

INFORME FINAL DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL

FONDOS DE DESARROLLO LOCAL DE USME, TUNJUELITO, BOSA,  
KENNEDY, ENGATIVA, BARRIOS UNIDOS, PUENTE ARANDA, RAFAEL URIBE  
URIBE, CIUDAD BOLIVAR, SUMAPAZ Y SECRETARIA DISTRITAL DE  
INTEGRACION SOCIAL

PERIODO AUDITADO - VIGENCIA 2010

DIRECCIÓN DE PARTICIPACION CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

BOGOTÁ, D.C., OCTUBRE DE 2014

AUDITORÍA A LA CONTRATACIÓN REALIZADA ENTRE LOS FONDOS DE  
DESARROLLO LOCAL Y LA SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN  
SOCIAL - SDIS CON LA ASOCIACION PROMOTORA DE PROYECTOS,  
SERVICIOS, Y ASESORIAS CULTURALES, SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS -  
PROACTIVA

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Gabriel Alejandro Guzmán Useche
Subdirector de Gestión Local	Hermelina del Carmen Angulo Angulo
Asesores	Doris Clotilde Cruz Blanco Rafael Alfonso Ortega Roza
Equipo de Auditoría:	Gabriel Barreto González Gerente Local de Tunjuelito John Javier Torres Jaimes Profesional Especializado 222-07 Enrique Salazar Peña Profesional Especializado 222-07 Madeleine Lucumi García Profesional Universitario 219-01 Edgar Gabriel Vargas Gutiérrez Profesional Universitario 219-03

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	9
3. ANEXO CUADRO DE TIPIFICACION DE HALLAZGOS .....	25

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá. D.C, octubre de 2014

Doctor  
**JORGE ENRIQUE ROJAS RODRIGUEZ**  
Secretario Distrital de Integración Social  
Ciudad.

Respetado doctor Rojas:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Especial a los Fondos de Desarrollo Local de Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Engativá, Barrios Unidos, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Sumapaz y la Secretaria Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, 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 y los resultados de su gestión en las áreas, actividades procesos examinados.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la contratación y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

De acuerdo con los lineamientos emanados de la Alta Dirección, se evaluó la gestión fiscal del Convenio de Asociación No. 3671 del 29 de diciembre de 2010, celebrado entre la Secretaría Distrital de Integración Social, los Fondos de Desarrollo Local de: Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Engativá, Barrios Unidos, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz con la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesoría Culturales Sociales y Administrativas-PROACTIVA.

**Objeto:** "Aunar recursos técnicos administrativos y financieros para la entrega de un apoyo alimentario mediante el sistema de bonos canjeables por alimentos para la población participante de los fondos de desarrollo de Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Engativá, barrios unidos, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz del distrito capital, ligados al desarrollo de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional a la realización de un seguimiento nutricional y actividades de inclusión social a los participantes de los proyectos".

Valor: \$4.463.631.246

**CUADRO No. 1  
MUESTRA DE AUDITORIA**

Localidad	No. Proyecto	Nombre del proyecto	Valor por Localidad
Usme	452	Apoyo a programas y proyectos de inclusión social y desarrollo de capacidades laborales a personas en condición de discapacidad.	68.277.600
	412	Programas de asistencia nutricional a la población vulnerable	441.095.796
Tunjuelito	0005	Acciones para la seguridad alimentaria y nutricional en Tunjuelito.	97.875.000
Bosa	0227	Fortalecimiento de implementación de programas integrados de seguridad alimentaria y nutrición	449.954.000
Kennedy	0019	Desarrollo de programas para mejorar las condiciones nutricionales de la población vulnerable de la localidad.	505.018.800
Engativá	0221	Atención alimentaria a personas de la localidad en condiciones de vulnerabilidad.	443.781.510
Barrios Unidos	0389	Realización de un programa de seguridad alimentaria y nutricional para la población en condiciones de fragilidad social.	117.600.000
Puente Aranda	510	Apoyo en acciones de nutrición y alimentación para los habitantes de la localidad.	241.200.000
Rafael Uribe	0513	Asistencia alimentaria.	104.640.000
	0531	Atención integral a la población en	113.796.000

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

Localidad	No. Proyecto	Nombre del proyecto	Valor por Localidad
		condición de discapacidad.	
Ciudad Bolívar	0120	Atención integral en promoción y prevención a madres y padres cabeza de hogar y adulto mayor.	1.409.932.440
Sumapaz	0192	Asistencia y seguridad alimentaria y nutricional a población vulnerable.	64.000.000
<b>TOTAL APORTE FONDOS</b>			<b>4.057.171.146</b>
<b>COFINANCIACIÓN-PROACTIVA</b>			<b>406.460.100</b>
<b>TOTAL CONVENIO</b>			<b>4.463.631.246</b>

Fuente: Registros presupuestales de los FDL y convenio

El presente convenio fue suscrito por la Secretaria Distrital de Integración Social, bajo el Convenio interadministrativo No. 3383 de 2010.

