaría Distrital de Gobierno no cumplió con la obligación del numeral 5) de la Cláusula Segunda del Convenio 1128 de 2009 que consistió en realizar el informe de gestión y ejecución de los recursos entregados por la Secretaría a la Caja de Compensación Familiar Compensar, dado que el entregado el día martes 22 de junio de 2010, mediante oficio radicación Secretaría de Gobierno N° 20105310239231, lo elaboró Compensar y no se encuentra firmado.

Así mismo, en el texto del convenio 1128 de 2009 suscrito entre la Secretaría Distrital de Gobierno, el Fondo de Desarrollo Local de Bosa y el Instituto de Estudios Orinocenses de la Universidad Nacional de Colombia, en su "(...) cláusula décima. Supervisión. la Secretaría Distrital de Gobierno ejercerá la supervisión del Presente convenio a través de la Coordinación Temática para la atención a la población en condición de desplazamiento....", no obstante, su oficialización se efectuó mediante el memorando sin radicado, sin firma ni fecha, documento que debió firmar la Jefe Oficina Asesora Jurídica (E), dirigido al funcionario NELSON LINARES, Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, ASUNTO: *"DESIGNACIÓN SUPERVISIÓN CONVENIO Interadministrativo No. 1128 de 2009, SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO – INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA."* "(...) me permito informarle que de acuerdo a lo establecido en la Cláusula Décima del Convenio del asunto, usted ha sido designado como Supervisor del mismo....".

Es de precisar, que el acta de inicio fue suscrita el 21 de agosto de 2009, por la persona designada en la citada cláusula del convenio y memorando.

Lo anterior incumple lo normado en el numeral 6.2.2.2.; 6.2.2 REQUISITOS GENERALES APLICADOS A LA SUPERVISIÓN DEL CAPITULO VI Supervisión Control y Seguimiento a los Contratos del Manual de Contratación adoptado mediante los artículos 1º y 2º de la Resolución 804 de 2008 de la Secretaria Distrital de Gobierno, en igual forma el literal d) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Al incumplir las disposiciones de la resolución mencionada, incumple los deberes y obligaciones del servidor público que alude el numeral 1 del artículo 34

de la ley 734 de 2002.

Por falta de control y seguimiento en el cumplimiento de las normas internas vigentes, se omitió oficializar la designación oportuna del Supervisor.

El riesgo de no efectuar control y seguimiento a la contratación suscrita por la no designación oportuna del supervisor, lo que podría incidir en el manejo de los recursos públicos y en el cumplimiento de las metas.

Valoración de la respuesta: Este ente de control reconsidera la formulación del hallazgo relacionado con la extemporánea oficialización de la designación del Supervisor del Convenio 1821 de 2008, razón por la cual al no consultar la realidad de los hechos lo deja sin efecto, no obstante con relación al incumplimiento del numeral 5) de la Cláusula Segunda de este convenio que consistió en realizar el informe de gestión y ejecución de los recursos entregados por la Secretaría a la Caja de Compensación Familiar Compensar, el Sujeto de Control no se refiere en su respuesta a esta parte del hallazgo.

Por lo anterior, este hallazgo al ser aceptado por la administración, se confirma el carácter administrativo y disciplinario, el cual será comunicado a la Personería de Bogotá y las acciones correctivas se deberán consignar en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

Por otro lado, se iniciarán las acciones descritas en la Resolución Reglamentaria 009 de 2010 Proferida por la Contraloría de Bogotá.

El análisis a la respuesta relacionada con el Convenio 1128 de 2009, se encuentra en el numeral 2.3.24

2.3.15 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

En el texto del Convenio de Asociación 1821 del 11 de diciembre de 2008, el Asociado Caja de Compensación Familiar Compensar, entidad sin ánimo de lucro, no se dejó expresa constancia y bajo la gravedad del juramento por parte del representante legal de la citada entidad, de la no existencia de incompatibilidades, como se estableció en el inciso 2º. Del artículo 9¹ del Decreto

¹ Decreto 777 de 1992, Artículo 9º. INCOMPATIBILIDADES. No se podrá suscribir los contratos a que se refiere el presente Decreto, con entidades sin ánimo de lucro cuyo representante legal o miembro de la junta o consejo directivo tenga alguna de las siguientes calidades: 1. Servidores públicos que ejerzan autoridad civil o política en el territorio dentro del cual le

777 de 1992, de acervo documental del convenio de Asociación No. 1821 de 2008.

No se dio cumplimiento a lo normado en el inciso 2º del Artículo 9 del Decreto 777 de Mayo 16 de 1992. Literal f) artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Se transgrede el numeral 1 del artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

Esta situación se genera por la falta de controles en el momento de la elaboración de las minutas contractuales para garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente en la materia y se corre el riesgo de realizar actuaciones administrativas prohibidas.

Valoración de la respuesta: este ente de control evidencio que al responder el hallazgo consigno “Las inhabilidades e incompatibilidades son prohibiciones legales impuestas a las personas para contratar con entidades públicas. Quiere decir lo anterior que son taxativas, y por lo tanto, no pueden considerarse como inhabilidades o incompatibilidades aquellas que no estén contempladas expresamente en la norma.

El artículo 8º de la Ley 80 de 1993, establece las inhabilidades para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales. Igualmente, se establecen inhabilidades en el numeral 6 del artículo 22 y en el artículo 58, numerales 3º y 6º del estatuto de contratación, así como también en algunas disposiciones especiales

Las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Ley 80 de 1993 no se limitan simplemente a la celebración del contrato sino que cubren la participación de las personas en licitaciones y concursos públicos, es decir, que a la persona incurso en alguna de dichas causales no le es viable ni siquiera participar en los procesos de selección. Su ocurrencia en estos casos, implica el rechazo de la respectiva propuesta.

En consecuencia, por ser precisamente restricciones determinadas por la misma ley, no tiene facultad la entidad estatal para determinar si las aplica o no, ni mucho menos negociar si establece o no su ocurrencia en el contrato estatal. En tal sentido, su inclusión o no dentro del contrato no afecta la aplicación de las disposiciones que contemplan las inhabilidades e incompatibilidades, lo cual trae como resultado que una persona estará

corresponda ejercer sus funciones a la entidad pública contratante. 2. Miembros de corporaciones públicas con competencia en el territorio dentro del cual le corresponda ejercer sus funciones a la entidad pública contratante. 3. Cónyuge, compañero permanente o parientes de las personas que ejerzan cargos de nivel directivo en la entidad pública contratante. Para efectos de lo dispuesto en este numeral son parientes aquellos que define el Parágrafo 1º, del artículo 9º. del Decreto 222 de 1993. En el texto del contrato el representante legal de la entidad sin ánimo de lucro dejará constancia expresa bajo la gravedad del juramento, que ni él ni los miembros de la junta o consejo directivo de la institución se encuentran en ninguno de los supuestos previstos anteriormente.

incursa o no en una inhabilidad o incompatibilidad para contratar, independientemente de si dentro del contrato que se trate se estipuló una cláusula que así lo disponga.

Cabe recordar, que es deber de la entidad pública verificar que el futuro contratista no se halle incurso en una causal de inhabilidad o incompatibilidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48, numeral 30 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), el cual determina como falta gravísima el “Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la Ley”

Cuando se habla de dejar constancia el legislador quiso que la administración lo dejara en el texto del contrato, ahora bien el sujeto de control debe aplicar esta disposición por cuanto es de carácter imperativo, no se estableció la existencia del verbo rector podrá. En este orden de ideas, la administración omitió el cumplimiento de un deber legal al no dejar la constancia a que se refiere el inciso 2º del Artículo 9 del Decreto 777 de Mayo 16 de 1992. Por lo anterior **se confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, que** será comunicado a la Personería de Bogotá y las acciones correctivas deben incluirse en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

2.3.16 Hallazgo Administrativo

Convenio de Asociación No.1281 de 2009

Contratista: Caja de Compensación Familiar Compensar

Objeto: *“Aunar esfuerzos financieros técnicos y administrativos entre entidades del Distrito y COMPENSAR para promover y fortalecer las iniciativas a nivel de emprendimiento del sector de confecciones y mejorar la competitividad y sostenibilidad de las unidades generadas, contribuyendo al mejoramiento de sus ingresos”*

Fecha de suscripción: 10 de septiembre de 2009 y 11 de septiembre de 2009

Inicio: 23 de septiembre de 2009

Plazo: Seis (6) meses, inició su ejecución el 23 de septiembre de 2009.

Terminación: 22 de marzo de 2009

Valor: \$900.0 millones, con aportes de recursos así:

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico: \$500.0 millones.

Secretaría Distrital de Gobierno: \$150.0 millones.

Secretaría Distrital de Integración Social: \$250.0 millones.

Cada entidad se obligó a designar su correspondiente supervisión.

Supervisión por parte de la SDG: Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.

Estado actual: terminado sin liquidar.

En su revisión se evidenciaron los siguientes hallazgos:

Se evidenció que el texto del convenio de Asociación suscrito entre las Secretarías de Integración Social, Desarrollo Económico y Gobierno con la Caja de Compensación Compensar presenta dos números el 1281 y el 3642, así mismo, en algunos informes se hace alusión al Convenio No. 299 como en los siguientes casos: del formato de ejecución (carpeta principal folios 122-125, acta No.2 del diciembre 10 de 2009 (carpeta 1 folio 112), acta No. 3 del 23 de marzo de 2010 (carpeta 1 folio 114) red de emprendedores (carpeta 1 folio 130), igualmente presenta dos fechas de suscripción: 10 de septiembre de 2009 y el 11 de septiembre de 2009.

Esta situación transgrede el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior ocurre por falta de controles en el manejo de la información.

Este hecho genera falta de confiabilidad y certeza en la información de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Valoración de la respuesta: La Administración no cita norma vigente alguna, que ampare su postura. El Predis es un aplicativo que sirve sólo como medio de registro del presupuesto, y no puede tomarse como excusa para no adelantar el correctivo, el instrumento debe adecuarse a la norma vigente Ley 1150 de 2007, para el caso de los convenios entre entidades públicas. Por otra parte, los presupuestos de las Secretarías de Integración Social, Desarrollo Económico y de Gobierno son independientes; este es un aspecto de forma y nada tiene que ver con aspectos de fondo como pudieran ser la afectación presupuestal desde el punto de vista de las Disponibilidades o Registros presupuestales. Históricamente las entidades Distritales han suscrito convenios interadministrativos y siempre conservan el mismo número de, contrato para las entidades que lo suscriben. El hecho identificar estos convenios con números diferentes al mismo tiempo, genera confusión para el ciudadano y entes de Control, al indicar que son convenios diferentes, cuando en la realidad corresponden a uno solo. En tal sentido, **se confirma el hallazgo administrativo** y las acciones correctivas deben incluirse en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

2.3.17 Hallazgo Administrativo

No se contempló en el texto del contrato ni se constituyó Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual. Convenio 1281/2009

Se evidenció que dentro del texto del convenio de asociación 1281 de 2009, suscrito entre las Secretarías de Integración Social, Desarrollo Económico y Gobierno con la Caja de Compensación Compensar, no se estableció la obligación para el Asociado de constituir Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual, ni se evidenció que se haya constituido este amparo, como lo establece la normatividad vigente.

Se transgrede el literal d) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior ocurre por falta de controles en la observancia de las normas legales vigentes en esta materia.

Este hecho activa el riesgo que se generen daños al patrimonio público por la omisión en la constitución de este amparo ordenado por las normas vigentes en este aspecto.

Valoración de la respuesta: se ratifica el presente hallazgo administrativo retirando la incidencia disciplinaria y las acciones correctivas deben formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

2.3.18. Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

Una vez hecho el análisis y evaluación al convenio 1161 de 2009 celebrado entre la Organización Internacional de Migraciones–OIM y la Secretaría Distrital de Gobierno por valor de \$200,0.Millones que con prorrogas y adiciones a Junio de 2010, debe sumar \$560,0 millones toda vez que el convenio es de cooperación donde la OIM aporta el 50% y la SDG aporta 50% lo que significa que la Secretaría Distrital de Gobierno ha aportado y girado a la cuentas corrientes Nos: 0067477111 y 0067477022 del banco CITIBK la suma de \$280,0 millones y solo se ha girado a 30 planes de negocios de excombatientes la suma de \$116,0 millones encontrando dos situaciones:

La primera es que de acuerdo al listado solicitado y entregado por la dirección de seguridad encontramos que se le esta donando a negocios que se encuentran fuera de Bogotá y la segunda tiene que ver con negocios que no existen lo cual relacionamos en los siguientes cuadros:

CUADRO 6
EJECUCIÓN CONVENIO No. 1161 de 2009
NEGOCIOS UBICADOS EN SOACHA

				Pesos
NOMBRE	LÍNEA DE NEGOCIO	CAPACITACIÓN	BIENES ADQUIRIDOS	VALOR
Alexander Pinto Barón	Pintura al Óleo.	Ebanistería	Papelería	3.472.000
Gabriel Antonio Muñoz	Servicio de Mantenimiento de Motocicletas	Mantenimiento de Motos	Herramientas	3.325.000
Leonardo de Jesús Álvarez	Comercialización de Abarrotes.	Sistemas Intermedios	Nevera Vitrina Insumo	3.437.067
TOTAL				10.234.067

Fuente: Contraloría de Bogotá.

