



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO: 169

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA – FDLS

Período Auditado 2012 - 2013

DIRECCION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

Bogotá, D.C. octubre de 2015

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial de Fiscalización	Gabriel Alejandro Guzmán Useche
Subdirectora de Gestión Local	Libia Marlen Alba López
Asesor	Rafael Alfonso Ortega Rozo
Gerente Local	Luis Enrique Suarez Zamora
Equipo de Auditoría	Rubiela Céspedes Pórtela María Cristina Martínez Cortés Cesar Augusto Campo Suárez

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	9
ANEXO CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	22

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá. D.C, octubre de 2015

Doctora
MARISOL PERILLA GÓMEZ
Alcaldesa Local de Suba
Ciudad.

REF: Carta de conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó Auditoría de Desempeño al Fondo de Desarrollo Local de Suba, vigencia 2012 – 2013, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con los cuales debió administrar los recursos puestos a su disposición y obtener los resultados de su gestión en los procesos de contratación que hacen parte de la muestra de auditoría.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las 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 el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

Una vez valorada la respuesta de la administración al informe preliminar, radicada mediante oficio N° 1-2015-20868 de 09/10/2015, la Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, **no cumple** con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.

Para la presente Auditoria de desempeño, se auditaron contratos de la vigencia 2012 y 2013, donde el universo para el año 2012 lo conforman 224 contratos por valor total de \$33.962.994.326 y para el 2013, 206 contratos por \$40.272.637.174. La muestra auditada correspondió a 9 contratos, de los cuales cuatro (4) son de la vigencia 2012 por valor de \$1.852.000.000 y cinco (5) de 2013 por \$1.364.672.900

CONCEPTO SOBRE EL CONTROL FISCAL INTERNO.

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada al Fondo de Desarrollo Local de Suba en el área de contratación, conceptúa que el Control Fiscal Interno, presenta omisión por parte de la administración en la aplicación de los principios de contratación pública de eficiencia, eficacia y economía, lo que afectó la destinación de los recursos públicos, y generó un efecto negativo en la ejecución de los contratos al no existir los controles necesarios por parte de la administración local y supervisión, que garanticen la correcta inversión de los mismos.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



GABRIEL ALEJANDRO GUZMAN USECHE
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Libia Alba, Subdirectora de Fiscalización 
Elaboró: Luis Enrique Suarez Zamora, Gerente Local 

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

La presente auditoria pretende evaluar la contratación pública realizada por el Fondo de Desarrollo Local Suba con el fin de establecer el acatamiento de las normas y principios que rigen la contratación y determinar, los resultados obtenidos con los contratos celebrados, de tal manera que permita concluir en términos de eficiencia, eficacia y economía la forma en que fueron utilizados los recursos económicos, físicos, humanos, tecnológicos, etc. Puestos a disposición del gestor fiscal.

Conforme a lo programado en el PAD 2015, esta auditoría de desempeño hará énfasis en los convenios de asociación e interadministrativos, así como en los contratos de obra pública suscritos, terminados y/o liquidados en los años 2012 2013 y 2014, con el fin de establecer si con el proceso de contratación realizado se cumplió con el objeto y obligaciones pactadas y se lograron cubrir las necesidades que se pretendían atender, para lo cual se deberán efectuar pruebas de auditoría tendientes a:

- Revisar el cumplimiento del objeto contratado.
- Revisar las obligaciones pactadas en los contratos.
- Estudiar la idoneidad del contratista, conforme el objeto del contrato.
- Revisar los documentos que soportan de forma detallada, la ejecución del convenio, contrato.
- Revisar los gastos de administración pactados, para la ejecución de los contratos.

**CUADRO 1
INFORMACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA AUDITADA**

VIGENCIAS AUDITADAS	VALOR PPTO UNIVERSO \$	VALOR MUESTRA AUDITADA \$	VALOR DE CONTRATOS UNIVERSO \$	CANTIDAD CONTRATOS UNIVERSO	VALOR CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA \$	CANTIDAD CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA
2012	N.A.	N.A	\$33.962.994.326	224	1.852.000.000	4
2013	N.A	N.A	\$40.272.637.174	206	1.364.672.900	5
	N.A	N.A	\$74.235.631.500	\$430	\$3.216.672.900	9