**Plazo:** 12 meses

**Fecha inicio:** 2 de marzo de 2011

**Fecha de terminación:** 1 de marzo de 2012

En la actuación Auditoría Especial Modalidad Abreviada del año 2011, se estableció y trasladó un Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria en razón a que los estudios previos elaborados por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), inducía a los Fondos de Desarrollo Local a contratar directamente con PROACTIVA. El convenio en comento, se encontraba en esa época en ejecución.

En la misma auditoría y con documentos aportados por las interventorías contratadas por los Fondos se pudo establecer que desde el inicio del Convenio se presentaron irregularidades que a futuro podrían afectar el cumplimiento del objeto contractual, como efectivamente sucedió.

Se presentó incumplimiento del Convenio acorde con lo pactado en la Cláusula Primera que es su Objeto, Cláusula Segunda el Alcance del Objeto y Cláusula Tercera donde se registran las Obligaciones del Asociado, ocasionada por la incapacidad administrativa y operativa del ejecutor, debido a las múltiples obligaciones contractuales adquiridas en las diferentes localidades del Distrito, lo cual desbordó su capacidad operacional, así como incumplimiento a sus contratistas relacionados con el pago de nómina. Lo anterior afectó la seguridad alimentaria y nutricional de la población vulnerable de las distintas localidades involucradas.

En consideración a lo sucedido, la SDIS, expidió la Resolución número 1988 del 19 de diciembre de 2011, por medio de la cual declara la Caducidad del Convenio

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

de Asociación y hace efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria de conformidad con la cláusula décima tercera pactada, la cual asciende a la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS (\$446.363.125), en la misma se ordena declarar terminado el convenio y liquidarlo.

Contra esta decisión fue interpuesto recurso de reposición, el cual fue desatado mediante Resolución No. 2008 del 21 de diciembre de 2011 por parte de la SDIS , y donde se confirmó la decisión y dejó en firme el acto administrativo que declaró la caducidad e impuso la sanción con multa.

El 29 de septiembre de 2012 se lleva a cabo por parte de todas las localidades comprometidas en el Convenio la entrega de informes finales, adquisiciones, entrega y liquidación.

Dentro del ejercicio fiscalizador, el organismo de control llevó a cabo visitas a los Fondos de Desarrollo Local comprometidos en la ejecución del convenio, donde se pudo evidenciar que en éstos obran demandas ejecutivas y órdenes de embargo a los pagos que estén pendientes por realizar a la Asociación PROACTIVA, lo que dificulta el descuento por compensación, dado que la prelación la tienen las acreencias laborales.

### CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

De acuerdo con la Resolución 055 de 2013 y aplicando la metodología para la evaluación de gestión y resultados, se procedió a calificar la gestión del factor de contratación examinado.

**CUADRO No. 2**  
**EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN – CONTRATACIÓN MUESTRA AUDITADA**

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

Fuente: Resolución 015 de 2013 Contraloría de Bogotá

Con base en las conclusiones y observaciones antes relacionadas, la Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría especial al Convenio conceptúa que la gestión y resultados del área de contratación de la SDIS, así como en

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

algunas Áreas Jurídicas de los Fondos de Desarrollo Local, **no cumple** con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía, particularmente en el proceso de selección del contratista, tal como se detalla en el capítulo Resultados de la Auditoría del presente informe.

#### **PLAN DE MEJORAMIENTO**

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Cordial saludo,



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

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal

Una vez llevadas a cabo las visitas de carácter fiscal a los Fondos de Desarrollo Local comprometidos en la firma, ejecución, suspensión y terminación del Convenio de Asociación No. 3671 de 2010, el organismo de control distrital, pudo establecer lo siguiente:

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BOSA**

#### 2.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria

Visita fiscal llevada a cabo los días 2 y 3 de septiembre de 2014 en las instalaciones del FDL de Bosa, donde se solicita la documentación que tenga bajo su custodia la Alcaldía Local, relacionada con el Convenio de Asociación No. 3671 de 2010. Al respecto fueron entregados los siguientes documentos:

CDP – 648 del 13 de octubre de 2010 por valor de \$449.954.000

Oficio del 19/08/11, suscrito por la Alcaldesa Local (e), en donde solicita información a la Interventoría sobre la falta de radicación de informes para pago al operador, dado que del estudio no se han realizado pagos.

Pagos retenidos por ausencia de pago de parafiscales, Sistema de Seguridad Social y Riesgos Profesionales.

Demandas pendientes ante: Juzgado Sexto Civil del Circuito de Bogotá con orden de embargo y retención de dineros hasta por la suma de trescientos ochenta millones de pesos (\$380.000.000), Juzgado 36 Civil del Circuito, proceso Ejecutivo Singular 2011-452, con embargo en cuantía de novecientos cincuenta millones de pesos (\$950.000.000) por motivo acreencias laborales y Ejecutivo Singular en el Juzgado 13 civil del circuito, cuyo embargo asciende a la suma de noventa millones de pesos (\$90.000.000).

