



INFORME DE VISITA FISCAL AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL

SECTOR CONTROL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL

FONDO DE DESARROLLO LOCAL FONTIBON – FDLF

PERÍODO AUDITADO 2011

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PAD 2012

CICLO II

JULIO DE 2012



AUDITORÍA VISITA FISCAL AL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE  
FONTIBON

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralora Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejia

Director Sectorial

Yobanny Arias Guarín

Subdirector de Fiscalización

Gabriel Guzmán Useche

Equipo de Auditoria

Ernesto Coy Coy Jefe Oficina Local

Audidores

Diego Rodríguez D Profe Esp 222-07

Alvaro Cortes Profes Esp 222-04

Pedro Mejia Profes Univerisitario 219-01



## CONTENIDO

1. ANALISIS DE LA INFORMACION	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS	6
2.1. Hallazgos Determinados	6
3. ANEXOS	14



## 1. ANALISIS DE LA INFORMACION

### 1.1. CONTRATO DE APOYO A ACTIVIDADES DE INTERÉS PÚBLICO No. 058 DE 2011

Para desarrollar el componente de comedores comunitarios del Proyecto 325 de 2011, se genero el Contrato N° 058 de Apoyo a Actividades de Interés Publico, Celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón y la Fundación Senderos de Armonía Colombiana – SENARCOL, celebrado el 29 de abril de 2011.con un valor de \$1.649.577.120. Se determino en dicho contrato que la ejecución de los comedores comunitarios de Fontibón Centro y Sabana Grande es de 252 días hábiles y para los comedores comunitarios de Villa Andrea, Villa Carmenza y San Pablo, es de 236 días hábiles, operando los comedores de lunes a sábado. Fecha acta inicio: 09 de mayo de 2011, Fecha inicial de terminación del contrato: 8 de marzo de 2012. La supervisión del Contrato 058 de 2011 estuvo a cargo de Maribel Ortiz hasta el 8 de marzo de 2012 y se le asigno a Ligia Gómez desde el 30 de marzo de 2012.

Se recibió el 7 de abril de 2011, la propuesta técnica y económica de los cinco comedores objetivo del proyecto, por parte de la Fundación Senderos de Armonía, la cual consta de tres aspectos: Aspecto técnico nutricional – sanitario, Aspecto de Inclusión Social y el Aspecto administrativo. En la propuesta se incluyo la Cofinanciación por parte de Senarcol en el 10 % del valor de la operación de los cinco comedores que es de \$1.649.577.120, lo cual equivale a \$164.957.712 los cuales estarán representados en mercados que ofrezcan mayor cobertura para el proyecto como canastas familiares para personas que están en listas de espera, con un total de 5.498 mercados.

El 21 de febrero de 2012 se firma el Otro Si Modificadorio al Contrato No 058 de 2011, en el cual la Alcaldesa del momento y el representante legal de la Fundación Senderos de Armonía Colombiana Senarcol, convienen la cesión de los Derechos económicos del Contrato a favor de la Corporación Integral Servicios Colombia CORSERVICS, teniendo en cuenta los pagos pendientes a partir de la suscripción del Otro Si. Se acuerda que en el momento de la liquidación del contrato se realizaran los descuentos a que haya lugar desde el inicio de la ejecución contractual. En este Otro Si, se establece que se modificaran las siguientes cláusulas. La cláusula Sexta relacionada con la Forma y Condiciones de Pago, quedando así- El FDLF se obliga para con el contratista el cual realiza cesión de derechos económicos a favor de CORSERVICS, a efectuar los pagos



del valor aportado por el FDLF de la siguiente manera – mediante pagos parciales mensuales, dentro de los diez días hábiles siguientes al mes de ejecución cumplido, contra raciones entregadas por el Ejecutor y conforme a la certificación expedida por la Interventoría.

El 24 de febrero de 2012, el Representante legal de Senarcol solicitó al FDLF, la terminación anticipada del contrato No 58 de 2011, por las dificultades de orden Financiero y Administrativo en la Fundación Senarcol que no se podrían solucionar en el corto plazo. El 25 de Febrero de 2012 se firma la Terminación Anticipada del Contrato No 58 de 2011, por mutuo acuerdo entre la Alcaldesa de Fontibón y el Representante Legal de la Fundación Senderos de Armonía Colombiana - Senarcol.

