

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL**

**FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USAQUÉN  
PERIODO AUDITADO 2007, 2008, 2010, 2011 Y 2012**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2013**

**DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL**

**DICIEMBRE DE 2013**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321  
Cra. 32 A No. 26 A – 10  
PBX 3358888

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA MODALIDAD ESPECIAL AL FONDO DE  
DESARROLLO LOCAL USAQUÉN**

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Gabriel Alejandro Guzmán Useche

Subdirector de Gestión Local

Alberto Cristóbal Martínez Blanco

Asesor

Rafael Alonso Ortega  
Doris Clotilde Cruz Blanco

Gerente Local

Jaime Andrés Vargas Vives

Equipo de Auditoria

Andrés Mauricio Delgado Velandia  
María Claudia Pineda Roa

## CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
Concepto de gestión y resultados del área evaluada. ....	6
Consolidación de hallazgos .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Plan de Mejoramiento.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>2. RESULTADOS DE AUDITORIA.....</b>	<b>8</b>
<b>3. ANEXO CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS .....</b>	<b>35</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora  
**JULIETA NARANJO LUJÁN**  
Alcaldesa Local de Usaquén  
Carrera 6ª # 118-03  
Ciudad.

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto Ley 1421 de 1993, practicó auditoría especial al Fondo de Desarrollo Local de Usaquén –FDLUSA-, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición.

Así, en cumplimiento del Programa de Auditoría 2013 - PAD 2013 -, la Contraloría de Bogotá presenta informe con relación a la auditoría que se llevó a cabo en el Fondo de Desarrollo Local del Usaquén, auditoría especial a la contratación, con especial énfasis a los contratos de obra pública o convenios interadministrativos que se celebraron para tal fin.

Es pertinente precisar los alcances de la auditoría y en general de control fiscal, así pues, la Corte Constitucional ha afirmado que:

*“La vigilancia de la gestión fiscal incluye también el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y la valoración de los costos ambientales (...). En el control financiero se examina si los estados financieros reflejan el resultado de las distintas operaciones hechas por la entidad y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos, y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas constitucionales y legales y las relacionadas con los principios y reglas que rigen la contabilidad. En el control de gestión se analiza la eficiencia y la eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, lo cual se lleva a cabo mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficios de su actividad. En el control de resultados se establece el cumplimiento o logro de los objetivos, planes programas y proyectos de la administración, en un periodo determinado.”<sup>1</sup>*

Lo anterior supone que el alcance del control fiscal, no se circunscribe exclusivamente al análisis numérico de la ejecución de los recursos públicos que

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

hace el Fondo en determinado contrato, sino que, el análisis va orientado a la satisfacción de los indicadores, objetivos y metas que buscan cumplir los contratos que celebra el Fondo como medio al cumplimiento de proyectos de un Plan de Desarrollo Local y Distrital.

Es importante anotar que la documentación de los convenios y contratos es el medio más idóneo y eficaz para comprobar su correcta ejecución, es así, como se espera que cada una de las obligaciones este documentada de alguna manera, se puede presumir que acorde a la estructuración de los proyectos una documentación pertinente seria la que permita corroborar que los objetivos y obligaciones específicas se llevaron a cabo por parte del contratista. Lo anterior supone que independientemente del contratista, de la situación particular que lo aqueje o de las circunstancias del momento, debe existir una gestión transparente por parte de las interventorías y supervisiones de los contratos que logre dar una trazabilidad a las distintas etapas contractuales y de presentarse situaciones que impidan el cumplimiento de obligaciones, se deben tomar medidas a tiempo, tener evidencias y soportes de las mismas y ser sustentadas de acuerdo a la ley.

Se evidenciaron informes financieros que no se encuentran debidamente soportados con facturas de gastos en cumplimiento del objeto contractual, lo cual no permite realizar un seguimiento de la correcta inversión y/o legalización de los recursos aportados por el Fondo de Desarrollo Local de Usaquen por parte del Organismo de Control, denotando falta de supervisión e interventoría y una gestión administrativa deficiente. Estas falencias posibilitan algunas veces, el reconocimiento de dineros del estado a contratistas que no han cumplido a cabalidad con las obligaciones pactadas

Por otro lado, la administración debe tener aún mayor cuidado cuando entidades con las cuales contrata, subcontrata gran parte de las actividades las actividades de algún convenio o contrato, ya que no puede directamente la Alcaldía verificar la idoneidad de estos contratistas. Finalmente, se le llama la atención a la administración, supervisores e interventores a tomar una actitud más activa cuando lo amerite ya que el no tomar medidas necesarias en su momento, puede ir en detrimento de los recursos del Fondo.

En cuanto a los resultados puntuales de la auditoria, se presentaron inconsistencias en los soportes de la ejecución de algunos convenios y contratos de obra pública, impidiendo saber de qué manera y en qué se invirtieron los recursos públicos, lo anterior supone hallazgos con incidencia fiscal. Sin embargo éste no fue el único criterio, pues a juicio de ésta entidad se presentaron problemas en la eficiencia, eficacia y transparencia en la ejecución de los recursos públicos.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Esto conlleva a una serie de presuntas faltas a los deberes de los funcionarios públicos, los privados que realizan funciones públicas o manejan recursos públicos, debiéndose trasladar a la autoridad correspondiente que determine si constituyen infracciones de carácter disciplinario.

**Concepto de gestión y resultados del área evaluada.**

De acuerdo a la Resolución 015 de 2013 y siguiendo los lineamientos dados en el procedimiento para elaborar el informe de auditoría, como el anexo 4, modelo “Dictamen de Auditoría”, aplicando la metodología para la evaluación de gestión y resultados, se procedió a calificar la gestión del componente contratación según la muestra tomada para la presente valoración.

**CUADRO 1  
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FDLU –CONTRATACIÓN MUESTRA AUDITADA**

<b>CONTRATACION</b>	1. Cumplimiento de las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual	60	45	27
	2. Cumplimiento de las normas, principios, procedimientos contractuales	55	30	17
	3. Relación de la contratación con el objeto misional	90	10	9
	4. Informes y labores de interventoría y supervisión	25	15	4
	<b>TOTAL</b>			<b>56</b>

Fuente: Resolución 015 de 2013 Contraloría de Bogotá

Rango de calificación para obtener el concepto

CONCEPTO DE GESTIÓN	PUNTUACIÓN
FAVORABLE	Mayor o igual 75
FAVORABLE CON OBSERVACIONES	Menor 75, mayor o igual a 60
DESFAVORABLE	Menor a 60

Con base en las conclusiones y observaciones antes relacionadas, la Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría especial a la contratación, conceptúa que la gestión y resultados es **desfavorable** con la consecuente calificación de 56, resultante de ponderar los aspectos relacionados anteriormente.

Los hallazgos presentados en los párrafos anteriores, nos permiten conceptuar que en la gestión adelantada por la administración del Fondo de Desarrollo Local

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de Usaquén, no se acatan las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, que le 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 criterios de economía, eficiencia y equidad. Así mismo no se cumplió en un porcentaje significativo con las metas y objetivos propuestos.

### **Consolidación de hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoria tal como se detalla en el ANEXO CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS, se establecieron cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tienen incidencia fiscal y cuatro (4) tienen incidencia disciplinaria.

### **Plan de Mejoramiento**

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, el Fondo debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF dentro de los 3 días siguientes al recibo del presente informe. El plan de mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Bogotá, D. C. diciembre de 2013



**GABRIEL ALEJANDRO GUZMAN USECHE**  
Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local

## 2. RESULTADOS DE AUDITORIA

**CUADRO 2  
INFORMACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA AUDITADA FDL USAQUÉN**

VIGENCIAS AUDITADAS	VALOR PPTO UNIVERSO \$	VALOR PPTO MUESTRA AUDITADA	VALOR DE CONTRATOS UNIVERSO \$	CANTIDAD CONTRATOS UNIVERSO	VALOR CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA \$	CANTIDAD CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA
2007	11.055.854.260	N/A		98	763.000.000	1
2008	14.626.407.530	N/A	5.993.177.324.	91	660.000.000	1
2010	36.405.233.000	N/A	10.261.406.964	99	194.829.400	2
2011	38.620.407.311	N/A	18.084.720.747	116	6.170.045.000	6
2012	49.370.035.972	N/A	14.949.326.018	101	9.673.484.829	4
<b>TOTAL</b>	<b>150.077.938.073</b>	<b>N/A</b>	<b>43.295.453.729</b>	<b>505</b>	<b>17.461.359.229</b>	<b>14</b>

FUENTE: FDL USAQUEN

### 2.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

De los 14 contratos seleccionados en la muestra por valor de \$17.461.359.229, incluyen vigencias del 2007 al 2012 por cuanto fueron requerimientos ciudadanos de interés para la ciudadanía toda vez que hacen parte de temas como la malla vial, ambiental y seguridad.