Se deja constancia que el 10 de febrero de 2012 fue declarada la caducidad no ha realizado ningún giro a PROACTIVA.

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

La representante legal de PROACTIVA, radicó Factura de Venta No. 1363, el día 16 de enero de 2013, por valor de **\$105.602.652**, la cual endosa en propiedad a su abogado.

La documentación soporte no reposa en la Alcaldía y previa averiguación por parte del equipo auditor se determinó que aparecen oficios dirigidos a la SDIS donde dejan constancia que tampoco la poseen.

Efectivamente aparece una factura de cobro pero no se tienen informes del contratista, interventor, aunado a la ausencia de soportes de ejecución, tal como planillas de registro de asistencia, planillas de entrega, recibo, pagos de parafiscales, entre otros.

No se tiene certeza de la veracidad de la ejecución real de las actividades, al compensar el Fondo la suma correspondiente a la cláusula penal pecuniaria, cuya suma es **\$49.025.628**; la administración está dando por hecho que el contratista ejecutó los recursos sin tener prueba sumaria que lo soporte, beneficiándose al ejecutor al respaldar el valor de la multa sobre un proceso que es aún incierto.

Con base en lo anterior se determinó un detrimento al patrimonio de Bogotá en la suma de cuarenta y nueve millones veinticinco mil seiscientos veintiocho pesos (\$49.025.628).

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría. El FDL no hace mención a lo acordado en el parágrafo tercero del acta de liquidación, ni acredita el pago anunciado.

Lo anterior, independiente del análisis de legalidad de lo pactado en el acta de liquidación por las localidades intervinientes y/o afectadas.

Como quiera que la representante legal del Fondo de Desarrollo de Bosa, no dio respuesta a las observaciones presentadas por el equipo de auditoría de la Contraloría de Bogotá, éstas se reafirman y se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal.

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE CIUDAD BOLÍVAR:**

2.1.2 Hallazgo Administrativo

Se practicó Visita Administrativa fiscal el día 3 de septiembre de 2014, en las instalaciones del FDLCB, donde se solicita la documentación que tenga bajo su custodia la Alcaldía Local, relacionada con el Convenio de Asociación No. 3671 de 2010. El Equipo Auditor únicamente evidenció el primer informe de actividades del contratista PROACTIVA, con la mayoría de soportes de entrega de bonos canjeables por alimentos, pero no pudo determinar la gestión administrativa, así como las devoluciones al mismo ejercidas por la interventoría con sus respectivas observaciones.

Dentro de lo evidenciado se encuentran las mismas comunicaciones enviadas por los diferentes Juzgados de Bogotá y señaladas en este informe para el caso de Bosa y las remitidas por la SDIS, relacionadas con el proceso de terminación unilateral, la imposición de la multa y los saldos a liberar a favor de la entidad contratante.

Se puede determinar que conforme al acta de liquidación del convenio, existe un saldo a favor del contratista, por valor de **\$189.512.482**, correspondiente a la primera y única entrega realizada, dineros a los que se le debe descontar el monto equivalente para la localidad de la cláusula penal y los montos a girar a los correspondientes juzgados donde se decretaron los embargos.

La compensación que podría efectuar la administración entre el valor de la cláusula penal pecuniaria y lo ejecutado por PROACTIVA, alcanza la suma de **\$151.347.912**, por lo que el FDLCB tiene saldo para descontar la compensación, pero no es menos cierto, que debe cancelar los embargos ordenados al contratista, que por ser deudas laborales tienen prelación sobre cualquier otra.

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría. El FDL no hace mención a lo acordado en el párrafo tercero del acta de liquidación, ni acredita el pago anunciado.

Lo anterior, independiente del análisis de legalidad de lo pactado en el acta de liquidación por las localidades intervinientes y/o afectadas.

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

Considerando que el representante legal del Fondo de Desarrollo de Ciudad Bolívar, no dio respuesta a las observaciones planteadas por el equipo de auditoría de la Contraloría de Bogotá, éstas se reafirman y se configuran como hallazgo administrativo.

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE PUENTE ARANDA:**

### 2.1.3 Hallazgo Administrativo

El contratista ejecuta cerca del 60% de lo convenido; presenta al FDLPA 11 facturas debidamente soportadas por valor de \$131.201.200, de las cuales el Fondo cancela la suma de \$63.321.200, quedando pendiente de pago \$67.880.000. Es de aclarar que de acuerdo con el acta de liquidación suscrita el 17 de enero de 2013, el FDL de Puente Aranda desembolsó al contratista la suma mencionada, es decir \$131.201.200, lo que no es coherente con lo encontrado por la Contraloría en la documentación obrante en el expediente contractual.

La SDIS en Resolución 1988 de 2011 declaró la caducidad del Convenio, donde se registra que los pagos llevados a cabo ascienden a la suma de \$110.780.000, quedando pendiente de pago \$33.940.000, valor que difieren de la documentación obrante en las carpetas ubicadas en el FDLPA.