## 1.2. CONTRATO DE OBRA 181 DE 2011

Mediante contrato de obra No.181 de octubre 13 de 2011, celebrado con el Consorcio Vías Locales Fontibón, con el objeto de contratar por la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajustes los “estudios, diseños y construcción de vías en adoquín en la localidad de FONTIBÓN” de acuerdo a los lineamientos en la formulación del proyecto, estudios previos, pliego de condiciones y la propuesta presentada, de conformidad con los pliegos de condiciones y la propuesta presentada por el contratista por valor de \$183.792.293, con un plazo de ejecución de 4 meses. Este contrato inició en fecha 15 de diciembre de 2011.

En fecha 28 de marzo de 2012 se adicionó el contrato de obra en \$91.890.779 para un total de \$275.683.072 y prorrogó en contrato en mención por 2 meses por tanto este contrato se encuentra en ejecución.

Verificado el contrato se pudo evidenciar la existencia de una queja presentada ante el alcalde Mayor por irregularidades entre el contratista y la firma Construcciones y Servicios Ltda, donde manifiesta que la obra se encontraba suspendida por la falta de pago a este subcontratista. Estableciendo que en fecha 25 de abril de 2012 se solicitó conciliación trámite No.6616 de 2012 en las instalaciones del consultorio jurídico de la Universidad Cooperativa, sin que a la fecha se haya llegado a un acuerdo mutuo entre las partes.

## 1.3 RESOLUCIÓN 043 DE 2011

Mediante Resolución No.43 de marzo 8 de 2011, la Alcaldesa Local de Fontibón ordena el gasto y pago correspondiente al Proyecto No.590 Subsidio Económico y Esparcimiento para adultos mayores COMPONENTE: Subsidio Económico para adultos mayores, por valor de doscientos treinta y un millones ochocientos



cuarenta mil pesos (\$231.840.000), que los recursos asignados al proyecto permiten la atención de doscientos treinta (230) cupos por un valor unitario mensual de ochenta y cuatro mil pesos (\$84.000) durante doce (12) meses, para un total de dos mil setecientos sesenta (2.760) subsidios.

De los dos mil setecientos sesenta (2.760) subsidios por valor de doscientos treinta y un millones ochocientos cuarenta mil pesos (\$231.840.000), para los meses de abril de 2011 a marzo de 2012, se cancelaron dos mil setecientos treinta y cuatro (2.734) subsidios por valor de doscientos veintinueve millones seiscientos cincuenta y seis mil pesos (\$229.656.000) dejándose de entregar veintiséis (26) subsidios por valor de dos millones ciento ochenta y cuatro mil pesos (\$2.184.000).

#### 1.4 CONVENIO DE ASOCIACIÓN 166 DE 2010

##### PROYECTO 590 DE 2010

COMPONENTE: Esparcimiento para 700 adultos mayores

OBJETO: Aunar esfuerzos económicos, administrativos y técnicos para ejecutar el proyecto 590 de 2010, denominado; Subsidio Económico y Esparcimiento para Adultos Mayores componente Esparcimiento para 700 adultos mayores de acuerdo con la formulación del proyecto , estudios previos, lineamientos para presentar la propuesta y la propuesta presentada, la cual forma parte integral del presente convenio.

VALOR: 360.096.000

Aporte del Fondo \$327.360.000

COFINANCIACION \$32.736.000

Fecha de suscripción: 3 de noviembre de 2010

Termino Ejecución: (7meses)

Acta de iniciación:19 de noviembre de 2010

Fecha de finalización: 18 de junio de 2011

## 2. RESULTADOS OBTENIDOS

### 2.2. Hallazgos Determinados

2.1.1 Hechos constitutivos de hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en el Contrato 58 de 2011



Se evidenciaron fallas de planeación del Proyecto 325 de 2011 en el componente de Comedores Comunitarios desarrollado a través del Contrato de Apoyo No 58 de 2011, a través de las siguientes irregularidades:

En el proceso de presentación, análisis y validación de la propuesta presentada por Senarcol para general el Contrato No 58 de 2011, bajo el Decreto 341 de 2010, se evidencia que se presentó primero la propuesta de Senarcol que la invitación efectuada por la Alcaldía Local y que no se cumplió con la cofinanciación establecida en los estudios previos y en los requisitos establecidos en el proyecto.