Es de observar que de la muestra se tenían cuatro (4) convenios ínter administrativos, suscritos entre el FDL de Usaquén y la Universidad de Cundinamarca – UDEC en las vigencias 2010 y 2011 por valor de \$331.829.400. Convenios que a la fecha de la evaluación de la auditoria presentaban características similares en su ejecución, terminación y liquidación; se encontraron terminados, con prorrogas en tiempo, incumplimiento de algunas actividades, sin soportes debidos que avalen los informes financieros por lo que se han retrasado los procesos de liquidación de los mismos. Situación que se podría presumirse por una inadecuada interventoria al seguimiento del Plan de trabajo y a lo establecido en los estudios previos y soporte técnico de los proyectos que daban cumplimiento al Plan de Desarrollo Local de Usaquén “Bogotá Positiva”.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En este sentido el equipo auditor continuará efectuando seguimiento al proceso de liquidación que viene adelantando el fondo de Desarrollo Local; por cuanto no se ha podido determinar el total de actividades ejecutadas. En el cuadro adjunto se detalla la situación actual de los convenios donde se presentan los pagos efectuados por el FDLU y los saldos que se encuentran a la fecha de acuerdo a los valores inicialmente pactados.

**CUADRO 3  
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS ENTRE EL  
FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USAQUÉN Y  
LA UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA  
VIGENCIA 2010 – 2011**

No. / AÑO	VALOR	FECHA		PRORROGA	PAGO	SALDO
		INICIO	TERMINACIÓN			
23/10	114.000.000	15-03-2011	14-10-2011	30 días calendario 15-10-2011	91.200.000	<b>22.800.000</b>
25/10	80.829.400	30-12-2010	29-06-2011	Suspensión por 30 días	64.663.500	<b>16.165.880</b>
20/11	45.000.000	9-12-2011	8-06-2012	22 días calendario	22.500.000	<b>22.500.000</b>
22/11	92.000.000	21-10-2011	20-06-2012	Solicitud sin aprobación	46.000.000	<b>46.000.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>331.829.400</b>				224.363.500	<b>107.465.880</b>

Fuente: Muestra Auditoria Especial sep-dic 2013201754700

Por lo anterior este equipo auditor considera que las interventorias contratadas para el seguimiento de la ejecución de los convenios no cumplió con sus funciones de ahí que se hayan presentado irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones pactadas en las minutas del contrato y por ende este organismo de Control realiza un hallazgo administrativo con impacto disciplinario sobre las interventorias en cada uno de estos convenios.

Lo anterior contraviene numeral 1º y 3º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y literales a, b, c, f y g del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

De acuerdo a lo descrito anteriormente y lo consignado en la respuesta dada por el Fondo de Desarrollo Local donde afirma la dificultad para recopilar en forma detallada los soportes financieros que determinen el buen uso de los recursos por parte de la Universidad de Cundinamarca; así como lo descrito por la administración donde enuncia “...dado que no ha sido posible conciliar los montos

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*ejecutados versus las actividades desarrolladas y soportadas por parte de la Universidad de Cundinamarca y del interventor del convenio a pesar de las múltiples reuniones que se han desarrollado con el objeto de liquidar dicho convenio y encontrándonos aun dentro de los términos legales para lograr la liquidación del convenio, se remitirán las carpetas con los antecedentes y soportes de todas las etapas de ejecución del convenio a la oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá para que una vez estudiado el caso se establezca las acciones a seguir.”*

En este sentido se confirma el Hallazgo administrativo con impacto disciplinario.

## 2.2 Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal

Convenio Ínter administrativo No. 022 de 2011, suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Usaqué – FDLU y la Universidad de Cundinamarca – UDEC

Objeto Contractual: Concertar procedimientos y metodologías mediante el aporte de recursos y capacidades técnicas, administrativas y financieras, para consolidar los procesos organizativos y financieros que permitan diseñar e implementar una campaña que contemple procesos de educación ambiental para la recuperación, en torno a la identificación y apropiación del recurso hídrico en la localidad de Usaqué, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el proyecto y en los presentes estudios previos.

Alcance del Objeto: Para el cabal cumplimiento del objeto contractual, las partes se comprometieron a:

- Fomentar estrategias para reconocer los potenciales y valores ambientales de los ecosistemas estratégicos para su conservación y recuperación del entorno local.
- Identificar los factores de deterioro ambiental en el recurso hídrico local y establecer las acciones de educación ambiental que permitan involucrar la comunidad.

Este convenio fue suscrito con el fin de ejecutar el proyecto 373 “Manejo y recuperación del Sistema Hídrico” en el componente “Diseñar e implementar una campaña que contemple procesos de educación ambiental”. Donde se tenía como meta la de gestionar y apoyar en 1% la recuperación de los afluentes y de las fuentes primarias de alimentación del ecosistema hídrico de la localidad.

Valor inicial del Convenio: \$ 101.200.000  
Aportes del FDLU: \$ 92.000.000

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321  
Cra. 32 A No. 26 A – 10  
PBX 3358888

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Aportes del Coejecutor	\$ 9.200.000
Plazo inicial del contrato:	8 meses
Fecha de suscripción:	28 de junio de 2011
Acta de Inicio:	21 de octubre de 2011
Fecha terminación final:	20 de junio de 2012
Fecha de liquidación:	En proceso
Interventoría:	Aceptación de oferta No. 005 de 2011, Yenny Alexandra Díaz Castro

Forma de pago: Primer Aporte: 50% Plan de Trabajo del proyecto, cronograma aprobado, y hojas aporte de vida del equipo de trabajo conformado. Segundo Aporte: 40%, desarrolladas el 50% de las Actividades del Plan de Acción. Tercer desembolso 10%, Desarrolladas el 100% de las Actividades del Plan de Acción del proyecto y contra la liquidación del mismo.

Éste convenio se terminó el 20 de junio del 2012 y a la fecha no se encuentra liquidado.

Dentro de las obligaciones la UDEC debería ejecutar las siguientes actividades:

- Presentación pública:
- Campaña para la recuperación, en tomo a la identificación y apropiación del recurso hídrico en la localidad de Usaquén. Campaña de sensibilización para incentivar y promover la participación en la ejecución del proyecto, se tendrán dos categorías infantil y comunidad en general con tres dinámicas:
  - Dibujo libre infantil: Los de la categoría infantil realizarían un dibujo de cómo quieren la localidad en (10) años frente al tema de quebradas, ríos, canales y humedales, el ejecutor brindaría los elementos necesarios para que se puedan realizar. Se recibirán como mínimo 200 dibujos.
  - Concurso de fotografía comunidad en general: La comunidad en general participaría desarrollando un escrito corto (máximo dos hojas con parámetros que el ejecutor entregara) del significado de la fotografía entregada de las fuentes hídricas de la localidad, se calificara entre otros las que se note mayor apropiación por parte de la comunidad. Se recibirían como mínimo 15 fotografías.
  - Concurso de fotografía colegios de la localidad: Se recibirían fotografías de la localidad referente al recurso hídrico local, por lo menos 60 frases cortas de estudiantes del colegio donde describan la fotografía tomada para la localidad. Se recibirán como mínimo 10 fotografías.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

- Las Aulas Móviles Locales: Serán un acompañamiento de la campaña,
- Socialización de la Política nacional del recurso hídrico.
- Acompañamiento y divulgación del concurso de fotografía en la localidad.
- Revisión de quebradas, ríos y humedales de la localidad.
- Priorización de quebradas: se escogerán para realizar un trabajo donde la herramienta a utilizar sea la educación ambiental.
- Cartografía social.
- Estrategia de Educación Ambiental a implementar.

Para el régimen de los contratos interadministrativos deberán observarse las normas legales que le son aplicables, así pues, en el momento de la suscripción del convenio, debía ceñirse a la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, literales a, b, c, f y g del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, el decreto 101 de 2010, Pese a lo anterior en el transito de ejecución del contrato, se aprobó la ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción, que si bien no se encontraba vigente al momento de la suscripción del contrato, si le es aplicable en tanto entró en vigencia en la ejecución del contrato.