La compensación alcanza la suma de \$26.056.228, debiendo esperar para descontarla de lo adeudado, las sumas que queden luego de hacer efectiva las medidas cautelares que pesan sobre esos saldos, embargos con prelación, dado que se trata de deudas salariales.

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría. El FDL no hace mención a lo acordado en el párrafo tercero del acta de liquidación, ni acredita el pago anunciado.

Lo anterior, independiente del análisis de legalidad de lo pactado en el acta de liquidación por las localidades intervinientes y/o afectadas.

Considerando que el representante legal del Fondo de Desarrollo de Puente Aranda, no dio respuesta a las observaciones planteadas por el equipo de auditoría de la Contraloría de Bogotá, éstas se reafirman y se configura como hallazgo administrativo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE TUNJUELITO

#### 2.1.4 Hallazgo Administrativo

Dentro de la visita administrativa fiscal practicada se determinó:

Factura No. 1134 del 30 de junio de 2011 e informe aprobado por la Interventoría por valor de \$19.575.000.

Factura No. 1135 por valor de \$19.575.000 del 30 de junio de 2011.

Orden de pago No. 853 del 23 de agosto de 2011, por valor de \$19.575.000

Orden de pago No. 854 por valor de \$19.575.000.

Factura No. 1136 del 30/06/11, por valor de \$19.575.000, informe aprobado y debidamente soportado.

Factura No. 1137 del 30/06/11, por valor de \$19.575.000, informe aprobado y debidamente soportado.

Órdenes de pago Nos. 1053 y 1054 por valor de \$19.575.000 cada una (total \$39.150.000), del 3 de octubre de 2011, el Fondo omite la obligación de colocar esos dineros a disposición del juzgado que ordena el embargo.

Se ejecuta el 80% del convenio, se cancela al contratista la suma de \$78.300.000 de los \$97.875.000 del valor del contrato, no quedan pendientes pagos, ni se presentaron más informes de actividades.

La compensación alcanza la suma de **\$10.590.288**; al no quedar saldo pendiente por cancelar, la suma impuesta en la multa con ocasión de la declaratoria de caducidad; es incierta, ya que no hay de donde descontar.

No se evidencia gestión tendiente a recuperar la suma impuesta en la multa.

El organismo de control acepta parcialmente la respuesta del FDL, en razón, a la oportunidad jurídica para interponer las acciones judiciales de cobro, conforme a lo manifestado, por lo cual se retira la incidencia disciplinaria y fiscal, configurándose un hallazgo administrativo.

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría. El FDL no hace mención a lo acordado en el párrafo tercero del acta de liquidación, ni acredita el pago anunciado.

Lo anterior, independiente del análisis de legalidad de lo pactado en el acta de liquidación por las localidades intervinientes y/o afectadas.

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUMAPAZ**

#### 2.1.5 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria

Se presentó un cobro por valor de \$3.360.000, el cual no fue aprobado por el FDLS ni la interventoría, puesto que no se presentaron las correcciones correspondientes al informe y por incumplimiento en los compromisos adquiridos en la cofinanciación conforme a lo sugerido.

Al descontar la suma a compensar con ocasión de la multa impuesta al FDL en cuantía **\$7.106.388**, se está dando por hecho por la administración que el contratista ejecutó dichos recursos sin tener prueba sumaria que lo soporte, beneficiándose al ejecutor, al respaldar la multa sobre un incierto.

De la respuesta al informe preliminar el Organismo de Control considera que el acto administrativo que reconoce el valor de la multa a favor del FDL, autoriza la compensación directamente y no se evidencia gestión alguna de cobro.

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría, por lo cual se mantiene el hallazgo.

Igualmente no se evidencia gestión tendiente a recuperar la suma impuesta en la multa. Con base en lo expuesto se configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por valor de siete millones ciento seis mil trescientos ochenta y ocho pesos (\$7.106.388).

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ENGATIVÁ:**

**2.1.6 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria**

Se observó dentro de la documentación revisada del Convenio, la ejecución financiera del FDLE, así:

Proyecto 221 de 2010 "Atención Alimentaria a personas en condición de vulnerabilidad"

Valor aporte del FDLE: \$443.781.510, distribuido en los siguientes componentes:

Bonos Madres Gestantes y o Lactantes

Valor: \$125.437.200

Interventoria: CCI 279 del 31 de diciembre de 2010

Valor: 7.980.000

Acta de liquidación 3 de enero de 2012

Bonos Discapacidad

Valor: \$ 318.344.310

Interventoria: CCI 270 del 2010

Valor: 10.350.000

Acta de liquidación 3 de enero de 2012

**CUADRO No. 3  
INFORME FINANCIERO FINAL DEL FDLE**

Concepto	Valor
Valor aportado por PROACTIVA	\$36.652.280
Valor total aporte FDLE y PROACTIVA	\$480.433.790
Valor no ejecutado a favor FDLE	\$340.518.190
Valor ejecutado aporte asociado	\$909.000
Saldo a favor del asociado	\$103.263.330
Compensación de conformidad con resolución 1988 de 2011.	\$48.043.379
Saldo final a favor de PROACTIVA	\$55.219.951