FUENTE: Información FDL Suba



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 2
MUESTRA DE AUDITORÍA**

No. CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR
Convenio Interadministrativo N° 4A de 2012	Hospital de Suba	243.000.000
Convenio interadministrativo N° 5 de 2012	Hospital de Suba	100.000.000
Convenio Interadministrativo N° 6 de 2012	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	109.000.000
Convenio Interadministrativo N° 2117 de 2012	Instituto para la Recreación y el Deporte	1.400.000.000
Convenio Interadministrativo N° 163 de 2013	Universidad Nacional de Colombia	428.600.000
Convenio de Asociación N° 134 de 2013	Fundación Apasionate de Colombia	370.000.000
Convenio de Asociación N° 166 de 2013	Fundación para el Desarrollo del Conocimiento Avanzar	240.000.000
Convenio de Asociación N° 174 de 2013	Corporación Humanista	167.725.000
Convenio de Asociación N° 215 de 2013	La Fundación Candelaria Joven HM Producciones	158.347.900
TOTAL		\$3.216.672.900

FUENTE: Contratos FDL de Suba

En el plan de trabajo se contempló una muestra de 12 contratos por valor de \$15.787.419.000, la cual fue modificada quedando como muestra 9 contratos por valor de 3.216.672.900, como se evidencia en mesa de trabajo.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

3.1 CONVENIO DE ASOCIACION No. 174 DE 2013 SUSCRITO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL SUBA Y LA CORPORACIÓN HUMANISTA

OBJETO: *“Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y financieros que permitan la vinculación a procesos de formación en salud exigibilidad jurídica, derecho a la salud y actividades deportivas a personas mayores, bici taxistas y vendedores informales de la localidad de Suba”*

Valor del Convenio:	\$184.497.500
Aportes FDLS:	\$167.725.000
Aportes Asociación:	\$16.772.500
CDP No:	1004 del 8 de noviembre de 2013
CRP No.	1097 del 8 de noviembre de 2013
Plazo:	6 meses
Fecha Acta de Inicio:	8 de noviembre de 2013
Suspensión 1:	se suspende del 15 de diciembre de 2013 al 15 de enero de 2014
Prorroga N° 1:	1 mes del 8 de junio al 7 de julio de 2014.
Prorroga N° 2:	1 mes del 8 de julio al 7 de agosto de 2014.
Prorroga N° 3:	15 días del 8 al 22 de agosto de 2014.
Fecha de terminación con suspensión y prorrogas:	22 de agosto de 2014
Acta de liquidación:	Noviembre 14 de 2014

3.1.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$40.583.825 y presunta disciplinaria y penal.

Una vez revisada y analizada la información que reposa en las carpetas contentivas del Convenio de Asociación No. 174 de 2013, suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Suba y la Corporación Humanista, se observó la existencia de una serie de documentos como: informes de actividades y financieros, cuentas de cobro, documentos equivalentes a factura, facturas, actas de reunión, listados de asistencia, discos compactos, piezas publicitarias, informes de seguimiento y diagnóstico físico y psicosocial, documentos población participante, registros fotográficos, informe de actividades del apoyo a la supervisión, entre otros documentos.

De los informes financieros presentados por la Corporación Humanista, el grupo auditor seleccionó una muestra de proveedores con los cuales se están soportando los gastos, con el fin de verificar la legitimidad de los mismos, en razón a que el expediente carece de los soportes originales, observando anomalías en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

dichos documentos, por cuanto al constatar la autenticidad de las facturas, los propietarios de los establecimientos de comercio por manifestación expresa declaran que estos documentos no fueron expedidos por sus empresas y que son “falsas”, hechos debidamente plasmados en actas de visita fiscal realizada por la Contraloría de Bogotá D.C. los días 14, 19 y 21 de agosto de 2015; situación que refleja ausencia de soportes financieros que respalden la correcta inversión y/o legalización de los recursos en cumplimiento del objeto contractual.