Revisados los documentos contentivos del convenio se pudo determinar que durante la ejecución de las actividades, se presentaron inconvenientes en el equipo de trabajo especialmente con la coordinación donde se registraron en las diferentes actas de comité tres, sin que se presentaran las hojas de vida de las dos primeras, afectando los compromisos adquiridos en las actas de los comités realizados.

De otra parte, de acuerdo a los informes presentados por parte de la interventoría se aducía que éstos no tenían ningún avance, se muestra preocupación por parte de la alcaldía por el cambio de coordinación y se resalta que no se permitirán prórrogas y se deberán adelantar las actividades del cronograma.

En reuniones de comité técnico se señala que la Universidad no está cumpliendo con los compromisos adquiridos en actas anteriores, en cuanto a entrega de hojas de vida de monitor y profesional de apoyo, al igual que la entrega del plan de trabajo de la campaña, no hay metodología a desarrollar, ni diagnósticos a desarrollar. No se evidencian contratos firmados al momento de la reunión de comité (Abril-Mayo de 2012) con un retraso en la ejecución del convenio. La administración solicita a la interventora estar pendiente de la ejecución de las actividades, por cuanto no permitirá incumplimientos, sugiriendo requerir a la Universidad de Cundinamarca por los atrasos en el convenio.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En folio 397 se solicita a la universidad informar sobre los compromisos adquiridos del convenio, en especial la entrega de impresos, capacitaciones, aulas móviles, concurso de fotografía, entrega de cronograma semanal, reunión con grupo juvenil ambiental entre otras.

Vale la pena resaltar que el convenio tuvo inconvenientes para empezar, dado que se suscribe el 28 de junio de 2011 y tan solo después de cuatro (4) meses se firma el acta de inicio, se presumen deficiencias en la planeación toda vez que parte de la población a beneficiar es la escolar y la disponibilidad de las personas para participar en la ejecución del proyecto se ve afectada por la temporada dicembrina y las organizaciones como la CAL cierran actividades, los Colegios terminaron sus actividades académicas la primera semana de diciembre y los jardines trabajan hasta el 12 de diciembre de 2011, lo que dificulta hacer contacto con estos grupos sociales para realizar cualquier actividad, los integrantes de las JAC no están disponibles para esta fecha porque se encuentran de vacaciones.

No obstante el hecho de presentar inconvenientes e incumplimientos en la ejecución de las actividades, donde no se adjuntan a los informes financieros los correspondientes soportes y se señala que pese al incumplimiento de éstas no se efectuaran prorrogas.

Es de señalar igualmente que en actas de comité se solicita reiteradamente la solicitud de prórroga de dos (2) meses por el atraso en actividades establecidas en el cronograma, solicitud que viene presentando la misma interventaria, la cual finalmente es negada toda vez que no se presentó la debida ejecución del convenio.

En acta de visita fiscal al supervisor del convenio, quien fue delegado siete (7) días después de haberse terminado el convenio, aduce que la falta de soportes de las actividades ha dificultado establecer la verdadera estimación de los montos ejecutados. *“...en especial es llamativo para esta supervisión encontrar un oficio generado por el Alcalde Local de ese entonces jefe de oficina jurídica (Radicado No. 20110120012603 del 22 de noviembre del 2011) en el que indica que “la alcaldía local de Usaquén viene realizando convenios interadministrativos con la Universidad de Cundinamarca - UDEC y dentro de los informes financieros que debe reportar se le estaban solicitando los respectivos soportes de facturación, para lo cual la Universidad adjunta un documento que explica porque no entrega dichos soportes. Con el fin de tener una claridad respecto al tema para continuar con la liquidación, se solicita un concepto por parte de ustedes para dar trámite a los informes financieros. (...)”. “Este oficio presenta sello de recibido del 28 de noviembre de 2011 por el CDI del nivel central. Por lo anterior*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*noto con preocupación que se le estaba haciendo un seguimiento deficiente a los convenios suscritos con la Universidad de Cundinamarca, por lo que como supervisor en esta etapa de liquidación requerí tanto a la interventora como a la Universidad para que aportaran toda la información unificada que diera cuenta de la ejecución efectivamente realizada, como requisito indispensable para determinar objetivamente cuanto del presupuesto entregado por el FDL en el primer pago, efectivamente estaba siendo reflejado o en su defecto cual es el saldo que debería reintegrarse por no existir suficiente sustentación documental de que las labores contratadas se hubiesen o no cumplido dentro de lo establecido en los estudios previos, la minuta del convenio y la propuesta que en su momento se aprobó a la UDEC”.*

Igualmente el supervisor responde a la pregunta ¿Si se presento algún tipo de incumplimiento de las actividades Programadas, que actividades en especial?, Éste responde: *Hasta el día 21 de diciembre de 2012 luego de solicitarle varios ajustes en los informes quinto, sexto, séptimo y octavo a la interventora del convenio interadministrativo, ésta presenta con el radicado 20120120173482 con fecha de 21-12-2012, una relación general de actividades del quinto informe, en el que además de explicar las discontinuidades en la coordinación del convenio indica que hubo ejecución técnica de las actividades allí listadas a excepción del concurso de fotografía y las aulas móviles, no obstante indica que “NO CUMPLE: los soportes entregados a la fecha de la parte técnica de actividades tiene doble facturación.....la interventoría exige una aclaración. Estos soportes no corresponden a lo contemplado en el Estatuto Tributario”. En el informe sexto la interventora indica que solamente hubo ejecución en cuatro actividades en ese mes de las cuales las Aulas móviles locales presentan incumplimiento según la interventora además se habla finalmente de la participación de FUNDIDERC y una persona llamada Jaime Alberto Rodríguez que al parecer elaboró los impresos del convenio para esa organización no Gubernamental. En el séptimo informe la interventoría indica en el mismo oficio remitido antes mencionado que solamente se desarrollaron 6 actividades en esa vigencia de las cuales solo el concurso de fotografía no Cumple e indica que “el coordinador actual del convenio no toma eje del convenio y la UDEC queda por definir los compromisos adquiridos”. Más adelante indica “NO CUMPLE: los comprobantes de egreso de pago de impresos por valor de \$5.400.000 están doblemente facturados con una factura de FUNDIDERC de ingreso a almacén.” Lo anterior resultó todavía más confuso para mi labor como supervisor pues permitiría suponer que alguien en la alcaldía podría haber recibido de manos de algún representante de una organización que no posee ninguna relación comercial o contractual con la alcaldía de Usaquén los materiales objeto de algunas de las actividades del convenio. Lo anterior hasta el momento ha sido desestimado en el proceso de reconstrucción documental del convenio que vengo desempeñando. En este séptimo informe la interventoría afirma que “la entrega de la prorroga por parte del ejecutor es devuelta por interventoría porque no tiene un objeto claro y la justificación presentada no corresponde a la realidad”. En el acta de 30 de abril del 2012 (folio 394 al 396 de la Carpeta del convenio) la interventoría menciona “Se entrega un oficio explicando la situación de prorroga y estado de ejecución del*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