Fuente: informe final de supervisión de fecha de revisión por parte del FDLE del 26 de octubre de 2012

Se encontró el Acta No. 2 "Acta de anulación de saldos a favor del Fondo de Desarrollo Local de Engativá, de la cual se extracta lo siguiente:

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

Código Postal 111321

Carrera 32 A 26A -10

PBX 3358888

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

**CUADRO No. 4**  
**LIBERACION DE SALDOS FDLE CONVENIO 3671 DE 210**

Proyecto	Componente	Beneficiario	No. CDP	No. Registro Presupuestal	Valor Compromiso a 31 de diciembre de 2012	Pagos efectuados	Monto a anular
221	Bonos Madres Gestantes y o lactantes	Proactiva	91	301	125.437.200	0	125.437.200
	Bonos de Discapacidad	Proactiva	129	302	318.344.310	0	263.124.359
<b>TOTAL</b>					<b>443.781.510</b>	<b>0</b>	<b>388.561.559</b>
Orden de pago No. 1073 del 25 septiembre de 2013, factura de venta 1359 del 16 de enero de 2013, por concepto de saldo final liquidación y acta de liquidación formato NC- 13 Acta de Liquidación del contrato del 17 enero de 2013.						55.219.951	

Fuente: acta de liquidación formato NC-13 del 17 de enero de 2013

Así, mismo se verificó dentro de las carpetas del Convenio de Asociación 3671 de 2010, las siguientes documentos de venta de PROACTIVA, correspondientes a los soportes del componente de discapacidad:

Factura No 1177 del 29 de julio de 2011, correspondiente al primer pago del convenio por la entrega de bonos para personas en situación de discapacidad, por valor de \$34.043.970.

Factura 1190 del 23 de agosto de 2011, el cual es base del segundo pago del Convenio por la entrega de bonos para personas en situación de discapacidad, por valor de \$34.992.270

En informe financiero del mes de mayo de 2011 elaborado por PROACTIVA, se encontró que se hizo entrega de 3357 bonos canjeables por alimento correspondientes a las facturas 1177 y 1190, por valor de \$69.036.240 equivalentes al 22% de ejecución, faltando por ejecutar 2600 bonos por valor de \$249.308.070 lo cual equivale al 78%.

Componente Madres Gestantes y/o Lactantes:

De acuerdo al oficio radicado en la Subdirección de Contratación de la Secretaria Distrital de Integración Social con el número ENT- 40707 del 13 de diciembre de 2011, se encontró el siguiente estado de cuenta:

**CUADRO No. 5**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Código Postal 111321  
Carrera 32 A 26A -10  
PBX 3358888



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ESTADOS FINANCIEROS COMPENENTE MADRES GESTANTES Y/O LACTANTES

Componente Madres Gestantes y/o Lactantes	Valor
Valor contratado	\$125.437.200
Valor cofinanciación	\$12.543.720
Valor ejecutado	\$35.839.200
Valor Ejecutado cofinanciación	\$440.940
Valor pendiente por pagar	\$36.280.140

Fuente: Radicado FDLE No. 20111020239771 del 13 de diciembre de 2011

De este componente no se encontraron soportes que sustentan el informe financiero del componente de madres gestantes, como son facturas de venta y/o cuentas de cobro, así como planillas con huellas y firmas, tirillas. No se evidencia cuadro resumen de informe financiero de ningún mes.

Según Acta de Liquidación del 17 de enero de 2013 se reporta la siguiente información:

CUADRO No. 6  
ACTA DE LIQUIDACIÓN – LIBERACION DE SALDOS

Proyecto	componente	No. Registro Presupuestal	Valor CRP	Saldo por liberar FDLE	Saldo por pagar al contratista
221	Bonos de Discapacidad	574	318.344.310	\$263.124.359	\$55.219.951
	Bonos Madres Gestantes y o lactantes	441	125.437.200	\$125.437.200	0

Fuente: Acta de liquidación del convenio No. 3671 de 2010 elaborado por la secretaria de integración social el 17 de enero de 2013.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente se pudo observar que del componente madres gestantes, no se encontraron soportes que sustenten los informes de Interventoría. En el Acta de Liquidación suscrita el 17 de enero de 2013, la Secretaria Distrital de Integración Social ratifica y acepta que el saldo por pagar a PROACTIVA del componente de madres gestantes, no cuenta con saldo alguno, debiéndose anular y liberar saldos por valor de \$125.437.200, valor total del componente de bonos de madres gestantes; con base en lo expuesto el organismo de control vislumbra que este componente posiblemente no se ejecutó.

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

Adicionalmente se observó soportes por valor de \$69.036.240, que corresponden a las facturas 1177 y 1190, soporte para cobrar bonos de personas con discapacidad.