El 7 de abril de 2011, Senarcol presenta la propuesta técnica y económica para operar los cinco comedores comunitarios en la Localidad de Fontibón, en la cual se presentan los antecedentes, el objetivo general, los objetivos específicos, los servicios a prestar, el componente técnico nutricional y sanitario, el componente de inclusión social, el componente administrativo, los costos del proyecto y la cofinanciación del 10%.(folios 122-126, carpeta 1/9, contrato No58 de 2011). El 11 de abril de 2011, la Alcaldesa de Fontibón, radica en la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Gobierno, la solicitud de autorización de la suscripción del Contrato de Apoyo con Entidad sin ánimo de Lucro con Senarcol. En el folio 177 de la carpeta 1/9 del contrato No 58 de 2011, en el párrafo dos de esta solicitud se registra que ...”la Intención de la Administración Local es realizar un contrato con Entidad sin Animo de Lucro para el impulso de programas de interés público con la Fundación Senderos de Armonía Colombiana Senarcol, para la ejecución del proyecto mencionado de la vigencia 2011, mediante aportes de cofinanciación que representan una complementariedad de las actividades y objetivos que se pretenden alcanzar con este proyecto.

El 11 de abril de 2011 (folios 179-181, carpeta 1/9 Contrato 58 de 2011) se presenta el certificado de idoneidad y Evaluación Técnica para la celebración de contrato apoyo, el cual contiene un listado de 21 documentos que se debían presentar y en la verificación del listado que debía hacer la Administración no se registra si se presentaron o no, sin embargo esta firmado por la Alcadesa de Fontibón y se afirma que se selecciona a Senarcol por haber cumplido con los lineamientos y requisitos establecidos en la invitación realizada.

El 20 de abril de 2011, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica le comunica a la Alcaldesa de Fontibón, las observaciones a la solicitud de autorización para celebrar el contrato de apoyo con Senarcol, en estas observaciones se incluye en el numeral 3...Debe eliminarse de los documentos soportes la exigencia de la contrapartida y a su vez de la propuesta económica el acápite de la



cofinanciación...Lo anterior, no está justificado y está en contra de lo establecido en la ficha de registro del proyecto, de lo establecido en los estudios previos, de lo determinado en la solicitud efectuada por la Alcaldía Local y de el principio de economía establecido para la gestión pública.

El 25 de abril de 2011, la Alcaldesa de Fontibón le envía a Senarcol la invitación para que presente la propuesta técnica y económica para la ejecución del proyecto 325 de 2011 en el componente de comedores comunitarios, estableciendo 8 días hábiles para la entrega de dicha propuesta (folios 185-187, carpeta 1/9 Contrato 058 de 2011).

Se evidenciaron falencias en el control y seguimiento oportuno por parte del FDLF porque los Interventores del Contrato 058 de 2011, informaron al FDLF las siguientes fallas presentadas en la ejecución del contrato y solicitaron tomar las medidas pertinentes, sin que hasta la fecha se tengan soluciones al respecto:

1. Ausencia reiterativa en calidad y cantidad de insumos de carne y frutas, para la preparación de las raciones establecidas en la minuta del contrato, lo que generó debilidades en el servicio ofrecido a los asistentes a los comedores
2. Incumplimiento de las minutas según anexo técnico
3. Falta continua de suministros de aseo
4. Incumplimiento en la designación del personal de operarios según anexo técnico por comedor
5. Ausencia del Nutricionista desde septiembre de 2011.
6. Falta de oportunidad en la cancelación de salarios al personal, los proveedores, arriendos y servicios públicos, afectando la ejecución del contrato por cuanto cortaron el gas, la luz y afectando el rendimiento del personal operativo.
7. Incumplimiento a los planes de mejoramiento interpuestos y concertados con el representante legal y coordinador de Senarcol.