convenio con copias de las tres actas de comité técnico. La situación de la JAL donde el Coordinador toma la decisión de suspensión del convenio y hacer cambios”, más adelante le indica la interventora la señor Manuel Moscote delegado de la UDEC “la situación de prorroga se va a reevaluar y ser (SIC) entregado lo antes posible”. En el octavo informe de actividades que aparece radicado por la interventoría con el número 20120120173482 del 21 de diciembre de 2012 aparecen solo cuatro actividades de las cuales la interventoría manifiesta que NO CUMPLE con la de entrega de piezas publicitarias añadiendo en éste mismo informe la interventoría que “a pesar que las entrego en las aulas móviles no se entrega listado de recibido de la comunidad”. Adicionalmente dentro de los incumplimientos que comunica la Interventoría en el octavo informe ésta indica que “los soportes reportados como la cuenta de cobro de bolígrafos presentados de (SIC) facturación con la factura de FUNDIDERC, presentada a almacén”, lo que vuelve a ser objeto de revisión por parte de la supervisión actual; determinando que en ningún momento estos productos fueron ingresados al almacén del fondo de desarrollo local de Usaquén. Continúa la Interventoría indicando en el octavo informe que “Respecto al tema de aulas móviles en los soportes de fotografía aparece una carpa que no tiene las especificaciones de los estudios previos, en los listados de asistencia a las cinco aulas móviles relacionadas se encuentra los (SIC) siguiente : Aula móvil Servitá no se encuentra el año? (SIC). Y no se indican los elementos entregados a la comunidad con firma de recibido. Lista de 15 junio sin año? (SIC) En el centro comercial hacienda Santa Bárbara sin lista de entrega de elementos a la comunidad. Aula 16 junio plaza de Usaquén: sin listado de entrega de elementos a la comunidad. Aula 17 junio: sin listado entrega de materiales a la comunidad. Aula 14 junio: parque chaparral no entrega listado de asistencia con entrega de material. Aula 19 junio: parque colombo ingles (SIC) no relaciona entrega de documentos a la comunidad”. Con lo anterior la Interventoría no muestra evidencia de que hubiera sido cierto que los productos cuantificables del convenio 022-12 se hubieran “entregado al almacén” dentro del tiempo de ejecución del convenio. En tal evento los materiales que aparecen fotografiados en estas aulas hubieran tenido que ser adicionales a las cantidades que contractualmente tenía que haber verificado el almacén, en caso que fuera demostrable tal entrega, lo cual en ningún momento ocurrió, por lo que la información aportada por la Interventoría genera confusión a este respecto. Queda claro que las especificaciones de la carpa que en algún momento se utilizó para la realización de estas actividades de aulas móviles no correspondían en dimensiones a la que se establecían en el convenio.

De otra parte, se pudo determinar que dentro de las cuentas de cobro hay un párrafo en el cual se señala que el convenio íteradministrativo 022 de 2011 fue suscrito entre la Universidad de Cundinamarca y FUCODEVI, por lo que se solicito a la supervisión establecer quien fue el ejecutor y quien era esta entidad a lo cual respondió “En primer lugar la actual supervisión desconoce la existencia y particularidades que pudiese tener un convenio paralelo celebrado entre la Universidad de

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*Cundinamarca y una ONG denominada FUCODEVI, ni mucho menos conoce de un presunto convenio entre estas dos instituciones que tenga el No. 022 del 2011. Para esta supervisión fue prioritario solicitarle a la interventoría toda la información que pudiese tener sobre la participación de terceros interviniente, así fuese como lo indica la Cláusula No. Décima tercera titulada del convenio “Subcontratación y alianzas estratégicas”, por cuanto durante la reconstrucción documental de los soportes financieros que durante la ejecución no fueron aportados por la UDEC, se logro establecer que dos organizaciones no gubernamentales; FUCODEVI Nit 900.337.047-8 y FUNDIDERC con Nit. 830.106.121.-0, aparecen reseñadas proveyendo bienes y servicios que aparentemente corresponden a los productos y actividades establecidas para el cumplimiento del objeto contractual, pero no especifican la destinación que tuvieron ni presentan soportes contables con los requisitos contractualmente exigidos”.*

A la pregunta si el objeto contractual fue cumplido Éste respondió: *“Esta supervisión a la luz de la información aportada por la interventoría y aportada por las diferentes instancias que pudieron haber tenido parte en la ejecución del convenio determinó que frente a los incumplimientos evidenciados la interventoría debe cumplir con la obligación de proyectar la liquidación descontando la totalidad de los dineros que le fueron entregados y que no presentan los soportes en los términos especificados en la minuta junto con las sumas que no fueron giradas a la institución universitaria por no haber podido sustentar los avances porcentuales en lo técnico y en lo financiero que el convenio había previsto en la cláusula séptima de la minuta en los párrafos primero y cuarto. No se cumplió por tanto el objeto y quedaron vacíos notorios en la información que contractualmente debía recibir el Fondo para verificar o desestimar que en el cuatrienio de esta línea de inversión se hubiera cumplido con “la recuperación del 1% de los ecosistemas hídricos de la localidad, lo cual le implicó a la administración local actual un enorme esfuerzo para buscar subsanar esta deficiencia mediante una actualización del diagnostico ambiental local y el desarrollo de los procesos contractuales de la vigencia 2012. No pudo tenerse evidencia tangible que demostrara una mejoría medible en el estado ambiental del sistema hídrico ambiental en el sistema hídrico local”.*

Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente y de acuerdo a la respuesta dada por el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén donde establece que la UDEC no aportó los documentos exigidos en las obligaciones de la Universidad establecidas en la cláusula tres de la minuta del convenio, así como *“...dado que no ha sido posible conciliar los montos ejecutados versus las actividades desarrolladas y soportadas por parte de la Universidad de Cundinamarca y del interventor del convenio a pesar de las múltiples reuniones que se han desarrollado con el objeto de liquidar dicho convenio y encontrándonos aun dentro de los términos legales para lograr la liquidación del convenio, se remitirán las carpetas con los antecedentes y soportes de todas las etapas de ejecución del convenio a la oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá para que una vez estudiado el caso se establezca las acciones a seguir.”*

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Por lo descrito anteriormente este Ente de Control, confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por cuarenta y seis millones de pesos moneda corriente **(\$46.000.000)**.

2.3 Hallazgo administrativo, con incidencia Fiscal y Disciplinaria.

Convenio interadministrativo 002 de 2007 suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.

Objeto: “Aunar esfuerzos técnicos, económicos y administrativos ente el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén y la UAERMV para elaborar y/o actualizar estudios y diseños, así como las obras físicas e interventorias, de obras encaminadas a satisfacer las necesidades de Mitigación de Riesgos en la Localidad de Usaquén.”

Valor Inicial: \$ 763.000.000  
Valor Adicionado: \$ 381.500.000  
Total: \$ 1.144.500.000  
Fecha de Suscripción: 21/06/2007  
Estado: A espera de liquidación.

Convenio interadministrativo 007 de 2008 suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.

Objeto: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros mediante la cooperación mutua y cofinanciada entre el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén y la UAERMV para la ejecutar todas las actividades necesarias para dar solución definitiva a los riesgos identificados en los diferentes frentes de obra, de acuerdo con los anexos 1 y 2 de la formulación del proyecto 0364 denominado “sistema de apoyo, prevención y mitigación de riesgos” componente: Obras de Mitigación Ambiental cerros Orientales”

Valor Inicial: \$ 600.000.000  
Valor Adicionado: \$ 290.000.000  
Total: \$ 890.000.000  
Fecha de Suscripción: 23/12/2008  
Estado: A espera de liquidación.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Cabe anotar que en los dos convenios se observó una unidad de materia en cuanto a su objeto, el contratista, así como el tipo de intervenciones que se debían realizar. Lo anterior significa que la ejecución de los recursos debe versar sobre obras de mitigación, en la Localidad de Usaquén.

Para el régimen de los contratos interadministrativos deberán observarse las normas legales que le son aplicables, así pues, en el momento de la suscripción del convenio 007 de 2008, éstos debían ceñirse a la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, el artículo 36 del decreto 854, mientras estaba vigente, el decreto reglamentario 66 de enero de 2008, el decreto 101 de 2010, la directiva 001 de 2008 de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Pese a lo anterior en el transito de ejecución del contrato, se aprobó la ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción, que si bien no se encontraba vigente al momento de la suscripción del contrato, si le es aplicable en tanto entró en vigencia en la ejecución del contrato. Respecto al convenio 007 de 2008, la normatividad mencionada anteriormente le es aplicable desde su suscripción.