A continuación se realiza un esquema de las facturas allegadas dentro de los soportes financieros que respaldaron el convenio que nos ocupa, las cuales como se mencionó son tachadas de “falsas” por parte de los representantes legales de los establecimientos de comercio:

CUADRO 3

SOPORTES CUESTIONADOS			
PROVEEDOR DEL BIEN O SERVICIO	N° FACTURA Y FECHA	CONCEPTO	VALOR \$
FOXNET IMAGEN Y PUBLICIDAD	20130315051 del 10-04-2013	Suministro de materiales publicitarios: Volantes informativos tamaño carta 4X4 tintas	2.035.800
LUCILA RODRIGUEZ VARGAS	562 sin fecha	Cartillas, CDS, camisetas, gorras	21.772.525
LUCILA RODRIGUEZ VARGAS	575 sin fecha	Postales	575.500
THUNDER LIGHT MUSIC	4985 del 10-04-2014	38 sonidos actividades física adultos mayores desarrollo convenio 174	6.840.000
THUNDER LIGHT MUSIC	5012 del 6-05-2014	34 sonidos actividades física adultos mayores desarrollo convenio 174	6.120.000
VALOR TOTAL SOPORTES FINANCIEROS CUESTIONADOS			37.343.825

Fuente: Carpetas contentivas Convenio 174 de 2013.

Es importante señalar que los documentos presentados como soportes financieros, son catalogados como documentos privados, los cuales se encuentran definidos por el artículo 251 del Código Civil, como aquellos que elaboran los particulares en ejercicio de sus actividades.

Respecto a la autenticidad de los documentos, dice el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, “es auténtico cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado”.

La autenticidad de los documentos públicos y privados es un aspecto de suprema importancia, puesto que el mérito probatorio de cualquier documento está en función de su autenticidad, es por ello que esta Contraloría procedió a poner en conocimiento de los proveedores los documentos que reposan en las carpetas contentivas del convenio, a lo cual dos representantes legales manifestaron que nunca han prestado sus servicios a la Corporación Humanista y el consecutivo de la facturación es diferente al presentado. Otro proveedor declara que durante la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

vigencia 2014, no prestó ningún servicio a la Corporación Humanista y los números de factura exhibidos en el momento de la visita fiscal, corresponden a servicios prestados a otras entidades. Las anteriores son algunas precisiones hechas por los diferentes representantes legales de los establecimientos de comercio al colocar en contexto las facturas que respaldan la legalización de los soportes.

Se establece entonces que los documentos allegados al expediente contractual posiblemente no son auténticos, por lo que no gozan de valor probatorio alguno por no presentar los aspectos contemplados en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil.

De otra parte, dentro de los soportes financieros se presenta el caso en que un mismo proveedor emite dos cuentas de cobro con inconsistencias tales como: el mismo número de cuenta, en letras un valor y en número otro por el mismo concepto (servicio de sonido en actividades del convenio 174 de 2013) del mismo periodo, lo cual crea incertidumbre sobre la legalidad de dichos documentos, como se detalla en cuadro siguiente:

CUADRO 4

FACTURAS CUESTIONADAS POR TENER EL MISMO NÚMERO DE CUENTA DE COBRO, INCONSISTENCIA EN EL VALOR	
DESCRIPCIÓN	VALOR
Proveedor Hugo López Cardona, Cuenta de Cobro N° 1243 de fecha 25 de junio de 2014, por concepto de servicio de sonido en actividades del convenio 174 de 2013, entre el 8 de mayo al 7 de junio de 2014.	En letras dos millones ochocientos ochenta mil pesos(\$360.000)*
Proveedor Hugo López Cardona, Cuenta de Cobro N° 1243 de fecha 25 de junio de 2014, por concepto de servicio de sonido en actividades del convenio 174 de 2013, entre el 8 de mayo al 7 de junio de 2014.	2.880.000
VALOR TOTAL FACTURAS CUESTIONADAS	3.240.000

* Para efectos de la cuantificación de la observación se toma el menor valor
Fuente: Facturas del contrato del FDL

Teniendo en cuenta las anteriores inconsistencias, el valor del hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal se puntualiza así:

**CUADRO 5
VALOR POSIBLE DETRIMENTO AL PATRIMONIO**

CONCEPTO	VALOR \$
VALOR TOTAL SOPORTES QUE PRESENTAN INCERTIDUMBRE SOBRE LA LEGALIDAD	37.343.825
FACTURAS CUESTIONADAS POR TENER EL MISMO NÚMERO DE CUENTA DE COBRO, INCONSISTENCIA EN EL VALOR	3.240.000
VALOR POSIBLE DETRIMENTO AL PATRIMONIO	40.583.825

Fuente: Carpetas contentivas Convenio y actas de visita fiscal.