La Secretaria de Gobierno entregó recursos a posibles excombatientes que no residen en la jurisdicción de Bogotá, comprometiendo los dineros de los ciudadanos, esta clase de actuaciones genera inconformidad toda vez que los que vivimos en el Distrito Capital pagamos nuestros impuestos para que sean retribuidos en obras y una mejor calidad de vida de nuestros habitantes.

Los que viven en Soacha tributan impuestos que debe ser retornado bajo la égida de una mejor calidad de vida dentro de la jurisdicción y ámbito de competencia de esta entidad territorial, a fin de lograr una mejor forma de vida a sus ciudadanos.

En este orden de ideas, los recursos del distrito están corriendo riesgo, toda vez que la Secretaria Distrital de Gobierno no hace seguimiento a los dineros invertidos.

2. El día 28 de Junio de 2010 el equipo auditor realizó tres (3) visitas sin el acompañamiento del operador ni el contratista de la Secretaria Distrital de Gobierno, encontrando que en ninguna de las direcciones visitadas existiere negocio alguno, connotando que previamente se les entregó a estas personas naturales recursos económicos para el fortalecimiento de los negocios, situación que coloca en riesgo los recursos públicos del Distrito Capital.

Estos hechos mencionados transgreden la cláusula segunda del convenio 1161 de 2009, sobretodo en las obligaciones de los numerales 6,7,8,9,10,11 de la cláusula octava del mismo, toda vez que no se le hace seguimiento a los dineros donados a los excombatientes para la línea de negocios que genere ingresos.

La Organización Internacional de Migraciones también transgrede los numerales 6, 7, 8, 9 y 10 de la Cláusula tercera del convenio.

CUADRO 7
EJECUCIÓN CONVENIO No. 1161 de 2009
NEGOCIOS QUE NO EXISTEN

				Pesos
NOMBRE	LNEA DE NEGOCIO	CAPACITACIÓN	BIENES ADQUIRIDOS	VALOR
Aldemar Córdoba	Producción y Comercialización de Bolsos para Dama	Marroquinería	Maquina plana, tela caballete.	3.311.400
Guillermo Pedroso Cárdenas	Comercialización Artículos religiosos	Sistemas Intermedio	Artículos religiosos	3.450.000
Ligia Castillo Cortes	Fabricación de Sudadera	Sistemas	Herramientas Telas	3.480.000
TOTAL				10.241.400

Fuente: Contraloría de Bogotá.

Los hechos anteriores dan argumentos para evidenciar que no se está dando cumplimiento a las cláusulas mencionadas de los recursos públicos, lo que implica que se está corriendo riesgo en el manejo de estos, si se tiene en cuenta que unos de los principios más importantes en desarrollo de la función administrativa son la planeación, responsabilidad y transparencia; conforme con lo dispuesto en la Constitución Política⁹, ley 80 de 1993¹⁰ y ley 190 de 1995, que han dispuesto que las actuaciones de los servidores públicos estén precedidas de esos elementos fundamentales en los procesos de selección del contratista.

Es así como la Planeación desarrolla los principios de interés público y legalidad que enmarca la actividad pública en las etapas precontractual, contractual y poscontractual de las obligaciones jurídico negociales efectuadas a través de los convenios Interadministrativos, así se haga con organismos internacionales, en este caso con la Organización Internacional de Migraciones, toda vez que la Secretaria Distrital de Gobierno ha girado \$280,0 millones y la OIM no ha aportado a este momento recurso alguno para cumplir con el convenio N° 1161 de 2009.

⁹ Artículo 209

¹⁰ Artículos 24, 25 y 26.

Es así que la aplicación del principio de planeación tiene el propósito y fin fundamental de realizar actividades, contraer obligaciones y ejercer derechos atendiendo las necesidades propias de la administración, de los ciudadanos y de los contribuyentes, máxime si este se orienta al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, promoviendo la prosperidad de los sectores vulnerables con quienes se pretende generar un imaginario social con tejido humano fundamentado en la convivencia pacífica.

Por consiguiente, el clausulado de los convenios debe considerar que las reglas y procedimientos establecidos en el estatuto de contratación, son los mecanismos instituidos para alcanzar la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados, en correspondencia con los fines estatales; sin desconocer que las obligaciones reciprocas deben cumplirse y los derechos que se desprendan de la relación contractual han de respetarse y protegerse.

En este sentido, ha de entenderse que siempre habrá prevalecer el interés general sobre el particular, porque el particular no podrá vulnerar abiertamente el general.

Los hechos a que se hace referencia constituyen un hallazgo disciplinario, de conformidad con las normas citadas, toda vez que los recursos públicos a diferencia de los privados tienen exclusivamente un fin social, cual es servir a la comunidad¹¹.

Es claro que la administración en forma activa y omisiva incumplió lo estipulado en los artículos 3 y 4, numerales 4 y 5; 14 numeral 1 primera parte, 23, numerales 7 y 12 del artículo 25; numerales 1, 2, 4, 5, del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y las cláusulas primera tercera del convenio mencionado en precedencia. Por lo anterior, los funcionarios encargados de la dirección general del proceso de ejecución y supervisión del objeto contractual omitieron dicha obligación.

Esta situación se debe a la inadecuada aplicación del principio de planeación y del ejercicio de control por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno y un

¹¹ Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

inadecuado seguimiento a los recursos girados.

De lo anterior, se concluye que la Secretaría Distrital de Gobierno corre un alto riesgo al no invertir bien los recursos destinados a la atención de reinserción que afecta su gestión y por ende, la política pública de atención a la población vulnerable.

Valoración de la respuesta:

1. Es cierto que la Secretaría de Gobierno afirma en su respuesta que *"realmente los desembolsos hechos por la Secretaría de Gobierno a la OIM ascienden a doscientos cinco millones de pesos, según lo estipulado en el convenio inicialmente suscrito y las adiciones que se firmaron posteriormente y según los valores totales comprometidos, lo cual se puede constatar en las minutas y en el informe financiero de avance que se anexa emitido por la OIM"*.

Es importante expresarle a la SDG que para la ejecución del presupuesto, debe existir primero un Certificado de Disponibilidad presupuestal que es el que da la certeza de que si hay presupuesto para contratar pero también está el Certificado del Registro Presupuestal que comprueba que ya se realizó el compromiso y por lo tanto, no puede desviarse para ningún otro compromiso. Así la SDG comprometió según los Registros presupuestales números 3086 del 26 de Octubre del 2009, por valor de \$100 millones, la Adición (1) con CRP No.3732 del 17 de Diciembre de 2009, por valor de \$80 millones Adición (2) con CRP. No. 1929 de Febrero de 2010, por valor de \$50 millones, Adición (3) con CRP. No. 2738 por valor de \$48 millones; todos ellos suman \$278 millones, valores que ya están comprometidos para el convenio y por lo tanto, no se pueden cambiar. Lo que corrobora una vez más lo analizado por la Contraloría de Bogotá.

2. No es de buen recibo los argumentos afirmados en las observaciones dadas por la SDG en cuanto a la existencia de los negocios en comento; dado que se realizó auditoría de campo, encontrando que en ninguna de las direcciones señaladas en el cuadro descrito en el hallazgo funciona negocio alguno.

Para profundizar más en la evidencia el día 16 de Julio de 2010 se procedió a realizar visitas a 19 líneas de negocios de acuerdo con el listado entregado por la Secretaría Distrital de Gobierno y no se encontraron los siguientes negocios:

CUADRO 8

59

"Al rescate de la moral y la ética pública"



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

NEGOCIOS QUE NO EXISTEN

NOMBRE	DIRECCION	NEGOCIO	VALOR	OBSERVACION
Idaly Arroyo	Calle 77 Sur No.73 – 09	No Existe.	3.150.000	Esta dirección no existe en Bogotá.
Wilián Hernán Luna Vega	Calle 66 No 21a - 29	No Existe.	3.450.000	Se llamó al celular No.3128300119 y esta fuera de Servicio.
José del Carmen Carrascal Castro	CLL 67a Sur No.17b-86	No Existe.	3.450.000	Esta dirección no existe.
Norilbia Ospina Manjarrez	Cra. 78 No.67 - 22 Sur	No Existe.	3.450.000	Se encuentra en otra dirección CR 19d No.65 s – 47.
Edgar Emiro Tibasosa Fonseca	Car. 1 No 75 - 14 Sur	No Existe.	3.450.000	Se encuentra en otra dirección Car. 4 este No.05 s Este señor vendió el Negocio y se fue a vivir a Bucaramanga.
Jorge Antonio García Martínez	Calle 68b Sur No 1ª I 56 Este	No Existe	3.450.000	No se encuentra negocio

Fuente: Visitas Contraloría de Bogotá Julio 2010.

De lo anterior se puede concluir que de las 30 líneas de negocios visitadas por el Equipo auditor, el 30% no existen como lo demostramos en el cuadro No 1 manifestando la falta de seguimiento a las líneas de negocios. Estos hechos mencionados transgreden la cláusula segunda del convenio 1161 de 2009, sobretodo en las obligaciones de los numerales 6,7,8,9,10,11 de la cláusula octava del mismo toda vez que no se le hace seguimiento a los dineros donados a los excombatientes para la generación de Ingresos.

La Organización Internacional de Migraciones también transgrede los numerales 6, 7, 8, 9,10 de la Cláusula tercera del convenio.

Por lo anteriormente descrito, se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria; el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento y se dará traslado a la Personería Distrital para lo de su competencia.

2.3.19 Hallazgo Administrativo

Contrato de prestación de servicios profesionales 1622 de 2008

CONTRATISTA: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAFAM
FECHA SUSCRIPCION: 12 de noviembre de 2008



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

PERFECCIONAMIENTO: 19 de noviembre de 2008
FECHA TERMINACIÓN: 9 de marzo de 2009
PLAZO INICIAL: 3 meses
ACTA DE LIQUIDACIÓN: 14 de mayo de 2010
VALOR: \$1.000.0 millones incluidos todos los impuestos y contribuciones
SUPERVISOR: Franz Henry Barbosa Amaya – Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia
OBJETO: Suministro de alimentos y elementos de aseo mediante el sistema de bonos para la población en situación de desplazamiento forzado, beneficiara del proyecto 295.
PRORROGA: No. 1 del 12 de febrero de 2008, por un mes más

Una vez verificada la documentación de este contrato se determinó que cumple la normatividad vigente a la fecha de ocurrencia para su ejecución, tales como, los certificados de disponibilidad y reserva presupuestal, las pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual fueron debidamente modificadas por la suscripción de la prórroga No.1, el pago de impuesto de timbre y la publicación.

Igualmente, se verificaron los tres (3) pagos establecidos en el contrato con los correspondientes soportes como son factura de cobro, certificación de aportes parafiscales y Acta de recibo a satisfacción; así como los descuentos de ley (rete ICA y estampillas pro cultura, pro adulto mayor y U. Francisco J. de Caldas, así:

- Orden de pago No. 2126 del 20 de marzo de 2009, por valor de \$450.0 millones, correspondiente a la entrega de 3.000 bonos.
- Orden de pago No. 2127 del 20 de marzo de 2009, por valor de \$399.9 millones, correspondiente a la entrega de 2.666 bonos.
- Orden de pago No. 2128 del 20 de marzo de 2009, por valor de \$150.0 millones, correspondiente a la entrega de 1.000 bonos

Es importante mencionar que la minuta de este contrato, no especifica el total de bonos que debe entregar el contratista por un valor total de \$1.000.0 millones, por lo que mediante visita administrativa a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, se pudo constatar la entrega de 6.666 bonos por parte del contratista, a la vez la entrega a los desplazados de los mismos y el canje efectivo de la totalidad de los mismos, en tres (3) entregas así: facturas Nos. 26617, 29781 y 29871 correspondientes a 3.000 bonos con consecutivo 00000043 al 000003042, la segunda 2.666 bonos dividido en dos solicitudes de entrega: con consecutivo 000003043 al 000005192 para un total de 2.150 bonos y 000005197

al 000005712 para un total de 516 bonos y la tercera entrega de 1.000 bonos del 000005713 al 000006712.