Respecto al Convenio 002 de 2007, no se encuentra el concepto de viabilización inicial del convenio, sin embargo, mediante radicado de la Alcaldía Local de Usaquén 016510, Alberto Pallares Gutiérrez, Gerente Unidad Ejecutiva de Localidades, remitió concepto de viabilización para la proroga del convenio en referencia. En dicha comunicación se determinó que “la priorización de las obras de mitigación, la viabilización predial, el tipo de ejecución y alcances de las metas físicas, los presupuestos etc, se determinara (sic) a través de un comité de coordinación integrado por un representante de la DPAAE, un representante del Fondo de Desarrollo Local y un representante de la Unidad Administrativa Especial de rehabilitación (sic) y mantenimiento”. Pese a lo anterior en la documentación del convenio no se encuentra información alguna respecto al funcionamiento de dicho comité, así como tampoco evidencia del seguimiento por parte del Fondo. Adicionalmente, el texto del convenio 002 de 2007 establece en la cláusula 7 “Supervisión General: El Alcalde como gerente general de proyectos, ejercerá la Supervisión General del presente convenio que se adelanta con cargo a los recursos del FONDO DE DESARROLLO LOCAL”

Respecto al Convenio 007 de 2008, mediante comunicación recibida en la Alcaldía Local de Usaquén bajo el radicado 2008-012-007063-2, Alberto Pallares Gutiérrez, Gerente Unidad Ejecutiva de Localidades, informó al Alcalde Local, Juan Pablo Camacho, la necesidad de observar las normas que se mencionaron anteriormente. En el punto 6 de la comunicación se le dijo al Alcalde que “El seguimiento y la evaluación de la inversión ejecutada a través del convenio, le

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

corresponde al Alcalde Local”. De otro lado, el texto del convenio 007 de 2008 en las cláusulas segunda y tercera, las partes se obligaron a asignar un coordinador, quien hará parte del Comité Coordinador del Convenio, sin embargo en la documentación del convenio no se evidencia la designación, ni el funcionamiento de dicho comité como lo establecía la cláusula octava del convenio.

El Fondo de Desarrollo Local es la entidad encargada de realizar el seguimiento a la inversión, sin embargo, en la documentación que se tiene del convenio, no existe ninguna evidencia de seguimiento pormenorizado que se debía dar de los recursos que el Fondo entregó a la Unidad de Mantenimiento Vial.

Respecto a la presunta responsabilidad disciplinaria, no encontró éste organismo de control, ninguna evidencia en la respuesta de la administración que lo desvirtuara. Por ocasión de lo anterior se establece un hallazgo administrativo con impacto disciplinario.

La Gerencia Local de Usaquén, procedió a requerir a la Alcaldía Local, para que entre otros, dijera que actividades y que resultados se habían obtenido con la suscripción de los convenios interadministrativos en mención. La Alcaldía Local de Usaquén, mediante radicado 20130120226581, informó a ésta dependencia que a través de una comunicación, la unidad de mantenimiento vial, le había informado que el dinero se había invertido en obras directas y algunos contratos, sin embargo, respecto a las obras directas no especifica el tipo de obras, monto, fechas y lugares. Del lado de los contratos, se entregó la siguiente relación:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**CUADRO 4  
RELACIÓN DE CONTRATOS CELEBRADOS POR LA UMV CON CARGO A LOS RECURSOS  
APORTADOS POR EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USAQUÉN  
CONVENIOS 002 DE 2007 007 DE 2008.**

Contrato	Contratista	Contratante	Valor	Objeto	Beneficiarios
006/08	Jhon Jairo González Bernal	UAERMV	\$ 11.000.000	El contratista se compromete a prestar sus servicios profesionales a la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial (UAERMV) en las actividades de elaboración de las formulaciones de la viabilización para contratación de obras de mitigación del riesgo para cuatro (4) sitios de las localidades de Usaquén; San Cristóbal, y Santa Fe	Usaquén, San Cristóbal, y Santa Fe.
133/08	Elkin Fabián Ulloa Castellanos	UAERMV	\$ 12.000.000	El contratista se obliga para con la UAERMV de manera independiente y con plena autonomía administrativa a prestar los servicios profesionales en la elaboración de las formulaciones para contratación de las obras de mitigación del riesgo para cuatro(4) sitios así: Localidad de Usaquén, Barrio Santa Cecilia, Buena Vista II y Villa Nidia; Localidad de Rafael Uribe Uribe, barrio Villas del Recuerdo; para intervención por riesgos asociados, de conformidad con el estudio y documentos previos de selección, documentos que forman parte de este contrato.	Usaquén y Rafael Uribe Uribe.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Contrato	Contratista	Contratante	Valor	Objeto	Beneficiarios
182/08	Sociedad GIA Consultores LTDA	UAERMV	\$ 55.141.043	El consultor se obliga a realizar los diseños de obras, presupuesto y especificaciones técnicas en tres (3) sitios de las localidades de Usaquén , barrios Soratama y Buenavista sector Piedras, localidad de Chapinero, Barrio Juan XXIII, para intervención por riesgo asociados a fenómenos de remoción en masa en la ciudad de Bogotá.	Usaquén y Chapinero
216/08 (int 182)	Firma Desarrollo Planeación e Infraestructura LTDA.	UAERMV	\$ 14.820.740	El contratista se compromete para con la UMV, a la realización de la interventoría para los diseños de la obras, presupuesto y especificaciones técnicas en tres (3) sitios de las localidades de Usaquén, barrios Soratama y Buena Vista sector piedras, localidad de Chapinero, barrio Juan XXIII, para intervención por riesgos asociados a fenómenos de remoción en masa en la ciudad de Bogotá DC.	Usaquén y Chapinero
085/10	Consortio Mitigación 2010	UAERMV	Total \$6.188.773.845 Consultaría: \$2.183.803.000 Construcción Etapa 1: \$1.915.682.439 Construcción etapa 2: \$2.089.288.406	El contratista se compromete con la UMV a ejecutar las "Intervenciones integrales para mitigación de riesgos por procesos de remoción en masa en las localidades de Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Santa Fe, Usme y Usaquén de la ciudad de Bogotá.	Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Santa Fe, Usme y Usaquén

Fuente Unidad de Mantenimiento Malla Vial

Es importante precisar que los contratos relacionados anteriormente benefician a varias localidades, razón por la que se hace necesario saber que porcentaje se

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

carga a cada uno de los convenios. Ésta información debería hacer parte de la documentación que reposa en el fondo, pues es la manera de saber cuantos recursos se han invertido y en qué se han invertido.

No es posible determinar acorde a la documentación del convenio que cantidad del valor de los contratos 006/08, 133/08, 182/08 y 216/08 se pagó con dineros del Fondo de Desarrollo Local, el valor total de dichos contratos asciende a \$92.961.783. De otro lado, del valor del convenio 085 de 2010, es posible a partir de los anexos técnicos observar que cantidad de recursos debió pagar la localidad de Usaquén. Así pues los anexos técnicos estipularon lo siguiente:

**CUADRO 5  
RELACIÓN DE VALORES DE OBRAS O ESTUDIOS QUE SE EJECUTARÍAN EN USAQUÉN  
CONTRATO 085 DE 2010.**

Actualización de estudios				
Localidad/ Convenio	Barrio	Dirección de Referencia	Plazo	Presupuesto incluido IVA
Usaquén / FDL 007 de 2008	Villa Nidia	Escarpe de la Carrera 8C con calle 161	6 meses	\$ 75.647.114,8
Total				\$ 75.647.115
Sitios a Intervenir con construcción de obras				
Localidad/ Convenio	Barrio	Dirección de Referencia	Plazo	Presupuesto incluido IVA
Usaquén / FDL 002 de 2007	Villa Nidia	Entre las calles 163 y 161, con oriente por la carrera 8 Bis A por el oriente y carrera 10 por el occidente	12 meses	\$ 449.763.078
	Soratama	Carrera 3 entre calles 166 y 166 A		\$ 88.642.000
	Mirador Norte	Carrera 22C entre calles 185A y 185C		\$ 508.800.259
Total				\$ 1.047.205.337

Fuente Anexo técnico del contrato 085 de 2010

Sumadas las cantidades destinadas para actualización de estudios y construcción de obras, el Fondo aportó en principio para el contrato 085/10 de 2010

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

\$1.122.852.452, respecto al contrato 105 de 2010, que a su vez hace la interventoría al contrato 085 de 2010, el Fondo aportó en proporción \$ 326.088.180.

Cabe anotar que visitadas las obras que debía construir el ejecutor del contrato 085 de 2010, no se pudo constatar la construcción de ninguna obra con las características del anexo técnico en el lugar de Villa Nidia, razón por la cual no se sabe el destino de \$508.800.259, que se debían ejecutar con ocasión del contrato en mención. Así las cosas, con la información suministradas por el fondo se encuentra justificada la ejecución de recursos de la siguiente manera.