Otras debilidades que se evidencian en el análisis del Convenio 174 de 2013 son:

- La ejecución del convenio se inicia sin haber cumplido con los requisitos de perfeccionamiento, por cuanto la expedición de las garantías (22-11-2013) y aprobación de las mismas (25-11-2013) se realizó en forma posterior al acta de inicio del 8 de noviembre de 2013, incumpliendo lo preceptuado en la minuta contractual Cláusula Décima Séptima-PERFECCIONAMIENTO Y REQUISITOS DE EJECUCIÓN que estipula *“Para el perfeccionamiento del presente convenio es necesario que haya acuerdo sobre objeto y la contraprestación el se entenderá surtido con la firma del mismo. Así mismo para la ejecución de este se requerirá de la aprobación de la garantía y ...”*

- Los Documentos Equivalentes a Factura que respaldan el pago de honorarios carecen de numeración, incumpliendo el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 3 del Decreto 522 de 2003. Igualmente, no se evidencian las respectivas cuentas de cobro.

La omisión por parte de la administración en la aplicación de los principios de contratación generó una gestión fiscal ineficiente, ineficaz y antieconómica en la destinación de los recursos públicos, así como un efecto negativo en la ejecución del contrato al no existir los controles necesarios por parte de la administración local y supervisión, que garanticen la correcta inversión de los mismos.

La anterior situación, contraviene los principios de gestión fiscal y función administrativa consagrados en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 2º de la Ley 87 de 1993, numeral 28 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, artículo 11 del Decreto 777 de 1992, artículo 3 del Decreto 522 de 2003 y Ley 610 de 2000.

ANÁLISIS RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración Local dio respuesta a las observaciones presentadas, mediante oficio Rad No. 20151120695131 del 8 de octubre de 2015, recibido en la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Contraloría de Bogotá el mismo día 08-10-2015, con radicado No. 1-2015-20873; del análisis al citado documento junto con sus anexos, se concluye:

En desarrollo del proceso auditor, se evaluaron los informes elaborados por apoyo a la supervisión, donde se evidencia que el contratista realizó algún tipo de actividades, sin embargo, se detectó que los documentos que reposan en las carpetas contractuales y que pretenden respaldar el cumplimiento del objeto contractual no fueron expedidas por los establecimientos de comercio, ya que los representantes legales de Foxnet Imagen y Publicidad, Lucila Rodríguez Vargas, Thunder Light Music, manifiestan a esta Contraloría, en acta de visita fiscal, que ellos no expidieron dichos documentos y en consecuencia el servicio nunca fue prestado por ellos, con lo cual queda en evidencia el incumplimiento del objeto contractual y por consiguiente los argumentos expuestos por la Administración Local no desvirtúan las razones que originaron el presente hallazgo, ya que en su respuesta al informe preliminar se hace un planteamiento referido a la Buena Fe el cual siempre ha sido tenido como principio por nosotros, pero eso sí, mal haría el ente de control al desconocer sus funciones, por lo que en desarrollo de las mismas, se convoca a los ya enunciados representantes encontrando inconsistencias entre lo soportado y la realidad.

Respecto a soportes financieros donde un mismo proveedor emite dos cuentas de cobro con inconsistencias tales como: el mismo número de cuenta, en letras un valor y en número otro por el mismo concepto (servicio de sonido en actividades del convenio 174 de 2013) del mismo periodo, en la respuesta el sujeto de control manifiesta: “...la cuenta de cobro no es un documento que cuente con validez o legalidad... para lo cual el apoyo a la supervisión toma en cuenta el documento equivalente a factura que si posee la legalidad del caso”.

Teniendo en cuenta la respuesta, es claro que para este Ente de Control la cuenta de cobro no es un documento que cuente con validez y legalidad, conforme a la normatividad tributaria. Además, se establece que dentro las carpetas contentivas del convenio de Asociación no reposan los documentos equivalentes a factura que menciona tomó en cuenta el apoyo a la supervisión, ni se allegaron en la respuesta, por consiguiente persiste la inconsistencia.

Referente a que los Documentos Equivalentes a Factura que respaldan el pago de honorarios carecen de numeración, se mantiene la observación por cuanto el número en la parte superior derecha no corresponde al número del Documento Equivalente a Factura tal como se menciona en la respuesta, sino que corresponde al folio, como lo pudo constatar este Ente de Control en la documentación que posee.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, se presenta un hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de cuarenta millones quinientos ochenta y tres mil ochocientos veinticinco pesos (\$40.583.825) m/cte. y presunta incidencia disciplinaria y penal.