Existieron fallas en el cumplimiento de la Supervisión del Contrato No 058 de 2011 y de los Contratos de Interventoría No 82 y No 83, porque en los informes de la supervisión del No 01 al No 08, periodo de junio de 2011 a febrero de 2012, determina que las obligaciones que tenían los Interventores del Contrato con SENARCOL y de los Contratos de INTERVENTORIA, fueron cumplidas sin ninguna observación y se da un concepto favorable para que se realicen los pagos del 1 al pago No 8. Entre las obligaciones que se certifican como cumplidas están las siguientes: Que el Operador SENARCOL argumento para solicitar la



terminación anticipada del contrato – Verificar que la cantidad y calidad de los bienes suministrados correspondan a las estipuladas en el Contrato. Mantener informado al supervisor del contrato sobre el estado de ejecución del contrato y proponer posibles soluciones frente a cualquier anomalía o ajuste previsto. Suscribir el Acta de finalización del contrato conjuntamente con el contratista a la finalización del mismo. Se debe tener en cuenta que las actividades del contrato se deben realizar dentro del término de ejecución del mismo, por tanto no puede el interventor ampliar o disminuir el plazo señalado en este, so pena de las acciones disciplinarias a que haya lugar. Exigir al contratista la entrega de informes con los requerimientos exigidos según el contrato y el proyecto. Requerir los resultados de los indicadores de gestión, resultados y de impacto planteados en el proyecto. Colaborar con el FDLF para que el objeto contractual se cumpla y que este sea de la mejor calidad. Garantizar la oportuna, eficaz y eficiente prestación del objeto contratado y responder por su calidad, sin perjuicio de la respectiva garantía o de la declaratoria de caducidad, folios 702/706, carpeta 4-4.

A pesar de los acuerdos establecidos en la terminación anticipada del Contrato No 58 de 2011, a la fecha el FDLF no ha tomado las medidas de control suficientes para liquidar el contrato y no sabe todavía los descuentos al contratista por concepto de ausencia reiterativa de calidad y cantidad de insumos de carne y frutas, incumplimiento continuo de suministros de aseo, baja cobertura desde diciembre por la baja calidad en la prestación del servicio y otros costos fijos del servicio prestado que están directamente relacionados con las raciones entregadas. El FDLF argumenta que no se cuenta con este dato toda vez que hace parte del análisis técnico que debe realizar la Interventoría para la liquidación del contrato.

Se determinaron incumplimientos de las siguientes cláusulas contractuales, que generan un posible daño al patrimonio público en \$297.887.019, por las siguientes razones:

Se determinó el Incumplimiento de la Cláusula Segunda – Obligaciones del Coejecutor - del Contrato No 58 de 2011 en los numerales 1, 2,3,4,7, 8, 12, de acuerdo a las siguientes falencias de Senarcol. La ausencia reiterativa en calidad y cantidad de insumos de carne y frutas, la falta continua de suministros de aseo, las irregularidades en la designación del personal de operarios, la ausencia del Nutricionista desde septiembre de 2011 y la falta de oportunidad en la cancelación de salarios al personal, los proveedores, arriendos y servicios públicos. Estos incumplimientos que se venían presentando desde septiembre algunos, desde octubre otros y en diciembre se evidenciaron todos con las quejas ciudadanas, las denuncias de los operarios de los comedores y con las irregularidades demostradas por los interventores, por todo lo anterior, la Administración Local no



debió efectuar el pago No 8 por \$132.929.307 el 23 de febrero de 2012 a Senarcol, pago que puede convertirse en un detrimento patrimonial en la medida en que a pesar de los incumplimientos señalados, fue certificado por los Interventores y por la Supervisión del Contrato.