**CUADRO 6  
APORTES REALIZADOS POR EL FDL DE USAQUEN A LA UMV  
VS.**

**CONTRATOS CELEBRADOS POR LA UMV CON CARGO A LOS APORTES DEL FONDO.**

Aportes del Fondo a la UMV		Justificados por contratos firmados por la UMV	
Por el convenio 002/07	\$ 1.144.500.000	Contrato 085/10	\$ 614.052.193
		Contrato 105/10	\$ 326.088.180
		006/08	\$ 11.000.000
Por el convenio 007/08	\$ 890.000.000	133/08	\$ 12.000.000
		182/08	\$ 55.141.043
		216/08	\$ 14.820.740
<b>Total</b>	<b>\$ 2.034.500.000</b>	<b>\$ 1.033.102.156</b>	

Fuente Unidad de Mantenimiento de Malla Vial.

Respecto al presente hallazgo, la administración mediante radicado 20130100239831 de 27 de noviembre de 2013 manifestó que “teniendo en cuenta que tanto el convenio 02/2007 y el 07/2008 celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Mantenimiento de Malla Vial, se encuentran en etapa de liquidación dentro de la cual se está estableciendo la relación de las actividades realizadas versus las efectivamente pagadas por parte de esta Unidad Administrativa, no puede hablarse de un presunto hallazgo administrativo con impacto fiscal, y disciplinario, pues es precisamente en esta etapa donde se establecen los montos adeudados, por pagar y a liberar para cada una de las partes intervinientes en el convenio”

Al respecto es importante anotar que el control fiscal no se ejerce exclusivamente luego de liquidados los contratos, sino que, puede ejercer en en las diferentes etapas contractuales, respecto a esto, la Corte Constitucional mediante sentencia C 599 de 2011 afirmó que:

“el control fiscal puede ejercerse en dos momentos distintos: una vez concluidos los tramites administrativos de legalización de los contratos, para vigilar la gestión fiscal de la administración y el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal, o una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer **un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales.**” (negrilla, cursiva y subrayado fuera de texto).

Si bien es cierto que en la etapa de liquidación de los convenios se equilibran las cargas, también es cierto que la administración tiene la posibilidad de indagar con el contratista cuales es el “saldo de contrato a devolver a localidad en liquidación de convenio” dicha información la tiene la Unidad de Mantenimiento Vial, en la Secretaría General – Grupo Financiero. Es decir que a la fecha la Unidad de Mantenimiento Vial puede informar al Fondo de Desarrollo Local el saldo a favor, para así determinar si éste asciende al monto del hallazgo que en el presente informe se manifiesta.

Por lo anterior, de los \$2.034.500.000 entregados a la Unidad de Mantenimiento Vial, por parte del Fondo de Desarrollo Local, se encuentran debidamente soportados \$1.033.102.156. En consecuencia no se tiene evidencia de la ejecución de \$1.001.397.844.

Por lo anterior se constituye hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y Fiscal por valor de \$1.001.397.844.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

2.4 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal.

El Fondo de Desarrollo Local de Usaquén celebró el 28 de junio de 2011 el convenio interadministrativo N° 017 de 2011 con el Instituto Para La Economía Social IPES, identificada con el NIT. 899.999.446-0 cuyo representante legal y Director era el señor Armando Aljure Ulloa. Dicho convenio tenía por objeto “Ejecutar el componente “Implementación De Unidades Comerciales, Con El Modelo De Atención Del Programa Distrital” Mecato + Positivo.” El cumplimiento y alcance del objeto del contrato lo determina el anexo técnico, en donde además se establecen las obligaciones que tiene el contratista. Dichas obligaciones eran las siguientes:

“El ejecutor se compromete con el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén al cumplimiento de las siguientes obligaciones, una vez firmado y legalizado el respectivo contrato.

1. Realizar un taller de inducción con la entidad asociada y con el personal vinculado directamente a las actividades del convenio con la finalidad de que conozcan el objeto del mismo, la propuesta financiera y técnica, los términos de referencia y sus obligaciones específicas en el marco del convenio interadministrativo. Igualmente en la reunión de inducción se dará a conocer el sistema de registro y documentación de las actividades a desarrollar y el modelo de presentación de los informes tanto técnicos como financieros.
2. Realizar la convocatoria de la potencial población beneficiaria para que conozcan la oferta de atención definida en el marco del convenio Interadministrativo.
3. Realizar la pre-selección y selección de la población beneficiaria de acuerdo con los requisitos de ingreso definidos en el anexo técnico.
4. Remitir a la entidad asociada los resultados del proceso de verificación de los requisitos de ingreso definidos en el anexo técnico, con la finalidad que la entidad asociada proceda a comenzar el proceso de atención de aquellos beneficiarios que cumplieron con todos los requisitos de ingreso exigidos por el IPES.
5. Coordinar los procesos y procedimientos de asignación de los módulos a la población por medio de sorteos efectuados con presencia de entes de control como la Personería Distrital; esto debe quedar registrado en acta escrita y firmada.
6. Probar el contenido del acta de compromiso que los beneficiarios firmarán al vincularse al proceso de atención.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

7. Coordinar con el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén, el plazo de permanencia de la población, en las unidades productivas, en el marco del programa Mecato + Positivo.
8. Realizar el seguimiento al proceso de vinculación y permanencia de la población beneficiaria en el proceso de generación de ingresos planteado en el marco del convenio Interadministrativo.
9. Realizar el acompañamiento y seguimiento a la entidad asociada para garantizar que la población beneficiaria reciba la atención adecuada, se atienda la totalidad de la población requerida, se cumplan las obligaciones pactadas y se destinen los recursos para la ejecución del convenio de acuerdo con lo estipulado en la propuesta técnica, financiera y la minuta del convenio.
10. Diseñar el modelo de seguimiento personalizado a cada uno de los beneficiarios atendidos en el marco del convenio Interadministrativo que incluya una matriz de seguimiento y el proceso de registro y documentación de la atención suministrada a la población.
11. Realizar la evaluación e incluirla en los informes tanto técnicos como financieros trimestrales y el informe final.
12. Realizar el proceso de inducción para que la población beneficiaria conozca los objetivos, metas, duración etapas de atención, actividades previstas, deberes, derechos, ruta metodológica y toda la oferta de atención definida en el marco del convenio.
13. Diseñar la estrategia de capacitación para la población beneficiaria que debe contener módulos de comercialización, contabilidad, empresariado y gestión ambiental la siguiente información: No. De sesión, tema, contenido, objetivo, metodología y actividades.
14. Informar durante los procesos de postulación, evaluación y selección de la población, que la asignación de los módulos del programa Mecato + Positivo, implementados en el marco del presente convenio interadministrativo, se efectuara por medio de sorteos realizados en sitios públicos, acompañado de entes de control como la Personería Distrital, quedando como evidencia del evento, el registro de la información en acta escrita y firmada por las partes que se convoquen y el punto donde establezca la unidad comercial.
15. Realizar un proceso de acompañamiento y seguimiento a los beneficiarios durante el proceso formativo con la finalidad de garantizar que completen el 80% de la intensidad horaria de cada uno de los siguientes módulos: comercialización, contabilidad, empresariados y gestión ambiental. Para el desarrollo de las horas de capacitación

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

- programadas, los beneficiarios se organizaron en un solo grupo de 20 personas.
16. Diseñar e implementar la estrategia de comercialización y mercadeo que incluya la apertura de nuevos nichos de mercado, consecución y manejo de clientes, investigación de mercados y desarrollo de nuevos productos.
  17. Realizar 2 evaluaciones participativas con los beneficiarios para evaluar la calidad y el nivel de satisfacción de los beneficiarios con el proceso de atención.
  18. Suscribir el acta de compromiso con cada uno de los beneficiarios con la finalidad de garantizar la permanencia de la población en las actividades del convenio interadministrativo.
  19. Presentar el acta de retiro de los beneficiarios firmada y aprobada por la persona que desertó o en su defecto por un testigo. El Comité de Seguimiento definirá el proceso a seguir.
  20. Realizar el seguimiento a los beneficiarios que deserten del proceso e implementar estrategias que permitan garantizar la permanencia de la población beneficiaria.
  21. Presentar un informe final tanto del componente técnico como financiero de acuerdo a las instrucciones y lineamientos suministrados por el Instituto para la Economía Social –IPES-
  22. Atender con los recursos del Fondo de Desarrollo Local solamente a la población que cumpla con todos los requisitos de elegibilidad y cuyo ingreso haya sido aprobado por ambas partes.
  23. Atender las sugerencias y recomendaciones realizadas por (el) (la) Supervisor (a) del convenio.
  24. Garantizar que la población beneficiaria reconozca la participación del IPES y del Fondo de Desarrollo Local en todas las actividades que se realicen en el marco de este convenio, para lo cual el Asociado seguirá los lineamientos establecidos por la Oficina de Comunicaciones del IPES.
  25. Desarrollar las actividades programadas de acuerdo con la propuesta tanto financiera como técnica propuesta por el Instituto para la Economía Social –IPES-
  26. Suministrar de manera oportuna la información adicional requerida por la Alcaldía Local dentro del marco de las obligaciones del convenio.
  27. Elaborar los informes correspondientes a las evaluaciones participativas con la finalidad de definir e implementar estrategias que conduzcan a mejorar la calidad y satisfacción de los beneficiarios.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

28. Registrar y documentar todas las actividades del convenio en los formatos y registros definidos por el Instituto para la Economía Social – IPES- y que deberán ser entregados en los correspondientes informes financieros y técnicos.
29. Desarrollar las gestiones necesarias de intermediación con entidades del sector público o privado, para implementar las unidades productivas en el marco del programa Mecato + Positivo, para atender a la población sujeto de la atención del IPES.
30. Establecer horarios de prestación de servicio del programa Mecato + Positivo, en las diferentes entidades o empresas donde se establezca la unidad productiva y comercial.