Igualmente, se evidencio el control de la entrega mediante el diligenciamiento de un formato por cada bono entregado con la cédula de la persona, huella digital, firma del beneficiario y certificación del funcionario representante de la Personería de la UAO que entrega el bono.

Es importante precisar que en esta visita se presentó documentación importante que no reposa en las carpetas del contratos, tales como, informes del contratista presentados para el correspondiente pago y acta de liquidación del mismo, observación esta que se tendrá en cuenta en la evaluación del control interno al área de contratos en el componente de información.

De otra parte, si bien es cierto, ya se liquidó el contrato, esta actuación se realizó en forma extemporánea.

Teniendo en cuenta el plazo de ejecución estipulado en el contrato de suministro 1622 de 2009, de tres (3) meses, la prórroga N° 1 de un (1) mes más y el informe del contratista del 8 de junio de 2009, en el que se indica que la fecha de terminación había sido el 9 de marzo de 2009, se observa que no se evidenció la existencia de acta de terminación y la liquidación del mismo, se realizó hasta el 14 de mayo de 2010, es decir 14 meses después de su finalización.

Falta de vigilancia, control y seguimiento en la etapa postcontractual, por parte del supervisor.

Falta de oportunidad en los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, así como las posibles conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo, como es el caso de este contrato donde quedó un saldo a favor de la Secretaría Distrital de Gobierno de cien mil pesos (\$100.000).

Valoración de la respuesta: Se acepta el hecho de que el cumplimiento a la ejecución real y total del objeto del contrato, y en aras del principio de transparencia, debe darse con la verificación del canje de todos los bonos; situación esta, que no se tuvo en cuenta al momento de redactar la minuta del mismo en las cláusulas de plazo y liquidación.

Si bien es cierto, en la visita administrativa realizada el día 2 de julio del 2010, se aportó fotocopia de la relación que hace CAFAM, debido al volumen de folios de la misma, se solicitó solamente presentar uno para tener evidencia de la información que el contratista relacionó en su informe, pero en este no indica la fecha del último bono entregado, lo que nos impide verificar lo indicado por la administración: *“En Principio debemos hacer claridad en cuanto a lo particular de este Contrato, referido específicamente a dar cumplimiento a la ejecución real y total del objeto del mismo, lo que exige una verificación detallada del canje de todos los bonos, respecto de los entregados y materia del contrato, y que para este caso tuvo lugar en forma completa, sólo hasta el mes de mayo del 2010.”*. El carácter reglado de la administración le genera un carácter vinculante en el cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en la ley de Contratación Estatal aplicable a la época de los hechos, la cual ha sido puntualizada por la jurisprudencia del Consejo de Estado. En este orden de ideas era obligación del sujeto de control planear adecuadamente la duración del objeto del contrato, previo conocimiento de la situación especial del mismo. Así las cosas, se ratifica el hallazgo dejando sin efecto la incidencia disciplinaria el cual deberá ser incluido en el plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

2.3.20 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

Para el componente de Desarrollo Humano del proyecto “Generación de un modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización en Bogotá D.C., el 15 de agosto de 2006 se celebró el convenio de cooperación con subvención No. 245, con la Fundación Antonio Restrepo Barco, con un plazo de 30 meses, cuyo objeto contractual fue *“Celebrar convenio de cooperación con la Fundación Antonio Restrepo Barco para aunar esfuerzos técnicos, humanos, administrativos y financieros con el fin de apoyar el desarrollo y ejecución del componente de desarrollo humano en educación, salud y apoyo psicosocial del proyecto “Generación de un Modelo de Atención a la Población Desplazada en proceso de estabilización en Bogotá D.C.”.*

El valor pactado para la vigencia 2006 fue de \$236.794.450; para las siguientes vigencias, se estipuló incorporar los recursos de acuerdo con lo estipulado en el Plan Operativo General (POG) y el Plan Operativo Anual (POA). El valor del convenio presentó 4 adiciones, que sumaron \$586.330.503, para un total de recursos ejecutados de \$823.124.953. Así mismo, el plazo fue modificado, al solicitar tres (3) prórrogas, por lo cual se extendió a 14 meses más de lo inicialmente establecido.

Se observó que el contrato contó con póliza de seguro de cumplimiento expedida

por la Compañía Seguros del Estado, la cual fue modificada tanto en el valor asegurado y las veces que se adicionó; como en tiempo, cuando fue prorrogado. Se verificó que los anexos de modificación de la póliza fueron aprobados por parte de la Secretaria de Gobierno.

Por otra parte, revisados los soportes de las órdenes de pago, se observó que las certificaciones expedidas por el supervisor del contrato para autorizar los pagos, son generales, al limitarse a certificar que el contratista cumplió con los requisitos establecidos en el convenio pero sin especificar los bienes o servicios recibidos.

La entidad suministró los informes soporte para autorizar los pagos efectuados a la Fundación, en la revisión realizada a los mismos se observó que éstos corresponden a los informes de auditoría elaborados por la firma Fernández International Auditores y Consultores, de los períodos comprendidos entre el 1 de julio de 2008 y el 15 de agosto de 2009, los cuales describen las actividades adelantadas en desarrollo de los diferentes componentes, pero sin mostrar lo que se programó frente a lo que se reportó como ejecutado.

Por otra parte, con el propósito de verificar los productos obtenidos en desarrollo del objeto contractual, el 29 de junio de 2010 se realizó visita fiscal a la supervisora del convenio, en la que se encontró que existen diferencias entre lo manifestado por la supervisora con lo establecido en el Plan Operativo Global¹² - POG-, en el numeral 4.2.3. Resultados esperados para el Componente Desarrollo Humano.

En el siguiente cuadro se comparan los productos establecidos en el Plan Operativo Global y lo enumerado por la supervisora en la Visita Fiscal:

CUADRO 9
COMPARATIVO DE PRODUCTOS OBTENIDOS CON LA EJECUCION
DEL CONVENIO 245 SUSCRTO CON LA FUNDACION “ANTONIO RESTREPO BARCO”

PRODUCTOS SEGÚN PLAN OPERATIVO GLOBAL	PRODUCTOS SEGÚN ACTA DE VISITA FISCAL
1.Diseño e implementación de programas y metodologías pedagógicas y educativas con enfoque diferencial	1.Metodología para el acompañamiento psicosocial del sector educativo en el tratamiento de la población en situación de desplazamiento

¹² Documento Oficial. Fecha de actualización: septiembre 15 de 2006



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2.Diseño e implementación de estrategias de permanencia escolar	2. Metodología de desactivación del trabajo infantil
3.Diseño e implementación de estrategias de fortalecimiento comunitario e institucional para el restablecimiento del derecho a la educación	3. Metodologías pedagógicas y educativas con enfoque diferencial para población desplazada
4.Diseño, implementación y Desarrollo de Políticas y Directrices en materia de convivencia	4. Construcción de la herramienta virtual que apoya la gestión de los docentes y funcionarios de las entidades en la atención de población en situación de desplazamiento en salud y educación.
5.Diseño e implementación de Estrategias de Fortalecimiento Institucional en el Sector Salud	5. Estrategia para desarrollar la atención en salud sexual y reproductiva de la población desplazada; y
6.Diseño, implementación y fortalecimiento de programas y proyectos de salud sexual y reproductiva	6. Estrategias de fortalecimiento institucional de los sectores para el acceso efectivo de la salud y educación.
7.Diseño, implementación y fortalecimiento de programas y proyectos de salud mental y en atención psicosocial	
8.Diagnóstico psicosocial e identificación de riesgo de violencia intrafamiliar.	

Fuente: Documento Plan Operativo Global y Acta de Visita Fiscal de junio 29 de 2010

Se observa que en el Plan Operativo General se pactó la entrega de ocho (8) productos, mientras que lo manifestado por la supervisora del contrato, relacionó seis (6). Además, asociando por temáticas, se observa que los productos 1, 6 y 7 establecidos en el POG, guardan relación con los productos 3, 5 y 1 respectivamente, mencionados en el Acta de Visita Fiscal; mientras que temas como permanencia escolar, restablecimiento del derecho a la educación y violencia intrafamiliar, entre otros, no se reflejan en los productos mencionados por la supervisora.

La explicación de la Supervisora al respecto, hace referencia a que el Plan Operativo General fue ajustado y por lo cual los productos cambiaron; verbalmente se le solicitó el POG ajustado y un ejemplar de los informes elaborados por el contratista. Mediante oficio radicado 20105110254611 de julio 2 de 2010, la supervisora envió varias carpetas y dos CDS, cuya información fue evaluada, pero no se evidenció el documento que modificó el POG, demostrando que su dicho no corresponde con la realidad.

Evaluated the agreement 245/2006 se observaron diferencias entre los productos que se pactaron en el Plan Operativo Global –POG- del Proyecto *“Generación de un modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización y población receptora en Bogotá D.C.”*, para llevar a cabo el Componente de Desarrollo Humano y los que la supervisora del contrato mencionó en la Visita fiscal del 29 de junio de 2010, entregados por el contratista.

Incumple lo establecido en el Convenio N° 245 en la Cláusula Cuarta Obligaciones de las Partes numeral 4.2., Obligaciones de la Fundación¹³ en los literales: **f) Desarrollar en coordinación con la Secretaria de Gobierno, las acciones previstas en el Plan Operativo General dentro del Componente de Desarrollo Humano garantizando la participación de la población beneficiaria y los procesos de formación, capacitación integral y asesoría a esta población;** y **r) Ejecutar el objeto y las obligaciones a su cargo en el convenio con eficiencia, eficacia y calidad a partir del Plan Operativo General -POG- y los Planes Operativos Anuales POA;** Cláusula Novena Supervisión parágrafo Obligaciones del Supervisor que a la letra dice: *“Verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Fundación conforme con lo establecido en la Cláusula 4 del Convenio.”* Además fueron trasgredidos los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 6 de la Ley 610 de 2.000 y numeral 1 del los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, lo anterior se constituye en un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de **\$823.124.953**.

Lo anterior se debe a debilidades en la supervisión y en la dirección general del contrato por quien lo suscribe y del nominador de la entidad contratante al no verificar la entrega de los productos que debía entregar el contratista; lo que implica desconocimiento del convenio.

Esta situación genera incertidumbre sobre el cumplimiento del objeto contractual.

Valoración de la respuesta: Producto del análisis de la respuesta de la entidad y del acta de julio 22 de 2010 suscrita con la supervisora del Convenio 245 de 2006, donde se aclaró que los títulos de los productos del POG corresponden a una redacción general por lo cual no necesariamente llevaban el mismo título. Se verificó la existencia de los productos entregados por la Fundación Restrepo Barco a través de los archivos presentados en CD, que registra la existencia de los ejemplares contentivos de las distintas metodologías.

¹³ Fundación Antonio Restrepo Barco, con NIT 860.028.920-3, representada legalmente, por Mario Antonio Cruz Rincón

En la nueva revisión se evidenció la ausencia del documento referido a “Escuela en la vida” que al momento de suscribir el Acta de día 22 de julio de 2010, la supervisora presentó el ejemplar impreso. Lo cual activo la situación jurídica descrita en la Resolución Reglamentaria N° 009 de 2010, proferida por la Contraloría de Bogotá.

Así mismo, los productos establecidos en el POG eran susceptibles de cambios, toda vez que la metodología utilizada por la Unión Europea para la formulación y ejecución de proyectos es la de Marco Lógico en cuya Guía Práctica permite hacer ajustes durante la ejecución del proyecto sin que se afecte el objeto central del mismo.

Además de todo lo anterior se pudo establecer que el convenio bajo examen se encuentra actualmente en proceso de elaboración de la minuta de liquidación.

Se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por lo cual se dará traslado a la Personería de Bogotá y se deberá incluir en el Plan de Mejoramiento a suscribir y se desestima la incidencia fiscal.