De conformidad con la Resolución 374 del 29 de febrero de 2012, por medio de la cual se liquida la cláusula penal pecuniaria, la Secretaria de Integración Social en su Art. 1°, liquidó la cláusula penal pecuniaria impuesta en la Resolución 1988 de 2011 en contra de PROACTIVA por la suma de \$48.043.379; en el párrafo segundo de la mencionada Acta de liquidación se procedió a efectuar la compensación de la cláusula penal pecuniaria de los saldos a favor de PROACTIVA, por este mismo valor.

Así las cosas, en la Resolución 1988 la Secretaria de Integración Social aceptó el componente bonos de discapacidad por valor de \$67.892.190 del cual se descuenta el valor de la multa por \$48.043.379, para un saldo a favor del contratista de \$19.848.811, lo cual para el organismo de control era lo que se debía girar a PROACTIVA. El resumen queda:

Girado según acta de liquidación Bonos Discapacidad. (O.P. 1073 DE 2013)	\$55.219.951
Saldo a favor de PROACTIVA (Facturas 1177, 1190)	\$19.848.811
	-----
Diferencia no soportada y Compensado	(\$35.371.140)

El valor de \$35.371.140 constituye un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por cuanto el valor de \$19.848.811, era el valor correcto a favor de PROACTIVA y no lo que injustificadamente le giraron al asociado, en razón a que el componente de madres gestantes el FDLE, anuló y liberó el valor total de \$125.437.200, de acuerdo con el acta de liquidación suscrita por la SDIS es decir, no se soporta ejecución alguna.

Para el Organismo de control la respuesta presentada al informe preliminar por el FDL no es tenida en cuenta por cuanto no se remitieron los soportes del componente de Madres Gestantes, establecidos en el numeral 2.1.1.2 Controles y facturación establecidos en los estudios previos que hacen parte de la contratación estatal del Convenio de Asociación 3671 de 2010, con el fin controlar y verificar constantemente la ejecución, así como obtener oportunamente los

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

pagos. La responsabilidad del asociado era la de realizar las actividades de Recibo de Caja registradora, envío de facturas e informes de ejecución, entre otras.

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL RAFAEL URIBE URIBE**

2.1.7 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria

Se observó dentro de la documentación revisada lo siguiente:

Proyecto 513 "Asistencia alimentaria componente bono canjeable por alimentos para madres gestantes y lactantes"

Valor aporte del FDLRUU: \$218.436.000, distribuido en los siguientes componentes:

Bonos Madres Gestantes y o Lactantes  
Valor: \$104.604.000  
Interventoria contrato: CCI 153 de 2010

Bonos Discapacidad  
Valor: \$113.796.000  
Interventoria: CCI 155 de 2010

**CUADRO No. 7**  
**ESTADO FINANCIERO GENERAL DEL CONVENIO DE ASOCIACION**

Concepto	Valor
Valor aportado por PROACTIVA	\$21.227.880
Aportes FDL de Rafael Uribe Uribe	\$218.436.000
Desembolso efectuado por FDL RUU	0
Valor ejecutado aportes PROACTIVA	0
Valor no ejecutado a favor FDLRUU	\$179.189.460
Valor no ejecutado aportes PROACTIVA	\$21.227.880
Saldo a favor de proactiva recursos FDL RUU	\$39.246.540
Compensación saldo a favor PROACTIVA. Recursos FDLRU	(\$23.966.388)
Saldo final a favor de PROACTIVA	\$15.280.152

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

Fuente: informe final de supervisión de fecha 11 de junio de 2013 radicación 20131820006553. dirigido a la Alcaldesa de FDLRUU.

Se encontró el Acta No. 6 "Acta de liberación de saldos y anulación, que enuncia lo siguiente:

**CUADRO No. 8**  
**ACTA DE LIBERACIÓN DE SALDOS**

Beneficiario	CDP (2013)	CRP(2013)	Compromiso	Valor a liberar a favor del FDLRUU	Saldo por pagar a favor del contratista
Proactiva componente madres gestantes y lactantes	150	349	3671	\$90.357.394	\$14.282.606
componente bonos de discapacidad	151	350	3671	\$112.798.454	\$997.546

Fuente: acta de liberación de saldos No. 6

Una vez realizada la verificación dentro del soporte objeto de examen, no se encontraron soportes relacionados con los componentes de madres gestantes y bonos de discapacidad.

Se practicó Visita Administrativa Fiscal por parte de la Contraloría, con el apoyo de la supervisión de los contratos de interventorias de la ejecución del Convenio, donde se indagó sobre los soportes de entrega de los bonos. La Administración responde que los interventores entregaban la documentación directamente en la Secretaria de Integración Social.