Es importante anotar que la documentación del convenio es el medio más idóneo y eficaz para comprobar su correcta ejecución, es así, como se espera que cada una de las obligaciones este documentada de alguna manera, se puede presumir que acorde a la estructuración del proyecto una documentación pertinente sería la que permita corroborar que los objetivos y obligaciones específicas se llevaron a cabo por parte del contratista. Lo anterior supone que no solamente un registro de escritos o un informe satisface ésta condición, pues existen actividades que ameritan una justificación más allá de las fotografías o las firmas, como lo son la construcción de los indicadores y el seguimiento que se hacen a los mismo, solo así, con el seguimiento a los indicadores se puede hablar de éxito o no del programa.

Para el régimen de los contratos interadministrativos deberán observarse las normas legales que le son aplicables, así pues, en el momento de la suscripción del convenio, debía ceñirse a la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, literales a, b, c, f y g del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, el decreto 101 de 2010, Pese a lo anterior en el transito de ejecución del contrato, se aprobó la ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción, que si bien no se encontraba vigente al momento de la suscripción del contrato, si le es aplicable en tanto entró en vigencia en la ejecución del contrato.

Es importante analizar las implicaciones que el control fiscal tiene, respecto a esto ha establecido la Corte Constitucional mediante sentencia C 599 de 2011 que:

“ La vigilancia de la gestión fiscal incluye también el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y la valoración de los costos ambientales (...) En el control financiero se examina si los estados financieros reflejan el resultado de las distintas operaciones hechas por la entidad y los cambios en su

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos, y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas constitucionales y legales y las relacionadas con los principios y reglas que rigen la contabilidad. En el control de gestión se analiza la eficiencia y la eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, lo cual se lleva a cabo mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficios de su actividad. En el control de resultados se establece el cumplimiento o logro de los objetivos, planes programas y proyectos de la administración, en un periodo determinado.”

Y respecto a la oportunidad en la ejecución contractual estableció que:

“entonces como lo expreso la Corte, el control fiscal puede ejercerse en dos momentos distintos: una vez concluidos los tramites administrativos de legalización de los contratos, para vigilar la gestión fiscal de la administración y el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal, o una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer **un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales.**” (negrilla, cursiva y subrayado fuera de texto).

Respecto a la ejecución financiera del proyecto es importante anotar que se estableció que contaría con un presupuesto de \$32.945.000 recursos aportados por el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén, distribuido en diferentes ítems, cabe resaltar que cada uno de los ítems compone una cantidad de elementos o servicios y un valor, valor que debe estar justificado mediante facturas o cuentas de cobro y el cumplimiento de las obligaciones conforme al objeto contractual. Por lo anterior, en la revisión documental se pudo establecer lo siguiente (ver cuadro en página siguiente):

1. Respecto a los refrigerios de 115 unidades para los Beneficiarios durante (5) días: No existe evidencia, ni soportes de algún tipo de que se hayan dado refrigerios a beneficiarios, de igualmente tampoco existe evidencia de que hayan beneficiarios de este convenio.
2. Respecto a los \$26´000.000 transferidos en dinero al IPES para la adquisición de los veinte módulos del Programa Mecato del Programa Mecato Positivo se tiene una factura #320000566700 por valor de \$12.156.800 COP y un Acta de Entrada y Salida Provisional del Almacén del FDL de Usaquén de 8 módulos del 20 de Noviembre de 2012 verificando los elementos adquiridos en las instalaciones del IPES. Sin embargo, no existe ninguna evidencia que los módulos en cuestión hayan sido utilizados como parte de la implementación de las 20 unidades comerciales del convenio de 017 de 2011, ni tampoco se encuentran en la

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

- pertenencia del FDL de Usaquén, por lo cual no se puede corroborar que dicha factura tenga algún vínculo con algunas de las obligaciones del convenio o con su objeto contractual.
3. Respecto al surtido inicial del módulo.
    - a) No existe evidencia de que se hayan implementado los módulos por lo cual no hay motivo de que se haya dado el surtido inicial.
    - b) Se adjunta una solicitud de contratación de alimentos para el suministro de veinte (20) surtidos para el programa mecató social, pero no se evidencia ninguno de los suministros e implementación de los mismos en los módulos de mecató social.
  4. Respecto a las 40 batas institucionales y a los 20 bolsos tipo canguro se encuentra adjunto una factura por 360 batas y 120 bolsos tipo canguro y un Acta de Entrada y Salida Provisional del Almacén del FDL de Usaquén de las 40 batas y los 20 bolsos del 20 de Noviembre de 2012, verificando los elementos adquiridos en las instalaciones del IPES. Sin embargo, no existe ninguna evidencia que las batas y bolsos en cuestión hayan sido utilizados como parte de la implementación de las 20 unidades comerciales del convenio de 017 de 2011 ni tampoco se encuentran en la pertenencia del FDL de Usaquén por lo cual no se puede corroborar que dicha factura tenga algún vínculo con algunas de las obligaciones del convenio o con su objeto contractual.
  5. En Acta de Reunión del 21 de Marzo de 2013 donde estuvieron presentes la Supervisora de la Alcaldía, Diana Mendoza, y el Supervisor del IPES, Guillermo Camacho, en la cual establecen la liquidación bilateral del convenio se incluye en el acta que: “de acuerdo al cuadro de ejecución financiera, se evidencia que dentro de las obligaciones contractuales esta pendiente el suministro de veinte (20) módulos, (20) botas, (20) canguros y (20) surtidos para el fortalecimiento económico de las unidades productivas.”

En la siguiente tabla se ve el presupuesto financiero del convenio y los ítems para los cuales iban destinados los recursos del fondo:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**CUADRO 7  
PRESUPUESTO FINANCIERO CONVENIO 017 DE 2011.**

Convenio Interadministrativo 017 de 2011 Mecato Positivo			
Detalle	Unidad	IPES MES	ALCALDIA LOCAL DE USAQUÉN
Capacitación	Recurso Humano-Capacitador	\$ 500,000	
	<b><u>Refrigerios 115 Unidades para los Beneficiarios durante los cinco (5) días.</u></b>		<b><u>\$ 345,000</u></b>
Implementación	Recurso humano-dedicación 50%	\$ 3,350,000	-
	<b><u>Módulos (20 Unidades)</u></b>		<b><u>\$ 26,000,000</u></b>
	<b><u>Surtido Inicial del Módulo</u></b>		<b><u>\$ 4,400,000</u></b>
	<b><u>Dotación (batas institucionales - canguros)</u></b>		-
	<b><u>*40 Batas Institucionales</u></b>		<b><u>\$ 2,000,000</u></b>
	<b><u>*20 Canguros</u></b>		<b><u>\$ 200,000</u></b>
	Visita Domiciliaria -Criterios de elegibilidad - Transporte (50 personas)	\$ 1,005,208	
	Costo Visitas Domiciliarias Grupo de Redes Sociales (50) con Concepto Mes	\$ 1,250,000	
	Aplicación Herramienta Misional IPES (HEMI)	\$ 558,333	
Transporte Sorteos	\$ 562,917		
Seguimiento	Informes Semestrales	\$ 223,333	
	Supervisor - Recurso Humano - Comunicación con Entidades Receptoras	\$ 500,000	
Monitoreo	Transporte (50 visitas técnicas en 1 año por siete meses, al total de unidades comerciales)	\$ 7,057,458	
	Un informe semestral	\$ 223,333	
	Control de calidad al servicio brindado por adjudicatario	\$ 1,786,875	
Inversión	TOTAL GASTOS IPES	<b>\$ 17,017,458</b>	
	TOTAL GASTOS ALCALDIA LOCAL		<b><u>\$ 32,945,000</u></b>