3.2. CONVENIO DE ASOCIACION No. 215 DE 2013 CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL Y LA FUNDACION CANDELARIA JOVEN HM PRODUCCIONES

Objeto: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros en la implementación de acciones para identificar zonas de riesgo en la localidad que se encuentren habitadas, desarrollando una estrategia pedagógica que permita comprender a la población que factores técnicos, sociales y ambientales implican realizar un proceso de reasentamiento”.*

Valor Total Contrato: \$174.182.690

Aportes FDLS: \$158.347.900

Aportes Fundación: \$ 15.834.790

CDP No: 1050 del 27 de diciembre de 2013 por \$158.347.900

CRP No: 1219 del 31 de diciembre de 2013 por \$158.347.900.

Plazo: 6 meses

Fecha acta de inicio: 13 de enero de 2014

Fecha Terminación: 12 de julio de 2014

Prorroga No.1: 20 días de Julio 13-2014 a Agosto 01 de 2014

El convenio se estructura en diversas fases como identificación de las zonas de riesgo, recorridos locales, referencia del riesgo y cartografía social, contextualización sobre el riesgo, estrategia pedagógica, instructivo pedagógico, evento sobre el reasentamiento preventivo. Para ello, se utilizó un recurso humano de 8 profesionales, para lo cual se destinaron dineros públicos por \$138.324.888, distribuidos así:

- Coordinador del proyecto: asignación de \$3.500.000 mensual por 6 meses
- Profesional en ambiente: Dos profesionales cada uno con una asignación mensual de \$3.000.000 para un total de \$18.000.000 por cada profesional
- Profesional en derecho: un profesional con una asignación mensual de \$3.000.000 para un total de \$18.000.000
- Profesional en arquitectura: Dos profesionales cada una con una asignación mensual de \$3.000.000 para un total de \$18.000.000 por profesional
- Profesional en Ciencias Sociales: Un profesional, con una asignación de \$3.000.000 mensual por 6 meses.
- Apoyo logístico: Una persona con una asignación de 1.500.000 por 6 meses.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$50.810.388 y presunta disciplinaria y penal.

Dentro de los soportes financieros que reposan en las carpetas contentivas del convenio, figuran comprobantes de egreso, cuentas de cobro y pagos a seguridad social de las 8 personas contratadas, por lo cual, en cumplimiento de las labores de auditoría, la Contraloría adelantó visita administrativa fiscal con algunos de los profesionales que de acuerdo a la documentación que reposa en la carpeta contractual, prestaron sus servicios profesionales, evidenciándose las siguientes situaciones:

CUADRO 6

PROFESIONAL	VALOR S/N CONVENIO \$	PAGOS RECIBIDOS PROFESIONALES \$	VALOR POSIBLE DETRIMENTO (DIFERENCIA) \$	OBSERVACIONES ACTAS DE VISITA FISCAL
Sandra Patricia Aceros Tauta	18.000.000	6.000.000	12.000.000	En acta de visita Fiscal realizada por la Contraloría de Bogotá el 2 de septiembre de 2015, la profesional manifiesta que suscribió un contrato con la Fundación Candelaria Joven, por valor de \$7.000.000 de los cuales le fueron pagados solamente \$6.000.000. Igualmente, manifiesta que las cuentas de cobro expuestas, (que soportan el convenio) nunca las firmó, que nunca recibió la suma de \$18.000.000 por concepto de actividades desarrolladas con ocasión de dicho contrato.
Melba Zenaida Erazo Romero	18.000.000	6.900.000	11.100.000	En acta de visita Fiscal realizada por la Contraloría de Bogotá el 2 de septiembre de 2015, la profesional manifiesta que suscribió un contrato con la Fundación Candelaria Joven, por valor de \$7.000.000 de los cuales le fueron pagados solamente \$6.900.000. Frente a las cuentas expuestas manifiesta: que nunca elaboró ni firmó cuentas de cobro para la Fundación Candelaria Joven, la firma que en ellas aparece no corresponde a la de ella; los pagos los recibió en efectivo o cheque, que nunca recibió la suma de \$18.000.000 por concepto de actividades desarrolladas con ocasión de dicho contrato; que la firma de los comprobantes de egreso esta falsificada.
Gina Zoraya Castañeda Zambrano	18.000.000	7.000.000	11.000.000	En acta de visita Fiscal realizada por la Contraloría de Bogotá, el 8 de septiembre de 2015, la profesional manifiesta que suscribió un contrato con la Fundación Candelaria Joven, por valor de \$7.000.000 los cuales se cancelaron en su totalidad, pero no recibió los \$11.000.000 adicionales como se ve reflejada en las cuentas de cobro que se exponen. Sobre las cuentas expuestas (que soportan el convenio) declara que nunca las firmó, la firma no corresponde, la dirección no corresponde a la de mi domicilio, que la firma de los comprobantes de egreso esta falsificada.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PROFESIONAL	VALOR S/N CONVENIO \$	PAGOS RECIBIDOS PROFESIONALES \$	VALOR POSIBLE DETRIMENTO (DIFERENCIA) \$	OBSERVACIONES ACTAS DE VISITA FISCAL
MIGUEL ANGEL WALTEROS	18.000.000	2.000.00	16.000.000	En acta de visita Fiscal realizada por la Contraloría de Bogotá, el 7 de septiembre de 2015, el profesional manifiesta que no suscribió contrato con a la Fundación Candelaria Joven, que prestó sus servicios en los meses de febrero a abril de 2014 y que le fueron cancelados \$2.000.000 en total. En cuanto a las cuentas expuestas (que soportan el convenio) declara que nunca presentó dichas cuentas, no las diligenció, no las firmó, las firmas que allí aparecen no corresponden. En los comprobantes de egreso la firma esta falsificada. Igualmente manifiesta que los pagos de Seguridad Social fueron falsos.
TOTAL			\$50.100.000	

Fuente: Carpetas contentivas Convenio y actas de visita fiscal.

De otra parte, dentro de los soportes financieros que reposan y respaldaron el convenio que nos ocupa, se incorporó fotocopia de la Factura de Venta N° 6634 de fecha 12-05-2014 emitida por DIGITALCENTER, por valor de \$710.388, por concepto de volantes, afiches y chalecos; con el fin verificar su autenticidad se procedió por parte de la Contraloría de Bogotá, a circularizar al representante legal mediante correo electrónico de fecha 24/09/2015, preguntando: “... 2. *Su establecimiento de comercio expidió la citada factura? (adjunta al presente correo).* En respuesta al correo el representante legal manifiesta: “No, esa factura No corresponde al consecutivo de ese año”.

Adicionalmente, con el fin de constatar la veracidad de la facturación anexa al expediente contractual, se solicitó copia de la última factura expedida por el establecimiento de comercio, evidenciándose que en septiembre 14 de 2015 DIGITALCENTER expidió la factura N° 5214, es decir, una numeración inferior a la presentada por el contratista, situación que refleja anomalías en los documentos presentados por el ejecutor del convenio y en consecuencia ausencia de soportes financieros que respalden la correcta inversión y/o legalización de los recursos en cumplimiento del objeto contractual.

Teniendo en cuenta las anteriores inconsistencias, el valor del hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal, se puntualiza así:

**CUADRO 7
VALOR POSIBLE DETRIMENTO AL PATRIMONIO**

CONCEPTO	VALOR \$
Diferencia entre el valor establecido en el convenio y lo realmente pagado por el ejecutor a los profesionales	50.100.000
Valor total soporte que presenta incertidumbre sobre la legalidad	710.388
VALOR POSIBLE DETRIMENTO AL PATRIMONIO	50.810.388

Fuente: Carpetas contentivas Convenio y actas de visita fiscal.

Se calcula un posible detrimento patrimonial por la suma de CINCUENTA MILLONES OCHOCIENTOS DIEZ MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$50.810.388) M/CTE.

La omisión por parte de la administración en la aplicación de los principios de contratación pública afectó los principios de eficiencia, eficacia y economía en la destinación de los recursos públicos, y generó un efecto negativo en la ejecución del contrato al no existir los controles necesarios por parte de la administración local y supervisión, que garanticen la correcta inversión de los mismos.

La anterior situación, contraviene los principios de gestión fiscal y función administrativa consagrados en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 2º de la Ley 87 de 1993, numeral 28 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, artículo 11 del Decreto 777 de 1992, artículo 3 del Decreto 522 de 2003 y Ley 610 de 2000.