Este hallazgo, confirma la obstrucción del control fiscal por la demora en la entrega de la información y la existencia de carpetas contractuales con soportes incompletos, lo que corrobora el incumplimiento del plan de mejoramiento; por lo cual se iniciaran las acciones descritas en la resolución reglamentaria N° 009 de 2010.

2.3.21 Hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria.

En la evaluación realizada al Convenio Interadministrativo de Cofinanciación 1128 de 2009, suscrito el 30 de julio de 2009, entre la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BOSA Y EL INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, se estableció que el primer desembolso del 40%, pactado en el literal a) de la CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO, estaba sujeto a la previa presentación del plan y cronograma de trabajo, archivados en la carpeta 1 de 5.

En dichos documentos, se incluyó la actividad de contratación del personal, en la “FASE 1: APRESTAMIENTO PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO”, a folios 5 a 12.

Sin embargo, en consideración al *"INFORME FINANCIERO BOSA PRODUCTIVA AL 31 DE ENERO DE 2010 (CONVENIO 1128) 1. PRESUPUESTO INICIAL"*, dicha fase tiene asignado un presupuesto de \$1.000.000 con cargo a los recursos de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Verificada la inversión para esta FASE 1, el Órgano de Control observa, en primer lugar, que el informe financiero sin firmas, aportado por el supervisor de convenio mediante el oficio 20105330256471 del 6 de julio de 2010, registra una ejecución de \$3.000.000 y en segundo lugar, que el valor consolidado de la inversión para honorarios al personal vinculado, de acuerdo con las órdenes de pago emitidas por la Universidad Nacional de Colombia (sin firmas de los responsables), que totalizan \$63.065.000¹⁴.

Con base en lo anterior, el Ente de Control evidencia que no hay claridad en cuanto a los registros y la inversión real para la contratación del personal, en particular con la inversión realizada con cargo a los desembolsos efectuados por la Secretaría Distrital de Gobierno.

Se transgrede lo establecido en el literal a) de la CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO, la que estaba sujeta a la previa presentación del plan y cronograma de trabajo; igualmente, los numerales 1,2,3 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, así como lo dispuesto en el artículo 53 de la misma obra. Se configura la situación descrita en el artículo 6 de la ley 610 de 2000 y coetáneamente, se infringe el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002.

Esta situación se da por falta de control y seguimiento del manejo financiero por parte de la supervisión del convenio interadministrativo de cofinanciación 1128 de 2009.

Por tanto, se configura como un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria ocasionado por el pago de honorarios al personal vinculado al convenio en la FASE 1 APRESTAMIENTO Y CONVOCATORIA, en la cual solamente se habían asignado recursos de la Secretaria por valor de \$1.000.000.

Validación de la Respuesta: El supervisor de convenio 1128/08, mediante el

¹⁴ Cifra calculada por el equipo auditor con base en las órdenes de pago aportadas por: la Universidad Nacional de Colombia, mediante el oficio SO/LDB/715/1128/2009, del 21 de junio de 2010 y la Secretaría Distrital de Gobierno mediante el oficio 20105330254731 del 2 de julio de 2010.

oficio 20105330256471 del 6 de julio de 2010, anexó el informe financiero del periodo Febrero a Junio 30 de 2010, en el que se registra el presupuesto ejecutado global por \$3.000.000, correspondiente a la “FASE 1 APRESTAMIENTO Y CONVOCATORIA”, sin embargo, la SDG manifiesta en su respuesta que dicho valor corresponde “a: \$2.000.000 del Fondo de Desarrollo Local de Bosa y \$1.000.00 de la Secretaría Distrital de Gobierno para un consolidado ejecutado de 3.000.000 dado por la suma de los aportes de los dos entes contratantes antes mencionados.”.

En este sentido pese a que la Fase 1 tenía un presupuesto inicial asignado de \$1.000.000.00 con cargo a los recursos de la Secretaría Distrital de Gobierno, el Ente de Control establece que la Entidad, no dio respuesta concreta al tema de la inversión de los honorarios para el personal vinculado, contenido en esta FASE denominada “APRESTAMIENTO PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO”, teniendo en cuenta que: por una parte, el valor consolidado de la inversión para honorarios al personal vinculado, de acuerdo con las órdenes de pago emitidas por la Universidad Nacional de Colombia (sin firmas de los responsables), totalizan \$63.065.000, y por la otra, de acuerdo a lo manifestado por la Universidad Nacional de Colombia en el oficio SO/LDB/715/1128/2009 del 21 de junio de 2010, a la inquietud planteada mediante acta de visita administrativa fiscal de fecha 15 de junio de 2010, ¿Cómo se ha invertido el desembolso dado por la SDG, anexar soportes?, la institución manifestó “3- Básicamente se han efectuado pagos de honorarios al personal vinculado al proyecto por \$60.864.371, se anexan soportes correspondientes”.

Por lo expuesto, este ente de control ratifica el hallazgo de tipo administrativo con incidencia disciplinaria, debido al incumplimiento de las obligaciones del servidor público respecto de las actividades contenidas en el cronograma presentado por el ejecutor del convenio Universidad Nacional y aceptado por la Secretaría Distrital de Gobierno. Por lo tanto, debe quedar incluido en el plan de mejoramiento elaborado por la entidad y se dará traslado a la Personería Distrital para lo de su competencia.

2.3.22 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

En el acervo documental del convenio 1128 de 2009 suscrito entre la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BOSA Y EL INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, se evidenció que tanto la carpeta principal como las cinco (5) carpetas adicionales no cuentan con la foliación completa ni secuencial. La carpeta principal contiene 138 documentos foliados del

1 al 117, la carpeta 1/5 foliada del 1 al 54, carpeta 2/5 foliado de 1 al 105, carpeta 3/5 foliado de 1 al 205, carpeta 4/5 foliado del 1 al 153, y carpeta 5/5 foliado de 1 al 109.

Además, no se tiene unificado el acervo documental, del convenio teniendo en cuenta que existen dos tipos de archivo, por un lado cinco carpetas puestas a disposición del equipo al inicio de la auditoría gubernamental con enfoque integral a la SDG, y por otro, una carpeta denominada principal, entregada por solicitud del equipo con posterioridad al desarrollo de la misma auditoría.

Estos hechos transgreden la Ley 594 de 2000, Circular 035 de 2009 proferida por la Procuraduría General de la Nación, Decreto 4124 de 2.004¹⁵, ley 80 de 1.993¹⁶,

Estas situaciones obstaculizan ostensiblemente el control adecuado y oportuno del manejo y custodia de la información, generando un riesgo en la confiabilidad para la entidad y para los sujetos externos.

Valoración de la Respuesta: Manifiesta la Entidad en su respuesta que “(...) la documentación de las cinco (5) carpetas soporte hacen parte del archivo de apoyo para el seguimiento y control por parte de la Supervisión, y por tanto su documentación no hace parte de la carpeta del expediente del Convenio que reposa en el archivo de contratación, lugar donde se unifica la documentación producto de las etapas de desarrollo del mismo.”, sin embargo, las cinco (5) carpetas fueron aportadas oficialmente por la Secretaría Distrital de Gobierno, a través del oficio radicado con el número 20106120222331 del 8 de junio de 2010, para que el equipo auditor realizara el análisis y evaluación del convenio 1128/08. Cabe precisar que la información de actividades y de ejecución financiera contenida en estas carpetas, corresponde en su gran mayoría a los informes obligatorios pactados en el numeral 6 de la CLÁUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DEL EJECUTOR y el literal b) de la CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO, contenida en la minuta del convenio, que no reposan en la carpeta principal del convenio aportado al equipo auditor el día 1 de julio de 2010, de acuerdo al radicado 20106120253791.

De ser así las cosas, si la información no corresponde al acervo documental oficial del convenio, es evidente que la carpeta principal no cuenta con todos los

¹⁵ Ver Decreto 4124 de 2004 de diciembre 10 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos, y se dictan otras disposiciones relativas a los Archivos, Consejo Distrital de Archivo Inciso tercero artículo 2.

¹⁶ Ver Artículos 39 y 55.

documentos emitidos por el ente operador del contrato -Instituto de Estudios Orinocenses de la Universidad Nacional de Colombia- y por el supervisor del contrato como representante de la Secretaría Distrital de Gobierno, puesto que la carpeta principal contiene solamente 138 folios.

Este hallazgo confirma el incumplimiento del plan de mejoramiento, por lo cual se iniciaran las acciones descritas en la resolución reglamentaria N° 009 de 2010 y se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento.

2.3.23 Hallazgo Administrativo

En el acervo documental del convenio 1128 de 2009 suscrito entre la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BOSA Y EL INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, se evidenció que en las carpetas de archivo contractual, fueron repetidos en cinco (5) oportunidades los anexos 8, 9, 10, 11 y el acta de reunión de fecha marzo 30 de 2.010, contenidos a folios 125 a 99 a 153 de la carpeta 4/5; así mismo, el memorando de designación como supervisor del convenio al doctor NELSON LINARES, Director de Derechos humanos y apoyo a la Justicia repetido en una (1) oportunidad, contenido en la carpeta principal a folio 99, prorroga por dos (2) meses suscrita el 20 de febrero de 2010 a folios 118 y 119. La constitución política a dispuesto en el artículo 209 los principios de la función administrativa, entre ellos se destaca el principio de economía que es aquel que debe ser aplicado en todas las actuaciones de la administración, norma que guarda concordancia con lo establecido en el artículo 3° del código contencioso administrativo y el artículo 3° de la Ley 489 de 1998.

Esta situación transgrede los literales a), b), d) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior se debe a la falta de control en el manejo archivístico de la documentación.

Esta situación obstaculiza ostensiblemente el control adecuado y oportuno del manejo y custodia de la información, generando un riesgo en la confiabilidad para la entidad y para los sujetos externos.

Lo anterior se constituye en hallazgo administrativo, debido a la inaplicabilidad del

principio de economía, generando erogaciones innecesarias y asumiendo riesgos futuros como daños al patrimonio económico.

Valoración de la respuesta: De acuerdo a lo manifestado por la Secretaría Distrital de Gobierno en la respuesta a este hallazgo, “(...) es necesario tener en cuenta que esta es documentación de apoyo para la supervisión y por tanto no está sujeta a una organización archivística de tipo técnico.”, es necesario aclarar que las cinco (5) carpetas fueron aportadas oficialmente por la Secretaría Distrital de Gobierno, a través del oficio radicado con el número 20106120222331 del 8 de junio de 2010, para que el equipo auditor realizara el análisis y evaluación del convenio 1128/08.

Sin embargo, este ente de control evidencia que lo afirmado por la Entidad en el segundo párrafo de la respuesta “Sobre los aspectos relacionados con los procesos de organización documental y el cumplimiento de los planes de mejoramiento ejecutados de acuerdo a los hallazgos identificados para las vigencias 2008 y 2009, la Secretaría Distrital de Gobierno manifiesta el cumplimiento del 100% del Plan de mejoramiento Vigencia 2008 y de las actividades relacionadas con el la unificación del expediente contractual, tal como se manifestó durante la visita realizada el 13 de abril, plasmada en el Acta de Control Fiscal de la misma fecha, con el Dr. Edilbrando Alfonso Saldaña del Equipo Auditor, no sin antes dejar presente que la posible falta de información en algunos de los expedientes, lo cual no demuestra el incumplimiento de la meta, se atribuye a aspectos relacionados con la aclaración de evidencias que en su momento, y de acuerdo con las actividades y productos establecidos, deben reportar los respectivos Supervisores...”, denota incumplimiento de las acciones pactadas en el plan de mejoramientos, teniendo en cuenta que la información contenida en estas carpetas corresponde en su gran mayoría a los informes obligatorios pactados en el literal b) de la CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO, contenida en la minuta del convenio, que no reposan en la carpeta principal del convenio aportado al equipo auditor el día 1 de julio de 2010, de acuerdo al radicado 20106120253791.

En este orden de ideas, se confirma una vez más que la carpeta principal no cuenta con todos los documentos emitidos por el ente operador del contrato - Instituto de Estudios Orinocenses de la Universidad Nacional de Colombia- y por el supervisor del contrato como representante de la Secretaría Distrital de Gobierno, puesto que la carpeta principal contiene solamente 138 folios.

En este sentido, la entidad incumplió lo pactado en el plan de mejoramiento por lo la cual se dará aplicación a la Resolución Reglamentaria N° 009 de 2010, proferida por la Contraloría de Bogotá. Se confirma el hallazgo administrativo y deberá incluirse en el Plan de mejoramiento.