El incumplimiento de lo establecido en los estudios previos y requisitos dos para el operador de los comedores comunitarios, relacionado con el 10% de la cofinanciación del Contrato, podría estar generando un detrimento al patrimonio público por \$164.957.712, por las siguientes razones:

En la cláusula Primera se determina el Objeto Contractual y se registra entre otros elementos lo siguiente..... Ejecutar acciones bajo el servicio de apoyo alimentario y Nutricional en cinco comedores comunitarios en el marco de la Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria, de acuerdo con la formulación del proyecto, los estudios previos, los lineamientos para presentar la propuesta y la propuesta presentada. En los estudios previos, en los lineamientos para presentar la propuesta y en la propuesta presentada inicialmente por Senarcol (7 de abril de 2012), se incluyó la Cofinanciación del 10% del Coejecutor, tal como se describe a continuación: En la ficha de descripción y evaluación general del proyecto -folio 80 carpeta 2/9/ en el punto relacionado con las fuentes de financiación de la operación del proyecto, se registra que será con Recursos del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón mediante la imputación presupuestal 3.3.1.13.01.04.325 para la vigencia 2010 y la cofinanciación aportada por las organizaciones comunitarias.

En los estudios previos del componente Comedores Comunitarios del Proyecto 325, se establece en el numeral 8 –Documentos Requeridos para el Contratista – folio 115 carpeta 2/9 - en el punto 20.. ...Propuesta económica con la identificación y desagregación de la contrapartida del asociado, mínimo 10% de los del FDLF. En la propuesta técnica de SENARCOL radicada el 7 de abril de 2011, en el numeral 6 de cofinanciación se determina que la Cofinanciación propuesta por SENARCOL estar representada por mercados que ofrezcan mayor cobertura para el proyecto como canastas familiares para personas que están en listas de espera y corresponderá al 10 del valor del contrato, es decir \$164.957.712, equivalentes a 5.948 mercados para los cinco comedores.

A pesar de lo anterior, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Gobierno, en las observaciones a la solicitud de autorización para celebrar el contrato de apoyo con Senarcol, en el numeral 3 determina que 3...Debe eliminarse de los documentos soportes la exigencia de la contrapartida y a su vez de la propuesta económica el acápite de la cofinanciación...Lo anterior genera un



posible hallazgo disciplinario porque esta en contra de lo establecido en la ficha de registro del proyecto, de lo establecido en los estudios previos, de lo determinado en la solicitud efectuada por la Alcaldía Local y de el principio de economía establecido apara la gestión publica.

A pesar del incumplimiento parcial de algunas de las obligaciones derivadas del objeto contractual y de dar los plazos suficientes al Operador para entregar la información requerida, el FDLF no ha dado cumplimiento de la Cláusula Séptima del Contrato No 58 de 2011, relacionada con las multas, de conformidad con la Ley 1150 de 2001 y el decreto 2474 de 2008, en caso de mora y/o incumplimiento total o parcial de algunas de las obligaciones derivadas del objeto contractual. En este sentido, tampoco se le ha dado cumplimiento a la Cláusula décima séptima Penal Pecuniaria relacionada con el hecho de si Senarcol incumple parcial o totalmente los términos del contrato 058 de 2011, pagara una suma equivalente al 10% del valor del contrato.

No se evidencia en los soportes de la carpeta archivo del Contrato 58 de 2011, el cumplimiento de la cláusula Vigésima relacionada con la Veeduría ciudadana y por el contrario, se encuentran varios documentos soportes de las quejas ciudadanas por el servicio deficiente en calidad y cobertura de los cinco comedores y de la falta de pago de los sueldos de enero y febrero a los operarios de Senarcol.

Por las observaciones señaladas, se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por la falta de planeación, las fallas en el control y seguimiento oportuno de los recursos antes citados, incumpliendo lo establecido en los literales a), b), c), d), e), f) y g) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993, inobservancia de los artículos, 36 del Decreto 854 de 2001, 24 de la Ley 80 de 1993, 209 de la Constitución Política de Colombia y 6° de la Ley 610 de 2000,.

Lo anterior para que se determine, en los términos de la Ley 734 de 2002 –Código Único Disciplinario- si es procedente la apertura de indagación preliminar o investigación disciplinaria.

Según el artículo 6° de la Ley 601 de 2000, el Daño patrimonial al Estado, se entiende como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o **a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna**, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

### 3. ANEXOS

#### ANEXO 1 HALLAZGOS DETERMINADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR MILLONES	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	1		2.1.
CON INCIDENCIA FISCAL	1	\$297.887.019	2.1
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	1		2.1.
CON INCIDENCIA PENAL SANCIONATORIO	0	NA	