El Organismo de Control solo evidenció la Factura No.1360 del 16 de enero de 2013 por valor de \$15.280.152, la cual es soporte de la orden de pago No. 704 del 9 de julio de 2013 por concepto de compensación, conforme al Acta de Liquidación del Convenio del 17 de enero de 2013.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se puede observar que del componente madres gestantes, se verificó en la Resolución 1988 del 19 de diciembre de 2011 que la Secretaria Distrital de Integración Social, aceptó un valor adeudado de \$26.160.000, soportado únicamente en informes de interventorias y la supervisión del FDLRUU; no se encontraron soportes de la entrega de bonos,

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

firmas y huellas de quien recibió, ni direcciones y teléfonos, ni tirillas, ni facturas de venta y/o cuentas de cobro de PROACTIVA de lo ejecutado entre otros soportes.

Para el componente de discapacidad, se verificó en la Resolución 1988 del 19 de diciembre de 2011 que la Secretaria Distrital de Integración Social aceptó un valor adeudado de \$13.086.540, el cual fue soportado únicamente con informes de Interventoría y de Supervisión del FDLRUU; igualmente, no se encontraron documentos de entrega de bonos, firmas y huellas de quien recibió, así como direcciones y teléfonos, tirillas, facturas de venta y/o cuentas de cobro de PROACTIVA de lo ejecutado por la misma Asociación y que desconoce lo registrado en el numeral 2.1.1.2., de los Estudios Previos que hacen parte del Convenio.

Así las cosas, en la Resolución 1988, la Secretaria Distrital de Integración Social aceptó el componente bonos de discapacidad por valor de \$39.246.540, del cual se deduce el valor de la multa en cuantía de \$23.966.388, para obtener un saldo en favor del contratista de \$15.280.152; cabe destacar que este valor fue cancelado mediante Factura No. 1360 del 16 de enero de 2013 y registrado en la Orden de pago 704 del 9 de julio de 2013.

Este organismo de control fiscal analizó la respuesta dada por el FDL al Informe Preliminar, determinando que no se remitieron los soportes establecidos en el numeral 2.1.1.2 Controles y facturación establecidos en los estudios previos que hacen parte de la contratación estatal del Convenio de Asociación 3671 de 2010, con el fin controlar y verificar constantemente la ejecución, así como obtener oportunamente los pagos, el asociado deberá realizar las actividades de Recibo de Caja registradora, envío de facturas e informes de ejecución, entre otras. Al no remitir con la respuesta los soportes antes mencionados se confirma y ratifican el hallazgo del FDL de Rafael Uribe Uribe

Al no encontrarse documentos que evidencien las tareas realizadas por la firma PROACTIVA y con base en lo anteriormente expuesto, configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de treinta y nueve millones doscientos cuarenta y seis mil quinientos cuarenta pesos (**\$39.246.540**), aunado a que al parecer no se soportaron los informes de interventoría que hacen parte del Acta de Liquidación del 17 de enero de 2013, suscrita por la SDIS y el apoderado de PROACTIVA y se realizó una compensación sobre hechos inciertos por valor de \$23.966.388.

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USME**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Código Postal 111321  
Carrera 32 A 26A -10  
PBX 3358888

#### 2.1.8 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria

El contratista PROACTIVA, presentó cuatro (4) facturas con sus respectivos informes y soportes, relacionadas con el componente HOBIS y FAMIS, documentos que no fueron aceptados en su totalidad por el FDL de Usme, ni la Interventoría; estos valores suman lo siguiente:

Factura No. 1128 del 24/06/11, por valor de \$70.134.699  
Factura No. 1129 del 24/06/11, por valor de \$70.134.699  
Factura No. 1157 del 02/07/11, por valor de \$26.281.099  
Factura No. 1127 del 24/06/11, por valor de \$70.134.699

Valor adeudado según contratista	\$236.685.196
Valor de la deuda reconocida por el FDLU	\$192.713.998

Las anteriores facturas fueron canceladas mediante las órdenes de pago Nos. 861 y 862 de fecha 25 de julio de 2011 y 924 del 4 de agosto de 2011, por valor de \$157.338.798, sin reconocer el FDL la totalidad de las facturas por las irregularidades detectadas por las interventorías y no corregidas por el contratista. Queda un saldo por cancelar que asciende a la suma de \$35.378.200

La compensación de la multa impuesta al contratista fue por valor de \$60.029.888, suma que no se compensa con lo aparentemente adeudado al contratista, por lo que dejaría un saldo pendiente de **\$24.651.688**.

Los valores de las sumas declaradas, distan de la realidad evidenciada en la auditoría, los valores pagados y soportados no se ajustan a lo señalado en la liquidación, por lo que la Contraloría, asume únicamente lo soportado, mas no lo reportado

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría.

Para el Organismo de Control este valor no puede ser tenido en cuenta, toda vez que el saldo pendiente por cancelar no está autorizado por las interventorías, por no existir certeza sobre su ejecución; al descontar el valor de la multa impuesta el FDL está dando por cierto que el contratista ejecutó dichos recursos, sin tener



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

prueba sumaria que lo respalde, beneficiándose al ejecutor al respaldar la multa sobre un hecho incierto.