2.3.24 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria

En el texto del convenio 1128 de 2009 suscrito entre la SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO, el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BOSA Y EL INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, en su “(...) CLÁUSULA DECIMA. SUPERVISIÓN. La Secretaría Distrital de Gobierno ejercerá la supervisión del Presente convenio a través de la Coordinación Temática para la atención a la población en condición de desplazamiento....”, no obstante, su oficialización se efectuó mediante el memorando sin radicado, sin firma ni fecha, documento que debió firmar la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, dirigido al funcionario NELSON LINARES, Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, ASUNTO: “DESIGNACIÓN SUPERVISIÓN CONVENIO interadministrativo No. 1128 de 2009, SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO – INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.” “(...) me permito informarle que de acuerdo a lo establecido en la Cláusula Décima del Convenio del asunto, usted ha sido designado como Supervisor del mismo....”.

Es de precisar, que el acta de inicio fue suscrita el 21 de agosto de 2009, por la persona designada en la citada cláusula del convenio y memorando.

Lo anterior incumple lo normado en el numeral 6.2.2.2.; 6.2.2 REQUISITOS GENERALES APLICADOS A LA SUPERVISIÓN DEL CAPITULO VI Supervisión Control y Seguimiento a los Contratos del Manual de Contratación adoptado mediante los artículos 1º. y 2º, de la Resolución 804 de 2008 de la Secretaría Distrital de Gobierno, en igual forma el literal d) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Al incumplir las disposiciones de la resolución mencionada, incumple los deberes y obligaciones del servidor público que alude el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

Por falta de control y seguimiento en el cumplimiento de las normas internas vigentes, se omitió fechar, radicar y firmar la designación oportuna del Supervisor.

Se constituye en un hallazgo administrativo con carácter disciplinario, debido al riesgo de no efectuar control y seguimiento a la contratación suscrita por la no designación oportuna del supervisor.

Valoración de la respuesta: Con relación al convenio 1128 de 2009, este Ente de Control está de acuerdo con lo descrito en la parte inicial del primer párrafo de la respuesta, “Nos permitimos aclarar que la fecha de aprobación de las respectivas pólizas que amparan el convenio 1128 de 2009 es del 21 de agosto de 2009, requisito previo para suscribir el

acta de inicio (se anexan).”, fecha de aprobación de las pólizas que coincide con la fecha del acta de inicio (21-08-09), sin embargo, lo descrito no es motivo de observación por parte de la Contraloría.

En cuanto a lo manifestado en el segundo párrafo “(...) acta del 22 de mayo de 2009, suscrita pro la Directora Administrativa, la jefe de la Oficina Asesora Jurídica y el director de Planeación, la cual se anexa, se decidió respecto de cierta documentación que produce la Oficina Jurídica no incluirla en el Orfeo, en razón a que por un lado estos documentos se tramitan directamente ante los juzgados por parte de la jurídica, e igualmente sucede con los oficios de designación del supervisor ya que el recibido físico del supervisor es que señala a partir de cuándo corre el termino para suscribir el acta de inicio.”, subrayado fuera de texto, evidencia que el acto administrativo de designación del supervisor no se encontraba en el acervo documental debidamente radicado y firmado.

Por otra parte, la decisión tomada en la “OFICINA ASESORA JURÍDICA”, según fotocopia del acta anexa correspondiente al “22 de mayo de 2009”, en la que se menciona que los oficios de designación del supervisor no se tramiten por el sistema “ORFEO”, al considerara “(...) para que estos documentos ingresen al Orfeo se requieren mayores recursos técnicos, administrativos de personal, a la vez q’ ajustes al aplicativo.”.

Pese a que la Entidad manifiesta “(...) No obstante la Oficina Jurídica lleva el control interno de estos documentos e informa de manera oportuna y debida la designación de las supervisiones tal y como consta en los oficios con el respectivo recibido del área correspondiente.”, no significa que el acto administrativo oficial no deba hacer parte del archivo documental del convenio 1128/08.

Adicional a lo expuesto, el Ente de Control evidencia que el oficio de asignación aportado como anexo a la presente respuesta (a folios 155 y 159), no se encuentra debidamente radicado a través de la oficina de archivo y correspondencia, área que fue creada para realizar esta labor de manera oficial.

Este hallazgo se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento y se iniciaran las acciones descritas en la resolución reglamentaria N° 009 de 2010.

2.3.25 Hallazgo Administrativo

En la evaluación realizada al Convenio Interadministrativo de Cofinanciación 1128 de 2009, suscrito el 30 de julio de 2009, entre la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BOSA Y EL INSTITUTO DE ESTUDIOS ORINOCENSES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA,



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

se estableció por parte del Órgano de Control que existen diferencias con relación a la inversión ejecutada con cargo a los dos (2) desembolsos realizados por la Secretaría Distrital de Gobierno, teniendo en cuenta que la Universidad Nacional de Colombia mediante el oficio SO/LDB/715/1128/2009 del 21 de junio de 2010 manifestó que la inversión corresponde a \$60.864.371 por concepto de honorarios al personal vinculado al proyecto, monto que difiere del resultado obtenido en la sumatoria de las órdenes de pagos aportadas como anexos (\$58.382.222), e igualmente del resultado obtenido en la sumatoria de las órdenes de pago (\$58.176.419) relacionadas por la Secretaría Distrital de Gobierno mediante el oficio 20105330254731 del 2 de julio de 2010 y del cruce consolidado realizado por el equipo auditor con base en los mismos documentos aportados en ambos oficios, cuyo monto alcanzó la suma de \$66.061.897.

Cabe precisar que la Universidad Nacional de Colombia certificó en respuesta a las inquietudes planteadas mediante acta de visita administrativa fiscal de fecha 15 de junio de 2010, manifestó en el oficio SO/LDB/715/1128/2009 del 21 de junio de 2010, que había recibido \$79.200.000, dineros que “(...) se han consignado en las cuentas de la Universidad Nacional de Colombia en Arauca (cuenta de Ahorros Banco Popular No. 610721292). Los rendimientos obtenidos son de \$3.102.042 como consta en copias adjuntas de los recibos de pago a la Dirección de Distrital de Tesorería.”, cabe aclarar que dicho desembolso corresponde al primer pago del 40% por valor de \$80.000.000 menos los descuentos reglamentarios y de Ley.

Sin embargo, la Secretaría mediante el oficio No. 20105330254731 del 2 de julio de 2010, en respuesta al requerimiento del Órgano de Control 1145-06, radicado ante la SDG con el número 2010240172202 el 30 de junio de 2010, aporta dos (2) desembolsos, el primero del 40% (\$80.000.000), mediante la orden de pago 8622 del 26 de octubre de 2009 y el segundo del 30% (\$60.000.000), mediante la orden de pago 5768 del 9 de junio de 2010, para un total desembolsado de \$140.000.000.

Lo anterior incumple lo normado en el numeral 6.2.2.2.; 6.2.2 REQUISITOS GENERALES APLICADOS A LA SUPERVISIÓN DEL CAPITULO VI Supervisión Control y Seguimiento a los Contratos del Manual de Contratación adoptado mediante los artículos 1º. y 2º, de la Resolución 804 de 2008 de la Secretaria Distrital de Gobierno, en igual forma el literal d) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3 y 4 de los artículos 26 y 53 de la ley 80 de 1993, en igual forma los numerales 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 80 de 1993.

Deficiente comunicación y control del manejo financiero, entre las dos entidades que suscribieron el convenio, lo que impide presentar con certeza el monto real de la inversión realizada con los dineros desembolsados con cargo al Convenio 1128 /09 por parte de la SDG.

Esta situación configura un hallazgo administrativo por la falta de control y seguimiento de la inversión, realizada a través del presupuesto asignado por la Secretaría Distrital de Gobierno al Instituto de Estudios Orinocenses de la Universidad Nacional de Colombia.

Valoración de la respuesta: La Secretaría Distrital de Gobierno en su respuesta, no desvirtuó lo observado y descrito en el hallazgo por el Ente de Control, con relación a las diferencias presentadas en torno a los honorarios al personal vinculado al proyecto.

Por otra parte, si bien es cierto que la Secretaría Distrital de Gobierno mediante la orden de pago 5768 del 9 de junio de 2010, para un total desembolsado de \$140.000.000, no es menos cierto que la Universidad Nacional de Colombia, debía estar enterada del segundo desembolso realizado por la Secretaría, el 15 de junio fecha en la que se diligenció el acta de visita administrativa fiscal y aún más el 21 de junio de 2010, fecha en la que se envió respuesta a las preguntas que no pudo contestar en la mencionada acta, como consta en el oficio SO/LDB/715/1128/2009.

De otro lado es preciso aclarar que la afirmación de la entidad descrita en el segundo párrafo de la respuesta *“(...) así mismo en las 3 visitas administrativas realizadas por la Contraloría de Bogotá por parte de los Doctores Manuel Antonio Vela Segura y Raúl Guaneme, siempre se contestaron todas y cada una de las preguntas formuladas por dichos profesionales, lo que desvirtúa cualquier tipo de apreciación subjetiva que vaya en contra de lo antes enunciado. No obstante, si se presume lo contrario, por favor enviar pruebas que demuestren la falta de seguimiento del convenio en mención.”*, **NO ES** tan cierta porque, el acta administrativa fiscal del 15 de junio de 2010 demuestra que quedaron preguntas sin resolver, algunas de ellas fueron respondidas por la Universidad Nacional de Colombia mediante el oficio SO/LDB/715/1128/2009 del 21 de junio de 2010, sin embargo no se respondió la totalidad de las inquietudes planteadas por el Órgano de Control.

Como las respuestas no respondieron en su totalidad las inquietudes del Ente de Control y por ende no desvirtuaron la totalidad de las preguntas formuladas; por el contrario los anexos presentados sin firmas de los responsables (órdenes de pago

elaboradas por la Universidad Nacional de Colombia), permitieron evidenciar diferencias, que entre otras cosas no son subjetivas, son reales, fue necesario comunicar el hallazgo para establecer la realidad de la inversión hecha por la SDG.

Así mismo, verificados los anexos del hallazgo 2.3.25, nuevamente se establece que corresponde a fotocopias de las órdenes de pago emitidas por la Universidad Nacional de Colombia, por concepto de cancelación de honorarios al personal vinculado. Dichas órdenes fueron analizadas por el equipo auditor con motivo de las respuestas a las inquietudes planteadas en el acta de visita administrativa fiscal de 15 de junio de 2010, las cuales carecen de las firmas de los responsables en señal de aceptación.

Por lo expuesto, este ente de control ratifica el hallazgo de tipo administrativo, el cual debe quedar incluido en el plan de mejoramiento elaborado por la entidad.

2.3.26 Hallazgo administrativo

Capacitación laboral o de preparación de proyectos productivos previa al objetivo de los talleres “repasos de los temas empresariales necesarios que hay que tener presente para la elaboración adecuada de los planes de negocios”.

Revisada la propuesta técnica aportada al proceso de contratación por la Universidad Nacional de Colombia –Sede Orinoquía- Instituto de Estudios Orinocenses, este Ente de Control observó que se estableció como característica principal de la población beneficiaria que *“(…) Estas personas, o algún miembro de su núcleo familiar, deben haber hecho un curso de capacitación laboral o de preparación de proyectos productivos, es decir, debe tener una idea relativamente elaborada de un plan de negocios o proyecto productivo.”*, requisito difícil de cumplir por parte de los 220 beneficiarios o núcleos familiares por su condición de desplazados de las diferentes regiones del País, asentados en la localidad de Bosa sobre los cuales la Universidad Nacional determinó que *“(…) se reserva el derecho de verificar esta condición de cada persona participante”*, de acuerdo a los listados que debían ser entregados al coordinador técnico del proyecto por parte de la SDG y/o la alcaldía local de Bosa., a folio 46 de la carpeta principal.

Por esa razón la Universidad considero en la *“FASE 2: INDUCCIÓN AL EMPRENDIMIENTO, E IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN DE PLANES DE NEGOCIO.”*, en el *“COMPONENTE 1: INDUCCIÓN AL EMPRENDIMIENTO A LA*

RED DE ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS EN LA LOCALIDAD DE BOSA Y DE LOS ALBERGUES DISTRITALES.”, la realización de 4 talleres para cada uno de los participantes con una duración de 2 horas cada uno durante 3 semanas, es decir, 8 horas para cada participante para un total de 1.760 horas, tomando en cuenta que son 220 beneficiarios, en donde el “El objetivo de estos talleres es hacer un repaso de los temas empresariales necesarios que hay que tener presente para la elaboración adecuada de los planes de negocio...”, descritos anteriormente en el cronograma de actividades, subrayado fuera del texto.