ANÁLISIS RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración Local dio respuesta a las observaciones presentadas, mediante oficio Rad No. 20151120695131 del 8 de octubre de 2015, recibido en la Contraloría de Bogotá el mismo día 08-10-2015, con radicado No. 1-2015-20873. Una vez leído y analizado el citado documento junto con sus anexos, el equipo auditor precisa lo siguiente:

- En desarrollo de nuestras funciones constitucionales, legales y las establecidas en el Plan de Auditoría 2015, se realizaron diferentes pruebas de auditoría, sin que ello signifique que éste ente de Control desconozca el principio de la buena fe.
- Como resultado de las labores auditoras, en las cuales los beneficiarios de los pagos manifiestan expresamente la falsedad en los documentos que soportaron la ejecución del convenio, el principio de La Buena Fe se ve

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

quebrantado, tal como se detalla en el informe de auditoría, y como consecuencia se origina el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal.

- De otra parte, esta Contraloría auditó juiciosamente los informes de la supervisión, pero como bien lo manifiesta la misma Administración, a la fecha el contratista no ha realizado los ajustes, aclaraciones y/o correcciones de los soportes observados. Situación que no permite a este ente de control verificar la correcta inversión de los recursos entregados por el FDLS a la Fundación Candelaria Joven.

Finalmente, los argumentos de la Administración Local no desvirtúan lo expuesto por el ente sino que simplemente se hace referencia a un conjunto de situaciones relacionadas con la buena fe, la cual jamás se ha desconocido por parte del equipo auditor, sino que precisamente al evidenciar el posible quebrantamiento del mismo y atendiendo a las diligencias realizadas a través de las cuales se expresó por los ciudadanos: Sandra Patricia Aceros Tauta, Melba Zenaida Erazo Romero, Gina Zoraya Castañeda Zambrano, Miguel Ángel Walteros y Carlos Andrés Pineda, que dichos documentos son falsos, se configura el presente hallazgo.

Por lo expuesto anteriormente, se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria y penal.

3.3 CONVENIO DE ASOCIACION No. 166 DE 2013 CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL Y LA FUNDACION PARA EL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO AVANZAR

OBJETO: Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y financieros a través de estrategias que permitan informar, orientar y acompañar a las ciudadanías en condiciones de mayor vulnerabilidad, en los procesos de regularización de barrios y al acceso a una solución de vivienda urbana y rural digna desde el enfoque de derechos, diferencial y de género.

1. Gestión para el acceso a la vivienda y mejoramiento de barrios.
2. Gestión para la legalización y titulación.

METAS PLAN DE DESARROLLO

- Asesorar y acompañar a 200 personas en el acceso de solución de vivienda barrial y rural.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Beneficiar a 1.000 personas con acciones de promoción en los procesos de regularización de barrios.

Programa de ruralidad: Meta: Asesorar y acompañar 100 personas (25 unidades familiares) para el acceso a soluciones de vivienda rural.

Suscrito:	7 de noviembre de 2013
Valor inicial del convenio:	\$264.000.000
Aportes FDLS	\$240.000.000
Aportes Fundación:	\$24.000.000
Valor adición:	\$99.999.980
Aportes Fundación:	\$9.999.980
Fecha de Inicio:	Firmada el 7 de noviembre de 2013
Fecha de Terminación:	6 de julio de 2014
Suspensión:	8 días
Prórroga 1:	Cuatro meses
Acta de liquidación:	No liquidado

3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Una vez auditadas las carpetas contentivas del Convenio de Asociación No. 166 de 2013, se observan anomalías en los soportes de la ejecución financiera del convenio, en razón a que la Fundación allega para justificar los gastos en su mayoría documentos equivalentes y cuentas de cobro sin el lleno de requisitos legales.

El documento equivalente a la factura, es aquel documento soporte que reemplaza a la factura en las operaciones económicas realizadas por quienes no están obligados a facturar y en ningún momento puede reemplazar la factura si existe la obligación legal de expedirla.

Al realizar la revisión de las cuentas de cobro y documentos equivalentes que conforman la carpeta contractual, se pudo establecer que estas no contienen la totalidad de los requisitos propios del documento equivalente, por lo que no serían válidas como soporte fiscal, en razón a que carecen de numeración consecutiva, descripción clara del servicio prestado, aplicación de las retenciones conforme a la ley, entre otros.