De la respuesta entregada por el FDL al Informe Preliminar se determinó que los valores de las sumas declaradas distan de la realidad evidenciada en la auditoría, así como los valores pagados y soportados no se ajustan a lo señalado en la liquidación, por lo que la Contraloría acepta únicamente lo soportado, mas no lo reportado.

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría.

No se evidencia gestión tendiente a recuperar la suma impuesta en la multa, por lo que ésta será tenida en lo que se configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, por los hechos anteriormente descritos, la cual asciende a la suma de veinticuatro millones seiscientos cincuenta y un mil seiscientos ochenta y ocho pesos (\$24.651.688).

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE KENNEDY**

#### 2.1.9 Hallazgo Administrativo

Se pudo determinar por el Organismo de Control, que no se llevaron a cabo ejecución de actividades, ni se presentaron facturas o pagos.

En visita administrativa de carácter fiscal, el día 19 de septiembre del año en curso se pudo verificar que la administración no ha adelantado ninguna acción tendiente a recuperar la suma correspondiente a la multa impuesta; Se deja constancia que no se adelantaron actividades que generaron pago, ni se realizaron diligencias tendientes a recuperar los dineros de propiedad del distrito capital. Al no iniciarse acciones reales para el cobro de lo adeudado al FDL de Kennedy, se está afectando de manera directa el erario público, al no ingresar el valor de la multa, hecho generado por el incumplimiento de PROACTIVA en cuantía de **\$57.267.438**, dinero que al no realizarse las gestiones de cobro correspondientes por parte del FDL, pueden generar riesgo de pérdida en razón a la caducidad de la acción de cobro, evento el cual se generaría ipso facto, un daño patrimonial al Distrito.

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

Por lo descrito anteriormente, la Resolución que impone de la multa, la compensación, y la liquidación del Convenio de Asociación No. 3671 de 2010, generó un posible daño al patrimonio distrital, dado que se tomaron como ciertos pagos pendientes al contratista, sin estar éstos debidamente soportados, así como la carencia de acciones tendientes a recuperar el valor de la multa en aquellos casos donde el cruce de cuentas no es posible darse, en cuantía de **\$155.590.288**. Estos hechos contravienen lo preceptuado en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, por lo que se configura un hallazgo administrativo.

Valora la respuesta de la SDIS no se acepta, pues al afirmar que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría.

- **FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BARRIOS UNIDOS**

Valor del Convenio en la localidad \$117.600.000, todo para el componente madres gestantes y lactantes.

Se llevaron a cabo tres (3) pagos, mediante las órdenes de pago, Nos. 0340 del 20/05/11, 1126 del 12/07/11, y la 179 del 13/03/12, por valor total de \$39.200.000, quedando un saldo por ejecutar de \$78.400.000.

Los pagos realizados tienen soporte, y el valor de la sanción impuesta mediante la declaratoria de caducidad y la multa impuesta, fue cancelado directamente por Asociación Promotora de Proyectos, Servicios y Asesorías Culturales y Administrativas “PROACTIVA”, en la Tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital.

- **CONCLUSIÓN**

Por otra parte, al afirmar la SDIS, que los saldos los asumiría el FDL de Usme, estos pagos no fueron acreditados sumariamente en la respuesta, ni evidenciados en la auditoría. El FDL no hace mención a lo acordado en el parágrafo tercero del acta de liquidación, ni acredita el pago anunciado. Del análisis realizado a la respuesta del informe preliminar del FDL, se ratifica lo expuesto porque no se remitieron los recibos de pagos de la multa. Lo anterior, independiente del análisis de legalidad de lo pactado en el acta de liquidación por las localidades intervinientes y/o afectadas.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

3. ANEXO CUADRO DE TIPIFICACION DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACION	
1. ADMINISTRATIVOS	9		2.1.1 2.1.2 2.1.3 2.1.4 2.1.5	2.1.6 2.1.7 2.1.8 2.1.9
2. DISCIPLINARIOS	5		2.1.1 2.1.5 2.1.6	2.1.7 2.1.8
3. PENALES	0		NA	
4. FISCALES	5	\$ 155.401.384	2.1.1 2.1.5 2.1.6	2.1.7 2.1.8
> Contratación - Obra pública	N/A			
> Contratación	5	FDL Bosa \$49.025.628 FDL Sumapaz \$7.106.388 FDL Engativá \$35.371.140 FDL Rafael Uribe \$39.246.540 FDL Usme \$24.651.688 TOTAL: \$ 155.401.384	2.1.1 2.1.5 2.1.6 2.1.7 2.1.8	
> Prestación de Servicios - Contratación	N/A			
> Suministros	N/A			
> Consultoría y otros	N/A			
> Gestión ambiental	N/A			
> Estados Financieros	N/A			
TOTALES (1,2,3 y 4)				

N/A= No aplica.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Código Postal 111321  
Carrera 32 A 26A -10  
PBX 3358888