Intensidad que fue modificada según lo manifiesta el coordinador del convenio en el informe de capacitación del 7 al 26 de enero de 2010, al ampliar *“(...) de 8 a 12 horas y la jornada de inducción aparte al proceso formativo propiamente dicho. Así, se programaron dos jornadas de inducción de 3 (tres) horas cada una y, 4 (cuatro) sesiones de formación de 3 (tres) horas cada Nodo”*. Para ver en los talleres los siguientes temas o conceptos:

Primer taller: una prueba de competencias (no evaluable), globalización, emprendimiento y fortalecimiento, plan de negocio – proyecto empresarial, resumen del plan de negocio, programa, proyecto y clasificación de los proyectos, generar y evaluar idea de negocio, identificar y definir la idea y fuente de negocios, organización (razón social, objetivos, logo, lema, organigrama, funciones y cargos, diseño de planta), entorno organizacional, recursos de una organización, liderazgo, visión empresarial, misión empresarial.

Segundo taller: descripción del proceso de producción, producto, mercado, oferta, demanda segmento de mercados, planeación estratégica de mercados, canales de distribución, clientes potenciales, ventas, tamaño del mercado y tendencias, productividad, competitividad y sostenibilidad.

Tercer taller: contabilidad, estudio de costos y gastos, punto de equilibrio y proyección de ingresos contables, presupuestos (presupuesto de ventas y de producción), maquinaria y equipos, bienes muebles y enseres, nómina, aporte de los socios, capital suscrito y pagado, y cronograma de actividades.

Cuarto taller: generación de espacios para asesorar la elaboración del plan de negocios y reforzar los temas que la población considere se les debe ampliar.

Lo anterior incumple lo normado en el numeral 6.2.2.2.; 6.2.2 REQUISITOS GENERALES APLICADOS A LA SUPERVISIÓN DEL CAPITULO VI Supervisión



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Control y Seguimiento a los Contratos del Manual de Contratación adoptado mediante los artículos 1º. y 2º, de la Resolución 804 de 2008 de la Secretaría Distrital de Gobierno, en igual forma el literal d) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993, lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículos 26 y 53 de la ley 80 de 1993 en igual forma los numerales 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 80 de 1993.

Este Ente de Control, bajo estas premisas considera que el nivel de requisitos y el perfil del beneficiario, era demasiado exigente, teniendo en cuenta que el nivel educativo de las personas, como lo afirman los tutores en el acta el 18 de marzo de 2010, anexo 6 a folios 111 a 115. Carpeta 4 de 5, fue el siguiente: JOSÉ MARÍA JIMÉNEZ M., *"(...) existe un sinnúmero de personas que tienen un grado de escolaridad muy bajo, es más que la experiencia de las capacitaciones permitió evidenciar que hay un sinnúmero de personas que no tienen desarrolladas habilidades de lecto - escritura. A su vez que hay personas de edad avanzadas que se les dificultaba leer textos por limitaciones físicas..."*; WILSON CUBIDES C., *" enfatiza que efectivamente se evidencia carencia en competencias básicas en materia empresarial que permita distinguir rápidamente y asimilar conceptos como canales de distribución, nichos de mercados, punto de equilibrio, flujo de caja, etc."*; MIRYAM HERNÁNDEZ MORENO, manifiesta que *"sobre el componente financiero no le es fácil a ellos en poco tiempo y con la limitante de lecto – escritura comprender lo que leen sobre todo en temas técnicos que aunque se hagan lo más didáctico posible no se pueden ignorar el uso"*, SIC.

En este sentido, se evidencia que se cambiaron las reglas de juego en cuanto a los puntajes de calificación, por la carencia de una adecuada planeación sobre las características y condiciones de la población beneficiada, de acuerdo a lo expuesto en la misma acta por el Coordinador del convenio 1128/09, en la que propuso *"(...) una matriz de evaluación teniendo en cuenta los criterios expuestos en la carta de compromiso por los emprendedores..."*, matriz que es acogida por los integrantes del comité económico, y después de ser discutida deciden asignarle *"pesos a los distintos compontes de un plan de empresa así: Condiciones iniciales en cada uno de los ítems tendría un peso de 1.11. Si el emprendedor respondió aceptadamente cada uno de los ítem (9) obtendría 9.99 puntos es decir, aproximadamente 10 puntos; de igual forma se le dio un peso al componente Estudio y Análisis de Mercados (a cada ítem se le dio un peso de 1.25; si el emprendedor responde correctamente los ocho ítem obtendría en ese componente 10 puntos y por último al componente financiero se le otorgó a cada ítem 2.5 puntos que al multiplicarlo por 8 daría 20 puntos. Toda la suma de los tres componentes daría un resultado de 40 puntos en el contenido de los planes de negocios. Los 60 puntos restantes sería el resultado de asistencia (40 puntos) y participación en los talleres (20 puntos) para un total de 100 puntos y el empeño mostrado en el desarrollo de los talleres. Siendo aprobatorio un mínimo de 70 puntos para cada uno de los 256 preseleccionados."*, SIC.

Vale la pena destacar que el nivel educativo fue corroborado por la Contraloría de Bogotá, mediante la encuesta realizada el 28 de junio de 2010, a cuarenta (40) beneficiarios, en las que se demuestra que el 75% de la muestra tiene un nivel de

escolaridad de primaria. Solo uno (1) tiene nivel universitario (2.5%).

Esta situación se configura como hallazgo administrativo, ocasionado por el desinterés y riesgo inminente de no ser alcanzado el proyecto productivo, ocasionado por el bajo grado de escolaridad, la falta de habilidades de lecto-escritura, la edad avanzada que dificulta leer textos por limitaciones físicas, carencia de competencias básicas en materia empresarial y financiera.

Valoración de la respuesta: La Secretaría Distrital de Gobierno, no miró en su conjunto el hallazgo relacionado con la capacitación laboral o de preparación de proyectos productivos previa al objetivo de los talleres considerados en la propuesta técnica como *“repasos de los temas empresariales necesarios que hay que tener presente para la elaboración adecuada de los planes de negocios”*.

Sin embargo, anota la Secretaría en su respuesta *“(...) que el proceso metodológico utilizado para la fase de inducción y capacitación se ajustó a las necesidades y perfiles de los beneficiarios del Convenio y para el caso de la capacitación del plan de negocios se desarrollaron eventos en sesiones personalizadas.”*, afirmación que no corresponde a los requisitos y el perfil del beneficiario contenidos en la propuesta técnica elaborada por el Instituto de Estudios Orinocenses de la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objetivo perseguido era *“un repaso de los temas empresariales necesarios que hay que tener presente para la elaboración adecuada de los planes de negocio...”*.

Es claro que en proceso de planeación no se tuvo en cuenta las diferencias de nivel educativo de los beneficiarios, determinadas con posterioridad por los tutores, tal como se evidencia en el acta el 18 de marzo de 2010, anexo 6 a folios 111 a 115. Carpeta 4 de 5. Documento que evidenció la existencia de un sin número de personas que tienen un grado de escolaridad muy bajo, personas que no tienen desarrolladas habilidades de lecto-escritura, personas de edad avanzadas que se les dificultaba leer textos por limitaciones físicas, personas con carencia en competencias básicas en materia empresarial que permita distinguir rápidamente y asimilar conceptos como *“canales de distribución, nichos de mercados, punto de equilibrio, flujo de caja, etc.”*, y sobre todo con la limitante de lecto-escritura, para poder comprender en un tiempo tan corto, temas técnicos como es el caso del componente financiero.

Nivel educativo que fue tomado como soporte entre otras cosas para solicitar las prorrogas autorizadas en desarrollo del convenio 1128/09, por el Fondo de Desarrollo Local de Bosa y la Secretaría Distrital de Gobierno, el cual fue

corroborado por la Contraloría de Bogotá, a través de la encuesta realizada el 28 de junio de 2010, a cuarenta (40) beneficiarios, en las que se demuestra que el 75% de la muestra tiene un nivel de escolaridad de primaria. Solo uno (1) tiene nivel universitario (2.5%).

Incidió tanto el nivel educativo de los beneficiarios que “los miembros del comité económico”, en el acta del 28 de marzo de 2010, cuyo asunto era la evaluación de los planes de negocio, una vez discutido el tema de las calificaciones deciden aplicarle el mayor peso (60 puntos) a la asistencia y participación en los talleres y los pesos restantes, se distribuyeron: 10 puntos a los 9 ítems de las Condiciones Iniciales, 10 puntos a los 8 ítems del componente Estudio y Análisis de Mercado y 20 puntos a los 8 ítems del componente financiero, para un total de 100 puntos. Siendo aprobatorio con un mínimo de 70 puntos.

Por lo expuesto, este ente de control ratifica el hallazgo de tipo administrativo, el cual debe quedar incluido en el plan de mejoramiento elaborado por la entidad.

2.3.27 Hallazgo Administrativo

Analizado el informe de capacitación comprendido entre 7 y el 26 de enero de 2010, elaborado sin firma por el tutor y a la vez coordinador del convenio JUAN CARLOS SOSA RODRÍGUEZ, a folios 200 a 202 de la carpeta 3/5, se observó que solamente asistieron a la jornada de inducción 159 personas, a las cuales se les aplicó una encuesta, que le permitió a la Universidad Nacional establecer que “(...) algunas personas no tenían clara su idea de negocio, no respondían ó, colocaron varias opciones por tanto, se hizo pertinente esta identificación para la ubicación por grupos de formación y brindar una capacitación pertinente para el tipo de negocio específico que se desea emprender o fortalecer”. En dicha encuesta aplicada, también “(...) se identificaron 73 personas para fortalecimiento y 87 para emprendimiento”, siendo seleccionados “(...) ocho tipos de negocio principales entre la población seleccionada, estos son: artesanía, belleza, comercialización, confección, misceláneos, servicios y tienda”.

Tomando en consideración la encuesta realizada el 28 de junio de 2010, de acuerdo con la tabulación de la información elaborada por la Contraloría de Bogotá, se estableció que:

“El 60% de los encuestados recibió la capacitación en el mes de Enero, el 25% recibió la capacitación en el mes de Febrero, y 7.5% restante en los meses de Marzo y Mayo.”

“El 50% de la muestra afirma que la duración de la capacitación fue de cuatro días, distribuidos en cuatro meses en algunos casos y en seis en otros, el 35% señala que la duración fue mayor a un

mes (no es claro si se refieren a que la duración de la misma fue de 30 días como tal)"

No obstante lo anterior, mediante oficio No. 20105330254731 del 2 de julio de 2010, la Secretaría Distrital de Gobierno aportó documentos que no permiten establecer, cuántas personas asistieron a las capacitaciones, cuántas de ellas asistieron a la totalidad de la capacitación.

Lo anterior incumple lo normado en el numeral 6.2.2.2.; 6.2.2 REQUISITOS GENERALES APLICADOS A LA SUPERVISIÓN DEL CAPITULO VI Supervisión Control y Seguimiento a los Contratos del Manual de Contratación adoptado mediante los artículos 1º y 2º, de la Resolución 804 de 2008 de la Secretaria Distrital de Gobierno, en igual forma el literal d) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículos 26 y 53 de la ley 80 de 1993 en igual forma los numerales 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 80 de 1993.

Esta situación evidencia falta de control, seguimiento y acompañamiento por parte de la SDG, teniendo en cuenta que en las planillas aportadas por la Supervisión del contrato, no se identifica a que taller pertenecen, no se establece el total de horas en cada jornada, y se anexan unas planillas que relacionan otro tipo de actividades que no guardan relación con la capacitación, tales como, llamadas telefónicas a los beneficiarios, entregas de material, entregas de planes de negocio para aprobación, entre otras, etc.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo, ocasionado por el desinterés y riesgo inminente de no ser alcanzado el proyecto productivo, ocasionado por el bajo grado de escolaridad, la falta de habilidades de lecto-escritura, la edad avanzada que dificulta leer textos por limitaciones físicas, carencia de competencias básicas en materia empresarial y financiera.