Ahora bien, en los documentos equivalentes se discriminan los servicios prestados entre Honorarios y Gastos de Representación, asignando un mayor valor a los gastos de representación, sin tener en cuenta que los gastos representación se asignan a la persona que de alguna forma representan a la empresa, o que actúan

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en nombre de ella; en otras palabras, los gastos de representación solo aplicarían para directivos de la empresa, no para sus empleos operativos o administrativos.

De otra parte, al confrontar los documentos equivalentes con el respectivo comprobante de egreso, se observan incongruencias entre uno y otro, por cuanto los valores por Reteica son diferentes. Situación evidenciada en casi todos los soportes.

No sobra agregar que en el evento que se expida documento equivalente se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo tercero del Decreto 522 de 2003 que a la letra dice:

“Artículo 3º. Documento equivalente a la factura en adquisiciones efectuadas por responsables del régimen común a personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado. El adquirente, responsable del régimen común que adquiera bienes o servicios de personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado, expedirá a su proveedor un documento equivalente a la factura con el lleno de los siguientes requisitos:

- a) Apellidos, nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios;
- b) Apellidos, nombre y NIT de la persona natural beneficiaria del pago o abono;
- c) Número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva;
- d) Fecha de la operación;
- e) Concepto;
- f) Valor de la operación;
- g) Discriminación del impuesto asumido por el adquirente en la operación;

...

Finalmente, en desarrollo del presente proceso auditor se evidenció que en el certificado de Cámara de Comercio de la Fundación Avanzar, obrante a folios 174 y 175, aparece en recuadro la siguiente anotación: “Advertencia: Esta entidad no ha cumplido con la obligación legal de renovar su inscripción. Por tal razón, los datos corresponden a la última información suministrada en el formulario de inscripción” En la carpeta 5 folios 913 y 914 reposa otro certificado de Cámara de Comercio con la misma advertencia.

La omisión por parte de la administración, en la aplicación de los principios de contratación generó ineficiencia e ineficacia en la destinación de los recursos públicos, así como un efecto negativo en la ejecución del contrato al no existir los controles necesarios por parte de la administración local, supervisión e interventoría, que garanticen la correcta inversión.

Los anteriores hechos contravienen los principios de gestión fiscal y función administrativa consagrados en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política de Colombia, literales a, b, c, e, f, g y h del artículo 2º de la Ley 87 de 1993,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

numerales 1º, 2º y 4º del artículo 34 y numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

ANÁLISIS RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración Local dio respuesta a las observaciones presentadas, mediante oficio Rad No. 20151120695131 del 8 de octubre de 2015, recibido en la Contraloría de Bogotá el mismo día 08-10-2015, con radicado No. 1-2015-20873. Una vez leído y analizado el citado documento junto con sus anexos, el equipo auditor precisa lo siguiente:

Manifiesta la Administración que: *“El equipo auditor debe tener claridad de que la cuenta de cobro no es un documento que cuente con validez o legalidad de acuerdo con el inciso 2 y 3 del artículo 771 del estatuto tributario nacional...”* al respecto es oportuno anotar que dentro de los soportes de ejecución del convenio se presentaron cuentas de cobro junto con documentos equivalentes, y tal como se plasmó en el informe preliminar son éstos (documentos equivalentes a factura) los que fueron observados por carecer de los requisitos establecidos en las normas tributarias tales como: numeración consecutiva, descripción clara del bien o servicio prestado, aplicación de las retenciones de Ley, fecha de prestación del servicio.

Por lo que el llamado de atención corresponde hacerlo al Ente de Control dejando claro que quien incurre en una impresión es el sujeto de control al desconocer lo expuesto a través del informe preliminar respecto del caso en comento, por lo anteriormente precisado.

Por lo expuesto anteriormente, se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

ANEXO CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACION
1. ADMINISTRATIVOS	3	N/A	3.1.1 3.2.1 3.3.1
2. DISCIPLINARIOS	3	N/A	3.1.1 3.2.1 3.3.1
3. PENALES	2	N/A	3.1.1 3.2.1
4. FISCALES	2	\$40.583.825 <u>\$50.810.388</u> TOTAL \$91.394.213	3.1.1 3.2.1

N.A: No aplica