Fuente Estudios previos proyecto del convenio 017 de 2012

El convenio 017 de 2011 inicialmente se suscribió por un periodo de doce (12) meses, la fecha de inicio fue el 9 de Septiembre de 2011 y su terminación se encontraba estipulada para el 8 de Septiembre del 2012. No obstante lo anterior, el convenio en mención se prorrogó en tres distintas ocasiones bajo la solicitud de prórroga de la Supervisora de la Alcaldía, Diana Marcela Mendoza Chavez, mediante memorandos número 20120120121822, 20120120010433 y

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321  
Cra. 32 A No. 26 A – 10  
PBX 3358888

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

20130120000913. En el último memorando # 20130120000913, la Supervisora de la Alcaldía solicitaba 60 días de prórroga a nombre del IPES debido a una situación administrativa “que le impidió dar cumplimiento a la ubicación de las personas beneficiarias al proceso (20 unidades productivas)”. La fecha de terminación de la última prórroga del convenio, se encontraba establecida como el 24 de Marzo de 2013. Antes de terminar el convenio, mediante radicado 20130120045271 del 21 de Marzo del 2013, los supervisores de la Alcaldía y del IPES le ofician al Director del Ipes, Jorge Reinal Pulecio Yate, informándole “que debido a la situación presentada con la Fundación Construyendo Nación (una de las tres entidades subcontratadas por el IPES), en aras de la transparencia, se ha decidido liquidar el convenio bilateralmente de forma anticipada”. De igual manera adjuntan acta del mismo día en la cual determinan las obligaciones cumplidas y las que quedan pendientes. En el acta de reunión del 21 de marzo de 2013 menciona lo siguiente que no se cumplieron las siguientes obligaciones por parte del contratista:

Obligaciones no cumplidas:

- # 8. Realizar el seguimiento al proceso de vinculación y permanencia de la población beneficiaria en el proceso de generación de ingresos planteado en el marco del convenio Interadministrativo.
- # 9. Realizar el acompañamiento y seguimiento a la entidad asociada para garantizar que la población beneficiaria reciba la atención adecuada, se atienda la totalidad de la población requerida, se cumplan las obligaciones pactadas y se destinen los recursos para la ejecución del convenio de acuerdo con lo estipulado en la propuesta técnica, financiera y la minuta del convenio.
- # 18. Suscribir el acta de compromiso con cada uno de los beneficiarios con la finalidad de garantizar la permanencia de la población en las actividades del convenio interadministrativo.
- # 19. Presentar el acta de retiro de los beneficiarios firmada y aprobada por la persona que desertó o en su defecto por un testigo. El Comité de Seguimiento definirá el proceso a seguir.
- # 20. Realizar el seguimiento a los beneficiarios que deserten del proceso e implementar estrategias que permitan garantizar la permanencia de la población beneficiaria.
- # 30. Establecer horarios de prestación de servicio del programa Mecato + Positivo, en las diferentes entidades o empresas donde se establezca la unidad productiva y comercial.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Adicionalmente menciona: “de acuerdo al cuadro de ejecución financiera, se evidencia que dentro de las obligaciones contractuales esta pendiente el suministro de veinte (20) módulos, (20) botas, (20) canguros y (20) surtidos para el fortalecimiento económico de las unidades productivas.

Desde esa última acta de reunión no se tiene evidencia de que se haya realizado alguna actividad adicional. Tampoco se ha proyectado el acta de liquidación del convenio.

En acta de visita fiscal con la Alcaldesa Local el 30 de Septiembre de 2013, al preguntarle que si existían irregularidades en el convenio 017 de 2011, respondió que: “El IPES a la fecha no ha cumplido con el objeto contractual de realizar la implementación de las 20 unidades comerciales.” De igual manera adjunto 73 folios con el seguimiento que ha hecho la Alcaldía a través de ella y de la Supervisora sin que hasta el momento hayan recibido respuesta positiva por parte del IPES con respecto a la devolución de los dineros.

El 21 de Marzo del 2013 los dos Supervisores del convenio le envían oficio al Director del IPES con el objetivo de proceder a la liquidación bilateral. Luego la Alcaldía les vuelve a enviar oficios por escrito en los meses de Julio y Agosto de 2013 con respecto al posible cambio de Supervisor y a los incumplimientos que se han dado para poder liquidar el convenio.

Como se observó en páginas anteriores las obligaciones del contratista eran de diversos tipos, y se orientaban a ir más allá de la adquisición de unos refrigerios, batas o módulos sino a obligaciones puntuales que fueran orientadas al cumplimiento del objeto contractual que se centraba en la implementación de módulos comerciales dentro del programa Mecato + Positivo.

Sin embargo, no se encuentra evidencia de la ejecución del presupuesto financiero de ninguno de los componentes al igual que de las mencionadas obligaciones contractuales y en general del cumplimiento del objeto contractual, lo cual muestra un aparente incumplimiento de las obligaciones del contratista.

Por otro lado, si bien el convenio en mención no se ha liquidado, han pasado más de ocho meses desde de su fecha de terminación y proyección para liquidación sin que el cumplimiento de esta se de y/o devolución de los recursos siendo que:

1. El contratista ha sido requerido en varias ocasiones por la administración sin obtener los resultados satisfactorios.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

2. El contratista subcontrato gran parte de las actividades del convenio, estas siendo afectadas por el incumplimiento de algunos de sus contratistas como estipula el comunicado proyectado por los dos Supervisores del Convenio.

De la misma manera, este organismo de control encuentra un hallazgo administrativo con impacto disciplinario de funcionarios públicos en el cumplimiento de sus deberes. Por una parte, se encuentran fallas en la interventoría del convenio que no alertaron sobre el incumplimiento de las obligaciones ni incluyen informes, soportes o comunicaciones sobre la situación en mención. Más allá, hacemos observaciones al incumplimiento del IPES, independientemente de las situaciones administrativas que le aquejen.

Al no existir evidencia de la ejecución y cumplimiento de los resultados o devolución de los recursos en la situación establecida, considera éste organismo de control que no se le ha dado un manejo eficaz y transparente a los recursos del Fondo.

En cuanto a la respuesta por parte de la administración es importante recalcar que en esta respuesta se reconoce que el IPES no cumplió con el objeto contractual y con las obligaciones anteriormente mencionadas razón por la cual en el acta del 19 de Marzo solicitan realizar la liquidación del convenio con la devolución total de los recursos transferidos por el Fondo. En la información allegada y analizada en la respuesta, al igual que durante el transcurso de la auditoría si se puede evidenciar las gestiones que ha realizado la actual administración y supervisión con el objetivo de liquidar el convenio y recuperar los recursos. Sin embargo, hasta el momento el convenio no se ha podido liquidar, el IPES no ha mostrado disposición de devolver los recursos y el incumplimiento por parte del operador subcontratado por el IPES dificulta aún más que los recursos se puedan recuperar en su totalidad. De igual manera, así el IPES tenga en su posesión los ocho (8) módulos iniciales adquiridos, la Alcaldía no podrá recibir estos en devolución ya que no se cumplió la implementación de los módulos ni el objeto contractual del convenio. De la misma manera, este ente de control recalca que si bien por parte de la administración y de la supervisión existe evidencia de las gestiones y seguimiento realizada durante el convenio, no existen las mismas evidencias por parte ni de la interventoría ni del IPES.

Por todo lo anterior, y ante la falta de evidencias que soporten los pagos y el uso que se dio de los recursos del Fondo, se mantiene un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por valor de treinta y dos millones novecientos cuarenta y cinco mil pesos (\$ 32.945.000)

### 3. ANEXO CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	4	0	2.1 2.2 2.3 2.4
FISCALES	3	\$1.080.342.844	2.2 \$46.000.000 2.3 \$1.001.397.844 2.4 \$ 32.945.000
DISCIPLINARIOS	4	0	2.1 2.2 2.3 2.4
PENALES	0	0	0