Valoración de la respuesta: La Secretaría Distrital de Gobierno en su respuesta no aportó documentos que permitieran aclarar cuántas personas asistieron a las capacitaciones, cuántas de ellas asistieron a la totalidad de la capacitación, teniendo en cuenta que en el informe de capacitación comprendido entre 7 y el 26 de enero de 2010, elaborado sin firma por el tutor y a la vez coordinador del convenio JUAN CARLOS SOSA RODRÍGUEZ, a folios 200 a 202 de la carpeta 3/5, "(...) se hizo pertinente esta identificación para la ubicación por grupos de formación y brindar una capacitación pertinente para el tipo de negocio específico que se desea emprender o fortalecer".

Lo anterior teniendo en cuenta que la encuesta realizada por la Contraloría de Bogotá D.C., el pasado 28 de junio de 2010, permitió establecer que la capacitación se dio en diferentes fechas (meses) , con una duración de 4 días, contrario a lo manifestado por el coordinador del convenio en el informe de capacitación del 7 al 26 de enero de 2010, en el que se afirmó que se amplió la capacitación “(...) de 8 a 12 horas y la jornada de inducción aparte al proceso formativo propiamente dicho. Así, se programaron dos jornadas de inducción de 3 (tres) horas cada una y, 4 (cuatro) sesiones de formación de 3 (tres) horas cada Nodo”. Máxime si se tiene en cuenta que las planillas aportadas, no permiten establecer la capacitación establecida de acuerdo a los talleres, el número de participantes de acuerdo a los grupos, ni mucho menos la intensidad horaria para cada una de las mismas.

Por lo expuesto, este ente de control ratifica el hallazgo de tipo administrativo, el cual debe quedar incluido en el plan de mejoramiento, elaborado por la entidad.

2.3.28 Este hallazgo se desestimó con la evaluación de la respuesta de la entidad al Informe Preliminar como consta en el acta No. 5 de julio 22 de 2010.

2.3.29 Hallazgo Administrativo

Este Órgano de Control deja en claro que la “FASE 3: IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE NEGOCIO E INCENTIVOS A LAS UNIDADES PRODUCTIVAS”, por valor de \$1.400,0 millones, no se ha llevado a cabo, a pesar que debía ejecutarse una vez realizada la verificación de los planes de negocios, función a cargo de la organización logística para la adquisición de insumos, suministro y/o materiales para la puesta en marcha de los planes de negocio aprobados por el equipo de trabajo, elementos que serán entregados por parte de la Universidad a la entidad distrital encargada del proyecto y estos a su vez harán el comodato respectivo con las 220 unidades productivas, de acuerdo a lo establecido en la propuesta, a folio 53 de la carpeta principal. Es de resaltar que el convenio lleva 12 meses en ejecución y a la fecha del presente informe no se ha formalizado la entrega de bienes económicos y/o materia prima o insumos a los emprendedores o beneficiarios.

Cabe precisar que esta fase, se verá seriamente afectada, puesto que los costos propuestos no serán coherentes con los costos de mercado, teniendo en cuenta que han pasado varios meses a partir de la entrega y aprobación de las propuestas, lo que permite inferir que no se garantizará que las cotizaciones realizadas por los participantes y/o equipo de trabajo de la Universidad Nacional

de Colombia, se mantengan en el tiempo. Situación que fue tomada como sustento en las propuestas de solicitud de la segunda y tercera prorrogas de fecha 14 de abril y 15 de junio de 2010, respectivamente. Por ende el presupuesto podría verse superado, sobrepasando en la mayoría de los casos el valor del \$1.400.000, lo que se traduce en una disminución de los insumos, suministros y/o materiales, necesarios para la puesta en marcha de los planes de negocios.

Por otra parte, de acuerdo a la información recopilada por los tres funcionarios asignados por la Secretaría, para efectuar visitas de verificación de residencia a emprendedores y pequeños empresarios, este ente de control evidenció en el informe del 22 de marzo de 2010, a folios 32 a 34 de la carpeta 4/5, *"(...) que de las 102 personas seleccionadas para la verificación de su domicilio, 63 personas (sesenta y tres) se encontraban en el domicilio y firmaron el formato de verificación de residencia y, 39 personas (treinta y nueve) no se encontraban en el momento, nadie abrió la puerta o se habían cambiado de residencia"*. Lo que permite inferir que el proyecto productivo está en riesgo inminente de no ser alcanzado, puesto que el 30% los beneficiarios no se encuentran en su lugar de residencia.

Lo anterior incumple lo normado literal a) de la CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO, en el numeral 6.2.2.2.; 6.2.2 REQUISITOS GENERALES APLICADOS A LA SUPERVISIÓN DEL CAPITULO VI Supervisión Control y Seguimiento a los Contratos del Manual de Contratación adoptado mediante el artículo 1º. y 2º, de la Resolución 804 de 2008 de la Secretaria Distrital de Gobierno, en igual forma el literal d) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993. lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículos 26 y 53 de la ley 80 de 1993 en igual forma los numerales 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 80 de 1993.

Falta de control, seguimiento y acompañamiento, al plan de de trabajo y cronograma de actividades del proyecto por parte de la supervisión del convenio interadministrativo de cofinanciación 1128 de 2009.

En conclusión, se configura un hallazgo administrativo, por efecto del riesgo inminente de no ser alcanzado el proyecto productivo que posibilite la atención integral a la población en condición de desplazamiento.

Valoración de la respuesta: La Secretaría manifiesta en su respuesta que *"(...) la Universidad surtió los procesos administrativos y seleccionó el proveedor y estableció y publicó en las instalaciones de Metro vivienda, Alcaldía Local de Bosa y COL de Bosa cronogramas de entrega de los incentivos a los beneficiarios."*, cronograma que no fue aportado como medio probatorio, sin embargo, persiste la incertidumbre, teniendo en cuenta que

dentro de las justificaciones manifestadas por la Universidad Nacional de Colombia, para una tercera prorroga, en su oficio radicado con el número SO/LDB/710/1128/2009, del 15 de junio de 2010, argumenta que:

“Hasta el día 30 de Mayo del presente se culminó el proceso de verificación y filtro de las cotizaciones suministradas por los beneficiarios seleccionados, el cual no fue atendido con las precisiones y claridades acordadas y establecidas en la formulación de los planes de negocio, muchas de estas fueron realizadas en compraventas y almacenes de venta de productos y maquinaria de segunda, por lo que se ha tenido que surtir otro proceso de control y monitoreo de las mismas.

El proceso de verificación y control de la fase de cotización, surgió por la no atención con las precisiones establecidas por los beneficiarios seleccionados, demoró la definición de los procedimientos y criterios normativos para la formulación de los términos de referencia que dan lugar a la licitación pública para seleccionar un tercero que realizará el proceso de compras para la adquisición de incentivos a la unidades de negocio.”

Adicionalmente, la entidad manifiesta “(...) no hay evidencia de que en los lugares en donde están cotizados los materiales para la implementación del proyecto productivo, hayan cambiado precios ya que desde un principio ha existido la seriedad y compromiso de estas personas de mantener los listados cotizados, basándose siempre en el principio de la buena fe, por lo tanto inferir sin indagar resulta en muchas ocasiones confuso y perjudicial al objeto del Convenio y por consiguiente de los beneficiarios del mismo teniendo en cuenta la vulnerabilidad en que se encuentra la población en situación de desplazamiento. De acuerdo al anterior motivo, se garantiza que el presupuesto destinado para la consecución de los materiales que se van a usar para la unidad productiva, no disminuirá ni aumentará ya que siempre se ha establecido exactamente lo que está en el Convenio.”, sin embargo, no presenta documento alguno que permita establecer que el proveedor seleccionado garantice de manera expresa que sostiene los precios cotizados. Adicionalmente, no precisa mediante que proceso licitatorio se seleccionó el tercero que realizará el proceso de compras para la adquisición de incentivos a entregar a las unidades de negocio.

Por lo expuesto, este ente de control ratifica el hallazgo de tipo administrativo, el cual debe quedar incluido en el plan de mejoramiento, elaborado por la entidad.

2.4 EVALUACION GESTION Y RESULTADOS

A la Secretaria de Gobierno le asignan funciones y responsabilidades de coordinación a través del Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia ¹⁷, posteriormente mediante la Directiva 013 de 2008 de la Alcaldía

¹⁷ Acuerdo Distrital 02 1998, por el cual se ordenó la creación del **Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia**, para consolidar la política pública distrital con las entidades del orden nacional, distrital, local,

Mayor de Bogotá se le ordena la obligatoriedad de caracterizar y diferenciar los componentes de atención de la población en situación de desplazamiento, de conformidad con la información de las entidades ejecutoras (Gobierno, integración Social, Educación, Salud, Hábitat y Desarrollo Económico), para dar cumplimiento a la sentencia T 025- de 2004 y los Autos de la Corte Constitucional.

La totalidad de la población desplazada a 31 de diciembre de 2009, según información del Registro Único de Población Desplazada –RUPD- de la Agencia Presidencial para la Acción Social es de 3.303.979, a nivel Nacional.¹⁸ Las cifras de desplazados¹⁹ en Bogotá se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 10
POBLACION DESPLAZADA EN BOGOTA

AÑOS	DESPLAZADOS
2007	305.966
2008	380.863
2009	274.376

Fuente: Registro Único de Población Desplazada –RUPD- de la Agencia Presidencial para la Acción Social

Las cifras de los años 2007 y 2008 son similares a las del año 2002, cuando 412.553 personas fueron desplazadas en Bogotá, sin embargo a 31 de diciembre de 2009, no se ha tenido en cuenta que la Comisión de Verificación estima un subregistro por parte de Acción Social del 30%, con lo cual se infiere que la población asentada es mayor y en consecuencia, la negación de los apoyos a cientos de personas en condiciones de desplazamiento. Bogotá, ocupa el segundo lugar con mayor concentración de población desplazada después de Antioquia (532.837 desplazados), al registrar el 12% del total de la población desplazada, es así como a Bogotá, llegan diariamente entre 40 y 50 familias en calidad de desplazadas, es decir, cerca de 1.500 familias, mensualmente.

La Secretaría de Gobierno ha venido desarrollando una serie de proyectos para afrontar estas situaciones, entre otros, el proyecto 295 “Atención Integral a la Población Desplazada”, 595 “Programa de Atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá DC, 354 “Programa de Atención Complementaria a Población Reincorporada con presencia en Bogotá” y 7086 Atención a Población Vulnerable frente a la Violencia y Delincuencia, entre otros. Para lo cual, eroga

ONG nacionales e internacionales, y con las organizaciones de población desplazada existentes en Bogotá D.C., coordinado por la Secretaría Distrital de Gobierno.

¹⁸ Informe de Secretaría de Gobierno No 20105310028431 de 26-01-2010.

¹⁹ Pronunciamiento elaborado por la Contraloría de Bogotá- Dirección Sector Gobierno, enviado al Alcalde Mayor de Bogotá el 14 de abril de 2010

recursos que pretenden aunar esfuerzos técnicos, humanos, administrativos y financieros para el diseño y desarrollo de procesos piloto para la identificación, selección y apoyo a iniciativas de generación de ingresos dirigidos a estas poblaciones.

CUADRO 11
RECURSOS PRESUPUESTALES PROYECTO DE INVERSIÓN 295
(Millones de Pesos)

	APROPIACIÓN COMPROMETIDA
Vigencia	2006
Recursos Distritales	5.413.524.413,70
Unión Europea	882.063.424,00
Total 2006	6.295.587.837,70
Vigencia	2007
Recursos Distritales	6.440.186.604,79
Unión Europea	1.388.594.777,00
Total 2007	7.828.781.381,79
Vigencia	2008
Recursos Distritales	3.906.160.256,00
Unión Europea	0,00
Vigencia	2009
Recursos Distritales	7.748.481.741,00
Unión Europea	1.382.350.006,00
Total 2009	9.130.831.747,00
	2010
Recursos Distritales	4.222.213.755,00
Unión Europea	387.673.213,00
Total 2010	4.609.886.968,00
Total Recursos Distritales	27.730.566.770,49
Total Unión Europea	4.040.681.420,00
Total 2006 a 2010	31.202.042.642,49

Fuente: Ejecuciones a Nivel Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal
Vigencias 2006 a 2009 y a Junio 2010 del proyecto de inversión 295 / Análisis
Equipo Auditor Julio de 2010

Es importante resaltar que el proyecto de inversión 295 desde el año 2006 al mes de junio de 2010, se le han asignado recursos en cuantía de \$31.202,0 millones, de los cuales son aportados por la Unión Europea la suma de \$4.040,7 millones y recursos propios por valor de \$27.730,6 millones. Sin embargo, la situación de la población desplazada ha producido una problemática compleja para la Ciudad y

que además agrava los problemas para los residentes habituales de la misma.

El problema de desplazamiento afecta a Bogotá y es una problemática que ha generado consecuencias de diversa índole, por lo cual la administración distrital pretende orientar la política pública de atención de este segmento de la población con estrategias para la prevención, protección y reparación de los derechos vulnerados y entre otras ha adelantado una serie de estrategias complementarias como:

- El fortalecimiento de la capacidad institucional de las unidades de atención y orientación (UAOS) que brindan atención y asesoría a toda la población que acude a ellas;
- El diseño e implementación de proyectos productivos articulándose con la oferta proveniente de diversas instituciones, mediante el proyecto Empresarios sin Indiferencia, a través de la figura jurídica Cooperativa Asociada de Trabajo CAT propuesta por el “Fondo Emprender” del SENA, desarrollado en corresponsabilidad del sector privado, (Fundaciones: Corona, Compartir, Mario Santodomingo, Fisitec y Prodensa, agrupadas en la Unión Temporal Fundacional). Sin que presente resultados reales y de impacto, por lo cual no ha permitido solucionar la situación diagnosticada y requiere soluciones urgentes e inmediatas.
- Acciones de tipo jurídico, asistencial y de prevención bajo una serie de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Ayuda complementaria a través del albergue temporal: “Albergue de Paso de Urgencia Solferino”; que no es utilizado en toda su capacidad (para 10.800 desplazados) cuando la situación de los desplazados, es tan compleja y siguen llegando día a día personas en condiciones inhumanas.

No obstante, la situación es compleja y tiene consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales, ya que conlleva a la pérdida de familiares de manera violenta, pérdida de la estructura familiar, alta vulnerabilidad de la población juvenil, violencia y delincuencia problemas unidos a la incertidumbre, la resistencia al cambio, desestabilización de la economía; dificultades asociadas a los bajos niveles de escolaridad, problemas de nutrición, embarazos a temprana edad, Sin dejar de lado las condiciones de los entornos vecinales con poblaciones con limitaciones y dificultades económicas de convivencia que son factores que agravan esta problemática, situación agravada por el conflicto armado y los problemas de violencia.

En este orden, la situación y la problemática se encuentra suficientemente

diagnosticada y a pesar de ello, la administración distrital no cuenta con una identificación clara de la población, ni un manejo mínimo de los riesgos y dificultades de esta, a fin de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a tal fin.

En este sentido, se tiene que se pretendió apalancar 1.000 proyectos productivos, de los cuales en la vigencia 2008 se aprobaron 270 planes de negocio, proyecto que se denominó Raíces Nuevas, con subvención de la Comisión Europea, y de las fundaciones: Antonio Restrepo Barco en desarrollo humano, salud y educación; Compartir en desarrollo productivo; Fundación Julio Mario Santo Domingo, en desarrollo productivo, Corporación Nuevo Arco Iris, en organizaciones, proceso apoyado por la Universidad de la Sabana para estructurar los planes de negocio, pero los resultados siguen siendo bajos, de las localidades de Bosa, Kennedy y Usme, (en agosto de 2009-Operativo Contraloría de Bogotá), se observó de los 38 negocios seleccionados y del concepto de los beneficiarios, inoperancia, precariedad, escasa demanda de los productos o servicios ofrecidos, o de inventarios.

Igualmente, se adelantó en cooperación con el sector empresarial privado el proyecto “Empresarios sin Indiferencia” a fin de constituir 100 planes de negocio programados y en operativo realizada por la Contraloría de Bogotá, en mayo de 2010, los resultados se pueden sintetizar en quiebras, inoperancia y cierres, con el consecuente fracaso del objetivo planteado al no generar ingresos, cual es el de la estabilización socioeconómica de la población beneficiaria.

Para tal efecto, se tienen también, los resultados de los convenios de Cooperación Nos: 319 de 2005 y 386 de 2006, con la Unión Temporal Fundacional, para diseñar, acompañar y poner en marcha 100 proyectos productivos, observándose que se formularon 43, de los cuales se aprobaron 37, y escasamente los resultados alcanzan el 1%; debido a dificultades generalizadas de falta de comercialización o mercados asegurados, y que desvirtúan la labor de acompañamiento de la Secretaria de Gobierno, y demás actores que intervienen.

Es decir, la experiencia demuestra que se requieren soluciones duraderas y oportunas, de ahí la importancia de establecer estrategias que tengan en cuenta niveles de educación, condiciones de salud, convivencia, aspectos psicológicos. La intervención distrital debe tener presente que los beneficiarios son poblaciones golpeadas que requieren acciones inmediatas y efectivas; ya que la inversión realizada no ha generado ingresos ni sostenibilidad económica y una alta suma se

ha invertido en la obtención de metodologías y planteamiento de estrategias que además se han tomado un lapso de tiempo prolongado para soluciones urgentes.

La entidad no ha establecido un verdadero proceso de planeación que tenga en cuenta los riesgos, las características y condiciones de la población beneficiada, que involucre planes de contingencia que permita abordar soluciones efectivas y acorde a la realidad del país; la inversión no solo ha sido alta, sino desaprovechada y no ha beneficiado significativamente a la población que en el caso de los desplazados cada vez se incrementa, en últimas no se ha atendido a la población afectada y Bogotá ve agravada su situación al presentar graves problemas de inseguridad, desempleo, desnutrición, violencia intrafamiliar, delincuencia, entre otros.

En este orden, la Secretaria de Gobierno Distrital participó en la convocatoria realizada por la Unión Europea en la línea de *“Acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas de Colombia”*, para la subvención del proyecto *“Generación de un modelo de atención a población desplazada en proceso de estabilización en Bogotá D.C.”*, y suscribió el convenio 245 con la fundación Antonio Restrepo Barco, con el fin de abordar la problemática sobre las consecuencias que deja el fenómeno del desplazamiento.

El proyecto busca generar un modelo de gestión por lo que su enfoque es de carácter investigativo y pedagógico; para su ejecución, el 7 de diciembre de 2005, se suscribió el Convenio de Subvención REH/2005/112-045 entre la Delegación y la Unión Europea para Colombia y Ecuador y la Secretaria de Gobierno, con un costo total de 2.602.866 euros. El aporte de los recursos financieros por parte de la Unión Europea fue de 1.436.950 euros y por parte de la Secretaria de Gobierno Distrital de 1.165.916 euros, los cuales provienen de los recursos presupuestados dentro del proyecto 295 *“Atención Complementaria a población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia en el Distrito Capital”*.

El objetivo es desarrollar una estrategia piloto que permita mejorar la capacidad de Bogotá para generar condiciones adecuadas y dignas de vida y de permanencia en la ciudad de la población desplazada. Dicho objetivo específico se desarrolló a partir de 5 componentes estratégicos: Desarrollo humano, Desarrollo Productivo, Fortalecimiento de las Organizaciones, Hábitat y Fortalecimiento de la Capacidad Institucional, los cuales fueron ejecutados en alianza con las ONG socias: Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Santo Domingo, Fundación Compartir, y Fundación Nuevo Arco Iris.

Como se señaló en párrafos anteriores y como se observa en el análisis de los productos contratados mediante el Convenio 245 de 2006 y la duración de la contratación (4 años), se ha contemplado un proyecto de carácter investigativo y pedagógico desde el año 2005, en busca de generar un modelo de gestión para desarrollar una estrategia piloto que permita mejorar la capacidad de Bogotá para generar condiciones adecuadas y dignas de vida y de permanencia en la ciudad de la población desplazada, sin embargo, los resultados pierden toda efectividad, por la falta de oportunidad y de acciones que sean coherentes con la realidad socio económica no sólo de la población afectada sino de la problemática de la ciudad capital.

De otra parte, de la revisión al Convenio Interadministrativo de Asociación N° 486 de fecha 31 de diciembre de 2008, con el objeto de aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, humanos, económicos y administrativos entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá-FVS, el Instituto para la Economía Social-IPES y la Secretaría Distrital de Gobierno-SDG para la vinculación de jóvenes vulnerables, pertenecientes a zonas críticas identificadas en la ciudad de Bogotá al Proyecto Misión Bogotá como Guías Ciudadanos, es un claro ejemplo de la falta de coordinación y articulación entre las entidades distritales, ya que se observó que no se obtuvieron los resultados favorables por cuanto las dificultades evidenciadas en los procesos administrativos, jurídicos y de planeación presentadas entre las partes que suscribieron dicho Convenio y los obstáculos de carácter técnico y operativo que no permitieron la vinculación efectiva de la población objeto del Convenio 486, como Guías Ciudadanos..., igualmente, no hubo seguimiento y evaluación por parte del Comité Técnico, no se tomaron acciones inmediatas, ni la Secretaría cumplió la obligación de verificar la correcta destinación de los recursos aportados al IPES.

La situación descrita hace inoperante la gestión distrital por la postergación de servicios a la ciudadanía y la mediata afectación de objetivos y metas en el plan de desarrollo de la ciudad. Es claro que en el Convenio Interadministrativo de Cooperación, no se determinó el manejo y responsabilidad por un Coordinador General que liderara y consolidará la ejecución del mismo, si bien es cierto, se nombró a un Comité Técnico para que realizara periódicamente el seguimiento y evaluación de dicho Convenio, este no fue efectivo y en consecuencia no se cumplió el fin propuesto. Por cuanto la horizontalidad planteada con esta clase de convenios impide que exista un liderazgo y asignación de responsabilidades determinadas en el representante legal de una sola entidad distrital.

EL Convenio 1161 de 2009, se encuentra en ejecución pero nos preocupa que no se tiene en cuenta, mejorar la atención de los excombatientes como brindándoles asesorías de calidad, puesto que no se hace seguimiento a la inversión para que en realidad se pueda mantener una Autosostenibilidad financiera y se pueda reducir todo riesgo operacional, financiero y hasta de seguridad; desde este punto de vista vemos que la gestión de SDG y la OIM no ha sido eficiente en la asignación de los recursos toda vez que se asignan recursos a negocios que no están funcionando.

Del Convenio Interadministrativo No. 1372 de 2009, suscrito entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión para la Paz – FIP y la Secretaria de Gobierno D.C. a julio 1 de 2010, la Fiduciaria Bogotá ha entregado recursos al operador por valor \$775.9 millones, correspondiente al 65% de honorarios de Cogestores Sociales (150 técnicos y 38 profesionales) y el avance físico es el siguiente:

“(...) Se han ubicado 6.373 familias (Sisben 2.341 familias y Desplazados 4.032 familias). No se han ubicado 7.894 familias (Sisben 3.187 familias y Desplazados 4.707 familias), lo que equivale a decir que el operador ha realizado la búsqueda de 14.267 familias. De estas cifras tenemos 3.808 familias con acuerdo de corresponsabilidad”.

Del avance físico, este ente de control comenta: que la cifra de 3.808 familias con acuerdo de corresponsabilidad es baja, si se tiene en cuenta que la meta es de 28.000 familias desplazadas y que se han utilizado el 44% de los recursos girados por la SDG.

La Secretaria Distrital de Gobierno debe fortalecer la política económica y social dentro del proceso de excombatientes a fin de asegurar las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico, toda vez que no es lo mismo darle el pescado al hambriento que enseñarle a pescar haciendo alusión a la frase de Confucio.

3. ANEXOS

3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	28		2.2.1.3.1, 2.2.2.1.1, 2.3.1, 2.3.4, 2.3.5, 2.3.6, 2.3.7, 2.3.8, 2.3.9, 2.3.10, 2.3.11, 2.3.12, 2.3.13, 2.3.14, 2.3.15, 2.3.16, 2.3.17, 2.3.18, 2.3.19, 2.3.20, 2.3.21, 2.3.22, 2.3.23, 2.3.24, 2.3.25, 2.3.26, 2.3.27, 2.3.29
CON INCIDENCIA FISCAL			
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIO	16		2.2.2.1.1, 2.3.5, 2.3.7, 2.3.8, 2.3.9, 2.3.10, 2.3.11, 2.3.12, 2.3.13, 2.3.14, 2.3.15, 2.3.18, 2.3.20, 2.3.21, 2.3.22, 2.3.24
CON INCIDENCIA PENAL		NA	

NA: No aplica

Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoría; es decir, incluye fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos.