



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE  
INTEGRAL –MODALIDAD REGULAR**

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL  
DISTRITAL - DAACD**

**VIGENCIA AUDITADA 2001**

**DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR GOBIERNO**

**Junio de 2002**

1862



**AUDITORÍA INTEGRAL AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN  
COMUNAL DISTRITAL –DAACD.**

<b>Contralor de Bogotá</b>	<b>Juan Antonio Nieto Escalante</b>
<b>Contralor Auxiliar</b>	<b>Luis Fernando Cubillos Neira</b>
<b>Directora Sectorial</b>	<b>Mónica Elsy Certain Palma</b>
<b>Sub-Director de Fiscalización</b>	<b>Guillermo Ernesto Tuta Alarcón</b>
<b>Sub-Director de Análisis Sectorial</b>	<b>Alexander Morales Aguirre</b>
<b>Asesora Jurídica</b>	<b>Luz Stella Santaella Cajigas</b>
<b>Equipo Auditor</b>	<b>Ligia Stella Cruz Huertas Carmen Alicia Ortiz Arévalo Blanca Alcira Rubio de Amaris Héctor Alejandro Peláez Fernández William Alberto Aquite Lizcano Sara Elcy Pineda Puentes</b>

1861



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

## 1. ANÁLISIS SECTORIAL



El nivel de desarrollo de las conductas encaminadas a fortalecer la convivencia y la solidaridad, se encuentra directamente relacionado con la problemática de inseguridad en la ciudad. Las últimas administraciones han trazado diversas políticas en materia de reconstrucción y fortalecimiento del tejido social.

Bogotá es la ciudad a la cual emigra el mayor número de desplazados por la violencia y por la crisis Nacional del sector agropecuario, provenientes de diferentes regiones del país, cifra que en el 2000 ascendió a 3.074 familias<sup>1</sup>, lo que genera efectos inmediatos tales como: aumento en la demanda de servicios públicos, educación, salud, vivienda y empleo; aspectos sobre los cuales la administración distrital no ha podido responder en igual proporción, produciéndose por lo tanto, un déficit que ha desbordado la capacidad de la ciudad.

La organización de la sociedad civil de base en las distintas localidades de Bogotá, padece una serie de problemas comunes en cuanto a la coordinación, medios y calidad de información, falta de recursos económicos, intermediación política entre otras que impiden la adopción de procedimientos técnicos y equitativos para la consecución de recursos, que en suma conducen a la creación de un escenario crítico para afianzar la filosofía de "participación cualificada" que se tiene consignada en el Plan de Desarrollo 2001-2004:

*"Aportar a la construcción de una visión de ciudad compartida es una de las prioridades de esta administración. Sólo desde un deseo colectivo, en el que logremos generar compromiso de todas las personas y una actitud solidaria, es posible alcanzar la ciudad que todos y todas queremos"*<sup>2</sup>

El Departamento Administrativo de Acción Comunal tiene a su cargo 14 proyectos del Plan de Desarrollo "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado", encaminados a fortalecer los procesos de organización comunitaria en especial las 1.640 Juntas de Acción Comunal en la ciudad<sup>3</sup> y la participación de las comunidades del Distrito Capital, apoyando la gestión de sus propias iniciativas y propiciando sentido de pertenencia barrial a partir de la recuperación del espacio público de la ciudad.

Así mismo, se hace necesario destacar que su labor tiene implicaciones en la labor misma del Departamento Administrativo de Planeación, en los aspectos

<sup>1</sup> Red de Solidaridad Sistema de Registro 2000

<sup>2</sup> Texto extractado del marco general "Visión de Ciudad". Plan de Desarrollo 2001-2004 Bogotá para vivir todos del mismo lado.

<sup>3</sup> Dato tomado del balance social vigencia 2001 DAACD.

1701



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

referentes al Plan de Ordenamiento Territorial ya que se interviene en materia de equipamiento urbano en distintas zonas de la ciudad, del Instituto de Recreación y Deporte a través de la intervención a escenarios de recreación activa y pasiva, la Secretaría de Gobierno en los aspectos relacionados con la difusión de información referente a la participación ciudadana y en especial el trabajo en localidades.

Desde la perspectiva del trabajo comunitario, se identifican elementos del tejido social, tales como la participación de los jóvenes en la vida social y económica de la ciudad. En este sentido, se observa que a la entidad se le ha entregado la responsabilidad de asumir a nombre de la administración el tratamiento de la "situación socialmente problemática" del desempleo juvenil. Bajo una perspectiva de tratamiento de la población como grupo vulnerable, se aprecia desarticulación con respecto a las acciones que se adelantan por parte de otras entidades del Distrito y que podrían entrar a unificar esfuerzos y estrategias de trabajo frente a dicho flagelo; ejemplarizando lo anterior, se podría obtener un mayor impacto si este mismo proyecto se estuviese trabajando al tiempo con la Secretaría de Educación, la empresas de servicios públicos domiciliarios de la ciudad, las empresas industriales y comerciales y otras instancias de carácter privado. Propuestas hechas en el marco de la discusión a la reforma tributaria, como la reducción de impuestos para empresas que generen empleo y que en su momento se hicieron en el Concejo de la ciudad, podrían ser parte de la articulación necesaria para atacar en bloque esta situación y llevarla a niveles más manejables de los que hasta ahora se encuentra.

La entidad ha propuesto como uno de sus principales objetivos "Impulsar la formación de agentes sociales para interlocutar con el Estado desde una visión de desarrollo continuo que trasciende a los períodos de las administraciones". Lo anterior, con miras a contribuir a la superación de lo que la entidad denomina como una baja incidencia de las comunidades en las decisiones locales.

Los programas y sus respectivos proyectos con el estado de ejecución presupuestal para el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá Que Queremos" 1998-2001 se observan en el cuadro 1, así:

1856



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

CUADRO 1  
PROGRAMAS Y PROYECTOS DAACD  
POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS VIGENCIA 2001

PROGRAMA	PROYECTOS	Ejecución a diciembre de 2001 (millones de pesos)
Ampliación y mantenimiento de espacio público.	> Obras con saldo pedagógico.	191'633.486
Promoción de la gestión comunitaria e institucional	> Gestión de proyectos comunitarios	213'608.032
Fomento del buen uso del tiempo libre y el espacio público	> Tejedores de sociedad.	10'540.000
Fortalecimiento de la descentralización.	> Territorialidad y planeación participativa.	145'907.845
Modernización y fortalecimiento de la gestión pública	> Sistemas de información DAAC	45'810.970
Participación ciudadana	> Divulgación para la participación ciudadana.	51'598.636
	<b>Total Ejecución</b>	<b>659'098.969</b>

Fuente PREDIS.

Con una apropiación inicial para inversión en el marco de la ejecución del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá Que Queremos" de **\$12.250 millones** y con un recorte de **\$11.440 millones**, se tuvo de manera efectiva por parte de la administración del Departamento con **\$809 millones** para inversión directa en seis (6) proyectos. De este presupuesto definitivo, tal y como se muestra en el cuadro 1, la ejecución real en materia presupuestal fue de tan solo un **81.46%**, ubicándose en **\$659 millones** para el período enero - diciembre de 2001.

La reformulación de las políticas públicas relacionadas con los objetivos y operatividad de la entidad, evidenciadas en el cambio conceptual de las prioridades (Desmarginalización, Seguridad y Convivencia, Eficiencia Institucional) a los cuales se encontraban adscritos los proyectos de inversión del Departamento en el anterior Plan de Desarrollo, muestran el nuevo rol de la institución frente a los objetivos (Cultura Ciudadana, Productividad, Justicia Social) del actual Plan. Este cambio, retoma por lo menos en la formulación de las políticas públicas del Plan, un mandato de corte social que requiere ajustes organizacionales y culturales al interior de la entidad, los cuales no se han logrado, más aún si se tiene en cuenta que con motivo de la reestructuración que sufrió la entidad en el año 2001 con motivo de la aplicación de la ley 617 de 2000, su capacidad operativa se vio afectada. Lo anterior, contrasta con el incremento



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

1706

en un 100% de los proyectos a ser ejecutados por la entidad con motivo de la aplicación del presente Plan de Desarrollo.

Los programas y sus respectivos proyectos con el estado de ejecución presupuestal para el Plan de Desarrollo "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado" 2001-2004 se observan en el cuadro 2, así:

CUADRO 2  
PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO"  
PROGRAMAS Y PROYECTOS DAACD VIGENCIA 2001

PROGRAMA	PROYECTOS	Ejecución a diciembre de 2001 (millones de pesos)
Obras con saldo pedagógico	➤ Obras con saldo pedagógico.	182'855.893
	➤ Ecobarrios.	130'693.139
	➤ Mejoramiento integral de los barrios del Sur con Bogotá.	495.000
Organizarse para influir y para aprender	➤ Territorialidad y planeación participativa	47'066.823
	➤ Divulgación para la participación ciudadana,	15'850.994
	➤ Incubadora de organizaciones sociales,	7'052.650
	➤ Procesos democráticos transparentes.	13'193.854
Bogotanos y bogotanas altamente competentes	➤ Proyectos jóvenes tejedores de sociedad,	1'666.667
	➤ Formación técnica tecnológica y de oficios comunitarios.	25'095.039
Ubiquémonos para la solidaridad	➤ Sistema de información de la acción comunal	29'050.106
Bogotá ciudad fraterna	➤ Acción voluntaria	37'577.598
Cartas de navegación para la política social	➤ Política y modelos de intervención para la juventud,	45'333.333
	➤ Promoción y participación de género.	2'666.666
Familias educadoras	➤ Familias educadoras	30'953.294
	<b>Total Ejecución</b>	<b>569'551.056</b>

Fuente PREDIS

Con una apropiación inicial para inversión en el marco de la ejecución del Plan de Desarrollo "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado" de \$0 y con una adición de \$3.770 millones, se contó de manera efectiva por parte de la administración del Departamento con \$3.364 millones para inversión directa en catorce (14) proyectos. De este presupuesto definitivo, tal y como se muestra en el cuadro No. 2, la ejecución real en materia presupuestal fue de tan solo de \$569 millones para el período enero – diciembre 2001.

1854

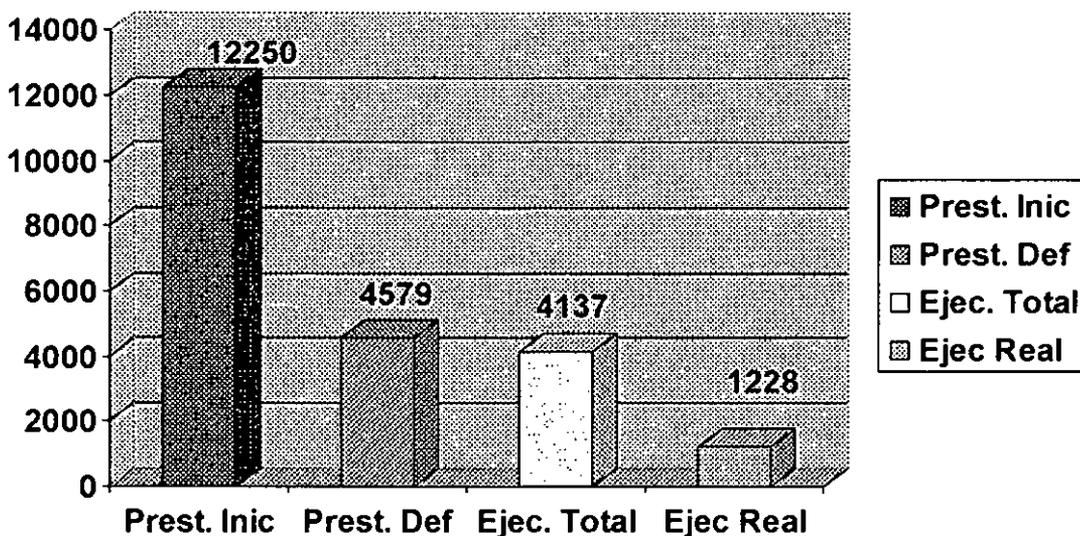
107



# CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

En total efectuando la suma de los presupuestos de los dos planes de desarrollo durante la vigencia se puede apreciar el comportamiento de la entidad en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 1  
COMPORTAMIENTO PRESUPUESTO AÑO 2001**



CIFRAS EN MILLONES DE PESOS

Tal y como se aprecia en el cuadro 2 el porcentaje promedio de ejecución de los proyectos a diciembre fue de tan solo el 16.9%, colocando de manifiesto la deprimente gestión del departamento en la ejecución de los objetivos de "Justicia Social y Familia y Niñez". Lo anterior, es más preocupante cuando se observa el gráfico 1, en el que se muestra que de los \$12.250 millones destinados para inversión fueron suspendidos \$ 7.670 millones, quedando un gran total de \$4.579 millones de los cuales \$4.137 millones se ejecutaron presupuestalmente durante la vigencia 2001 a través de los proyectos consignados en el Plan de Desarrollo 2001-2004. En términos de ejecución efectiva presupuestal, la ciudad para el período enero – diciembre del año 2001, a través del Departamento Administrativo de Acción Comunal recibió \$1.228 millones.

El escenario presupuestal da muestra de las grandes limitantes de carácter exógeno a la entidad que impiden que el impacto de su accionar administrativo se

1853



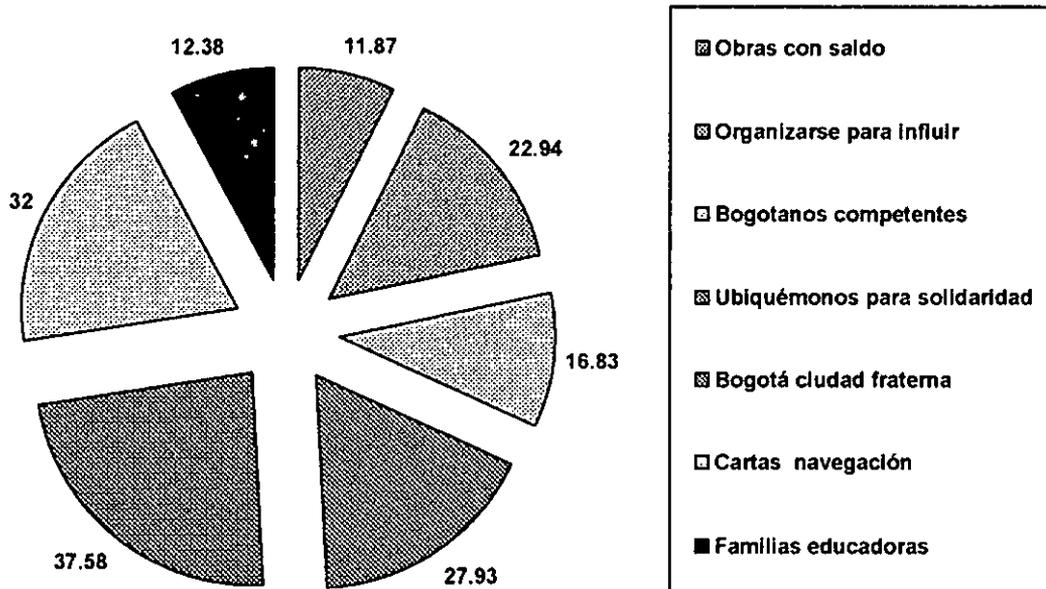
# CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

crystalice en productos sociales que entren a mitigar los problemas estructurales que se tienen en el campo de la organización social en la ciudad.

De otra parte vale decir, que el Plan de Desarrollo 2001-2004, reclama una metodología operacional de transversalidad, según la cual todas las entidades comparten objetivos y contribuyen a la solución integral de las "situaciones socialmente problemáticas" identificadas. Sin embargo, los esfuerzos de las entidades en este caso del Departamento Administrativo de Acción Comunal en especial con el tema de participación ciudadana y organización civil, registran atrasos en la vigencia por falta de recursos y de un adecuado proceso de planeación que difícilmente podrían llevar a los resultados esperados del conjunto de la acción administrativa para con la ciudad.

GRÁFICO 2

AVANCE PORCENTUAL PROGRAMAS



Cálculos SAS Gobierno

1709



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

Con una problemática de 1.528 barrios ilegales en la ciudad y con una población aproximada según datos de la misma administración que se acerca al millón cuatrocientos mil habitantes (1'400.000), la participación en la política pública por parte del Departamento se encuentra enmarcada en su programa de obras con saldo pedagógico. Tal y como se observa en el gráfico No. 2, se considera como ineficiente la gestión de la entidad y de un muy bajo impacto su accionar frente a la problemática en mención, cuando se observan porcentajes de ejecución, para algunos programas que no superaron el 23%, en términos de autorizaciones de giro. Así mismo antes del mes de diciembre no superaron el 25%, para el proyecto de Ecobarrios, el 39% para Obras con Saldo Pedagógico y el 1% para el otro componente, cual es el proyecto de Mejoramiento Integral de los Barrios del Sur de Bogotá.

El diagnóstico de la problemática sobre participación ciudadana efectuado en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo y del cual se ha concebido como uno de sus principales instrumentos la ejecución del programa "Organizarse para Influir y para Aprender" dentro del Objetivo de Cultura Ciudadana, no obtuvo coherencia con la ejecución de los proyectos por parte del Departamento, toda vez que, solamente el proyecto de "Incubadora de Organizaciones Sociales" contó con una asignación presupuestal y con una ejecución que vislumbra el compromiso de la entidad con la política pública consignada en el Plan de Desarrollo.

Sobre lo anterior, lejos se encuentra la administración de "mejorar las condiciones físicas, económicas, sociales y ecológicas, y el equipamiento urbano de parte de estos barrios", tal y como quedó consignado en el Plan de Desarrollo.

Con un diagnóstico de cerca de 80.000 niños, niñas y jóvenes que se encuentran excluidos del sistema educativo, en especial por la falta de recursos para acceder al mismo e imposibilidad de obtención de recursos para su manutención permanente al interior de la familia, es preocupante que el programa de Familias Educadoras se encuentre asignado a esta entidad, ya que no se guarda una relación directa con el que-hacer institucional de la misma.

Sobre este tema, vale decir, que no se observa una visión sectorial en el ámbito organizacional por parte de la administración, lo cual puede conducir a un incumplimiento estructural de la política pública, al desconocer la procedencia de la "situación socialmente problemática", los sistemas de información de la población beneficiada (que reposan en la Secretaría de Educación), y la instrumentación misma de los procedimientos para que los recursos del proyecto lleguen a la población para la cual se destinaron.

1851

1710



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

El avance de los programas durante el año 2001 fue en términos reales muy bajo, tal y como se muestra en el gráfico 2. De allí se puede inferir la priorización hecha por la Administración Distrital frente a cada una de las políticas públicas ejecutadas por la entidad en beneficio de la ciudad. Tal y como se evidenció por el equipo de auditoría en la evaluación a la cuenta anual para el año 2001 de gestión fiscal de la entidad, las limitantes del Departamento Administrativo de Acción Comunal se producen por el no dimensionamiento de la herramienta de la Planeación a nivel institucional que han conducido a choques entre las comunidades y la entidad, tal y como lo ha señalado la Contraloría en especial con respecto al proyecto de Obras con Saldo Pedagógico en donde se han identificado posibles detrimentos por \$50 millones de pesos, además del impacto negativo reflejado en una gran cantidad de quejas y derechos de petición que manifiestan su inconformismo frente a la legitimidad y eficacia del proyecto.

Sumado a lo anterior, se debe señalar la baja coordinación con las demás entidades del Distrito y la poca efectividad y oportunidad de los recursos financieros.

1850



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## 2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

1711



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

Los últimos cambios radicales que ha tenido el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital -DAACD, parten con el Decreto No. 720 de 1995, cuando se le modificó el sentido misional que era el de la construcción de obras públicas, por el de promover la participación ciudadana y la organización comunitaria, con la realización de obras de infraestructura, pero como herramienta pedagógica con la misma comunidad, sin dejar de lado su función de control y vigilancia de los organismos comunales, de conformidad con lo establecido en la Ley 52 de 1990.

Posteriormente, en 1999 se realiza una reestructuración de cargos y se crean las oficinas de Planeación, de Control Interno, de Comunicaciones y el cargo de oficina Asesora de la UEL, suprimiendo dos asesores de la Dirección y dos jefaturas de división: Administrativa y de Personal.

Finalmente, mediante Decreto No. 329 de abril 26 de 2001, se modifica la planta de personal existente, suprimiéndose 68 cargos, de un total de 127. Se crearon 9 y finalmente, se estableció una Planta de Personal con un total de 68 cargos. Al finalizar la vigencia 2001, la planta registraba 68 cargos, 17 servidores públicos en calidad de aforados y dos vacantes.

Cabe señalar que en la vigencia de 2001, el DAACD suscribió 121 contratos de prestación de servicios por valor de \$2.351.8 millones y 19 de contratos de consultoría por \$323.9 millones.

Estas reestructuraciones han generado gran impacto en la comunidad, toda vez que cada día los organismos comunales exigen más apoyo del Departamento. Sin embargo, la entidad no siempre puede brindar el asesoramiento requerido, al igual que el control y la vigilancia, los que se ven seriamente limitados, traduciéndose en las constantes quejas de la comunidad referente a la falta de apoyo y supervisión.

Otro aspecto importante, que limita las actuaciones del Departamento, es la reducción de presupuesto que tuvo en la reciente reestructuración, como a continuación se muestra:

1848



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**CUADRO 3**  
**PRESUPUESTO DEFINITIVO, COMPARATIVO CON VIGENCIA ANTERIOR**

(En millones de pesos)

Rubros	Presupuesto Definitivo año 2000	Presupuesto Definitivo año 2001	Variación Absoluta	% de variación
Gastos de Funcionamiento	5.460	5.079	381	(6.97)
Inversión	15.002	5.233	9.769	(65.1)
<b>Total Gastos</b>	<b>20.462</b>	<b>10.312</b>	<b>10.150</b>	<b>(49.6)</b>

Fuente: cuadros de ejecución presupuestal, DAACD.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el recorte presupuestal que sufrió el DAACD, es altamente representativo, toda vez que se puede considerar que la disminución fue del 50%, siendo afectados, no solamente los gastos de funcionamiento sino, de manera significativa con el 65.1% el rubro de la inversión, que en últimas son los recursos que llegan a la comunidad a través de los proyectos que desarrolla el Departamento.

En agosto 22 de 2001, mediante la Resolución Interna No. 310, el Departamento actualizó y reglamentó el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno y con la Resolución Interna No. 386 el Departamento organizó el ejercicio del Control Interno en la entidad. Esta normatividad, surgió como consecuencia de la reciente reestructuración, que implicaba su implementación, adaptada a la nueva estructura.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

**3. DICTÁMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL**

1713



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Doctora

**CLEMENCIA ESCALLON GARTNER**

Directora Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital

La ciudad.

Con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, la Contraloría de Bogotá, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular al Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital – DAACD, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2001 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social y Estado de Cambios en el Patrimonio por el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2001; la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación al Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración, el contenido de la información suministrada a la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría consiste en evaluar esa información y producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

La auditoría se orientó a la evaluación del Plan de Desarrollo, Contratación de 2001, Ejecución y Cierre Presupuestal, Estados Contables, Balance Social, y al proyecto Obras con Saldo Pedagógico de 1999 y 2000. Igualmente, se evaluó el Sistema de Control Interno, en cada una de las áreas indicadas y el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad en su carta de respuesta al informe preliminar de ese sistema, practicado por la Contraloría a finales de la vigencia.

El presente informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que, una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría; fueron comunicados a la administración con el fin de ser corregidos, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y, por consiguiente, a la eficiente y

1845



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

efectiva prestación de bienes y servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Cabe señalar que la Contraloría auditó en su debida oportunidad la cuenta correspondiente a la gestión de la vigencia fiscal del año 2.000 y los resultados fueron comunicados el 15 de abril de 2.001.

**Concepto Sobre Gestión y los Resultados**

Frente a la evaluación del Plan de Desarrollo se determinó que aunque la entidad, finalmente ejecutó, durante la vigencia del 2001, en el rubro inversión el 70.37% de la asignación presupuestal, con referencia al cumplimiento de los objetivos, metas, indicadores de cobertura, tiempo y de costos, entre otros, este ente de control, no encontró contra qué confrontar la información, debido a que el Departamento no adoptó mediante acto administrativo el Plan de Acción ni el Plan Operativo.

Tampoco se encontró que el Departamento cuente con un mecanismo institucionalizado para obtener la información cíclica y necesaria para llevar a cabo el control y seguimiento (a través de indicadores de gestión), respecto al cumplimiento de objetivos, metas, tiempo, costos, nivel de cobertura e impacto social, entre otros.

La ejecución presupuestal, que se muestra alta, **no es concordante con los logros físicos de los proyectos**, dado que en los últimos tres meses del año, el nivel de ejecución superó el 60% de los recursos, pasando del 27,44% ejecutado hasta septiembre 30 de 2001, al 90,34% obtenido al final de la vigencia fiscal, por lo que el resultado de estas inversiones considerando su impacto social, tan solo se obtendrá en la vigencia fiscal de 2002. Es decir, que los resultados en términos de **eficacia** frente a la gestión del Departamento para el año 2001, no se consideran aceptables.

1715



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Frente al direccionamiento de la contratación para el cumplimiento de las metas de los proyectos, no resulta posible calificar con precisión sus resultados, dado que, de una parte la entidad no contó con un Plan de Acción anual debidamente institucionalizado y de otra parte, como se anotó anteriormente, los resultados de la ejecución física de los recursos se verán reflejados solamente en la próxima vigencia, especialmente en el proyecto ECOBARRIOS, cuyos compromisos fueron adquiridos en el mes de diciembre.

Como gestión de la Administración en la vigencia de 2001, se observa el hecho que existan contratos que a la fecha no se hayan liquidado a pesar de estar terminados, como los contratos No. 639 de septiembre 20 de 1999, No. 937 de diciembre 02 de 1999. Otros no se han liquidado de manera unilateral, como lo indica el artículo 61 de la Ley 80 de 1993, pese a que no fueron viables urbanísticamente por la negación de las licencias de ocupación e intervención del espacio público, de construcción, o de haberse negado su viabilidad por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, y por la no suscripción entre otros, de los documentos necesarios para su legalización como los contratos Nos. 675/00 y 711/00. Se considera que estas circunstancias le restan oportunidad a otras organizaciones comunitarias interesadas en la financiación de obras, al estar unos recursos comprometidos sin ningún provecho comunitario. Igualmente, se refleja falta de eficacia en el ejercicio de la función administrativa para el manejo de los recursos, además que se genera incertidumbre respecto del verdadero estado de dicha contratación.

Estos hechos confirman también la falta de implementación de mecanismos y procedimientos que señalen de manera clara y específica las obligaciones y deberes de los interventores, como se explica en el capítulo 4 del presente Informe.

Otro hecho que evidencia falta de control, por parte de la firma interventora y del mismo Departamento, es en aquellos casos, en donde se giraron los anticipos a pesar de que las obras a realizar no tuvieran las respectivas licencias de construcción, la viabilidad de las obras y estudios técnicos necesarios.

A los dos siguientes contratos, les fue negada definitivamente la licencia de construcción y muestran registro de anticipo, así: el contrato No 894/99, se giró anticipo desde 1999, por valor de \$23.3 millones, y a la fecha no se ha producido su reintegro. El contrato No. 861/99, en diciembre 31 de 1999, registra un anticipo de \$25.7 millones y a diciembre 31 de 2001, el saldo es de \$19.9 millones, lo que evidencia que además tuvo ejecución y se giraron pagos por \$5.8 millones. A la fecha, tampoco se ha producido el reintegro de estos dineros. En el contrato No.

1843



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

740 de septiembre 24/99, se giró anticipo por valor de \$18.7 millones y finalmente le fue negada la respectiva viabilidad por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, tampoco se ha efectuado su reintegro. En el mismo riesgo han estado otros contratos como ejemplo el No. 769 de sept. 24/99, que el anticipo se entrega en diciembre 03/99 con OP 2733 por \$27.8 millones, y la licencia se expide solamente después de dos años de haberse girado el anticipo.

Estos hechos, configuran un detrimento patrimonial, puesto que afectan en forma negativa los recursos del Distrito, debido a que tales montos no han sido recuperados y se encuentran consignados en cuentas bancarias, sin poderse utilizar y sin generar rendimientos, sufriendo además pérdida en el poder adquisitivo de la moneda.

A la Administración del DAACD en la vigencia 2001, le faltó celeridad para la asignación de la nueva interventoría de los contratos que estaban controlados y vigilados por la firma consorcio Asesoría Consultoría e Interventoría Ltda. – ACI, (contrato No. 614 de septiembre 20/99). Tampoco se apreció oportunidad en la nueva asignación de interventoría. Lo anterior, se evidencia en el contrato No. 720, 24-09/99, que hasta diciembre 13 de 2001, se firma un Otrosí que modifica la cláusula del contrato, correspondiente al control y vigilancia; es decir, que la decisión se toma después de más de un año. Circunstancias similares se presentan en los contratos No. 911 de noviembre 18/99; 942 de diciembre 06/99; 741 y 769 de septiembre 24/99; en los que la interventoría se asignó en diciembre 10 de 2001, y para los contratos Nos. 753, 792, 710 del 24-09/99, el No. 883, 29-10/99, el acto formal de nombramiento de los nuevos interventores se da en noviembre 02 de 2001.

Los resultados descritos demuestran deficiencias frente al compromiso institucional, por parte de la Alta Dirección para solucionar con oportunidad las falencias presentadas en la contratación, desorden administrativo, ausencia de controles efectivos para evitar situaciones como las descritas en el presente informe, falta de planeación y de la aplicación de los principios orientadores de la actuación administrativa, circunstancias que evidencian que el Departamento no fue dirigido de manera eficaz y eficiente. Además, como consecuencia de ello, la falta de orden dificulta el ejercicio del control fiscal.

Así que, la administración, en materia de gestión durante la vigencia de 2001, para ejecutar la contratación celebrada en 1999 y 2000, correspondiente al proyecto Obras con Saldo Pedagógico, mostró deficiencias en la aplicación de la normatividad y falta de eficacia administrativa en el desarrollo de la ejecución de esta contratación. Tampoco la orientó de manera precisa a su actividad misional,

1716

1842



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

al no adoptar los controles necesarios para el cumplimiento oportuno de sus compromisos celebrados con las JAC, originando falta de credibilidad institucional, frente a la responsabilidad social con las organizaciones comunitarias.

Respecto al principio de Eficacia en el manejo de los gastos presupuestados, no fue aceptable porque, aunque alcanzaron a ejecutar el 91.6% del total, que indica en términos generales un porcentaje alto, incidió el hecho que tan solo en el mes de diciembre se comprometieron recursos por valor de \$3.501.2 millones equivalentes al 33.2%, en donde tuvo mayor participación la Inversión Social Directa, aplazándose para la siguiente vigencia fiscal, la solución o el beneficio social al que estaban direccionados los proyectos.

Por lo anterior, y por el examen practicado se concluye que el Sistema de Control Interno del DAACD, no es eficiente, ni tiene la calidad que brinde garantía y dé seguridad razonable para el cumplimiento de la misión, por cuanto su calificación es de 3.02, puntaje que sitúa al Departamento dentro del rango de 2.1 a 3.8, **identificado como nivel de riesgo mediano**, en razón a las debilidades detectadas en materia de la estructura orgánica, supervisión y control, administración del riesgo, oportunidad y confiabilidad de la información base del monitoreo y control, formulación de proyectos de inversión, establecimiento de procedimientos para las áreas misionales y el seguimiento a los compromisos suscritos para subsanar las debilidades observadas en la evaluación preliminar del Sistema.

Lo anterior y lo descrito en el título "Resultados de la Auditoría", del presente informe, nos permite conceptuar que la gestión adelantada por la administración de la entidad, no tuvo en cuenta en su totalidad las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones, presenta deficiencias en la efectividad del Sistema de Control Interno y refleja debilidad en el manejo de los recursos puestos a su disposición, en razón de que la administración no muestra acertados criterios de economía, eficiencia y equidad. Además que, al no tener debidamente institucionalizado un plan de acción y operativo, así como los respectivos indicadores, no fue posible medir con certeza el grado de cumplimiento de los planes y programas desarrollados, con las metas y objetivos institucionales que debieron haberse propuesto. En consecuencia, la gestión realizada durante la vigencia fiscal 2001, se conceptúa **desfavorable**.

1718



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

**Opinión Sobre los Estados Contables**

Los estados contables correspondientes a la vigencia de 2000 fueron auditados y dictaminados razonables. Con relación a la auditoría practicada a los estados contables a diciembre 31 de 2001, se dictaminó:

El registro del cierre del ejercicio presupuestal de la vigencia, del otro si modificando los contratos de obra pública del proyecto Obras con Saldo Pedagógico, debido a la interpretación gramatical equivocada de la Cláusula Primera "Forma de Pago", generó inconsistencias en las cuentas principales y correlativas, así:

Subestimación de \$80.1 millones en la subcuenta de Anticipos para Proyectos de Inversión de la cuenta de Deudores; sobreestimación de \$40.9 millones en la subcuenta de Otros Bienes de Beneficio y Uso Público de la cuenta del mismo nombre; \$80.1 millones en la subcuenta de Proyectos de Inversión de las Cuentas por Pagar; \$209.5 millones de la subcuenta de Estudios y Proyectos de la cuenta de Gastos Generales y \$24.2 millones en la subcuenta de Material Quirúrgico también de la cuenta de Gastos Generales.

Lo anterior, contraviene el principio contable de causación y genera inconsistencias en relación con los documentos fuente del registro. Adicionalmente, generó subestimación del resultado del ejercicio.

La subcuenta de Bienes Muebles en Comodato de la cuenta de Otros Activos, registra a 31 de diciembre de 2001 un saldo de \$304.2 millones, sobre el cual se presenta incertidumbre, debido a que una vez revisado el listado de Inventario Físico Valorizado, a la misma fecha, este no reúne los requisitos establecidos en la normatividad vigente y, por el incumplimiento de las cláusulas contractuales, garantías vencidas, terminación de contratos sin la debida restitución del bien y que algunos de ellos se encuentran en sitios diferentes a las sedes de las Juntas de Acción Comunal beneficiarias de los contratos de comodato. Lo anterior, ratifica la falta de gestión por parte de la administración en el manejo de los bienes de propiedad e impide tener confiabilidad suficiente del verdadero uso, estado, ubicación, costo ajustado y saldo de depreciación acumulada de los mismos bienes.

1840

La subcuenta de Cesantías de la cuenta de Pasivos Estimados, registra a 31 de diciembre de 2001 un saldo de \$2.900.4 millones, sobre el cual se presenta incertidumbre, en razón de que no se surtió el proceso de conciliación del pasivo prestacional con FAVIDI, perfeccionado a través del acta de aceptación de deuda; lo anterior, implica que la administración no tenga certeza sobre las deudas reales

con dicho fondo, habida consideración del proceso de reestructuración por la que atravesó el Departamento.

En nuestra opinión, **excepto por lo expresado en los párrafos precedentes**, los estados contables del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, mencionados inicialmente, ajustados y tomados fielmente de los libros mayores y auxiliares de la aplicación computacional y adjuntos al informe, presentan razonablemente la situación financiera, de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

### **Concepto Sobre Fenecimiento**

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el cumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión con salvedades expresada sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la entidad, correspondiente a la vigencia de 2001, **no se fenece**.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad 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, dentro de los quince (15) días al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas 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.

1720



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Finalmente, como se detalla en el anexo uno en el desarrollo de la presente auditoría se establecieron 40 hallazgos administrativos; de los cuales 3 corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$83.5 millones que se trasladaron a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y 24 tienen alcance disciplinario, los cuales fueron trasladados a la Personería Distrital.

Bogotá, D. C, junio de 2002

  
**MÓNICA CERTAIN PALMA**  
Directora Sector Gobierno

1838



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

#### 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

**4.1 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

**4.1.1 Seguimiento a la Evaluación Preliminar del Sistema de Control Interno**

El resultado de la Evaluación preliminar del Sistema de Control Interno, fue comunicado a la entidad mediante oficio No. 35000-055790 de diciembre 19 de 2001 y radicación No. 023485, en la misma fecha; la entidad presentó un programa de acciones correctivas por las observaciones formuladas en la citada evaluación, suscrito en enero 14 de 2002, señalando como fecha de inicio el mes de febrero del mismo año.

En el seguimiento a dichas acciones correctivas, se apreciaron avances, como en el caso del manejo de los archivos relacionados con la contratación, la seguridad de algunas oficinas como financiera y refuerzo de personal en la oficina de Control Interno. Otros aspectos aún no se han cumplido, por cuanto los plazos establecidos para su mejoramiento abarcan períodos más amplios, por lo que serán objeto de evaluación posterior.

A continuación se muestra el resultado de las acciones adelantadas por la entidad.

**CUADRO 5**  
**SEGUIMIENTO A COMPROMISOS**

ACCIONES COMPROMETIDAS	ACCIONES ADELANTADAS
<p>En la fase de Ambiente de Control, se comprometieron las siguientes acciones:</p> <p>1-Elaborar el Código de Ética, en un plazo de 4 meses.</p> <p>2-Redefinir los procesos y procedimientos para el manejo de documentos y archivos, en un plazo de 4 meses.</p> <p>3-Actualizar el Manual de</p>	<p>1-Se evidenció que la Dirección del Departamento delegó a la Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica para que se elabore un Código de Ética. Se elaboraron dos propuestas, las cuales fueron presentadas a la Directora para su consideración y definición de la forma de socialización.</p> <p>2-Esta acción no ha sido culminada en el tiempo propuesto, por cuanto aún se encuentra en proceso de desarrollo. Sin embargo, se evidenciaron adelantos, como la determinación de aquellos procesos de mayor riesgo, entre ellos el de la contratación, sobre lo cual se solicitó colaboración a la Alcaldía Mayor para subsanar la forma de mantener el archivo referente a contratos. Se tienen programadas reuniones con el área de Obras con Saldo Pedagógico, oficina Jurídica, oficina de Control Interno y la Directora para determinar la hoja de ruta de los contratos. Se manifestó que el plazo será replanteado para lograr resultados efectivos y cumplimiento. Por lo anterior, esta observación será objeto de seguimiento.</p>

1722



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

ACCIONES COMPROMETIDAS	ACCIONES ADELANTADAS
<p>Procesos. Plazo 5 meses,</p> <p>4-Capacitar a los funcionarios en control interno. Tiempo programado 12 meses.</p> <p>5-No se establece acción para mejorar la seguridad e independencia del área financiera,</p>	<p>3-Se conoció que la Dirección del Departamento, ordenó que cada dependencia retomara el Manual de Procedimientos que poseía el DAACD, para que se efectuaran los ajustes respectivos, labor que no se ha consolidado por lo expuesto en el punto anterior. Además, los tiempos propuestos en los ítems 2 y 3, no fueron concordantes entre sí. En su momento se efectuará verificación.</p> <p>4-Mediante indagación en diferentes áreas, se informó que algunas personas ya han recibido capacitación por parte de los mismos funcionarios de la oficina de Control Interno, sobre la importancia del control y de su estricta aplicación. Se comentó que las charlas duran entre dos y tres horas en un día. Además, se conoció que diferente personal del DAACD, entre directivos y funcionarios relacionados con el Área de Proceso Disciplinarios, han tomado los cursos de la Ley 734 de 2002, dictados por la Alcaldía y la Personería.</p> <p>5-Aunque no se estipularon acciones correctivas, la entidad ya tomó correctivos, respecto de la reubicación de los funcionarios ajenos a la parte financiera y se hizo separación de oficinas, indicando que se dejó un espacio para organizar el archivo contable. En estas condiciones, el área financiera, quedó con mayor seguridad e independencia.</p>
<p><b>En la fase de Operacionalización de los Elementos, tenemos:</b></p> <p>1-No se enunció el correctivo para subsanar la falta de interdisciplinariedad del personal que labora en la Oficina de Control Interno</p> <p>2-Ajustar el Plan de Acción del año 2002.</p> <p>3-No se establece mejoramiento para contar con los demás Planes.</p> <p>4-Actualizar el Manual de Procesos, con un plazo de 5 meses.</p> <p>5-No se presentaron acciones para corregir lo relacionado con que algunas calificaciones de desempeño se encuentran pendientes, por lo que se solicitó se</p>	<p>1- Se estableció que posterior a la observación, se contrató los servicios de una Contadora, quien se encuentra vinculada mediante contrato de prestación de servicios, por el término de un año. Equipo que aún no es concordante con lo señalado en la norma, máxime que el Sistema de Control Interno operante en la entidad, presenta notables deficiencias.</p> <p>2-Se realizaron los ajustes y está en proceso de elaboración del informe definitivo.</p> <p>3- Se conoció que en enero del presente año, las diferentes dependencias presentaron su respectivo Plan de Acción, por cada una de ellas, para su consolidación.</p> <p>4-Se evidenció que se están adelantando las labores tendientes a actualizar el Manual de Procesos.</p> <p>5-Aunque no se dio respuesta ni se propuso acción correctiva, se estableció que se tomaron acciones tendientes a subsanar la observación, mediante el envío de solicitud de concepto, sobre evaluación de desempeño, para los empleados de carrera administrativa en aquellos períodos en los que previamente no existió concertación de objetivos,</p>

1835

1723



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

ACCIONES COMPROMETIDAS	ACCIONES ADELANTADAS
<p>indicara los casos y los motivos</p> <p>6-Establecer el Mapa de Riesgos". Plazo 4 meses.</p> <p>7-No se programan acciones correctivas, sobre esta observación.</p> <p>8- En las acciones correctivas no se indica nada, respecto de las reuniones del Comité de Control Interno.</p>	<p>comunicación que fue reiterada por no haber sido contestada.</p> <p>6-Se corroboró que la entidad aún no cuenta con un Mapa de Riesgos. Sin embargo, esta actividad se encuentra en proceso y se manifestó que el tiempo propuesto será replanteado para lograr mejores resultados. Se efectuará seguimiento a esta labor.</p> <p>7-La Administración pretende subsanar esta observación con la redefinir los procesos y procedimientos para el manejo de documentos y archivos, el cual se encuentra en proceso y será objeto de seguimiento.</p> <p>8-Se responde que se dio cumplimiento a otra reunión. Sobre el incumplimiento cabal de sus funciones no hay pronunciamiento. Al respecto, se corroboró que efectivamente, el comité se reunió las dos veces mínimas que dicta la norma.</p>
<p><b>Fase de Administración del Riesgo:</b></p> <p>1.- Establecer el Mapa de Riesgos. Plazo 4 meses</p> <p>2.- No se presenta programación sobre el tema de la alta centralización de funciones y la excesiva reserva en el manejo de la información y las decisiones tomadas por los miembros que integran el denominado Comité Directivo.</p>	<p>1.-Aún se encuentra en proceso la elaboración del Mapa de Riesgos. Este documento permitirá descentralizar funciones, toda vez que en él se plantea el otorgamiento de responsabilidades y contribuye a la toma de decisiones oportunas y acertadas, en cabeza de los jefes de cada área principalmente.</p> <p>Según manifestación de la administración, al plazo establecido inicialmente para la elaboración y presentación del mapa, le solicitarán ampliación en el Plan de Mejoramiento definitivo, con ocasión del Informe de Auditoría Integral de la cuenta anual de gestión 2001, ya que con la rotación de personal directivo, este compromiso se ha visto afectado.</p> <p>De todas formas, aunque en el Plan de Mejoramiento inicial, no se encontraba identificada la valoración del riesgo, como una actividad, se evidencia el compromiso de la alta dirección, por crear y mantener canales de comunicación adecuados con los servidores públicos que prestan sus servicios al Departamento, de tal manera que propendan al crecimiento del sentido de pertenencia de cada uno con la entidad.</p> <p>2.-Con los cambios de personal directivo en el Departamento y con los argumentos esgrimidos en la respuesta a la evaluación del Sistema de Control Interno, la administración actual continuó llevando a cabo las reuniones semanales de Comité Directivo; aunque como alternativa de solución plantearon la divulgación en la página de Intranet, de aquellos aspectos que lo lleguen a requerir, según el Plan de Acción de la Oficina Asesora de Comunicaciones.</p>

1834

1724



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

ACCIONES COMPROMETIDAS	ACCIONES ADELANTADAS
<p><b>En la fase de Documentación, se planteó:</b></p> <p>1-Definir estándares y metodologías de archivo. Plazo 4 meses.</p> <p>2-Redefinir los procesos y procedimientos para el manejo de documentos y archivos. Plazo 5 meses.</p> <p>3-Capacitar a los funcionarios encargados de los archivos de gestión de las dependencias. Plazo 12 meses.</p> <p>4-Actualizar el manual de procesos. Plazo: 5 meses</p> <p>5-Difundir las normas que competen al Departamento y capacitar a los funcionarios sobre las mismas. Plazo 12 meses y una vez implementado de manera permanente.</p>	<p>1-A nivel de archivos y organización documental, la entidad contrató un técnico en archivística, quien se encuentra adelantando la organización física en el Archivo Central y hacia el mes de junio, inicia la organización documental y el apoyo necesario y metodológico a cada una de las áreas de la entidad. Por lo tanto será objeto de seguimiento.</p> <p>2-La labor de redefinición de los procesos y procedimientos, está en proceso de ejecución, por lo que se hace necesario efectuar seguimiento posterior.</p> <p>3-Esta labor se ha visto retrasada por la prioridad que se tiene frente a la organización documental. No obstante, el técnico en archivística ha estado impartiendo instrucciones y metodologías a los servidores públicos encargados del manejo de los archivos de algunas dependencias. Se han efectuado reuniones en la Sede de la Planta B, del Departamento para estos efectos.</p> <p>4- En lo atinente al Manual de Funciones, no se logró evidenciar la entrega física de este, por lo que esta observación no ha sido subsanada por el Departamento. La actualización del Manual de Procesos está en etapa de ejecución. En esta actividad además intervienen las áreas respectivas para unificar de manera reglada el procedimiento.  Se hace necesario efectuar seguimiento posterior.</p> <p>5-Se estableció que por austeridad en el gasto público, es imposible para el DAACD unificar las disposiciones internas y la normatividad respectiva para el cumplimiento de los fines misionales en cada área, por lo que en la actualidad se está prestando de manera rápida a quien las solicita, las distintas normas que están centralizadas en la Oficina Asesora Jurídica y la Subdirección Administrativa y Financiera. De igual manera a los miembros del Comité Directivo del Departamento se les está entregando copia de la normatividad vigente que va llegando a la entidad para que sea de la responsabilidad de cada uno de ellos circularizar la información. Esta situación resta oportunidad en la atención de situaciones que ameriten consulta y aplicación de normas.</p>
<p><b>En la fase de Retroalimentación, están:</b></p> <p>1-No se presentan acciones, frente a que la labor del Comité de</p>	<p>1-Es importante destacar que la Oficina Asesora de Control Interno ha emprendido jornadas de capacitación</p>

1833

1725



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

ACCIONES COMPROMETIDAS	ACCIONES ADELANTADAS
<p>Coordinación del Sistema de Control Interno, se centra principalmente en el seguimiento a las "ayudas de memoria" del Comité Directivo, funciones que no son del resorte propio de las asignadas a esta Oficina Asesora, máxime que el Comité Directivo no se encuentra estatuido.</p>	<p>sobre el Sistema de Control Interno a las diferentes áreas de la entidad, incluyendo a sus directivos, para generar la cultura del autocontrol y fomentar la participación activa de todos los servidores públicos comprometidos con el desarrollo misional de la entidad. El cubrimiento de capacitación va en un 60 %.</p>
<p>2-No se enuncian acciones para subsanar el hecho de que la entidad no tiene Plan de Mejoramiento</p>	<p>2.-La Administración cuenta con una formulación de acciones para corregir las deficiencias de Control Interno, a partir de enero 15 de 2002, como producto de la evaluación preliminar del Sistema de Control Interno realizada por la Contraloría de Bogotá.</p>

Como se aprecia en el cuadro anterior, de las actividades propuestas en forma precisa, se logró un avance del 67% de mejoramiento, frente a las deficiencias comunicadas.

Es importante mencionar, que sobre algunas de las deficiencias comunicadas, la entidad no formuló acciones para su mejoramiento, sin embargo, tomó correctivos para subsanar la observación.

De otra parte, las acciones adoptadas por el Departamento para mejorar las deficiencias comunicadas en el Sistema de Control Interno, han generado fortalecimiento de los mecanismos de control que coadyuvan a garantizar el logro de los objetivos de la gestión y evitar situaciones de riesgo. Además, se ha comenzado con una concientización de la aplicación de las normas, para corregir el caos administrativo que ha venido presentando el Departamento, debido al desorden documental. Así mismo la realización de procesos adecuados evitan riesgos económicos.

**4.1.2 Evaluación Final del Sistema de Control Interno**

**4.1.2.1 Ambiente de Control**

En la evaluación a esta fase, se estableció que aunque se aprecia compromiso de la alta dirección, aún falta difusión de los principios y valores, y frente a la cultura del autocontrol. A través del desarrollo del Proceso Auditor, se evidenció que continúa deficiente, como se pudo apreciar en las diferentes áreas evaluadas en cuanto a aspectos como la organización y archivo de documentos, la falta de depuración de saldos antiguos a nivel contable, y desconocimiento de

1832



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

normatividad por jefes de oficinas como Planeación, en donde a mayo de 2002, está nombrado otro responsable.

Por las consideraciones anteriores, la calificación de esta fase es de 3.8, es decir, que mejoró frente a la evaluación inicial. Igualmente, el factor de valoración, corresponde a un nivel de riesgo mediano, circunstancia que requiere tomar correctivos por parte del Departamento. Por tanto, es importante que la entidad precise en el Plan de Mejoramiento, el plazo y demás mecanismos necesarios para el subsanar las debilidades que se presentan.

**4.1.2.2 Operacionalización de los Elementos**

Se ha fortalecido con personal a las oficinas de Control Interno, Jurídica y Subdirección de Programas, lo que permite un mayor control y desarrollo de las actividades. Sin embargo, es de precisar que por los frecuentes cambios de personal directivo, el DAACD ha presentado traumatismo, frente al desarrollo de las actividades normales e inclusive para la búsqueda y presentación de información a los diferentes organismos que la solicitan. Como causa de lo anterior, está el caso de la presentación incompleta de la cuenta anual de la vigencia de 2001 a este ente de control y la no presentación de algunas carpetas de contratos, por lo que ameritó requerir a la Administración.

Con la realización de la Auditoría Regular, también se evidenció que durante el año 2001, el DAACD no contó con todos los instrumentos de planeación, tales como: Plan de Acción, Plan Operativo, e Indicativo, debidamente institucionalizados por la Dirección, los cuales sirven de guía para efectos de realizar un seguimiento al desarrollo de cada proyecto, en cuanto al cumplimiento de objetivos, metas, tiempo, costo, cobertura e impacto social, entre otros.

La oficina de Planeación presentó el desarrollo de los proyectos, al igual que las respectivas fichas, sin que se pudiese medir el grado de avance de los proyectos, por falta de tales instrumentos de medición.

Tampoco se evidencia que exista un mecanismo institucionalizado, para efectos de recepcionar la información referente al desarrollo de cada proyecto con la finalidad de efectuarle un seguimiento a cada uno de ellos y de esta manera efectuar una confrontación entre lo planeado y lo ejecutado, a fin de contribuir en la aplicación de correctivos.

En cuanto a los sistemas de información se tiene que, si bien es cierto la actual administración ha iniciado acciones correctivas, por la magnitud de los inconvenientes presentados en esta área es importante que la Dirección del

1727



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Departamento establezca en el Plan de Mejoramiento los correctivos concretos, dado que los puntos más álgidos son el desorden que existe en el archivo de los contratos, toda vez que en el proceso de centralización de éste, al finalizar la vigencia del 2001, no se tuvo en cuenta un plan de choque que evitara que las carpetas contentivas de los documentos llegaran a la Oficina Asesora Jurídica, incompletas, con archivo de documentos en desorden cronológico, sin foliar y en otros casos, no se sabe si todos los contratos realmente fueron allegados a dicha oficina, generando situaciones como que al momento de necesitarlos, no aparezcan y sea difícil su ubicación. Además, el escaso personal y espacio físico en el área jurídica, hace que las personas que laboran allí, no cuenten con un ambiente laboral que contribuya al buen desempeño de sus funciones, ocasionando incumplimiento a las solicitudes de información.

De otra parte, por los permanentes requerimientos de este ente de control, la actual Administración, a través de la oficina de Control Interno, realizó una revisión pormenorizada de la contratación de 1998, y encontró que 27 contratos no se encontraron físicamente. Sobre esta situación, la Oficina Asesora Jurídica adelantó las investigaciones del caso y a la fecha del presente informe, solo ha logrado ubicar 15, faltando 12 contratos. En consecuencia, el Departamento debe pronunciarse al respecto.

Con respecto a la contratación correspondiente a las vigencias de 1999 hasta 2001, se pretende hacer un seguimiento, similar al efectuado para 1.998.

Teniendo en cuenta que el Departamento se encuentra en un proceso de acoplamiento frente a la reestructuración de esta entidad, es necesario que en el Plan de Mejoramiento se establezcan mecanismos adoptados por el Comité de Control Interno para contribuir con las acciones correctivas.

Por lo anterior, esta fase obtuvo una calificación de 3.0, valor que la desmejora frente a la anterior evaluación, en primer lugar, en razón de que aún no se ha terminado con las acciones correctivas propuestas y en segundo lugar, falta implementar otras acciones correctivas, de tal forma que garanticen un adecuado manejo del riesgo.

Teniendo en cuenta el factor de valoración, esta calificación corresponde a un nivel de riesgo mediano, con tendencia a riesgo alto. Por tanto, es necesario que en el Plan de Mejoramiento se incluyan en forma definitiva y precisa los correctivos a tomar.

**4.1.2.3 Administración del Riesgo**

1830



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Teniendo en cuenta el resultado de la evaluación preliminar del Sistema de Control Interno y conforme a la respuesta dada por la administración, se ratifica la debilidad del sistema operante, habida consideración que ya ha transcurrido cinco meses de la presente vigencia y no se cuenta de manera oficial con el Mapa de Riesgos Institucional, como herramienta gerencial moderna de administración, que permita identificar y analizar los riesgos más importantes, tanto de origen interno como externo.

Independiente de las acciones correctivas tomadas sobre ciertos aspectos, es de precisar que tales decisiones se ven afectadas en la medida que, en principio, no hay forma de evitarlos, reducirlos, dispersarlos, atomizarlos o asumirlos, y todavía continúa con la actualización de los Manuales de Procedimientos, para dejarlos acordes a las circunstancias actuales por la que atraviesa el Departamento, luego de transcurrido un año de su proceso de reestructuración.

La valoración, manejo y monitoreo de riesgos siguen en cabeza de los miembros directivos que integran y asisten a las reuniones semanales del Comité Directivo. Por lo tanto las decisiones tomadas, plasmadas en las denominadas Ayudas de Memoria, basada en aspectos formales, no contribuyen de manera efectiva al desarrollo organizacional y al logro de objetivos misionales, debilitando y limitando sustancialmente los resultados de los esfuerzos tomados por todos y cada uno de los miembros que integran dicho comité.

En consecuencia, la calificación general de esta fase, arroja como resultado la misma dada en el informe preliminar de evaluación del Sistema de Control Interno; es decir de 1.96 aproximadamente, lo que indica que el factor de valoración da un Nivel de Riesgo Alto.

Lo anterior, debido también a los resultados arrojados en la evaluación de los Estados Contables del DAACD, a 31 de diciembre de 2001; con ocasión de esta evaluación, se tuvo en cuenta básicamente la Sub – Área u Oficina de Contabilidad y Presupuesto y se analizó principalmente el Cierre Presupuestal de la vigencia de 2001, en donde se formularon diversas observaciones que ratifican la debilidad del Sistema de Control Interno operante para el manejo de la información que soporta las cifras reflejadas en los estados contables.

**4.1.2.4 Documentación**

La entidad cuenta con un técnico en archivística, quien se encuentra adelantando la organización del archivo. Sin embargo aún no se aprecian los resultados por cuanto aún continúa en el Archivo Central, y lo correspondiente a la Sede Principal, no se ha iniciado con la respectiva organización de los archivos propios



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

de cada dependencia. Por lo tanto, en las áreas críticas, objeto de observación, aún no se cuentan con organización documental.

En lo atinente al Manual de Funciones, la entidad no ha realizado la entrega física de éste, por lo que esta situación es objeto de nueva observación.

Sobre el Manual de Procedimientos, este es de responsabilidad de la oficina de Planeación y a la fecha se encuentra en etapa de ejecución y ajustes por cada área involucrada en los procesos.

Se evidenció que la Oficinas Asesora Jurídica y la Subdirección Administrativa y Financiera, están prestando el apoyo normativo a cada una de las áreas de la entidad; información que puede ser consultada físicamente y en la red.

De igual manera la Jefe de la Oficina de Control Interno, entrega de manera personal a los integrantes del Comité Directivo, fotocopias de las normas, para que sean difundidas entre los funcionarios.

Con base en lo anterior, esta fase obtiene una calificación de 2.83, por cuanto aún no se han realizado algunas de las acciones propuestas. Así mismo, según el factor de valoración, este puntaje corresponde a un nivel de riesgo mediano, con tendencia a riesgo alto, por tanto, es necesario incluir correctivos en el Plan de Mejoramiento.

**4.1.2.6 Retroalimentación**

Esta fase registra un avance importante, habida cuenta que es la fase final y dinamizadora del sistema, y cuya finalidad es la de pretender generar la cultura del autocontrol.

Entre sus logros se destaca la adopción del ejercicio del control interno para el DAACD, según resolución 536 de octubre de 2001 y la presentación de unos compromisos que coadyuvan a la administración a ser más eficiente en su gestión.

Los compromisos adquiridos frente a las deficiencias resultantes de la evaluación preliminar del Sistema de Control Interno, se priorizaron a partir de febrero de 2002, con tiempos de ejecución que oscilan entre los cuatro y doce meses, los cuales están siendo objeto de seguimiento por el Equipo Auditor, en la medida de su cumplimiento.

1730



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Esta fase obtiene una calificación de 3.5, lo que según el factor de valoración, corresponde a un nivel de riesgo mediano, con tendencia a riesgo alto, por tanto, es necesario incluir correctivos en el Plan de Mejoramiento.

**Valoración final de las Fases del Sistema de Control Interno**

La valoración final de las fases de del Sistema de Control Interno, se fundamenta en el proceso establecido en el Instructivo para la Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional, emanado Departamento Administrativo de la Función Publica, el cual sirvió de base para que en el Manual de Fiscalización – MAFISBO, adoptado mediante la Resolución No. 054 de 2001, expedida por el señor Contralor de Bogotá, D.C., se establecieran los rangos de calificación y niveles de riesgo de los componentes de cada fase, desagregándose en escalas de **Bajo, Medio y Alto riesgo**. La escala está dada por la siguiente tabla de valores:

De 0.1 a 2.0	Riesgo Alto
2.1 a 3.8	Riesgo Mediano
3.9 a 5.0	Riesgo bajo

Según lo anterior, la calificación obtenida en cada una de las fases que componen el Sistema de Control Interno operante en el Departamento Administrativo de Acción Comunal, se resume, en el siguiente cuadro.

**CUADRO 6**  
**CALIFICACIÓN POR FASES DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

FASES	GALIFICACIÓN
Ambiente de Control	3.8
Operacionalización de los Elementos	3.0
Administración de Riesgos	1.96
Documentación	2.83
Retroalimentación	3.5
<b>Gran total promedio</b>	<b>3.02</b>

Fuente: Papeles de trabajo de Evaluación al Sistema de Control Interno.

El cuadro anterior, muestra una calificación promedio de 3.02, resultante de la evaluación final al Sistema de Control Interno, en el que se tuvo en cuenta el mejoramiento alcanzado por la entidad mediante las acciones correctivas propuestas.

La calificación promedio de 3.02, indica que el Sistema de Control Interno operante en el DAACD, se sitúa en el rango de **2.1 a 3.8**, identificado como **Nivel**

1827

1731



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

**de Riesgo Mediano.** Sin embargo, analizadas las fases y sus componentes, algunos **tienden al rango establecido como de Alto Riesgo, que va de 0.1 a 2.1.** Por lo que amerita que la alta dirección de la entidad, defina con prontitud estrategias que mejoren los controles, a fin de lograr los objetivos del Sistema, que apunten a garantizar una gestión y unos resultados eficientes, eficaces y efectivos.

**4.2 EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO**

El Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, durante el año de 2001, participó en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" con 6 proyectos y "Bogotá, Para Vivir Todos del Mismo Lado", con 14 proyectos. Durante la vigencia fiscal, estos proyectos tuvieron una serie de suspensiones y modificaciones presupuestales, que incidieron en su desarrollo, debido a que los recursos, fueron liberados a final de año para su ejecución. Ejemplo de ello, es el Plan de Desarrollo "Bogotá, Para Vivir Todos del Mismo Lado", que tuvo una asignación presupuestal de \$3.770.8 millones de pesos y ejecutó la suma de \$3.364.0 millones, de los cuales solamente durante el mes de diciembre comprometió recursos por \$2.279.4 millones, equivalentes al 60.5%, dejando en calidad de reserva presupuestal la suma de \$2.794.4 millones. Vale decir que el 83% de la ejecución de este Plan, corresponde a compromisos y no a avance físico real.

En cuanto al Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos", inicialmente le fueron asignados \$12.250.0 millones de pesos, y como resultado de las diferentes modificaciones su presupuesto se redujo a \$809.1 millones, adquiriendo compromisos acumulados por \$773.4 millones de pesos.

Durante este mismo año, a través de los 14 proyectos establecidos en el nuevo Plan de Desarrollo, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad bogotana, el DAACD realizó una desagregación de la problemática social, sin tener en cuenta que con las continuas modificaciones y suspensiones presupuestales se presentaba el riesgo de no poder dar cumplimiento con el 100% en cada uno de ellos. Además, con dicha desagregación, a la mayoría de los proyectos se les asignó un gerente, asesores y demás personal administrativo, cuyos costos inciden, disminuyendo la inversión operativa.

Para corroborar lo anterior, se analizó la ejecución presupuestal con corte a 30 de marzo para la vigencia 2002, y se determinó que el Departamento dio continuidad a 10 proyectos, excluyendo los siguientes: Cultura Participativa Ecobarrio, Incubadora de Organizaciones Sociales, Territorialidad y Planeación

1826

1732



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Participativa y Jóvenes Tejedores de Sociedad. El proyecto Obras con Saldo Pedagógico, pasó a ser un programa que contempla los proyectos Ecobarrio y Mejoramiento Integral de Barrios "Sur con Bogotá". Además, a los proyectos Sistema de Información DAAC y Acción Voluntaria, en la actualidad le fueron suspendidos los recursos asignados inicialmente, lo que implica que a la fecha no hayan podido iniciar labores.

La entidad, finalmente ejecutó durante la vigencia del 2001, el rubro inversión en el 70.37% de la asignación presupuestal. Sin embargo, no se logró confrontar el cumplimiento de los objetivos, metas, indicadores de cobertura, tiempo y de costos, entre otros, debido a que el Departamento no adoptó el Plan de Acción ni Plan Operativo alguno.

Como resultado de la evaluación se determinó:

**4.2.1. Plan de Acción y Plan Indicativo.** Una vez efectuada la revisión de los documentos que soportan la cuenta y establecido con la Oficina de Planeación, se encontró que el DAAC, no elaboró ni presentó los Planes de Acción, Operativo, Estratégico o similares.

La información que contiene el cuadernillo No. 6, que forma parte integral de la cuenta, registra información incompleta e incoherente, debido a que en lo referente a metas relacionan 32 proyectos y en cuanto a ejecución presupuestal 15 y en la parte explicativa 9. Lo anterior, teniendo en cuenta que presupuestamente los proyectos que tuvieron recursos fueron 20.

Dadas estas condiciones no se pudo verificar el cumplimiento de los objetivos, metas, cobertura, indicadores de gestión, entre otros, correspondientes a la gestión fiscal del Departamento, en su conjunto y a la ejecución de los proyectos que forman parte de los Planes de Desarrollo: "Por la Bogotá que Queremos" y "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado".

Por la situación descrita anteriormente, la Administración incumple con lo establecido por el Consejo de Gobierno del Distrito, celebrado el 16 de marzo de 1999, respecto que todas las entidades del Distrito deben elaborar el Plan de Acción en el cual se contemplen los proyectos que se deban ejecutar, incluyendo la relación de objetivos y metas de cada uno de estos; disposiciones que rigieron hasta el 23 de octubre de 2001, cuando un nuevo Consejo de Gobierno definió la nueva metodología de preparación del Plan de Acción a partir del Plan de Desarrollo.

1825



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Es así, como el Departamento Distrital de Planeación, a través del SEGPLAN, estableció el procedimiento para efectos de registrar y efectuar el seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión.

En el instructivo para el manejo y seguimiento del documento Plan de Acción, difundido por el DAPD, mediante circular 21-12-01 (página 2), establece que el monitoreo se llevará a cabo a través de indicadores de producto, efecto e impacto.

Adicionalmente, en el artículo 8º de la Ley 87 de 1993, establece que: "como parte de la aplicación de un sistema de Control Interno, el Representante Legal del organismo debe velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión..."; lo anterior en concordancia con el artículo 4º, literal j y el artículo 2º, literales d, e, y f, de esa misma Ley.

Además, la Resolución 054 de 2001, emanada de la Contraloría Distrital, estableció la entrega de la cuenta y determinó cómo debe ser presentada a este ente de Control la información relativa al Plan de Desarrollo, de acuerdo a los parámetros establecidos en el SEGPLAN.

A lo anterior, el Departamento respondió que "...al término de cada año fiscal, la oficina de Planeación del DAACD lidera y acompaña el proceso de elaboración del Plan de Acción para la siguiente vigencia. Para el año 2001 este ejercicio se desarrolló desde el mes de noviembre del año 2000 y se adelantó un proyecto entregado a la dirección del DAACD, el cual no se concluyó en el período esperado debido a las circunstancias desencadenadas por la reestructuración del DAACD, cuyas acciones se iniciaron en el año 2000, prolongándose hasta abril del 2001 y el proceso de armonización entre el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" y "Bogotá, para Vivir todos del mismo lado", determinó la formulación de los nuevos proyectos, una vez fue aprobado y divulgado este documento.

Se indica que en cuanto a la información del cuadernillo 6, la información referida a las metas de los proyectos son para 10 proyectos nuevos, más 4 proyectos del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" que pasaron en el 2001 al Plan de Desarrollo "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado" lo que suma 14 proyectos, 6 proyectos continuaron hasta diciembre dentro del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" para un total de 20 proyectos. En la parte explicativa no se incluyeron 5 proyectos porque el de Cultura Participativa no le fue asignado Presupuesto, el proyecto de Divulgación fue incluido en la Oficina de comunicaciones, el de Sistema de Información DAACD en la oficina de Sistemas, Territorialidad se incluyó en la Subdirección de Programas y el de Obras con Saldo está incluido en el proyecto Ecobarrio, situación que da cuenta que efectivamente referimos 20 proyectos como concluye el informe de la Contraloría.

Se precisa que los proyectos se clasificaron en el Plan de Acción de Inversiones y no en el Plan de Acción 2001 de la parte administrativa y que el Plan Operativo de 1998 a 2001 permitió verificar el cumplimiento de las metas, cobertura e indicadores de gestión desde enero y hasta mayo 31 del 2001. A partir de éste momento se inició la reunión de los elementos que conducen al Plan Operativo para el período 2002-2004.

1733

1824

1734



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

*El Plan de Acción del 2001, fue adelantado en dos partes a saber: La primera hace referencia al Plan de Acción de Inversiones elaborado desde el mes de enero del 2001 y la segunda al Plan de Acción de Apoyo Administrativo, el cual se elaboró una vez se surtió el proceso de armonización presupuestal y la reestructuración acontecida en la Institución en este año.*

*Se precisa que los proyectos se clasificaron en el Plan de Acción de Inversiones y no en el Plan de Acción 2001 de la parte administrativa y que el Plan Operativo de 1998 a 2001 permitió verificar el cumplimiento de las metas, cobertura e indicadores de gestión desde enero y hasta mayo 31 del 2001. A partir de éste momento se inició la reunión de los elementos que conducen al Plan Operativo para el período 2002-2004.*

*Que mediante el presupuesto por resultados, el DAACD adelanta actividades para el diseño de indicadores que midan la prestación de los servicios que se otorgan a la comunidad y evalúan el impacto social de cada uno de los proyectos. La construcción estos indicadores es el resultado del avance de la gestión y de la incidencia de ésta en la comunidad.*

*Finalmente, el Departamento señala que a través del SIPE y del SEGPLAN se realizó la programación de las metas de los 10 proyectos nuevos y de los 4 del Plan de Desarrollo anterior que venían cumpliendo sus metas, las cuales se plantearon y posteriormente se armonizaron de acuerdo con las directrices que en su momento emitió la administración distrital..."*

Ante los anteriores planteamientos, este ente de control considera que la respuesta no es satisfactoria, debido a que la observación va dirigida al incumplimiento en la adopción del Plan de Acción por parte de la Dirección de la Entidad y no a la Oficina de Planeación. Además, el Plan debió elaborarse al finalizar el año 2000, y modificarse de ser necesario, por efectos de la armonización.

En el informe debieron efectuar una exposición detallada del comportamiento de cada uno de los proyectos, incluyendo lo planeado referente a lo ejecutado, en cuanto a inversión y logro de objetivos, metas, cobertura, entre otros.

Como efecto se destaca que la falta del Plan de Acción, no solamente constituye un incumplimiento a las normas, sino que imposibilita a cada una de las dependencias del Departamento tener una guía para el cumplimiento de sus objetivos y metas y al mismo tiempo a este Ente de Control para evaluar la gestión operativa y administrativa, durante el periodo fiscal 2001. Por tanto, se ratifica el hallazgo de tipo disciplinario y en consecuencia, se procederá a dar traslado a la Personería de Bogotá.

**4.3 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN – VIGENCIA 2001**

Evaluado particularmente el proceso de contratación que adelantó el Departamento, durante la vigencia de 2001 y en cumplimiento de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, se escogieron tres proyectos de inversión,

1823

1735



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

de los cuales se tomó una muestra de 61 contratos, todos con formalidades plenas, que presentaron el siguiente comportamiento, frente al presupuesto asignado:

**CUADRO 7**  
**COMPORTAMIENTO CONTRATOS CON FORMALIDADES PLENAS FRENTE AL PRESUPUESTO**

(En millones de pesos)

NOMBRE	Cód. Pptal	Presupuesto Asignado (\$)	Presupuesto Ejecutado (\$)	% EJEC.	Ctos. con Formalidades Plenas (\$)
<b>Por la Bogotá que Queremos</b>					
Obras con Saldo Pedagógico	4040	273.5	272.3	99.56	245.9
Gestión de Proyectos Comunitarios	7010	246.7	213.6	86.57	202.0
<b>Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado</b>					
Obras con Saldo Pedagógico	4040	799.8	778.6	97.35	552.3
Ecobarrios	7354	1.629.081	1.339.872	82.25	1.306.489

Fuente: Cuadro de ejecución presupuestal y relación contratación con formalidades plenas- Base datos DAACD.

Las diferencias presentadas entre el total de la contratación y la ejecución del presupuesto, en cada uno de los proyectos en análisis, corresponde a lo que fue tramitado mediante órdenes de compras y de suministro.

De la auditoría realizada, se determinó que todos los contratos tomados en la muestra, fueron suscritos bajo la modalidad de contratación directa y en un 99% corresponden a consultoría y prestación de servicios.

Frente al direccionamiento de la contratación para el cumplimiento de las metas de los proyectos, no fue posible calificar con precisión sus resultados, dado que, de una parte la entidad no elaboró un Plan de acción anual debidamente institucionalizado y de otra parte, como se anotó anteriormente, los resultados de la ejecución física de los recursos, se verán reflejados en la próxima vigencia, especialmente en el proyecto ECOBARRIOS, cuyos compromisos fueron adquiridos en el mes de diciembre.

*Aspectos relevantes en la contratación del Proyecto No. 7010: Gestión de Proyectos Comunitarios, determinando lo siguiente:*

**4.3.1.** El contrato de Prestación de Servicios No. 048, por valor de \$24.000.000, se celebró, previo estudio de justificación y conveniencia realizado por la

1822



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

1736

Subdirectora de Programas del Departamento, y la certificación de la Sub – Area de Talento Humano, indicando que en la planta de personal no había recurso humano disponible para cumplir con este objeto. Sin embargo, después de cinco (5) meses de ejecución del contrato, cuando se había cancelado el valor de \$10.000.000, la misma Subdirectora de Programas, como interventora, solicitó con oficio a la Directora del DAAC que se liquidara dicho contrato, aduciendo que realizada la evaluación de las actividades ejecutadas en desarrollo del objeto, encontró que no se justifica tener contratado un gerente estrictamente para que adelante gestiones que pueden ser asumidas por otra gerencia. Lo anterior transgrede el principio de economía de la contratación estatal a que hace referencia el numeral 7°, artículo 25 de la Ley 80/93 evidencia debilidades de planeación en el área de contratación del la Subdirección de Programas, lo que condujo en este caso, a improvisación en la contratación y la consecuente configuración de un detrimento patrimonial, en cuantía de lo cancelado por concepto de un contrato que finalmente se liquidó por innecesario.

Frente a esta observación, la Administración considera que *"...en materia contractual, se acepta por régimen de contratación estatal que esta no se está exenta de circunstancias cambiantes y por ende el legislador concibió que las situaciones que dan lugar a un negocio jurídico de esta naturaleza pueden ser objeto de cambios por razón de las circunstancias mismas de su desarrollo, es decir, que cuando el servicio público lo requiera, cuando las circunstancias iniciales que dieron lugar al nacimiento del contrato han cambiado y la entidad oficial se ve obligada entonces a modificar las condiciones mismas de contrato o convenio o en suma a dar por terminado el mismo, la Ley 80 en su art. 17 prescribe que la entidad podrá disponer la terminación anticipada del contrato en los eventos cuando las necesidades del servicio lo requiera, lo que significa que si es posible que al haber cambios en las necesidades y en la satisfacción de los fines del Estado pueda determinarse o disponerse que un contrato se termine, situación que se dio en el caso observada, y que por lo anterior era determinante para la administración que habiendo cambiado las necesidades continuara con un contrato no estrictamente necesario, por lo que consideró que la mejor decisión era terminarlo por mutuo acuerdo entre las partes..."*. Además asegura que *"...de tal circunstancia también fue prevista en la cláusula vigésima primera del contrato..."*

Este ente de control, considera que la anterior apreciación no es coherente con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 80/93, el cual prevé como uno de los eventos de la terminación anticipada de un contrato, mediante acto administrativo debidamente motivado, cuando "las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga", que no es lo mismo que infiere la Administración. Además, si bien es cierto, la administración actuó acertadamente en tomar la determinación de terminar con un contrato innecesario, lo que se observa es la actuación motiva de la interventoría al solicitar la terminación del contrato No. 048, dado que la causa aludida fue que "realizada la evaluación de las actividades ejecutadas en desarrollo del objeto del contrato, he encontrado que no se justifica tener contratado un gerente estrictamente para que adelante gestiones que pueden ser asumidas por otra gerencia", y no precisamente por

1821

1737



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

cambio de las necesidades del servicio, como asegura la Administración, máxime cuando no se indican cuales fueron las necesidades como tampoco las que suplieron la misma. Lo anterior, evidencia falta de estudios serios previos que determinaran la necesidad del contrato.

De otra parte, la cláusula vigésima primera del contrato, contempla como causal de liquidación "por acuerdo mutuo de las partes, siempre y cuando ello no cauce perjuicio a la entidad", sin embargo, el motivo de la liquidación, ya quedó claro en el párrafo anterior, otra cosa es que el contrato en comento se haya liquidado bajo la modalidad de acuerdo mutuo.

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica el hallazgo de tipo fiscal en cuantía de \$10'000.000 y en consecuencia, se hará el traslado correspondiente a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría.

*Aspectos relevantes en la contratación Proyecto No. 4040 - Obras con Saldo Pedagógico, determinando como hallazgos disciplinarios los siguientes:*

**4.3.2.** El pago correspondiente al mes de febrero, del contrato de Prestación de Servicios No.065 de 2001, se realizó mediante la orden de pago No. de 981 del 7 de febrero de 2002, teniendo como soportes el Informe del contratista del mes de febrero de 2002 y la certificación expedida por el interventor el 28 de febrero del mismo año, por lo que se concluye que los pagos se están realizando antes de que se presten los servicios pactados.

A esta observación, la administración respondió que "...una vez verificado en la Subdirección Administrativa y financiera los archivos, se estableció que la fecha de diligenciamiento de la orden de pago No. 981 no corresponde a febrero 7 de 2002 como se expresa en ésta, sino al 7 de marzo, tal y como se consigna en la relación de giros que se envió a la Tesorería, para trámite de pago..."

Esta respuesta no es satisfactoria, toda vez que, si bien es cierto, esta orden de pago se remitió a Tesorería en la relación de giros para trámite de pago en el mes de marzo, tanto la copia de la orden de pago que reposa en la carpeta del contrato No. 065, como la original que se observó en la Subdirección Administrativa y Financiera, oficina de Presupuesto, tienen fecha de febrero 7 de 2002, sin evidenciarse la fecha real de pago, lo que indica falencias en el cumplimiento de los objetivos del control interno, tal como el de asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica el hallazgo de tipo disciplinario y en consecuencia, se hará el traslado correspondiente a la Personería de Bogotá.

1820



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

1738

**4.3.3.** El contrato No. 016 de Prestación de Servicios, fue celebrado el 25 de abril de 2001, entre el DAACD y Mario Alberto Latiff Gómez, por valor de \$8.480.000,00, con el objeto de desarrollar la interventoría técnica de, entre 20 y 25 Obras con Saldo Pedagógico, contratadas durante la vigencia de 1999, con un plazo de 2 meses. Este contrato ya se canceló en su totalidad, previa certificación del interventor; sin embargo, en la carpeta no existen las actas de terminación ni de liquidación.

La Administración manifiesta, que "...este contrato se encuentra en proyecto de acta de liquidación para revisión y posterior suscripción..."

Esta situación no es aceptable, teniendo en cuenta que dicho contrato se terminó el 25 de junio de 2001 y por tanto, debió liquidarse "a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato..." como lo prevén los artículos 60 y 61 de la Ley 80/93 y la cláusula octava del contrato.

Por lo anteriormente expuesto, es de suma importancia la revisión de la liquidación, a efectos de establecer con precisión, cuales fueron los contratos sobre los que recayó la interventoría, y cual su resultado, dados los múltiples inconvenientes y el estado particular en la que se a desarrollado la contratación de OSP, vigencia 1999; en consecuencia, se ratifica el hallazgo de tipo disciplinario y se procederá al traslado correspondiente, a la Personería de Bogotá.

*Aspectos relevantes en la contratación del Proyecto No.7354-ECOBARRIOS, determinado como hallazgos disciplinarios los siguientes:*

**4.3.4.** De sesenta y un (61) convenios firmados en el año 2001, se revisaron treinta y uno (31) y de ocho (8) contratos de prestación de servicios, se revisaron cuatro (4); es decir el 50% de cada tipo de contratación, muestra que se considera representativa.

Se encontró que a la fecha, esto es, (5) meses después, los contratos no se han ejecutado, a pesar de contar con todos los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización que prevé la Ley 80/93. Sin embargo, a pesar de no haberse iniciado su ejecución, inexplicablemente, se celebró el contrato de consultoría No. 077, con el objeto de adelantar la coordinación técnica, administrativa y financiera de los contratos de obra del proyecto Ecobarrio, y supervisión de los interventores que el Departamento tenga contratados o llegue a contratar para la ejecución del proyecto, por valor de \$54.000.000, de los cuales

1819



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

se han cancelado al contratista \$27.000.000 correspondientes al pago de seis meses.

Respecto a la falta de iniciación de los contratos celebrados bajo el proyecto de Ecobarrio, la administración advierte que, *"...aunque los desembolsos que se emplearán en la ejecución del objeto de los convenios están por iniciarse hasta el presente mes, ha existido un trabajo preparatorio entre las comunidades y los asesores del proyecto, cuyo fin es garantizar una ejecución ordenada y transparente de los recursos dentro de los plazos previstos y que además, antes de iniciar la ejecución de los objetos de cada contrato, era estrictamente necesario que se desarrollaran una serie de actividades que son la antesala para el efecto; era necesario terminar de definir los últimos detalles de los proyectos, ajustar los que eran necesarios, reparar los términos de referencia para que los contratistas puedan a su vez puedan contratar a terceros acorde con lo previsto en el contrato y en la conceptualización del proyecto, para lo cual fue necesario hacer múltiples reuniones, no solo con los miembros dignatarios de las JAC, sino con la comunidad en general"*.

Este organismo de control no puede considerar como aceptable tal respuesta, toda vez que las actividades descritas por la administración, como las adelantadas desde el momento de la firma de los convenios a la fecha, se entienden como **actividades previas a la contratación**, lo que corrobora la observación realizada, frente a la condición de un presunto afán por parte de la administración por agotar el presupuesto antes de terminar la vigencia fiscal, actuando de manera poco responsable frente al proceso de contratación.

Por lo anteriormente expuesto, y al incumplir la administración las propias cláusulas de sus contratos, se ratifica el hallazgo de tipo disciplinario y en consecuencia, se hará el traslado correspondiente a la Personería de Bogotá.

**4.3.5.** Respecto a la observación realizada al contrato de consultoría No. 077, la administración responde que *"...que una vez verificado el objeto del contrato a cláusula primera que dispone, que el contratista realizará la interventoría sobre aquellos contratos que el Departamento haya contratado o llegare a contratar y que dentro de las obligaciones establecidas en la cláusula tercera se establece, en el numeral 17, las demás que le asigne el despacho de la directora y que por lo tanto, en ejecución del mismo y en cumplimiento a sus obligaciones, el Ing. Ivan Leño ha venido ejerciendo la coordinación de la interventoría en relación con los múltiples contratos que ya se encontraban suscritos por el Departamento, independientemente que los contratos suscritos en diciembre de 2001 no se haya iniciado su ejecución, ha venido teniendo actuación precisamente tendiente a su iniciación y preparando todos los pormenores que se requieren para los mismos lleguen a su término en cumplimiento de los fines del estado que se pretenden."*

Respuesta que tampoco es satisfactoria, debido a que el objeto del contrato de Consultoría No. 077, claramente hace referencia a la interventoría de aquellos contratos que el Departamento haya contratado o llegare a contratar **"de los contratos de obra del proyecto ECOBARRIO"**, teniendo en cuenta que los contratos suscritos en diciembre de 2001, correspondientes a este proyecto, y no

1740



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

han iniciado su ejecución, como lo refrenda la administración, las actividades realizadas por el contratista, a la fecha no corresponden al objeto específico del contrato en mención, ni al proyecto y/o rubro al cual fue imputado.

Ahora bien, cuando en el numeral 17 de la cláusula tercera del contrato, obligaciones del contratista, se estipula "Las demás que le asigne el despacho de la directora, y que surjan de la naturaleza del contrato", se refiere solamente a convenios de tal forma que la actividad realizada por el contratista sobre los contratos de OSP no corresponden a la naturaleza del contrato No. 077, como quiera que se trata de proyectos diferentes, de lo que se colige que el objeto en la práctica fue modificado, por la misma administración, desconociendo que el contrato es ley para las partes de conformidad con el artículo 1602 del Código Civil, colocándose en grave riesgo la posibilidad de exigir la ejecución idónea del objeto contratado conforme al numeral 1 del artículo 4 de la Ley 80/93, y de la misma forma ocurriría con la garantía de cumplimiento.

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica el hallazgo de tipo disciplinario y en consecuencia, se hará el traslado correspondiente a la Personería de Bogotá.

**4.3.6.** Se determinó que en el contrato de Prestación de Servicios No. 24, suscrito el 11 de octubre de 2001, por valor de \$33.811.296, con el objeto de prestar apoyo logístico necesario para la realización del Foro de Ecobarrio el día 07 de diciembre y en los seminarios que se llevarán a cabo los días 11, 12, 13, y 14 del mismo mes de 2001, con plazo de ejecución pactado de un (1) mes, con orden de pago No. 567 del 30 de noviembre de 2001, se canceló el anticipo pactado del 50%. Sin embargo, a la fecha no se evidencia la realización de tales eventos, en los cuales prestaría sus servicios. Tampoco existe acto administrativo alguno de suspensión o prórroga, situación que no permite establecer el estado real del citado contrato.

La Administración responde que "*...de acuerdo con directrices internas del Departamento, todos los documentos soporte de la ejecución y cumplimiento de este contrato, se encuentran en la Subdirección Administrativa y Financiera, los cuales sirvieron de soporte para trámites de pago. Igualmente, cabe aclarar que este contrato no requiere de liquidación, pues según reza el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, sólo los contratos de tracto sucesivo son susceptibles de ser liquidados. En cuanto a la publicación del contrato, hemos requerido al contratista para que allegue el documento que pruebe tal circunstancia*".

Si bien es cierto los documentos soportes de la ejecución de este contrato se encuentran en la Subdirección Administrativa y Financiera, los documentos deben reposar en la carpeta del contrato, máxime cuando a la fecha ya han pasado cuatro (4) meses de la terminación y último pago; en todo caso, las directrices internas del Departamento no pueden argumentarse para no poner a disposición

1817



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

la información y entorpecer así la labor del control fiscal, además de ocasionar falencias en el control interno, en este caso en el área de contratación, control este que permite garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión del Departamento.

Respecto al requerimiento que ha realizado la administración al contratista para que allegue el documento que pruebe la publicación del contrato, ratifica el hecho que el contrato se legalizó sin contar con todos los requisitos, como el señalado en el parágrafo 3° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, por lo que se procederá a la acción administrativa correspondiente, por parte de la Dirección Técnica de Gobierno.

De otra parte, respecto a que este contrato no sea susceptible de liquidación, aunque por sus características no se considere como de tracto sucesivo, si se trató de un servicio prestado durante seis (6) días; de todas formas, debe entenderse el acto de liquidación como un instrumento idóneo para la Administración en donde "constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo" (artículo 60 de la Ley 80 de 1993).

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica el hallazgo de tipo disciplinario y en consecuencia, se hará el traslado correspondiente a la Personería de Bogotá.

#### **4.4 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN DEL PROYECTO OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO - OSP, AÑOS 1999 Y 2000**

Teniendo en cuenta que las diferentes peticiones y quejas de los ciudadanos se orientan, en la mayoría de los casos, a los problemas presentados en desarrollo de la contratación de obras realizadas por las Juntas de Acción Comunal, en las diferentes localidades, y toda vez que como resultado de la evaluación al Sistema de Control Interno, operante en el DAACD, se determinó como área crítica la contratación, por cuanto la ejecución física de la contratación celebrada tanto en 1999 como la de 2000, en gran parte, se llevó a cabo dentro de la vigencia de 2001, la Contraloría consideró necesario evaluarla para determinar el grado de Eficiencia y Eficacia con que la Administración del Departamento, continuó ejecutando los recursos comprometidos en esa contratación.

En consecuencia, se determinó evaluar la contratación correspondiente a este proyecto, establecido en las vigencias 1999 y 2000, y habida cuenta que el Departamento priorizó hacia el interior de las veinte (20) localidades de Bogotá, los proyectos de financiación completos de las Obras con Saldo Pedagógico, mediante las Resoluciones 443 y 551 del 2000, según las cuales, se

1741

1816



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

seleccionaron los proyectos de inversión y se especificaron sus presupuestos definitivos, para gestionar los contratos de obra con ciento sesenta y nueve (169) organizaciones comunitarias de los barrios y veredas del Distrito Capital en el año 2000. Para 1999, se seleccionaron mediante la resolución interna No. 239 de julio 30 de 1999.

Como resultado de la evaluación, se estableció lo siguiente:

**4.4.1.** El DAACD suscribió contratos sin el lleno de los requisitos legales, como los siguientes:

El contrato No. 932 de 29-11/99, la licencia de construcción se le otorga sólo hasta el 25 de julio de 2001.

El contrato No. 1077 de diciembre 13/99, no se evidenció licencia de Construcción.

Contrato 543 de diciembre 28/00, la licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público fue negada en abril 18/01, no obstante lo anterior, en agosto 24/01, se firma otrosí, para modificar la cláusula de plazo de ejecución. Adicionalmente, aun no se ha liquidado ni se ha ordenado la anulación de las disponibilidades y registros presupuestales, para permitir la liberación de los recursos.

Contrato 675 de diciembre 29/00, le fue negada la licencia abril 10/01, aun no se ha liquidado ni se ha ordenado la anulación de las disponibilidades y registros presupuestales, para permitir la liberación de los recursos.

El contrato 544 de diciembre 28/00, obtuvo la licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público en octubre 25/01, con Resolución No. 443. Se inició la ejecución de la obra mediante acta de diciembre 14/01.

El contrato 548 de diciembre 28/00, obtuvo la licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público en julio 04/01, con Resolución 0274, inició su ejecución en octubre 23/01.

El contrato 556 de diciembre 28/00, obtuvo la licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público en noviembre 06/01, con Resolución 0463, hasta ahora se está llevando a cabo el trámite de la cancelación del anticipo con orden de pago No. 062 para dar inicio a su ejecución.

El contrato 769 de septiembre 24/99 cuyo objeto es la construcción de salón comunal, se le gira anticipo en diciembre 03/99 con OP 2733 por \$27.794.430, se da inicio el 4 de diciembre de 1999 y mediante acta de diciembre 13/99, se

1743



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

suspende por falta de planos estructurales, estudio de suelos, planos eléctricos, hidráulicos y sanitarios, y solo hasta diciembre 11/00, (un año después) se reinicia y el 12 de mismo mes, se enuncia claramente, que se suspende por la falta de la licencia de Construcción. En la visita realizada a la sede B, en abril 29/02, se presentaron: "Estudio de suelos y análisis de Cimentación" elaborados por la firma Fernando Vásquez Avila de fecha noviembre de 1999 y "Memoria de Cálculo Estructural", elaborados por la misma firma, con fecha de noviembre de 2001, corroborándose que estos estudios se hicieron posterior a la firma del contrato.

En conclusión, la viabilidad para la ejecución del contrato se da después de dos años de haberse girado el anticipo.

En las mismas condiciones se perfeccionaron los contratos Nos. 593, 655, 637, 680, 698 y 700 de la vigencia 2000. (Las observaciones a estos contratos aparecen en los hallazgos presentados en lo referente a la evaluación presupuestal, de la vigencia de 2001, relacionados con la sub-estimación y sobre estimación de las cuentas de anticipos y cuentas por pagar).

Para el contrato No. 741 de septiembre 24/99, de Villa del Cerro, si bien es cierto para la fecha de suscripción, estando en vigencia el Decreto Antitrámites No. 1122 de 1999, que eximía a las entidades públicas de la obtención de licencias (...), también lo es, que **la viabilidad que requería por parte de la EAAB, estaba sujeta a la ejecución de obras de saneamiento**; pero tanto en la carpeta del contrato como en los documentos allegados con ocasión de la comunicación del hallazgo, no se evidencian soportes documentales que consten la ejecución de tales obras y de hecho la nueva comunicación por parte de la EAAB, indicando su viabilidad.

Los contratos Nos. 894 de noviembre 08/99 y 861 de octubre 19 del mismo año, finalmente no les fue otorgada la respectiva licencia de construcción por parte de la curaduría urbana, con el agravante de que para el segundo se ejecutó y pagó en más del 50% del valor del contrato. Igual suerte corrió el contrato No. 740 de septiembre 24/99, que la EAAB, no le otorgó viabilidad, y el anticipo había sido entregado. Adicionalmente, estos contratos no han sido liquidados y por su puesto los dineros no han sido reintegrados.

En consecuencia, se aprecia transgresión a las siguientes normas:

Resolución Interna No. 239/99, mediante la cual se seleccionan los proyectos de inversión, factibles de ser financiados con los recursos del Distrito en la vigencia 1999. En su artículo 2, estableció gestionar los contratos previo cumplimiento de

1814

1744



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

las normas establecidas y requeridas para tal efecto y expedición del acto administrativo que especifique el presupuesto definitivo aprobado para cada proyecto.

Al artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 del CCA.

Igualmente, al numeral 1º, del artículo 99 de la Ley 388 de julio 18 de 1997, artículo 5 del Decreto 1504 del 4 de agosto de 1998, y artículos 24 y 27 del Decreto 1052 del 10 de junio de 1998, respecto de la exigencia de las licencias.

A los numerales 4, 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, principio de Economía.

Literal c), del artículo 2º, de la Ley 87/93.

Sentencia de la Corte Constitucional de noviembre 23 de 1999, que declaró inexecutable el Decreto 1122/99 que suspendía las licencias de construcción.

Se considera que la causa de estas falencias, se centra en el incumplimiento de los fines de la contratación estatal y deficiencias en la aplicación de la normatividad de control interno y de las actuaciones administrativas.

El efecto que generan los hechos señalados, configuran improvisación y falta de planeación, frente a la responsabilidad contractual de actuar con diligencia en el cumplimiento de los cometidos estatales, toda vez que en materia de contratación, los procesos deben ser claros, precisos, oportunos y céleres, circunstancia que no se apreció en la entidad y que a la postre, causó perjuicios a los contratistas, verbigracia, las comunidades quienes no obtuvieron los servicios o resultados en los tiempos esperados y en el peor de los casos, algunas no obtuvieron beneficio alguno, como consecuencia de la no ejecución de los contratos.

La entidad responde en los siguientes términos: *"...el contrato 932/99 obtuvo la licencia de construcción el 25/07/01 con res. 2001-2-0330 de la Curaduría Urbana No 2, documento parcial que se encuentra en fotocopia en la carpeta del contrato.*

*Para el contrato 543/00 la licencia de intervención y ocupación del espacio público fue negada el 18/04/01, por tal razón, se dispuso su liquidación, actualmente se encuentra el proyecto de acta de liquidación para revisión y posterior suscripción.*

*En relación con la observación referente al otrosí nos permitimos informar que como quiera que dicho otrosí no procedía, no se requirió al contratista para que ampliara las vigencias. No obstante, no conocemos las consideraciones que se tuvieron para la suscripción de dichos documento adicionales a las previstas en el preámbulo del mismo.*

1813



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

Al contrato 675/00 le fue negada la licencia el 10/04/01. Se encuentra el proyecto de acta de liquidación para revisión y posterior suscripción.

El contrato 544/00 obtuvo la licencia de intervención y ocupación del espacio público el 25/10/01 Res. No. 443, documento parcial correspondiente que se encuentra en fotocopia en la carpeta del contrato, por lo cual se inició la ejecución de la obra mediante acta del 14 de diciembre de 2001, luego se encuentra en esta etapa.

El contrato 548/00 obtuvo la licencia de intervención y ocupación del espacio público el 04/07/01 Res. 0274, acto administrativo del cual se encuentra fotocopia parcial correspondiente en la carpeta del contrato, y que inicio su ejecución el 23 de octubre de 2001.

El contrato 556/00 obtuvo la licencia de intervención y ocupación del espacio público el 06/11/01 con Res. 0463, acto administrativo del cual se encuentra fotocopia parcial correspondiente en la carpeta del contrato, y se encuentra en tramite la cancelación del anticipo con orden de pago 062 para dar inicio a su ejecución.

Los contratos 710/99, 720/99 y 769/99 fueron firmados con los planos elaborados por los talleristas que hicieron parte del programa con los avales del coordinador de OSP del DAACD, donde se detallaban cada una de las estructuras a construirse en el desarrollo de los proyectos, no obstante lo anterior, efectivamente las causas de la suspensión de los mismos se producen como se afirma en la observación por situaciones imprevistas a las que es ajena tanto la entidad como el contratista, situaciones que a pesar de existir diseños pueden llegar a sucederse. en desarrollo del proyecto.

El contrato 769/99 cuyo objeto es la construcción de salón comunal no se pudo iniciar en su momento debido a que la curaduría solicito estudios adicionales como condición de la expedición de la licencia de construcción.

Es claro que durante un proyecto se pueden presentar imprevistos de diversa índole, los que deben ser subsanados en la ejecución de la obra.

Para los contratos 740/99, 741/99, 810/99, 911/99, 942/99, 1134/99 y 1172/99. En relación con estos contratos y la observación, dentro del proceso de contratación entre la comunicad y el DAACD se emitieron los conceptos de factibilidad Urbanística por parte del DAPD (Taller del Espacio Público), durante el proceso del consenso previo a la expedición de la Resolución 239 del 30 de julio de 1999, mediante la cual se dispuso por el DAACD la selección de los proyectos de inversión formulados por la organizaciones comunitarias barriales y gestionar los contratos de obra correspondientes, documentos que se encuentran en los archivos del departamento; por lo tanto esto permitió que la entidad diera vía a la celebración de los contratos.

Para el momento precontractual y de generación del proyecto OSP, la legislación eximía a las entidades oficiales de la respectiva licencia para la ejecución de los proyectos objeto de los contratos., por tal razón, el DAACD no incurrió en falta de elementos legales para el efecto pues como quiera que no era necesaria licencia o permiso alguno no es exigible dichos documento para efectos de la suscripción de los mismos, por tal motivo, no ha incurrido en violación de la Ley 80 de 1993., en todo caso la entidad cumplió con los requisitos mínimos exigidos para esos momentos dispuestos por las normas legales sobre la materia.

1745

1812



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*El contrato 1172/99 tiene licencia de intervención y ocupación del espacio público Res. No 0468 de 27/12/02, la cual se encuentra en carpeta del contrato. por tal motivo se ejecuto su objeto y a la fecha se encuentra pendiente de recibo final.*

*El contrato 741/99 fue modificado y ajustado su diseño a los requerimientos de aislamiento exigidos para las rondas de preservación ambiental de quebradas de la EAAB, con lo cual ello permitió la ejecución del objeto contratado.*

*El Contrato 810/99 tiene licencia de Construcción, la cual se encuentra en los archivos de la entidad".*

En la validación de los argumentos presentados por la entidad, se determina que la respuesta no es satisfactoria, en cuanto a los contratos 932/99, 544, 548 y 556 del 2000, como quiera que se limitó a relacionar las fechas en las cuales se otorgaron las licencias de Construcción y de Intervención y Ocupación del Espacio Público, así como la indicación actual del estado de los contratos, en tanto que la observación está orientada a poner en conocimiento la violación del Estatuto de Contratación, las resoluciones internas (Res. 444 del 3 de noviembre de 2000), los principios orientadores de la actuación administrativa, así como las cláusulas contractuales.

De otra parte, tanto en la respuesta como en la visita realizada a la sede B, del DAAC, la Coordinación de Interventoría indicó que los diseños de las obras fueron modificados y ajustados a los requerimientos de aislamiento exigidos para las rondas de preservación ambiental de quebradas de la EAAB, pero estos diseños y ajustes tampoco fueron presentados, señalando que éstos, solo se podrían verificar mediante visita de obra, en razón de que no se cuenta con documentos al respecto. Tampoco existe documento Otrosí o Adendo, en que conste las modificaciones que se han dado en la práctica al contrato.

De esta forma es procedente confirmar la observación en el sentido de reiterar que el DAACD suscribió los contratos de obra pública, sin el lleno de los requisitos previos exigidos legalmente, esto es la obtención de las respectivas licencias de Construcción, las cuales de conformidad con el numeral 1 del art. 99 de la ley 388 de 1997, estableció que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación... se requiere de la licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital...

De igual manera, en el inciso segundo del literal y artículo en cita, preceptuó que "así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento". Posteriormente, a través del Decreto Nacional 1052 del 10 de junio de 1998, se reglamentó la materia de licencias de Construcción, estableciendo en su artículo 5 la obligatoriedad de estas así "para adelantar obras de construcción, modificación y demolición, se requiere de la licencia

1746

1811



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

1247

correspondiente, expedidas por la persona u autoridad competente antes de la iniciación. Para tal efecto, el artículo 6 estableció la competencia para el estudio, trámite y expedición de este documento en cabeza de los curadores urbanos.

También respecto de las licencias de Intervención y Ocupación del Espacio Público, el Decreto 1504 del 4 de agosto de 1998 frente al manejo del Espacio Público, el artículo 24 señaló que los municipios y distritos podrán utilizar el espacio aéreo o el suelo de inmuebles pertenecientes al espacio público, para generar elementos de enlace urbano.

Una vez construidos los elementos de enlace urbano, podrán autorizar usos compatibles, indicando que la contratación de este tipo de enlaces implica la expedición de una licencia de la autoridad competente, en este evento el Departamento Administrativo de Planeación, según lo dispuesto por el artículo 27 ibídem.

En relación con los contratos 543, 675 y 711 de 2000; para los dos primeros, les fue negada la licencia, y para el contrato No. 711, además, no se aportó la documentación necesaria para su legalización, como bien lo confirma el Departamento, los contratos no han sido liquidados, como consecuencia de dicha omisión se confirma la observación efectuada y adicionalmente vale señalar que como consecuencia de la negligencia en las actuaciones ágiles y oportunas de la administración, los dineros provistos a través de los respectivos registros presupuestales, siguen sin ser liberados, y adicionalmente pasaron como pasivos exigibles a 31 de diciembre de 2001, a pesar de no existir viabilidad para su ejecución desde el mes de abril de 2001.

En el contrato No. 769 de septiembre 24/99, la respuesta no es satisfactoria, por: En el acta de diciembre 13/99, se suspende por falta de planos estructurales, estudio de suelos, planos eléctricos, hidráulicos y sanitarios, y solo hasta diciembre 11/00, (un año después) se reinicia y el 12 de mismo mes, se enuncia claramente, que se suspende por la falta de la licencia de Construcción. Es decir que la suspensión inicial no obedeció a requerimientos efectuados por la curaduría para la expedición de la licencia, como se indica en la respuesta, sino a la falta de los citados planos y estudios. Sin embargo, en la visita realizada a la sede B, el día 29 de abril de 2002, se presentaron: "Estudio de suelos y análisis de Cimentación" elaborados por la firma Fernando Vásquez Ávila de fecha noviembre de 1999 y "Memoria de Cálculo Estructural", elaborados por la misma firma, con fecha de noviembre de 2001, corroborándose que estos estudios se hicieron posterior a la firma del contrato.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

1748

Respecto de la obtención de las licencias de Construcción y de Intervención y Ocupación del Espacio Público, la respuesta se acepta para los contratos 911 de noviembre 18/99 y para el No. 810 de octubre 01/99; pero no para los contratos 932 de noviembre 29/99, 942 de diciembre 6/99, 1077 de diciembre 13/99 y de todos aquellos cuyo perfeccionamiento no se encuentre entre el 29 de junio y el 23 de noviembre de 1999, como consecuencia de la vigencia del Decreto Antitrámites No.1122 de 1999, en virtud del cual se adicionó el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, en el sentido de no hacer exigible las referidas licencias. Al ser declarado inexecutable el referido Decreto, mediante Sentencia C-923 de noviembre 23/99, recobra vigencia y exigibilidad las licencias de construcción y de intervención y ocupación de espacio público.

En el caso de los contratos Nos. 740 y 741 de septiembre 24 de 1999, es preciso señalar que la EAAB, no dio viabilidad a las obras del contrato No. 740, barrio San Jacinto y en el caso del contrato No. 741, de Villa del Cerro, **la viabilidad estaba sujeta a la ejecución de obras de saneamiento**; pero tanto en la carpeta del contrato como en los documentos allegados con ocasión de la comunicación del hallazgo, no se evidencian soportes documentales que consten la ejecución de tales obras y de hecho la nueva comunicación por parte de la EAAB, indicando su viabilidad.

De otra parte, tanto en la respuesta como en la visita realizada a la sede B, del DAACD, la Coordinación de Interventoría, indicó que los diseños de las obras fueron modificados y ajustados a los requerimientos de aislamiento exigidos para las rondas de preservación ambiental de quebradas de la EAAB, pero estos diseños y ajustes tampoco fueron presentados, señalando que éstos, solo se podrían verificar mediante visita de obra; en razón a que no se cuenta con documentos al respecto, máxime cuando no existe documento otrosí o adendo en el que conste las modificaciones que se han dado en la práctica al contrato.

Por lo anterior, se ratifican las observaciones aquí indicadas y las normas presuntamente transgredidas, ante la evidencia de las deficiencias en las actuaciones administrativas, respecto de la Celeridad, Economía y Eficiencia.

En consecuencia, por ser este hallazgo de carácter disciplinario, se le dará el respectivo traslado a la Personería de Bogotá.

De otra parte, la contratación de OSP de las vigencias de 1999 y 2000 estarán sujetas a seguimiento una vez la Administración realice la respectiva liquidación, a efectos de establecer las acciones de tipo fiscal que resulten.

1809



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

4.4.2. Se suscribieron con el mismo objeto los contratos números:

- El Contrato No. 932 de septiembre 11/99, por valor total de \$84.062.485, para la construcción del salón comunal La Cofradía (Fontibón Localidad 9), ejecutado.

- El Contrato No. 625 de diciembre 12/00, para la construcción del salón comunal la Cofradía (Fontibón Localidad 9) por valor \$64.973.005, le fueron aprobadas las garantías y se giró anticipo en diciembre 14/01, por valor de \$32.486.530.

Circunstancia que evidencia la falta de control, planeación e inclusive conocimiento de la Ley 80/93, al suscribir contratos con plantillas y formatos que conducen a la incursión en errores en la literalidad tanto de los objetos como de las obligaciones estipuladas en los mismos.

La actuación precedente transgrede, el numeral 5 del artículo 26 de la Ley 80/93, referentes responsabilidad de la contratación, en concordancia con los artículos 2 y 3 del C.C.A.

La causa corresponde a las deficiencias en la aplicación de la normatividad de control interno por la falta de control previo administrativo a la contratación.

Su efecto conlleva a que la entidad presente deficiencias en el cumplimiento de los cometidos estatales, porque frente a la redacción de los contratos, se evidencia errores de transcripción, lo que origina pérdida de credibilidad en el objeto de su gestión administrativa.

La respuesta de la administración, señala: "... La JAC del B. La Cofradía participó en el concurso en la Vigencia Fiscal del año 1999 del programa de OSP - DAACD con un Salón Comunal y con Resolución 239 del 30 de Julio de 1999 fue seleccionado para los proyectos de inversión factibles de ser financiados por el Distrito Capital, razón por la cual, se celebró el contrato 932/99 con las cartas de factibilidad emitidas a las consultas previas de viabilidad del taller del espacio público. Posterior a esto se reestructuró la normatividad y fue necesario iniciar los trámites de obtención de la licencia de construcción.

(a) La JAC del barrio la Cofradía participó nuevamente en el concurso abierto de la vigencia fiscal de 2000 del programa de OSP –teniendo en cuenta las nuevas exigencias para este tipo de proyectos por lo que fue seleccionado e incluido DAACD en la Res.444 del 3 de Noviembre de 2000, dentro de los para los proyectos de inversión factibles de ser financiados por el Distrito Capital, en este sentido se celebró el contrato 625/00, que garantizaba dejar el salón comunal en condiciones aceptable de funcionalidad La aplicación del POT Decreto 19/06/00 condicionó la obtención de la Lic. de construcción (ya solicitada previamente) para lo cual era necesario obtener la licencia de intervención y ocupación del espacio público; al ser exigida la aplicación del Código Sismo-resistente CCSR-98 para el diseño de la estructura, hizo que ésta fuese rediseñada y a su vez que aumentarían los costos del presupuesto inicial. Como consecuencia de lo expresado no hubo celebración de contratos con el mismo objeto, sino se trató el segundo de ellos de la

1808



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

terminación del salón comunal, como quiera que con los recursos del primero tan solo se pudo construir la estructura en concreto del primer piso, y el segundo la construcción de la estructura del segundo nivel y los acabados del primer piso.

*NOTA: Si bien es cierto la necesidad fue suplida en parte con el primer contrato la asignación promedio del presupuesto para las obras seleccionadas era bajo. A la fecha se encuentra en ejecución el segundo contrato y como quiera que no se está transgrediendo la Ley 80 de 1993, la ejecución del mismo continuará hasta su término contractual".*

No son de recibo los argumentos de la administración, como quiera que es evidente la falta de claridad, toda vez que el interventor mediante comunicación de septiembre 26 de 2001, es decir 9 meses después de haberse perfeccionado el contrato, solicita concepto a la oficina Jurídica del Departamento para que se analice la viabilidad de ejecutar dos contratos con el mismo objeto; en consecuencia el hallazgo se califica como de carácter disciplinario y se procederá al traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia.

**4.4.3.** En el contrato No. 710 de septiembre 24/99, se determinó que la aprobación de las modificaciones de las garantías de salarios y estabilidad, de fecha febrero 20 de 2002, se hizo posterior al Acta de Liquidación Definitiva Simplificada por Mutuo Acuerdo, la cual tiene fecha enero 25 /02, firmada por las partes.

En consecuencia, no se da cumplimiento al objetivo de control Interno, contemplado en el literal f), del artículo 2º, de la Ley 87/93, establece que se deben definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten.

Lo anterior como consecuencia de las falencias detectadas en del Sistema de Control Interno operante en el DAACD.

El efecto se traduce en la falta de eficiencia y eficacia a la gestión administrativa

*La entidad responde: "...En relación con el contrato No. 710 de 1999, JAC Ciudad de Unza, la expedición a la garantía única que incluye los riesgos de estabilidad y de prestaciones sociales y laborales, fue expedida el 27 de diciembre de 2001, .es decir los riesgos se encontraban totalmente amparados de acuerdo a lo exigido en el contrato antes de la fecha de la liquidación, por tanto no estaba desamparado cualquier posibilidad de riesgo. Verificados los documento que reposan en el contrato 710 de 1999, no se encuentra incoherencia entre la fecha de inicio del contrato, la cual según acta, es el 27 de octubre de 1999 y la de suspensión como lo expresa este ente de control,, como quiera ésta según acta, es a partir del 16 de noviembre del mismo año, por tal motivo consideramos que no procede la observación.*

Validada la respuesta, se aclara que la observación hace referencia a la forma y oportunidad en que están desarrollando las diferentes actuaciones administrativas; es decir, que en la observación comunicada, se aprecia que

1750

1807

1757



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

primero se liquida el contrato y después se aprueban las garantías, cuando en sana lógica sería lo contrario, pues si bien para el caso en cuestión los riesgos se encontraban amparados, no obsta para que esta práctica o procedimiento ponga en riesgo los amparos, ameritando ser revisada por la entidad, máxime cuando la respuesta no señala algún manual de procedimientos o disposición alguna vigente, que así lo establezca.

Por las consideraciones anteriores, este hallazgo se califica como disciplinario, y se correrá traslado a la Personería de Bogotá:

4.4.4. En el contrato No. 872 de octubre 27/99, de suministro e instalación, se firmó un otrosí que modifica el valor de la adición del contrato, pero este documento no tiene fecha, de tal forma que no es posible determinar si dicha actuación se produjo dentro de la vigencia del contrato.

En el contrato No. 1162 de 1999, se firmó otrosí modificatorio al valor del contrato, que no especifica a qué año corresponde, con el agravante que en su denominación, se indica "Modificación al contrato No 587 de 1999", pero en su contexto hace referencia al contrato No. 1162 de 1999.

Lo anterior evidencia incumplimiento al objetivo de Control Interno señalado en el literal b), del artículo 2 de la Ley 87/93 que señala que la Administración debe garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional. Igualmente no se cumple con el objetivo indicado el literal e), de la misma Ley.

La causa se determina en las deficiencias que se presentan en la no observancia de la normatividad de control interno y de las actuaciones administrativas.

El efecto se aprecia en la falta de claridad y confiabilidad de la información contractual al respecto, poniendo en riesgo la certeza de las actuaciones y por ende, las obligaciones y derechos convenidos.

*A lo anterior la entidad indica "...En respuesta al punto cinco del acápite OSP 1999 y 2000. Como quiera que los funcionarios que suscribieron el otrosí no laboran en la entidad se procederá a revisar los antecedentes y se establecerá la fecha de posible de suscripción y se registrará en el mismo. El otro si al contrato No. 1162 por error quedó con un epígrafe del contrato 587/99 por lo tanto se debe entender que corresponde o hace parte, del contrato a que se refiere en texto general del mismo".*

La respuesta no se considera satisfactoria, por cuanto estos hechos confirman que existen deficiencias en las actuaciones administrativas e inobservancia de las normas de Control Interno. Además, estas imprecisiones se han presentado

1806



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

en otros casos como en el otrosí modificatorio del contrato No. 1172 de dic.20/99, que señala la fecha "el ocho (13) de agosto de 2001".

Estas "omisiones" de fechas, también se evidencian en las Actas de Recibo Final de Obra, las que adicionalmente no contemplan firmas de los responsables, como en el caso de los contratos Nos. 710, 792, 753 y 732, todos de septiembre 24 de 1999.

Por las consideraciones anteriores, este hallazgo se califica como disciplinario, por la no aplicación de las normas en cita y procede su traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia..

**4.4.5.** Se encontraron actas de inicio y suspensión de obra, que no muestran coherencia entre las fechas de unas a otras, ni en el plazo de ejecución de los contratos, puesto que por ejemplo, señalan que la suspensión se efectuó en una fecha cuando en realidad se hizo en otra diferente y en otros casos, se indica que la ejecución es de tres (3) meses, cuando en los contratos se estipula que son seis (6) meses. Esta situación se puede apreciar en los contratos Nos. 710, 753, 792, todos del 24 de septiembre de 1999.

Incumplimiento al objetivo de Control Interno señalado en el literal e), del artículo 2 de la Ley 87/93, que indica que se debe asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

Lo anterior como consecuencia de las falencias detectadas en el Sistema de Control Interno operante en el DAACD.

El efecto que generan las imprecisiones señaladas en algunas de las situaciones presentadas se traduce en información no precisa y por ende, no confiable. En consecuencia, se confirman falencias de Control Interno, que en un momento determinado, pueden generar un riesgo pecuniario para la entidad.

La entidad responde que: *"...Verificado el contrato 753 de 1999 y sus documentos soportes, no se encuentra inconsistencia o incoherencia entre las fechas del acta de iniciación con las de suspensión o de reinicio, según acta inició el 26-12-99, se suspendió por primera vez el 12-02-2000, se reinició el 03-04-2002 y se suspendió nuevamente el 15-08-00, contrato que ya se encuentra liquidado.*

*792/00, verificados los documentos que se encuentra en la carpeta correspondiente, se estableció que no se existe incoherencia entre la fecha del acta de inicio y las de suspensión, el inicio fue el 09-02-00, se suspendió el 22-05-00, se reinició el 12-06-00, se suspendió debido a la terminación del contrato suscrito con la firma de interventoría ACILTDA., mientras se designaba un nuevo interventor por parte de la entidad, posteriormente se reinicia una vez designado el nuevo interventor, el 09-01-2201 se suspende nuevamente el 10-01-2001*

1752

1805



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

1703

*Es claro que el plazo de ejecución establecido en el contrato es de seis (6) meses pero se entiende que el Interventor después de evaluar las cantidades reales de obra que exige el proyecto, de acuerdo con el diseño, determina la duración física de la obra, la cual consigna en la respectiva Acta de Inicio. Por tanto debe entenderse que el plazo consignado en esta Acta es el tiempo requerido para la terminación física de la obra. El plazo total del contrato cubre además de lo anterior el suministro e instalación de las dotaciones de mobiliario urbano, pinturas y las luminarias, actividades que se realizan una vez terminadas las obras".*

En la evaluación a la respuesta, la observación se ratifica, toda vez que este ente de control evidenció incoherencias como las que, a manera de ejemplo, a continuación se citan: contrato No. 753, el acta de inicio es de diciembre 26/99 y la suspensión del febrero 12/00. En esta última se indica que la obra se inició en diciembre 03/99, fecha que no es coherente con el acta que relaciona el inicio de la obra. Igual ocurre en el contrato No. 792/99, en donde en el acta de inicio es de Febrero 09/00, pero en el acta de suspensión de mayo 22/00, se relaciona como fecha de inicio febrero 2/00.

Respecto a la respuesta relacionada con el plazo de ejecución indicado en las actas de inicio y suspensión, es necesario señalar que, si esa es la práctica, debería existir uniformidad en todos los casos; puesto que no en todas las actas de los diferentes contratos evaluados, se registra como se indica en la respuesta. Tampoco se indica qué procedimiento, adoptado por el DAACD, así lo establece.

Por lo anterior, el presente hallazgo se califica como disciplinario y es traslado a la Personería de Bogotá.

**4.4.6.** Por irregularidades observadas en la ejecución del contrato No. 732 de septiembre 24/99 por parte de la Gerente Social de la Localidad de San Cristóbal, la firma interventora ACI, concluyó que efectivamente existía diferencia en el manejo contable determinando un faltante de \$610.000, y que el contratista acepta y queda comprometido a reintegrar, según se desprende del texto del informe de la interventoría.

No obstante lo anterior, evaluado el contrato, no se evidencia gestión alguna tendiente a la recuperación del dinero y por el contrario, se encuentran proyectos de actas de recibo final de obra y entrega final de obra y terminación del contrato, de febrero 04/02, en los cuales tampoco se hace referencia al citado faltante, ni se evidenció su reintegro.

Por lo anterior, no se da cumplimiento al objetivo de Control Interno indicado en el literal a), de la Ley 87/93, en donde señala que la administración debe proteger los recursos de la organización ante posibles riesgos que los afecten, de

1804



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

la misma forma no se da aplicación al numeral primero del artículo 4, de la Ley 80 de 1993.

Así mismo, se advierten deficiencias en las obligaciones del interventor frente al manejo de la cuenta corriente de que trata el contrato en el parágrafo tercero de la cláusula quinta del contrato.

La causa se centra en la falta de aplicación de la normatividad de Control Interno y de las actuaciones administrativas, así como deficiencias en las obligaciones del interventor frente al manejo de la cuenta corriente. Así mismo, por la carencia de manuales de procedimientos, de manera clara y precisa respecto de la interventoría.

La respuesta de la Administración indica: *"...(a) En relación con el contrato 732 de 1999, respecto a reintegro por parte del contratista por la suma de \$610.000, este tipo de situaciones no se deben reflejar ni en el acta de recibo final de obra ni en el acta de entrega final y terminación del contrato, como quiera que estos son saldos a favor de las organizaciones, las cuales se deban emplear para atender obligaciones adquiridas en la ejecución del contrato, lo que se incluye en estas actas son la valoración de la obra ejecutada tal y como se recibe en cada corte y entrega parcial de obra, que para nuestro caso, según los soportes de la misma, es decir las actas de recibo de la firma interventora, corresponde a cinco actas de corte parcial. Por un valor total de \$ 19.504.608, suma que es equivalente al valor total del contrato conforme a lo pactado, lo cual indica que no existe deferencia entre los dos valores y por tanto saldo a favor de la entidad. En cuanto a la falta de firmas en las actas precisamente se envió con fecha del 4 de febrero del año en curso se solicitó al contratista hacerse presente para el efecto, por lo cual se reiterará esta solicitud para lograr legalizar dichos documentos. En la carpeta del contrato reposa el oficio de comunicación referido".*

En la evaluación y validación de las respuestas se tiene en cuenta que la Gerente Social de la Localidad de San Cristóbal, solicitó "informe contable" por irregularidades en la terminación de la obra, y que según informe de la Interventoría, solicitado por el gerente de la interventoría, se confirmó un faltante de \$610.000, que el contratista aceptó pagar.

Es preciso señalar que los dineros aquí involucrados no pueden tratarse como "Saldos a favor de las organizaciones" puesto que hacen parte de los dineros entregados por el DAACD al contratista, y como tal, siguen siendo públicos, así que si no estuvieran relacionados con este contrato, el interventor no tendría competencia para vigilar dineros exclusivos de la Junta.

De otra parte, revisada la bitácora no se evidenció ninguna anotación o documento que indique tanto el faltante, como su reintegro, lo que hace presumir que la interventoría no cumplió a cabalidad con sus funciones. Tampoco se evidenciaron acciones administrativas para su reintegro.

1755



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Por el momento, este hallazgo se califica como disciplinario y es procedente su traslado a la Personería de Bogotá.

Respecto de la incidencia de tipo fiscal, una vez la administración exponga los argumentos puntuales, frente a los hechos establecidos, se determinará la pertinente acción.

**4.4.7.** El DAACD suscribió el contrato No. 614 el 20 de septiembre de 1999, con la firma consorcio Asesoría Consultoría e Interventoría Ltda. - ACI., por valor de \$847.206.000, con el objeto de realizar la interventoría técnica y administrativa sobre los contratos de obra que celebrará la entidad con Juntas de Acción Comunal u otras organizaciones de carácter comunitario, de las diferentes localidades, en desarrollo del proyecto de inversión Obras con Saldo Pedagógico OSP.

El objeto del contrato no fue específico, en consecuencia las obligaciones que se desprendieron del mismo, no se cumplieron sobre la totalidad, por cuanto durante la vigencia del contrato de interventoría, varios contratos estuvieron suspendidos, como consecuencia de no contar con las licencias y estudios, en otros, máxime cuando se dio actuación alguna tendiente a precisar y cuantificar dicho objeto.

Adicionalmente, tampoco hubo actuación alguna de la entidad, por el posible incumplimiento de obligaciones respecto de las solicitudes y peticiones comunitarias que el Coordinador del proyecto Obras con Saldo Pedagógico, le trasladó a esta firma interventora, en relación con los siguientes contratos:

En el contrato No. 732 de Septiembre 24/99, el Comité de Veeduría señala, mediante escrito de junio 20 de 2000, que no tiene claridad sobre el manejo del contrato ni su terminación, y que la bitácora se encuentra incompleta; en cuanto a recibos y facturas. No hay respuesta.

En el contrato No 753 de septiembre 24/99, se presenta una queja de junio 07/00, interpuesta por Bernardo Chuquín, sobre el manejo de los escombros y otros, al respecto se anota que se trasladará al interventor, pero no existe evidencia de la respuesta por parte de éste. Es así que no solamente se omite la respuesta, sino que además, evidencia falencias en manejo ambiental de los escombros y demás desechos de las obras.

De lo anterior se colige que hubo transgresión al inciso primero del artículo 3, numeral 1º, de los artículo 4, 26 y 53, de la Ley 80 de 1993.

En el mismo sentido lo dispuesto en: el Decreto 357/97 de la Alcaldía Mayor y Resolución 541/94, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto al manejo de escombros y materiales de construcción, entre otros.

1802



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

La causa del presente hallazgo obedece a la falta de organización y control en la contratación, por parte del Departamento y debilidades en las actuaciones administrativas, así como deficiencias en las obligaciones del interventor frente al desarrollo de los contratos y al manejo de la cuenta corriente. Igualmente, por carencia de manuales de procedimientos claros y precisos de interventoría.

Como efecto de esta observación, se puede señalar que la falta de organización y control en la contratación, por parte del Departamento, pudo haber obstaculizado el desarrollo de la interventoría realizada por la firma consorcio Asesoría Consultoría e Interventoría Ltda. - ACI., pues como ya se anotó, durante la vigencia del contrato, varios contratos de obra, bajo su vigilancia, estuvieron suspendidos como consecuencia de las omisiones administrativas en las etapas precontractuales de cada uno de los compromisos, entre otros.

Como respuesta se tiene: "... (a) En cuanto al contrato 614 de 1999 suscrito con ACI LTDA., de acuerdo con lo previsto en la cláusula primera objeto del contrato, la interventoría técnica y administrativa se realizaría sobre los contratos de obra que celebrara la entidad con Juntas de Acción Comunal u otras organizaciones de carácter comunitario, de las diferentes localidades en desarrollo del Proyecto de inversión Obras con Saldo Pedagógico, no procede la observación dado que tal y como de allí se desprende, los contratos respecto de los cuales se debía realizar la interventoría, en primer lugar no determina un número expreso de los mismos, en segundo lugar, de acuerdo con todos y cada uno de los documentos que reposan en las diferentes carpetas de la totalidad de los contratos que se suscribieron con cargo al Proyecto de inversión Obras con Saldo Pedagógico, se encuentran las pruebas documentales de demuestran que sí ejercieron la interventoría a los mismos, técnica y administrativa, distinto es que algunos contratos hubieran tenido que ser suspendidos por distintas circunstancias de acuerdo a las particularidades de cada uno, pero igual, si se verifica en ellos, aparecen actas, oficios, y demás pruebas que demuestran que respecto de estos igual hubo actuación interventora, en todo caso, no se puede afirmar que no hubo un adecuado desempeño. De otra parte, es de aclarar que el pago que se realizaba a la compañía interventora, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula sexta del contrato, -FORMA DE PAGO-, contra actas de avance en la ejecución de la interventoría amortizando el anticipo, en igual porcentaje al entregado en tal calidad, efectivamente se realizaba bajo tales parámetros contractuales, por tanto, para cada pago se soportaba con el avance de obra en la cual había ejercido la interventoría valga decir, que se pagaba solo respecto de aquello en donde había existido ejecución física del contrato interventoriado, de tal forma, que respecto de los contratos que fueron suspendidos o respecto de los cuales no se ejecutó obra física no existe cobro alguno y por tanto tampoco pago al contratista. Igual, entonces tal y como se demuestra en los soportes de los diferentes pagos hechos a la firma se puede verificar que son los soportes de las entregas parciales de obra y con base en ellas se pagaba el porcentaje correspondiente.

En relación con la observación referida al con el hecho que no dio respuesta a solicitudes de peticiones que el Coordinador del proyecto le realizó y en general en relación con los diferentes inconvenientes o situaciones que se presentaban en desarrollo de las obras estas se resolvían en la obra física y de ello se dejaba consignado en la bitácora.

(b) En relación con la situación planteada con el contrato 732, cualquier inconveniente u observación que surja en desarrollo de la ejecución del contrato y de la obra se hace



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*directamente en campo o sitio de la obra y por esta misma razón son resueltas por el interventor y contratista según el caso quedando consignadas en la bitácora correspondiente, por lo cual no se acostumbra ni implica necesariamente que se produzca una respuesta escrita.*

*(c) En el contrato 753/99 En la cláusula **SEGUNDA OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA** En las **obligaciones especiales** En los numerales 14, 15, y 18 se estipulo la obligatoriedad del cumplimiento de las mismas por parte del contratista. A su vez el **interventor en la obra debe hacerlas cumplir** y en el libro de obra (Bitácora) escribirlas, además para este caso igual aplica la respuesta dada anteriormente, en el sentido que cualquier situación que surja en desarrollo de la obra se resuelve en el campo En consecuencia no se puede generalizar ni inferir que por el hecho de no existir en la carpeta del contrato una respuesta escrita a una observación como la expresada por ese ente de control no se esté ejerciendo un debido control al manejo ambiental y de escombros"*

Analizada y evaluada la respuesta, se concluye que, en primer lugar, la respuesta no responde al objeto de la observación, toda vez que lo que se señaló es que el Departamento pudo haber interferido para el debido desarrollo del objeto contractual de la referida Firma, máxime que como se afirma en la respuesta, la interventoría técnica y administrativa se realizaría **sobre los contratos de obra que celebrará la entidad con Juntas de Acción Comunal u otras organizaciones** de carácter comunitario, (por lo que no se considera necesario señalar los contratos de forma específica, porque son **todos** aquellos que cumplan tal condición).

Así las cosas, varios de estos contratos celebrados, no pudieron ser objeto de interventoría por estar suspendidos, situación ajena a la voluntad de ACI, pero sí de responsabilidad del Departamento, al no propiciar y contribuir al completo desarrollo, del objeto y fin contractual, como quiera que no existió actuación administrativa alguna tendiente a precisar el objeto del contrato, habida consideración que la interventoría no se estaba efectuando sobre la totalidad de los contratos suscritos con las JAC.

Es pertinente recordar que el Departamento tuvo que contratar una nueva interventoría para aquellos contratos que estaban a cargo de ACI, pero que su terminación o reinicio se produjo con posterioridad a la terminación del contrato con la citada firma interventora.

De otra parte, la respuesta frente a los hechos sucedidos en el contrato No. 732/99 no es satisfactoria, pues si bien es cierto, las situaciones como las presentadas con estos contratos, no es obligatoria su consignación en la bitácora, también lo es, que tratándose de una petición de la comunidad, su obligatoriedad de la respuesta es de rango constitucional, y en consecuencia, debe existir evidencia de su atención o cumplimiento.

1758



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

Igual calificación merece, respecto del contrato No. 753/99, pues revisada su bitácora, no existe evidencia de soporte alguno que permita inferir el control referente a la denuncia de la comunidad, así como al contrato, circunstancia que tiene asidero en la verificación efectuada por este ente de control, en visita realizada a la coordinación de interventoría del DAAC, donde se informó que la bitácora se encontraba en poder del contratista.

Por tanto, se puede concluir que el Departamento presuntamente incurrió en costos sin obtener la totalidad de los beneficios para lo cual contrató; por cuanto los contratos objeto de interventoría, fueron suspendidos, por no haber sido firmados con todos los requisitos preliminares, como licencias, estudios técnicos y la certeza de su viabilidad, entre otros lo que podría traducirse en un detrimento patrimonial cuando se liquiden los contratos, máxime cuando el DAACD, efectuó una nueva contratación para el control y la vigilancia de aquellos, que a la fecha de terminación del contrato con la citada firma, estaban suspendidos y posteriormente se reiniciaron.

El actual hallazgo se califica como disciplinario y se procede al respectivo traslado a la personería de Bogotá, en tanto que la acción fiscal se determinará en el seguimiento a que están sujetos estos contratos, como quiera que aun no han sido objeto de liquidación, a pesar de haber transcurrido el término para dicha actuación.

**4.4.8.** Para el contrato No. 769 de septiembre 24/99, el anticipo se entregó en diciembre 03/99 con OP No. 2733 por \$27.794.430. El contrato se inicia en diciembre 04/99 y se suspende en diciembre 13 del mismo año, por falta de planos estructurales, estudio de suelos, planos eléctricos, hidráulicos y sanitarios. Un año después, se reinicia, según acta de diciembre 11 de 2000 y el 12 de diciembre, un día después, se suspende por lapso de un año, en espera de la Resolución de la licencia de Construcción.

En conclusión, la viabilidad para la ejecución del contrato se da después de dos años de haberse celebrado el contrato y girado el anticipo.

En el contrato No. 740 de septiembre 24/99, se giró anticipo con la OP 3626 de enero 31/00 por \$18.696.400, sin contar con la viabilidad por parte de la EAAB.

En el contrato No. 741 de septiembre 24/99, se giró anticipo con la OP 3995 de febrero 25/00 por \$11.259.125, sin contar con la viabilidad por parte de la EAAB.

Las actuaciones precedentes transgreden los preceptos que se señalan a continuación:

1799



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Cláusula de cada uno de los contratos en las cuales se indicó que el DAACD, se reserva la facultad de girar el anticipo hasta tanto considere que están dadas las condiciones técnicas y legales para iniciar la ejecución del contrato.

El artículo segundo de Resolución No. 239/99, por el cual se seleccionaron los proyectos, expedida por el DAACD, a través del cual ordena gestionar los contratos, previo cumplimiento de las normas establecidas y requeridas para el efecto.

El artículo 3 de la ley 80/93, numerales 7 y 12 del artículo 25 y artículo 26 de la misma norma

En el mismo sentido el artículo 53, respecto de la responsabilidad de los interventores

Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, respecto del daño patrimonial, por los dineros inmovilizados en cuentas corrientes.

La causa está dada por la falta de organización y control en la contratación, el desconocimiento de normas aplicables a la misma, debilidades en las actuaciones administrativas, así como deficiencias en las obligaciones del interventor frente al cumplimiento de los soportes y normas para el giro del anticipo. Además, por carencia de manuales de procedimientos, de manera clara y precisa respecto de la interventoría.

Su efecto puede generar que el DAACD, quede incurso en lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, respecto del posible daño patrimonial, toda vez que, tales montos no han sido recuperados y se encuentran consignados en cuentas bancarias, sin poderse utilizar y sin generar rendimientos.

En la respuesta se indica que: "...(a) La JAC del B. Visión Colombia participó en el concurso de la Vigencia Fiscal del año 1999 del programa de OSP - DAACD con un Salón Comunal y con Resolución 239 del 30 de Julio de 1999 fue seleccionado para los proyectos de inversión factibles de ser financiados por el Distrito Capital. Razón. Por la cual se celebró el contrato 769/99, con las cartas de factibilidad emitidas a las consultas previas de viabilidad del taller del espacio público. Posterior a esto se reestructuró la normatividad y fue necesario iniciar los tramites de obtención de la licencia de construcción que no se requería en su momento. La aplicación del POT Decreto 619 28/07/00 condicionó la obtención de la Lic. de construcción (ya solicitada previamente) para lo cual era necesario obtener la de intervención y ocupación del espacio publico. Al ser exigida la aplicación del Código Sismo-resistente CCSR-98 y el decreto de microzonificación sísmica Dec. 074 del 2001 y la resolución 364 del 2000 mitigación de riesgo por remoción de masas para el diseño de la estructura, hizo que ésta fuese rediseñada y a su vez aumentarían los costos del presupuesto inicial. El 30/01/02 con Res.0476 se le otorga la Licencia de Construcción de la curaduría Urbana No 2 , en conclusión, cuando se suscribió el contrato sí se contaba con viabilidad

1759

1798



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

de acuerdo con las normas que regían para el momento, en tal sentido el departamento no obró desconociendo las normas legales para que se realizara el proyecto, de todas maneras la entidad optó esperar a que se produjera la expedición de la licencia respectiva atendiendo los cambios de legislación, por esta razón se decidió suspender el contrato hasta obtenerla.

En cuanto al anticipo, este se entregó como quiera que tal y como se expresa anteriormente según las disposiciones vigentes para esos momentos bastaba con la viabilidad la cual se había expedido por el taller del Espacio público pero por lo mismo manifestado, se decidió esperar la licencia, por lo cual, una vez expedida se inició la ejecución de la obra y hoy se encuentra en desarrollo sin ningún tipo de inconveniente en relación con su inversión y por tanto cumpliéndose con la ejecución del objeto pactado.

(b) En cuanto al contrato 740 de 99, JAC del B. San Jacinto y contrato 741 de 1999 la JAC de la Urb. Villa del Cerro, participaron en el concurso de la Vigencia Fiscal del año 1999 del programa de OSP - DAACD con un Salón Comunal y con Resolución 239 del 30 de Julio de 1999 fueron seleccionados para los proyectos de inversión factibles de ser financiados por el Distrito Capital, razón por lo cual se celebraron dichos contratos, con las cartas de factibilidad emitidas a las consultas previas de viabilidad del taller del espacio publico. Posterior a esto se reestructuró la normatividad y fue necesario iniciar los tramites de obtención de la licencia de intervención y ocupación del espacio publico que no se requería en un comienzo”.

Validada la respuesta, se considera que ésta no es satisfactoria, pues como ya se anotó el DAACD, consagró en los contratos que se reservaba la facultad de girar el anticipo hasta tanto estuvieran dadas las condiciones técnicas y legales para iniciar la ejecución del contrato.

En el mismo sentido se obligó con el artículo segundo de la Resolución No. 239/99, por la cual se seleccionó el proyecto, expedida por el DAACD.

Circunstancia especial se da para el contrato No. 740 para el cual se giró anticipo por valor de \$18.696.400 y finalmente le fue negada la respectiva viabilidad por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Este dinero girado, no ha sido reintegrado.

Por el incumplimiento de las normas señaladas, este hallazgo se califica como disciplinario y se correrá el traslado a la Personería de Bogotá, independiente de la acción fiscal que recae sobre con el contrato No 740 de septiembre 24 de 1999, cuya competencia corresponde a la Dirección de Proceso de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

**4.4.9.** En el transcurso de la revisión de la contratación del Proyecto de Inversión de Obras con Saldo Pedagógico, se determinó que en las carpetas de los contratos no se presentaron documentos como los que se indican.

Los documentos no presentados son:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

1761  
/

**4.4.9.1.** Contrato No. 753, septiembre 24/99. Obra Pública

Después del acta de Suspensión de agosto 15 /00, no existe acta de reinicio, de tal forma que no es posible determinar cuál fue la suerte del contrato hasta cuando se ordena el recibo final de la obra.

**4.4.9.2.** Contrato No. 792, septiembre 24/99. Obra Pública

No se encontró acta de Suspensión, entre el reinicio de junio 12/00 y reinicio de enero 09/01.

No se evidenció el acta de reinicio, después de la suspensión en enero 10/01.

**4.4.9.3.** Contrato No. 810, de octubre 01/99

No se evidenció la licencia de Construcción, no explicándose cómo este contrato se ejecutó.

**4.4.9.4.** Contrato No. 883, octubre 29/99 Obra Pública

No se encontró:  
Acta de inicio de obra.

Acta de reinicio, después de la suspensión de agosto 15 /00.

Las falencias antes determinadas incumplen lo señalado en los literales b), d), y f) del artículo 2 de la Ley 87/93 y la Resolución No. 386 de octubre 26, de 2001, numeral 5, del artículo 5, expedida por el DAACD.

La causa obedece a la falta de organización y control en la contratación, por parte del Departamento y por la carencia de manuales de procedimientos, de manera clara y precisa.

El efecto de las situaciones anteriores, se traduce en que puede configurarse en un proceso disciplinario a los responsables de que la información no se haya presentado completa y carezca de confiabilidad, como lo establecen las normas de control interno citadas. Así mismo, la falta de orden resta celeridad al ente de control que la evalúa y además obstaculiza el ejercicio del control fiscal.

Frente a lo observado, la Administración respondió:

Al punto 9.1: Su respuesta señala que "...el contrato **753/99** se realizó acta de recibo final de la obra en el estado que se encontró de acuerdo a instrucción de la oficina jurídica para proceder a liquidarlo, aplica igual respuesta que la dada para el contrato 710/99. De otra parte, se

1796



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*informa que el contrato se suspendió cuando se terminaba la interventoría pero no se reinició como quiera que ya se había ejecutado en su totalidad como lo confirma el acta de recibo final que se suscribió posterior a aquella con fecha 26 de noviembre de 2001".*

Al punto 9. 2: Se responde que "...el contrato 792/99 se realizó acta de recibo final de la obra en el estado que se encontró de acuerdo con las políticas de la entidad de organizar la contratación, para proceder a liquidarlo, con el propósito de legalizar estas omisiones".

Al punto 9.3: Se responde que "...al contrato 810/99, la JAC del B. Naranjos Altos participaron en el concurso de la Vigencia Fiscal del año 1999 del programa de OSP – DAACD con un Salón Comunal y con Resolución 239 del 30 de Julio de 1999 fueron seleccionados para los proyectos de inversión factibles de ser financiados por el Distrito Capital. Razón por la cual se celebro el contrato 810/99 con las cartas de factibilidad emitidas a las consultas previas de viabilidad del taller del espacio publico Posterior a esto se reestructuró la normatividad y fue necesario iniciar los tramites de obtención de la licencia de construcción que no se requería en su momento con Res. No 0433 del 18/10/01 se obtuvo la licencia de intervención de ocupación de espacio público, por tanto se está ejecutando la obra correspondiente".

Al punto 9.4: Se responde que "... el contrato 883/99 - se suscribió acta de recibo final de la obra en el estado que se encontró de acuerdo con la política de finiquitar los contratos que presentan omisiones y fueron ejecutados hace varios meses".

Analizadas y evaluadas las respuestas, por cada uno de los contratos observados, tenemos:

Contrato No. 753 de septiembre 24/99. Se indica que se hizo acta de Recibo Final de Obra en el estado en que se encontró el contrato, este ente de control observa que no hay claridad respecto de cuál es el control que efectivamente el DAACD ha dado a la contratación, en razón de que no se puede establecer qué ocurrió con los saldos pendientes de ejecutar, indicados en la última acta de Recibo Parcial de Obra No. 3, de abril 14 de 2000, hasta que finalmente, después de más de un año, se recibe la obra.

Contrato No. 792 de septiembre 24/99. En la respuesta, se indica que se hizo acta de Recibo Final de Obra en el estado en que se encontró el contrato, para proceder a liquidarlo, **con el propósito de legalizar estas omisiones.** Ante esta situación, este ente de control expresa preocupación frente a que una entidad como el DAACD esté actuando "con el propósito de legalizar estas omisiones", sin que por ellas se evidencie las respectivas acciones disciplinarias a los responsables de las "omisiones".

Contrato No. 810 de octubre 01/99. Respecto a la respuesta se indica que si bien es cierto, para la suscripción del contrato no era requisito la licencia de Construcción en virtud del Decreto 1122 de junio 26 de 1999, vigente hasta el 23 de noviembre de 1999; también lo es que para cuando se da inicio a la ejecución



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

del contrato (enero 22/00), la referida licencia de Construcción es requisito indispensable. Por tanto, la respuesta no es satisfactoria como quiera que hace referencia a la "licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público" la cual no fue objeto de la observación, por lo que se genera presunción de que la obra se construyó sin licencia de Construcción.

Contrato No. 783 de octubre 29/99. La respuesta no es satisfactoria, toda vez que así el contrato se liquide, la información que soporta el desarrollo de este, queda incompleta y carece de confiabilidad, por falta de los respectivos controles, máxime cuando no se establecen responsables; permitiendo que los servidores públicos desarrollen sus labores en medio del caos y el desorden. De otra parte, se evaluará la conveniencia de la forma como se están liquidando tales contratos, teniendo como base hacer "acta de Recibo Final de Obra en el estado que se encontró"

Por lo anterior, este hecho genera la iniciación de un proceso disciplinario a los responsables de presentar la información completa y por carecer de confiabilidad, como lo establecen las normas de control interno. Así mismo, la falta de orden resta celeridad al ente de control que la evalúa y además se constituye en un obstáculo para ejercer el control fiscal. En consecuencia, se da traslado a la Personería de Bogotá.

**4.4.10.** En la evaluación a la contratación de 1999, se evidenció que no hubo celeridad para la asignación de la nueva interventoría de los contratos que estaban controlados y vigilados por la firma consorcio Asesoría Consultoría e Interventoría Ltda. – ACI., (contrato No. 614 de septiembre 20/99). Tampoco se apreció claridad en la nueva asignación, por las siguientes razones:

**4.4.10.1.** En el Contrato No. 710, de septiembre 24/99, posterior al acta de Suspensión de agosto 15/00, por terminación del contrato con la firma interventora ACI, se encuentra un documento denominado "Cuadro anexo 2", sin fecha, firmado por el arquitecto Leonardo Castelblanco como interventor, pero en la carpeta del contrato, no se evidenció ningún documento o acto formal de nombramiento de este nuevo interventor. Tampoco se aprecia qué ocurrió con la ejecución del contrato entre agosto 15 de 2000 y diciembre 04 de 2001, (más de un año), fecha en que se firma el acta de Entrega Final de Obra y Terminación del Contrato.

**4.4.10.2.** En el contrato No. 720, de septiembre 24 de 1999, desde el acta de Suspensión de agosto 15/00, por terminación del contrato con la firma interventora ACI, solo hasta diciembre 13 de 2001, se firma un otrosí que modifica la cláusula, correspondiente al control y vigilancia, indicando que el interventor

1764



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

será el que designe la Directora del Departamento. La decisión, acerca de un hecho indispensable para el correcto desarrollo del contrato, se toma después de más de un año. Tampoco se halló acto formal de nombramiento del nuevo interventor.

**4.4.10.3.** En los contratos Nos. 753, 792 y 883, todos de septiembre 24/99, según documentos presentados, la asignación de la nueva interventoría, se realizó en noviembre 2 de 2001, evidenciándose posible falta de celeridad, oportunidad y eficiencia administrativa en la toma de decisiones.

**4.4.10.4.** El contrato No. 769, septiembre 24/99. Obra Pública, La cláusula del contrato, correspondiente al control y vigilancia, se modifica con otrosí de diciembre 24 de 2001; es decir, más de un año. El acto de nombramiento del nuevo interventor es de diciembre 13 de 2001, o sea anterior a la modificación de la cláusula del contrato, evidenciándose desorden administrativo.

**4.4.10.5.** En los contratos Nos. 741, septiembre 24/99, 1172, diciembre 30//99, el control y vigilancia, se modifica con otrosí modificatorio de agosto 13/01; es decir, que tardaron un año en la decisión. Además, después de terminación del contrato con la firma interventora de ACI, en el contrato No. 741, de septiembre 24/99, se encuentran documentos firmados por interventor, como es el acta de Reinicio de fecha octubre 09 de 2000 y acta de Mayores o Menores Cantidades de Obra de noviembre 02 de 2000, sin que se evidencie nombramiento formal de esta figura.

**4.4.10.6.** Contratos Nos. 911 de noviembre 18/99 y 942 de diciembre 06/99. El control y vigilancia, se modifica con otrosí de noviembre 21 de 2001; es decir, que estuvo más de un año sin interventor.

Por lo consignado en los puntos anteriores, se considera incumplimiento a los objetivos de control Interno, contemplados en los literales b) y f), del artículo 2º, de la Ley 87 de 1993 y numeral 4 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

La causa obedece a la falta de celeridad administrativa y a la inobservancia de la normatividad de control interno, en la que se indica que se deben definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten así como que la Administración debe garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

El efecto de estas actuaciones consiste en que se puede generar una administración ineficaz e ineficiente, lo que redundará en los resultados de la gestión del período de 2001, cuyo beneficio comunitario se ve menguado.

1796

1765



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Frente a estas observaciones, la entidad respondió:

Al punto 10.1. La respuesta señala que "... al contrato **710/** en cuanto al documento de asignación de este interventor se buscará la respectiva designación en los archivos de la entidad".

Al punto 10.2. La respuesta señala: "...El contrato 720/99, el contrato se inició el 3 de diciembre de 1999, para ese momento, el interventor era la firma ACI Ltda, ejecución que se suspendió el 22-03-00, se reinició el 12-06-00, se adicionó el 17-07-00, se prorrogó el 05-07-00, nuevamente se suspende el 15-08-00 reiniciado el 10-01-00, fecha en la cual igual se volvió a suspender, el 13-12-01 se firma otrosí con el cual se modifica el contrato inicial en el sentido que se dispone que el director del Dpto, designaría interventor al mismo, por esta razón, es decir, por el hecho de encontrarse suspendido por más de once meses fue que se asignó nuevo interventor, que recayó en el Ing. Nelson Aranguren. Es de aclarar que la interventoría que se venía realizando al mismo con la firma ACI LTDA, se terminó de acuerdo con los términos del mismo contrato con ellos suscritos por lo que se hacía necesario designar uno nuevo para cuando se reiniciarán las obras que fue el 20 de diciembre de 200".

Al punto 10.3. La respuesta indica que "...para los contratos Nos. 753, 792, y 883 de 1999, Verificada la documentación que obra en el contrato no se encuentra documento de designación. Los contratos ya fueron liquidados, sin embargo se buscarán en los archivos generales de la entidad para tratar de ubicarlos".

Al punto 10.4. Se responde que "...el contrato 769/99 El Otrosí modificadorio del control y vigilancia elaborado para la firma de la subdirectora de programas Juanita Salgado y la comunidad, no fue firmado de forma oportuna (por la comunidad). Cuando finalmente se acercaron a firmar; el subdirector de programas era Pacifico Barrera, lo cual obligo a volver a elaborar dicho documento con fecha del 24/12/. Con fecha 10/12/01 fue asignado el interventor Ing. Nelson Aranguren para iniciar el contrato y vigilancia y que los dineros del DAACD estuviesen en la cuenta correspondiente al contrato".

Al punto 10.5. "...El contrato 741/99, y 1172/99, en los archivos de OSP se encuentran las directivas en donde se designaron los interventores para cada contrato".

Al punto 10.6. La entidad responde "...con referencia a los contratos Nos. 911/99 y 942/99 en los archivos de OSP se encuentran las directivas en donde se designaron los interventores para cada contrato".

Analizadas y evaluadas las respuestas por cada uno de los numerales presentados en el hallazgo, se tiene:

Al punto 10.1. La respuesta no es satisfactoria, toda vez que ésta no informa los motivos de la tardanza, para la asignación de la interventoría. Además, el documento allegado con las respuestas señala que su asignación ocurrió en noviembre 02 de 2001, lo que evidencia debilidad administrativa y falta de celeridad, al producirse su asignación después de más de un año.

1795



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Al punto 10.2. La respuesta no es satisfactoria, toda vez que no hace referencia a los motivos de la tardanza en la asignación de la nueva interventoría y según el documento presentado, la asignación se realizó en diciembre 10/01, confirmándose que existen serias falencias en la parte administrativa del DAACD, respecto de oportunidad y eficiencia en la toma de decisiones.

Al punto 10.3. La respuesta no es satisfactoria, toda vez que no hace referencia a las causas de la mora en la asignación de la interventoría y según el documento presentado, la asignación se realizó en noviembre 2/01, evidenciándose posible falta de celeridad, oportunidad y eficiencia administrativa en la toma de decisiones.

Al punto 10.4. Con la respuesta presentada se evidencia que los hechos no están ocurriendo con base en documentos legales, toda vez que si no estaba perfeccionado el otrosí, no se podía actuar sobre él. Por tanto, se confirma la normatividad de control interno ya indicada en el hallazgo comunicado y falta de celeridad administrativa, lo que redundará en la eficiencia y eficacia de la gestión.

Al punto 10.5. La respuesta a este hallazgo no hace referencia a las causas de la mora para tomar las decisiones en el nombramiento de la nueva interventoría. Así mismo, es preciso señalar que los actos de nombramiento de los interventores, en atención a la normatividad de control interno, deben reposar en las carpetas de los contratos

Al punto 10.6. Además, según la respuesta, la asignación del interventor se hizo en diciembre 10 de 2001.

Por las consideraciones anteriores este hallazgo se califica como disciplinario, teniendo en cuenta el incumplimiento de la normatividad señalada y se procederá a su traslado a la Personería de Bogotá.

**4.5 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL, VIGENCIA 2001**

El presupuesto inicial del Departamento fue de \$17.204.0 millones y se registró una variación de \$6.891.6 millones equivalentes al 40.1%, para alcanzar un presupuesto definitivo de \$10.312.4, originada, en este caso, por improvisación por parte de la Alta Dirección del Distrito en la programación que obligó a la suspensión de recursos provenientes, la que condujo a continuas modificaciones en algunos rubros, como es el caso de los gastos de Inversión Social Directa; en donde de un presupuesto inicial de \$12.250.0 millones, tan solo se contó con un presupuesto definitivo de \$4.579.9 millones, que implicó una reducción del 37.4%, debido al proceso de armonización presupuestal que incrementó a catorce los



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

proyectos de inversión en el nuevo Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado".

En la evaluación al Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos", se contemplaban solamente seis proyectos, lo que obligó a realizar los ajustes respectivos. Además la demora en la ejecución de los proyectos de la vigencia de 1999, demandó de la entidad la constitución de Pasivos Exigibles que fueron a cargo del Presupuesto de la vigencia analizada. Adicionalmente, se observó que \$2.243.8 millones, equivalentes al 46.8% del presupuesto de inversión se ejecutó en el mes de diciembre de 2001, indicador que ratifica la deficiencia en el manejo de los recursos, habida consideración que del total de gastos ejecutados, el 46.4% quedó constituido como Cuentas por Pagar y Reservas Presupuestales.

Se destaca el hecho que de los \$10.222.4 millones del total de Reservas Presupuestales constituidas al cierre de la vigencia anterior, es decir a 31 de diciembre de 2000, se ejecutaron \$7.540.6 millones en el transcurso de la presente vigencia y se fenecieron y liberaron mediante acta del 10 de enero de 2002, la suma \$2.063.0 y \$618.8 millones, respectivamente; en donde la mayor incidencia de la liberación, lo constituyó el Certificado de Registro Presupuestal No. 1137 de 2000 por un monto total de \$565.0 millones, que se habían reservado para amparar un proceso licitatorio, cuya contratación directa se llevó a cabo conforme a otra reserva solicitada en el transcurso del presente año.

Situación diferente sucedió con los \$310.2 millones de las Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre de 2000, por cuanto estas fueron canceladas en su totalidad por la Tesorería Distrital, en el transcurso de la presente vigencia, según se desprende de los diferentes reportes de la administración.

De otra parte, del saldo total de \$1.044.8 millones fenecidos a 31 de diciembre de 2000, constituidos como Pasivos Exigibles por la administración del Departamento, se cancelaron \$477.3 millones, equivalentes al 45.68%, durante la presente vigencia, quedando un saldo por pagar de \$567.5 millones, equivalentes al 54.32%. Lo anterior, implica que existen saldos de reservas presupuestales por contratación perfeccionada de vigencias anteriores, que aún no han sido ejecutadas por diferentes causas, en detrimento de la población capitalina beneficiada con dichas obras; considerando que la gran mayoría corresponden al proyecto Obras con Saldo Pedagógico.

Por ser el DAACD una de las entidades del nivel central, que depende de las transferencias, del análisis practicado al Programa Anual mensualizado de Caja – PAC por \$6.022.2 millones, con las Autorizaciones de Giros efectivas de \$6.134.5, reflejadas en los cuadros de Ejecución Presupuestal puestos a

1768



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

disposición por la administración, se observó que la gestión tampoco fue aceptable, debido a la diferencia neta de \$112.3 millones, registradas en el transcurso de la vigencia, con excepción de los meses de enero, marzo y noviembre, ya que en los meses de mayo, julio y septiembre, las diferencias aparecen compensadas en los meses inmediatamente siguientes.

Respecto al principio de Eficacia, en el manejo de los gastos presupuestados, no fue aceptable porque, aunque alcanzaron a ejecutar el 91.6% del total, que indica en términos generales un porcentaje alto, incidió el hecho que tan solo en el mes de diciembre se comprometieron recursos por valor de \$3.501.2 millones equivalentes al 33.2%, en donde tuvo mayor participación obviamente la Inversión Social Directa, tal como ya se había afirmado anteriormente; dichos niveles de ejecución en la vigencia anterior registraban mejores resultados, alcanzando una ejecución del 99.2%.

De otra parte de la evaluación al cierre presupuestal de la vigencia de 2001, se formularon las siguientes observaciones:

**4.5.1.** En los Contratos Nos. 434, 500 y 514, se realizó la cancelación del segundo y tercer desembolso en un solo pago, a través de las órdenes de Pago Nos. 4051, 4058 y 4059 de fecha 28 de diciembre de 2001, por valor bruto y neto de \$3.062.428, \$3.514.801 y \$3.496.503, respectivamente, cuando lo pactado daba cuenta de un 2º desembolso del 30% contra entrega de informe de ejecución y un tercer desembolso del 20% restante contra entrega de informe final de ejecución.

Lo anterior, incumpliendo la cláusula quinta, Forma de Pago, de los contratos Nos. 434, 500 y 514 de 2000, suscritos con la JAC barrio Nuevo Timiza, la Fundación Fe y Alegría y JAC barrio Las Colinas; respectivamente. Igualmente, se incumplió con los artículos 90 y 80 de la Responsabilidad del Pago del Decreto 714 de 1996, y el Acuerdo 24 de 1995, expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital y el Concejo Distrital, respectivamente y del literal e) de los artículos 2º y 3º de la Ley 87 de 1993, concordante con el numeral 6º de la Resolución 386 de 2001, expedida por el DAACD.

*En su respuesta, la administración considera que no hay sobre estimación del saldo en Cuentas por Pagar toda vez que el giro presupuestal de estas órdenes de pago se realizó en el mes de diciembre dando cumplimiento a la Circular de cierre No. 23-01 del 18 de diciembre de 2001 de la Dirección Distrital de Presupuesto, quedando pendiente únicamente el giro financiero, debido a que la Tesorería realizó el cierre para giros dentro de la vigencia el 19 de diciembre a las 16:00 horas, según circular 019 del mes de noviembre.*

*En cuanto al incumplimiento de la cláusula forma de pago, estas órdenes de pago la administración indica que se elaboraron con base en las autorizaciones de desembolso emitidas por el Interventor*

1792

1764



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

*y el Gerente del respectivo Proyecto donde certifican el cumplimiento que ameritaba el segundo y tercer desembolso de manera simultanea, por lo tanto y en aras de la austeridad en los gastos no tendría sentido elaborar o separar un pago de otro, tratándose del mismo beneficiario y habiendo cumplido con el objeto del contrato.*

*De otra parte está debidamente soportado el cumplimiento de las contraprestaciones no habiendo ningún perjuicio para la entidad en la medida en que no solo era obligatorio pagar lo debido, sino cumplir con las obligaciones generales que asumió la entidad en el negocio jurídico suscrito. Por último no existe ningún vicio de ilegalidad en el hecho que se hayan acumulado los pagos”.*

No se acepta la respuesta de la administración, por cuanto lo que se cuestionó fue el incumplimiento a la cláusula de Forma de Pago, que se estipulaba en cada uno de los contratos observados, lo que implicó la constitución de Cuentas por Pagar al cierre de la vigencia presupuestal de 2001. Es decir, la sobreestimación y subestimación aludida, se hubiese evitado dando cabal cumplimiento de lo pactado y evitando de paso tal constitución.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y se procederá al traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia.

**4.5.2.** La administración no ha procedido a la liquidación de los contratos Nos. 382 y 440 de 2000. El saldo para el primer contrato por valor de \$233.407, equivalentes al 6.22% del total contratado, figuran en un proyecto de Acta de Liquidación Definitiva (Sin fecha ni firma del contratista) y en el Acta de Fenecimiento No. 01 de fecha 10 de enero de 2002.

El valor de la Orden de Pago No. 4044 del 28 de diciembre de 2001, fue constituido como Cuentas por Pagar, conforme al recibido a satisfacción suscrito por el interventor del 27 de diciembre de 2001; lo anterior, no obstante de existir con fecha 5 de septiembre de 2001, Acta de Terminación del Contrato, situación confirmada por el interventor en su informe presuntamente del 5 de enero de 2002, donde nuevamente da cuenta de la terminación del mismo.

Por lo anterior, se da incumplimiento del literal e) de los artículos 2° y 3° de la Ley 87 de 1993, concordante con el numeral 6° de la Resolución 386 de 2001, expedida por el DAACD.

De otra parte, demora en el cumplimiento del procedimiento de liquidación, a pesar de estar dentro de los términos establecidos en la normatividad vigente, cláusulas séptima y octava de los contratos Nos. 382 y 440 de 2000, suscrito con la JAC barrio Tequendama Super Manzana 10 y Jaime Humberto Ureña del Vasto, respectivamente y los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, del Estatuto de Contratación Estatal.

1790



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

1770

Responde la administración señalando que, *en tanto la oficina de Contabilidad y Presupuesto no reciba las respectivas actas de liquidación, o liberación de saldos no realiza ninguna operación; esta es la razón por la cual en el acta de fenecimiento se relacionan los saldos de los contratos No. 382 y 440 del 2000.*

*En la orden de pago 4044 se realizó el giro presupuestal en el mes de diciembre, quedando constituido como Cuenta por Pagar, ya que el contrato fue radicado para pago en fecha posterior al cierre de Tesorería y antes del 31 de diciembre de 2001.*

No se acepta la respuesta de la administración, debido a que lo que se cuestionó es la no liquidación de los contratos citados en la observación y no la radicación para pago hecha con fecha posterior al cierre de Tesorería y antes del 31 de diciembre de 2001, tal como lo manifiesta la administración.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo disciplinario y se procede al traslado a la Personería de Bogotá.

**4.5.3-** La administración no ha procedido a la liquidación del contrato No. 543 de 2000, suscrito con la JAC barrio Jerusalén Sector Potosí La Isla, por valor de \$58.578.293, ya que con la Resolución No. 0156 de fecha 18 de abril de 2001, la Oficina Asesora de Regionales del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, niega la Licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público y en consecuencia este valor figura en el Acta de Fenecimiento No. 01 de fecha 10 de enero de 2002.

La anterior situación, no debió presentarse si se hubiesen tenido previamente las respectivas Licencias. La falta de planeación y previsión, condujo a una contratación que resultó injustificada.

A pesar de no existir viabilidad para ejecutar las obras, el 24 de agosto de 2001, se procedió a perfeccionar un Otrosi modificadorio eliminando el literal g) de los considerandos del contrato inicial y modificando la cláusula sexta referente al plazo de ejecución. Igualmente, se preparó un nuevo Otrosi sin fecha ni firma del contratista, modificando la cláusula quinta de la Forma de Pago.

Lo anterior, incumpliendo el numeral 3° de la Constitución de Reservas Presupuestales, que trata de la Ejecución de Reservas Presupuestales constituidas en la vigencia fiscal de 2000, no ejecutadas en la vigencia fiscal de 2001, de la de la Circular No. 23 de 2001, expedida por el Director Distrital de Presupuesto, concordante con el párrafo 8° y 9° del numeral 2.10 del Manual de Ejecución Presupuestal, adoptado a través de la Resolución No. 465 de 1999, expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

De otra parte, se transgrede el literal e) de los artículos 2° y 3° de la Ley 87 de 1993, concordante con el numeral 6° de la Resolución 386 de 2001, expedida por el DAACD, y la misma cláusula séptima del contrato. De la misma forma, hay flagrante transgresión de los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los artículos 60 y 61 de la misma Ley.

La administración responde que *la oficina de Contabilidad y Presupuesto no procede a realizar ninguna anulación o liberación hasta tanto no se alleguen los documentos respectivos.*

*Se procederá de inmediato a la liquidación correspondiente por la razón conocida con base en los antecedentes existentes. En cuanto al Otrosí, precisamente no se termino de legalizar por cuanto no era necesario. En cuanto al hecho que se hubiera suscrito contrato y posteriormente se hubiera negado no fueron por causa o por imprevisión de la administración, sino por cuanto como se informó para respuestas anteriores en un principio.*

No se acepta la respuesta de la administración, dado que existió incumplimiento a la normatividad citada, independiente del compromiso de proceder a la liquidación; lo cual no obsta para proceder a determinar los posibles responsables por la contratación que resultó ser injustificada.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo disciplinario, tal como se consignó en la parte pertinente a la evaluación de la contratación del proyecto Obras con Saldo Pedagógico – OSP, de los años 1999 y 2000.

**4.5.4.** En el contrato Nos. 434 de 2000, se evidenció que entre la fecha del otorgamiento del 50% de anticipo pactado en la Cláusula Quinta de la Forma de Pago del 21-03-01 y la del perfeccionamiento del Acta de Iniciación del 18-10-01, existió un lapso de tiempo considerable (6 meses y 27 días).

Adicionalmente, considerando la fecha del Otrosí modificadorio y lo pactado en él, también se evidenció un lapso de tiempo considerable con relación a las fechas del acta de iniciación y otorgamiento del anticipo (1 mes, 27 días y 5 meses, respectivamente).

Por lo anterior, se da incumplimiento de la cláusula sexta del plazo inicialmente pactado, que estipulaba que el acta de iniciación se haría a más tardar dentro de los tres (3) días después del recibo del anticipo y en todo caso previa aprobación de la póliza de cumplimiento. Independiente del Otrosí de fecha 21 de agosto de 2001, que modificaba esta cláusula y que a la letra dice: "Para efectos del cálculo del plazo de ejecución del contrato, las partes convienen suscribir el acta de iniciación en la fecha".

La administración contestó que "...el acta de inicio fue suscrita una vez celebrado el otrosí del 21 agosto de 2001, de otra parte cuando se realizó el giro correspondiente, este fue devuelto



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

debiendo luego procederse a través de cheque y sobreflex de fecha 5 de septiembre de 2001, cheque que fue cobrado en Tesorería Distrital, situación que ocasionó demora en la consignación en la cuenta para el manejo del anticipo y consecuentemente la suscripción del acta de iniciación.

*La oficina de Contabilidad y Presupuesto debe dar cumplimiento al giro del anticipo una vez cumplidos los requisitos de legalización del contrato y aprobación de la respectiva póliza".*

No se acepta la respuesta de la administración, teniendo en cuenta que no se documenta la situación allí planteada; es decir, la devolución inicial al Departamento de la Relación de Giro por parte de la Tesorería Distrital.

De todas formas, se deja constancia que en la carpeta archivo de los documentos soportes del contrato mencionado, no existe tal evidencia documental y por el contrario, se ratifica la demora en tomar decisiones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos institucionales, en beneficio de la comunidad favorecida con estos Proyectos de Inversión, contemplados en el Plan de Desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo.

**4.5.5.** En los contratos Nos. 544, 545, 548, 588, 593, 615 y 627 de 2000, se evidenció que entre las fechas del otorgamiento del 50% de anticipo pactado en la cláusula quinta de la Forma de Pago y la de las actas de iniciación, existió un lapso de tiempo considerable (15 días; 2 meses, 2 días; 2 meses, 23 días; 1 mes, 3 días; 23 días; 33 días y 4 meses, 1 día, respectivamente).

Tiempo considerable transcurrió también, al examinar lo pactado en el Otrosí, ya que entre la fecha del otorgamiento de la licencia y la del acta de iniciación, transcurrió un lapso de 1 mes, 19 días; 3 meses, 8 días; 3 meses, 19 días; 2 meses; 1 mes, 18 días; 1 mes, 9 días y 14 días; respectivamente. Igualmente, se evidencia demora en modificar el contrato, si se tiene en cuenta la fecha del Otrosí con la del acta de iniciación (3 meses, 20 días; 1 mes, 18 días; 1 mes, 29 días; 2 meses, 25 días; 3 meses, 19 días; 3 meses, 10 días y 2 meses, 26 días).

Por lo tanto se presenta incumplimiento de la cláusula sexta del plazo inicialmente pactado, que estipulaba que el acta de iniciación se haría a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del anticipo siempre y cuando la póliza de accidentes personales se encontrara debidamente constituida.

Lo anterior, independiente del Otrosí de fecha 24 de agosto de 2001, que modificaba esta cláusula y que a letra dice: "...que el plazo de ejecución se contabilizará a partir de la suscripción del acta de iniciación, la que se hará tan pronto se obtengan las licencias respectivas para la ejecución de la obra y



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

después de recibido el anticipo; que en cuento a la póliza de accidentes personales, el contratista deberá allegar a más tardar cinco (5) días después de suscrita el acta de iniciación la modificación respecto a las personas aseguradas”.

La administración da respuesta indicando que “... la oficina de Contabilidad y Presupuesto debe dar cumplimiento al giro del anticipo una vez cumplidos los requisitos de legalización del contrato y aprobación de la respectiva póliza.

*En relación con la entrega del anticipo frente a la fecha de iniciación, se debió a los múltiples inconvenientes que se tuvieron con las Juntas de Acción Comunal, y con las cuentas en donde se tenía que consignar los recursos del anticipo, por ejemplo se encontró que se giraban los anticipos y en algunas ocasiones estos eran devueltos a la Tesorería por cuanto habían inconvenientes en las cuentas por lo que tenía luego que girarse cheque y recamar mediante sobreflex, en tal sentido esto hacía que se presentaran demoras. De otra parte, en otras circunstancias se demoraba el presidente de la JAC en acercarse a firmar el acta de iniciación, o cuando se hacían presentes no habían constituido los comités de veeduría y de compras, exigido para el manejo del anticipo, también en algunas ocasiones coincidió con el cambio de dignatarios y hasta que se procedía nuevamente a nueva designación de los miembros de estos comités que adicionalmente debía procederse mediante asamblea general, situación que hacía más demorada la suscripción de las actas de iniciación.”.*

No se acepta la respuesta de la administración, debido a que no anexa prueba documental de la situación planteada con los casos en que existió la devolución inicial al Departamento de la Relación de Giro por parte de la Tesorería Distrital.

De todas formas, existieron dineros en poder de los Representantes Legales de las JAC, por períodos largos sin que exista en la carpeta archivo de los documentos soportes de los contratos mencionados, puestos a disposición por parte de la administración, tal evidencia documental y por el contrario, se ratifica la demora en tomar decisiones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos institucionales, en beneficio de la comunidad favorecida con estos Proyectos de Inversión, contemplados en el Plan de Desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo.

**4.5.6.** Existencia en el rubro de Pasivos Exigibles, a 31 de diciembre de 2001, de \$19.909.881 como saldo de la Reserva Presupuestal No. 1102, constituida durante la vigencia de 1999, por valor de \$51.439.196, debido a los valores no ejecutados hasta la fecha del contrato No.861/99, suscrito con la JAC del barrio Verona y cuyo valor figura en la cuenta de Anticipos otorgados para Proyectos de Inversión.

Según oficio de respuesta de la administración No. SAF-254/02 del 22-03-02, a la comunicación del Hallazgo de Auditoría, relacionado con esta cuenta, a los contratos en cuestión no les fue otorgada la Licencia de Construcción (subrayado

1774



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

fuera de texto) y en consecuencia deberán devolver el citado valor otorgado, para lo cual ya firmaron un convenio de liquidación por mutuo acuerdo, según reunión del 28 de diciembre de 2001. En el seguimiento practicado a la respuesta de la administración, se pudo establecer que existió impedimento para llevar a cabo tal labor, debido a que para determinar la veracidad de lo allí expresado, no fue puesta a disposición la carpeta archivo contentiva de los documentos soportes del citado contrato.

Igual situación sucedió para el saldo de la Reserva Presupuestal No. 1202, por valor de \$23.290.993, constituida por \$46.581.985, también por los valores no ejecutados hasta la fecha del contrato No. 894/99 suscrito con la Asociación de Copropietarios de la Unidad Residencial Experimental y que figuran en la cuenta de Anticipos otorgados para Proyectos de Inversión.

Es evidente que no se logró el fin de la contratación prevista para este efecto, en contravención del artículo 3° de la Ley 80 de 1993, como consecuencia de la inobservancia de los incisos 4, 7 y 12 del artículo 25 de la misma norma.

La administración consideró en este punto que "... es importante aclarar, que el valor de \$19.909.881 no tuvo disponibilidad ni registro presupuestal para ser incluido en el rubro de pasivos exigibles, por lo que si quedo relacionado es su monto en el acta de fenecimiento de enero del 2002, toda vez que el rubro de pasivos exigibles se constituyó hasta el mes de marzo de 2002.

*Cabe aclarar que el contrato 861/99, por valor de \$51.439.196 no fue constituido como Reserva Presupuestal sino como **Registro Presupuestal en 1999**, que al no ser ejecutado en su totalidad se constituye en Reserva Presupuestal en el 2000 y que esta aclaración es extensiva para el contrato 894/99."*

No se acepta la respuesta de la administración, en consideración a los siguientes hechos:

- En primer lugar, debido a que sí bien es cierto existió error en la presentación de la observación, también lo es que antes de formularla, se comentó la situación con la Contadora del Departamento y el encargado de manejo de la aplicación presupuestal PREDIS; en el sentido que era un saldo del Certificado de Registro Presupuestal citado y no como quedó dicho.
- En segundo lugar, carece de veracidad lo relacionado con el Acta de Fenecimiento del 2002, por cuanto en realidad corresponde al Acta de Fenecimiento No. 01 del 5 de enero del 2001 y tal como allí se manifiesta, son recursos sobre los cuales "se podrá proceder a su constitución como pasivos exigibles...". En consecuencia, no se entiende ni justifica la afirmación de la constitución hasta el mes de marzo de 2002, de recursos que se entiende, por los hechos conocidos, tienen que ser devueltos por los contratistas y da lugar

1786



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

a la liquidación de los contratos citados, como consecuencia de la falta de viabilidad para ejecución.

- En tercer lugar, precisamente por no poner a disposición de manera oportuna los precitados contratos, se hace necesario hacerle el seguimiento debido a la respuesta inicial del hallazgo comunicado; por cuanto en el primer contrato (861 de 1999), al parecer existió ejecución de obra sin contar con la "Licencia de Construcción", según se desprende de los informes de interventoría de la firma ACI Ltda.; mientras que para el segundo (894 de 1999), estuvieron en poder del contratista recursos por un período largo y no se evidencia gestión alguna por parte de la administración, en cabeza inicialmente de la Subdirección de Programas y luego del Interventor del mismo, actuaciones que generan detrimento patrimonial, (tal como se anotó en el hallazgo No.4.6.2.2), sin perjuicio de la sanción por obstrucción a las labores de Control Fiscal.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo.

**4.5.7.** Considerando la interpretación gramatical de los Otrosí modificatorios, después de haber cancelado el anticipo del 50% del valor total contratado, se tiene que en la cláusula primera del mismo, se pactó se "pagará el saldo pendiente de pago", así: el 50% como anticipo, un 45% en un solo contado a título de pago anticipado y el 5% restante contra actas de recibo de obra, situación que no sucedió si se observan los pagos posteriores a dichos anticipos, a través de las órdenes de pago Nos. 4064, 4037, 4056, 4031, 4002, 4020 y 4033, por valor bruto y neto de \$24.003.805, \$21.067.736, \$22.792.127, \$19.063.085, \$18.336.365, \$20.563.374 y \$19.332.909, respectivamente, con cargo a los contratos Nos. 593, 637, 655, 668, 680, 698 y 700, suscritos con las JAC de los barrios Normandía, Los Tres Reyes II Sector, La Fiscala Sector Daza 1 y 2, Panorama, La María, Barcelona y San Andrés, respectivamente, los cuales fueron desembolsados por la Tesorería Distrital en el transcurso del mes de enero de 2002.

El desembolso no oportuno conforme a lo pactado, implicó mayor valor de giro y por ende una sobrestimación en la constitución de Cuentas por Pagar y subestimación de los Pasivos Exigibles en cuantías de \$10.668.358, 9.363.438, \$10.129.835, \$8.472.482, \$8.149.496, \$9.139.278 y \$8.592.404, respectivamente; por cuanto se giró el 45% del valor total contratado.

Lo anterior, incumple, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80/93, numerales 4 y 7 de artículo 25 y 3 de la misma, por suscribir



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

contratos sin el lleno de los requisitos legales, ocasionando perjuicios a la comunidad, toda vez que el fin no se cumple en los términos acordados.

Adicionalmente, se contravino el párrafo único del artículo 40 de la citada norma, ya que la Ley limitó hasta el 50% del valor del contrato, el pago anticipado y entrega de anticipos.

Igualmente, se incumple con la cláusula primera del Otrosí modificatorio de la forma de pago del saldo restante. Lo anterior, concordante con los artículos 90° y 80 de la Responsabilidad del Pago del Decreto 714/96 y el Acuerdo 24 de 1995, expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital y el Concejo Distrital, respectivamente.

Al respecto la administración informa lo siguiente: *“En primer lugar, se requiere de forma obligada manifestarle a esa Auditoría que es imprescindible dentro del análisis de la observación no solo verificar las disposiciones legales que sirvieron de sustento y justificación a la modificación de la forma de pago y su pago, sino la conceptualización del Proyecto de Obras con Saldo Pedagógico cuya esencia es hacer pedagogía a los ciudadanos y a la comunidad en general para **construir ciudad**, es decir, que la razón por la cual la administración contrató con las Juntas de Acción Comunal es precisamente el que ellas mismas coadyuven a generar posibilidades de solución para la satisfacción de sus necesidades, desde luego, bajo la presencia del Estado.*

*La concepción y la filosofía de la contratación para este proyecto, es entre otras, que exista un aporte de gestión de las comunidades y la conjunción de esfuerzos entre los administrados y el Estado, de manera que, el desarrollo sostenible, dentro de la nueva forma de hacer gestión, se sustente en la intervención de los dos sujetos principales de la existencia per se del Estado, lo cual, no se logra, como se ha interpretado durante siglos, a través de la imposición de gravámenes e impuestos o tributos sino, a través de la integración de aquellos y éste, lo cual ha quedado resagada frente a esta nueva forma de gestión social estatal. Ahora, el desempeño de la ciudadanía, de la comunidad, de los administrados, encuentran cada vez, mayor preponderancia sobre todo en nuestro Estado de derecho democrático y participativo.*

*Es entonces bajo estas circunstancias que se debe analizar las implicaciones jurídicas, políticas, financieras y sociales de estos contratos estatales, de particular dimensión, pues fueron el resultado y la materialización del Proyecto, cuya intención era, que las comunidades participaran y fueran ejecutores de su propio desarrollo. Así mismo, no se puede olvidar que estos contratos fueron producto de capacitación, como se desprende incluso del mismo nombre o denominación del proyecto, a través de talleres cuyo objetivo era que las comunidades aprendieran a pensar en la construcción barrial y de ciudad, a formular y dimensionar sus proyectos, pero más aún, a lograr que sus sueños se hicieran realidad por su misma intervención.*

*En segundo lugar, las Juntas de Acción Comunal son organizaciones puramente barriales sin ánimo de lucro, como lo contempla la legislación, y no poseen los recursos requeridos para financiar por sí mismas la ejecución de las obras, producto de este proceso de corte político - social de gran importancia para la administración y para las comunidades, que además, se ha posicionado como una de las alternativas más simbólicas de desarrollo concertado y de nuevas políticas estatales y sobre el cual, las mismas comunidades han manifestado, es una excelente experiencia en la que estarían en condiciones de continuar participando.*



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

*En atención a lo expuesto el tratamiento no puede ser similar y menos igual al de particulares con capacidad económica, máxime, si se tiene en cuenta que no tienen posibilidad de financiamiento de las instituciones financieras, como quiera que no poseen las condiciones y los respaldos que se exigen para que ser beneficiados de préstamos, precisamente, por no gozar de ingresos o detentar el capital y el patrimonio que pueda servir de garantía para el efecto.*

*En tercer lugar, es menester tener en cuenta dentro del análisis algunos aspectos y consideraciones que, además de la concepción del proyecto Obras con Saldo Pedagógico, tuvo el Departamento para hacer la modificación de la forma de pago de los contratos observados y de sus mismos desembolsos, así:*

*La Ley 80 de 1993, dentro de sus principales innovaciones conceptuales a diferencia de las que existían en materia de contratación administrativa con el Decreto 222 de 1983, contempla el que las partes basan sus obligaciones mutuas y las normas contractuales que rigen sus relaciones bajo el acuerdo de voluntades, es decir, que el negocio jurídico en toda su extensión desde luego, dentro de los márgenes razonables de seguridad jurídica, se basa en el querer de la autoridad estatal y del particular que, mediante la contratación estatal, colabora en el cumplimiento de los fines del Estado. En tal sentido, dentro de los postulados de la autonomía de la voluntad vale decir, dentro de la posibilidad legal de buscar los mecanismos más adecuados para asegurar el cumplimiento de los deberes estatales de satisfacer las necesidades sociales, existe el QUERER, y la INTENCION de los contratantes.*

*En este orden de ideas, el art. 3º de la Ley 80, que prescribe que los servidores públicos tendrán en consideración al celebrar los contratos y que con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines del Estado, no basta suscribir entonces los negocios jurídicos que requiera este para la satisfacción de las necesidades sociales sino que, es un deber de sus agentes el que se propenda en desarrollo o ejecución de los mismos que se hagan realidad material y fáctica. De esta manera, no es solamente una concepción finalista teórica de la contratación estatal sino que, en la materialidad deberá buscarse los mecanismos que permitan que el fin primario llegue a la satisfacción de la necesidad social, que impulsó a la administración a suscribir tales negocios jurídicos.*

*Así las cosas, contrario a lo que manifiesta la Contraloría, no existe transgresión de la Ley 80 para este caso en particular del art. 3º, por cuanto, precisamente este es uno de los postulados que sirvieron de corolario para la modificación de los contratos a través de los otrosí e igualmente de la forma como se pagaron o pagan (desde el punto de vista de los desembolsos) pues tal y como se concibió y así se expresó, era un deber y aún es una obligación tanto, de la administración como de los contratistas buscar que se llegará a la completa y oportuna ejecución de las obras objeto de los contratos, para lograr la verdadera satisfacción del bien común bajo una circunstancia de particular connotación, en cuanto a estos contratos pues, tal y como se precisa en el preámbulo de los otrosí las circunstancias económicas de las juntas hacían que surgiera una situación sui generis en calidad de particulares, cual es, la carencia casi absoluta de capacidad económica, es decir, de recursos que les permitieran financiarse por sí mismos, pues es de todos conocidos que las Juntas de Acción Comunal en general y en especial, con quienes se suscribieron los contratos, son organizaciones incluso con cierto grado de vulnerabilidad, por lo que el tratamiento del Estado no podía ser aplicado bajo el criterio de que podían estar en igualdad de condiciones que cualquier particular.*

*Siguiendo lo descrito, debía precaver la posibilidad de modificar la forma de pago, que permitiera en consenso salvar los contratos y evitar el riesgo de que dichas obras quedaran inconclusas.*

1778



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

Así, el art. 3° de la Ley 80 no resulta vulnerado sino, que es precisa consecuencia de que el DAACD debía garantizar la ejecución completa de los objetos contractuales.

Ahora bien, igual se constituye en una obligación de los particulares, en este caso de las Juntas de Acción Comunal, colaborar con las entidades estatales en el cumplimiento de su función social y en el logro de sus fines, así, en torno a esta expresión legal, es completamente relevante que las partes del negocio jurídico bajo el concepto de responsabilidad compartida y con el fin además, de evitar un manejo antieconómico, llegaran a un acuerdo; no actuar en tal sentido, sí podría llegar a ocasionar consecuencias jurídicas de diversa naturaleza, por omisión en el cumplimiento de los deberes legales que se le impone tanto al Estado como a los contratantes.

Bajo una interpretación armónica de las prescripciones legales en materia contractual, el art. 5° de la mencionada Ley, - de los derechos y los deberes de los contratistas -, se dispone que para alcanzar verdaderamente los fines del Estado, los contratistas deben colaborar con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y de manera general **deberán obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales**, de donde se deriva que la forma de pago concebida mediante los otrosí están circunscritas en este deber de los particulares y más aún cuando la administración no pone de ninguna manera en riesgo los recursos del Distrito, como quiera que se encuentra plenamente demostrado que los recursos en ningún momento quedaron desprovistos de amparo o garantía. Aún, si en gracia de discusión se considerara que no existiera la posibilidad legal de que entre las partes se acordara la entrega de recursos, la existencia de garantías expedidas por compañías oficialmente reconocidas y en las condiciones requeridas por la administración evitaría cualquier situación que pudiera poner en riesgo o afectar o PARALIZAR, la ejecución de los objetos contratados.

El artículo 23 de la Ley 80 igual prescribe, dentro de los principios de contratación, que quienes intervengan en la contratación estatal actuarán de conformidad con los postulados que rigen la función pública es decir, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional, entre los cuales están el de economía, eficacia, eficiencia ya bien conocidos, razón por la cual el DAACD no podía ser ajeno a actuar con responsabilidad frente a una situación que no tenía ninguna otra posibilidad que no fuera mediante las herramientas que concede la Ley para buscar la solución a la carencia de recursos para continuar con las obras contratadas, pues, se insiste, de no haberlo hecho muy seguramente se habrían tenido que paralizar las obras con todas las consecuencias que ello hubiera implicado, ocasionando, muy seguramente, más fuerte el reproche.

En aquella norma igual se prevé dentro de las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales de derecho y los particulares de derecho administrativo los cuales analizados uno por uno igual nos enseñan a actuar de forma no solo responsable sino proactiva frente a deber ser del Estado. Igualmente, el artículo 14 es reiterativo en cuanto al papel que deben jugar las partes intervinientes en los negocios jurídicos estatales, en el sentido de que las entidades oficiales deben tener la **dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia** de los mismos para lograr el cumplimiento de los fines estatales y de la contratación con el particular propósito de evitar la paralización o afectación grave de los servicios públicos a su cargo. Así los intervinientes podrán interpretar los documentos contractuales y **las estipulaciones en ellos contenidas, introducir modificaciones a lo contratado y cuando las condiciones particulares de la interpretación así lo exijan**, esta disposición no se refiere de manera exclusiva a los servicios públicos ni a las llamadas cláusulas de exclusividad, pues es un deber y una obligación que impone el legislador que las entidades estatales bajo esa dirección general, responsabilidad y control, deben actuar para garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación en la que igual se encuentran obligados.

1782



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

El artículo 26 - Principio de la responsabilidad - considerado precisamente como de tal rango, es decir, como principio, es pivote sobre el cual se levanta la obligación de los servidores públicos de buscar el cumplimiento de los fines del Estado y de la contratación bajo las diferentes formas y alternativas previstas y permitidas por la ley luego, ni siquiera se trata de una discrecionalidad, sino se contempla como un deber; no dejando ninguna posibilidad de que existiendo mecanismos de solución para garantizar la debida ejecución el agente oficial entre a valorar si actúa o no, sino que es una actitud per se de la razón misma de ser de la contratación que bajo la responsabilidad debida se propenda por la correcta ejecución del objeto del contrato, protegiendo así los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que pudieran verse afectados con la ejecución del contrato, de donde se desprende, como ya se quiso significar, que no haber actuado para buscar una solución a la problemática económica y social de los contratistas (Juntas de Acción Comunal) si se hubiera constituido en una omisión que a todas luces hubiera afectado la ejecución de las obras objeto de los mismos.

Ahora, tratándose de la responsabilidad de la entidad de definir la modificación de la forma de pago y gestionar los pagos efectivos el DAACD, ya se había podido establecer, a través del análisis a los flujos de caja de los contratistas que estos se encontraban en graves aprietos económicos, en la medida en que tenían o habían adquirido obligaciones con terceros en desarrollo y con ocasión de la ejecución de las obras, los cuales resultaban insalvables, por cuanto no poseían las condiciones que les permitiera atender a los acreedores, lo que los colocaba en una situación aún más complicada, al punto de que la Junta podía llegar a ser judicializada ante deudas no susceptibles de pronto pago por carencia de capacidad financiera, circunstancia de relevante connotación que la entidad examinó, y con base en esta consideró absolutamente conveniente modificar la forma de pago.

El artículo 28, sobre la interpretación de las reglas contractuales, incluyendo las contenidas en las cláusulas y estipulaciones de los contratos que pretenden asegurar el cumplimiento de los fines estatales y los principios de la buena fe que caracteriza los contratos conmutativos, como ya se dijo, es que el Departamento entra a proceder sobre la forma de pago y sobre el desembolso o giro de los valores a los que aluden los otrosí, aunque puedan existir interpretaciones diferentes o presunta o posiblemente diferentes a lo exegéticamente expresado en sus textos, la intención de las partes era que se cancelara el valor de los porcentajes, en relación con el monto total del contrato y no sobre el saldo del cincuenta por ciento. Reiteramos que la intención era que los porcentajes definidos en la nueva forma de pago se debían producir, de acuerdo con lo que pretendía la entidad y los contratistas, según su sentir y voluntad, sobre el valor total del contrato y no sobre el saldo referido al 50%, como se quiere interpretar.

Así las cosas y con el fin de que no exista duda de la intención que erigió en otro sí para la modificación de la forma de pago; como quiera que es conocida y aceptada en toda su extensión por las partes, que lo que se explica fue lo que se quiso decir y no lo que presuntamente se concibe como interpretación pues, los titulares de las obligaciones conmutativas son los únicos llamados a regir su querer y en tal sentido los legitimados y titulares de la capacidad legal para aclarar sobre su voluntad; se ha previsto suscribir un documento que deje en claro su intencionalidad contractual en torno al asunto. A pesar de que las interpretaciones no pueden dar lugar a sanciones cuando el espíritu de los contratantes apuntaba en todo a salvaguardar el interés social y el fin primario de la contratación respecto de los cuales son responsables.

Por último, a pesar de la debida intención, no so pretexto de la misma, no quedaron desamparados los intereses financieros del Distrito, puesto que los riesgos que eventualmente hubieran podido quedar sin protección, dado que la modificación de la forma de pago, que es en suma un modo de



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

1780

*hacer efectiva la contraprestación a que estaba obligada la entidad para la eficaz realización de las obras y cumplimiento de los objetos contratados, fueron amparados mediante las garantías que la entidad exigió y los contratistas aceptaron y constituyeron debidamente.*

*Por un fundamental principio en materia de obligaciones cual es la consensualidad, que reza el artículo 32 de la Ley 80 y el de la autonomía de la voluntad que en suma es la intención de las partes, pues el legislador de manera sabia desde los primeros albores del derecho ha querido que el suelo de las obligaciones en materia civil, comercial, laboral y demás disciplinas del derecho privado y con suma sapiencia para el derecho público, incluido aquí el régimen de contratación, dispuso que sea la intención, el deseo, el querer y el impulso, lo que rija la materialidad contractual. Queda claro que allanaba el camino para que se suscribiera el mismo (entiéndase otrosí) y como el pago de las prestaciones económicas para los contratistas.*

*Dicho lo anterior, no hay violación a norma alguna del régimen de contratación estatal y en consecuencia no hay pago de más en ninguno de los contratos observados. No hay pagos que excedan lo previsto en las cláusulas contractuales, por cuanto la voluntad y la intención de las partes suscribientes de los mismos, era que se cancelaran en realidad los porcentajes en relación con el monto total del contrato, por ello y en aras de una mayor claridad por si quedare duda, se propone elevar un otrosí aclaratorio pero, se insiste en el sentido de expresar lo que siempre quisieron y han querido las partes frente a la modificación efectuada.*

*En consecuencia no hay sobrestimación y mucho menos violación o transgresión o pago de lo no debido o algo similar que se pretenda por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera.*

*Por último y tal como se expresará suscintamente en el documento aclaratorio que se pretende suscribir se dejará igualmente expresado que la forma de pago en cuanto a lo relacionado con una adición de que fue objeto el contrato No.911 de 1999, el alcance jurídico no es el de anticipo como la figura lo puede significar sino de una forma de pago que acordaron las partes dentro de la misma autonomía y consensualidad que previene la Ley. En cuanto a la legalización del anticipo a que se refiere igualmente algunos de los otrosí, debe entenderse que es un requisito previo, o más bien una condición sine qua nom para que se pudieran entregar las demás sumas o porcentajes adeudados en relación con el pago entregado en calidad del anticipo de que trata el contrato inicial de manera que, tan solo se puede hacer el desembolso del otro u otros pagos una vez debidamente demostrado que el valor total del anticipo hubiera sido invertido en la obra, ya fuera en compra de materiales, ejecución física, etc, siempre que fuera para beneficio del objeto del contrato.*

*Anexamos el proyecto de documento que se va a suscribir con los diferentes contratistas con quienes se firmo el otrosí sobre el cual, se debe precisar que el preámbulo es general y regirá en toda su extensión para los diferentes casos, pero sus cláusulas dispondrán lo pertinente según cada uno de los aspectos que se pretenden aclarar para evitar interpretaciones que puedan ir en contravía de la voluntad de las partes".*

La respuesta de la administración no es satisfactoria, por las siguientes razones:

- En ningún momento este organismo de control entró a cuestionar la existencia de un mayor valor pagado en los contratos observados; por lo contrario, se observó la existencia de un mayor valor causado y pagado, pero en el segundo pago o desembolso de cada uno de los contratos, que



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

hacen parte de la relación de las Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre de 2001.

- Si bien es cierto que, tenemos que analizar por vía de Derecho, el querer y la intención de las partes, también lo es que, dicho querer e intención o si podemos llamarlo voluntad, quedo plasmado en los Otrosí modificatorios de la forma de pago de los contratos Nos. 593, 637, 655, 668, 680, 698 y 700 de 2000; avalados con sus firmas, los cuales de la simple lectura, se deduce que sí existió ese mayor valor causado y pagado.

Lo anterior, habida consideración que efectivamente se causó y pagó, pero no conforme a lo pactado en los Otrosí modificatorios, ya que en ellos, la redacción fue diferente y en consecuencia se configuró la sobre y subestimación aludida, en las cuentas relacionadas, esto para los contratos observados conforme a la muestra seleccionada.

- Teniendo en cuenta el postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, que busca revelar razonablemente los hechos financieros, económicos y sociales, garantizando que no se privilegie a usuarios específicos y el requisito de consistencia de la información contable pública, que exige la correlación entre los fines que persigue el sistema de Contabilidad Pública y lo que revela la información, no se puede pretender que bajo el pretexto del querer e intención de las partes, se cause y pague más de lo pactado, por cuanto se estaría contraviniendo los Principios de la Contabilidad, como son los de Causación y Esencia sobre Forma.

Dichos principios, buscan que en la contabilidad se registren los hechos financieros, económicos y sociales en el momento en que se sucedan, independientemente del momento que se produzca el pago y con base en esos hechos debe primar la esencia sobre la forma, ya que se presume la debida observación de las realidades jurídicas y presupuestales que rigen al ente público.

- Para garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación, los partes podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos contenidas e introducir modificaciones a lo contratado, como en efecto sucedió, y es precisamente que dada la redacción de los Otrosí modificatorios, se ratifica el mayor valor causado y pagado en el segundo desembolso, por cuanto en efecto se realizó por porcentajes diferentes a los acordados, en este caso del 45% del valor del contrato, desconociendo precisamente lo allí pactado. Es decir, el soporte contable de la orden de

1782



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

pago lo constituyó el Otrosí modificatorio que no se ajusta al valor causado y pagado.

- La administración efectúa pronunciamiento solo sobre el Proyecto Obras con Saldo Pedagógico y no da cuenta de los contratos observados del proyecto denominado Gestión de Proyectos Comunitarios.

Respecto de la presunta violación a los artículos de la ley 80/93 señalados tanto en el área de presupuesto, como contabilidad, es pertinente aclarar que bajo ninguna premisa se ha desconocido la particular importancia que a nivel social tienen las Obras con Saldo Pedagógico y más aún la capacidad de los contratistas, como quiera que este ente de control ha sido constante receptor de las múltiples quejas de las Juntas de Acción Comunal.

En razón de esa particular capacidad de los contratistas, es que el Distrito Capital -DAACD financia las obras con Saldo Pedagógico, entonces es nuestro deber como organismo de control, vigilar tanto la correcta inversión de dichos recursos, así como la medida en que estos se orienten a la adecuada satisfacción de las necesidades de los administrados.

Es entonces, en consideración a ello, que se han buscado las razones que llevan continuamente a las comunidades a solicitar la intervención de la Contraloría, en aras de buscar soluciones ante las frustraciones de obras que se les han prometido, y que han tardado en oportunidades más de dos años en concretarse como consecuencia de las permanentes suspensiones, y en el peor de los casos, no realizarse, verbigracia lo ocurrido con los contratos números 894, 861 y 740 de 1999, que fueron objeto de reproche en este mismo informe.

Así a raíz de las consecuentes suspensiones de las obras en espera de la obtención de las autorizaciones que debieron obtenerse con anterioridad al perfeccionamiento del contrato, la comunidad ha enfrentado perjuicios tanto de índole económico como moral, este último por la pérdida de credibilidad y confianza de los dignatarios de las Juntas, frente a los representados, como se manifestó en quejas allegadas al ente de control; de la misma, forma entre las afectaciones de tipo económico, se denunciaron las implicaciones por haber incurrido en préstamos con intereses, para asumir las obligaciones de publicación de los contratos y adquisición de garantías.

Adicionalmente, el referido perjuicio se va a incrementar, si se tiene en cuenta que el presupuesto de la obra aprobada por el Departamento previa suscripción de los compromisos, se ve afectada, en razón de la demora en la iniciación de la obra como consecuencia de la imprevisión de la administración, al perfeccionar

1778



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

contratos sin la existencia previa del permiso ineludible (licencias de Intervención y Ocupación del Espacio Público). El incremento a que se hace referencia sólo podrá ser calculado, una vez se lleve a cabo la liquidación de los contratos.

Es precisamente que en aras de cumplir con el fin pretendido a través de los contratos que con anterioridad al nacimiento de obligaciones para las partes, que el contratante DAACD, deberá tener perfecta claridad acerca de la viabilidad de la ejecución en forma eficaz.

Previas las consideraciones precedentes, se considera que si hubo violación a los numerales 7 y 12 del art. 25 de la Ley 80/93.

Ahora respecto de la modificación efectuada a los contratos en relación con la forma de pago, al pactar un pago anticipado, a pesar de haber entregado con anterioridad un anticipo equivalente al 50% del valor del contrato, para mejor claridad es menester referirnos, al significado de dichos términos: "pago anticipado", como su nombre lo indica, anticipado quiere significar anterior, previo, antes de, es decir antes de la iniciación del cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista y se efectúa como préstamo de libre destinación.

Por su parte el anticipo, no obstante ser el dinero que se recibe por el contratista, antes de la iniciación del contrato, éste debe destinarse a cubrir gastos propios de la ejecución del contrato de acuerdo con las actividades relacionadas en el programa de inversión, bien sea, el diseñado por la administración o por el contratista.

Entonces, sin perjuicio de la intención y la libre voluntad de las partes para celebrar acuerdos que permitan cumplir con un fin perseguido, la figura del PAGO ANTICIPADO, no es aplicable para contratos en ejecución, como quiera que existen otros pagos otros mecanismos y/o formas que permiten los desembolsos del saldo de los recursos previstos en los contratos.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo disciplinario y es pertinente el traslado a la Personería de Bogotá.

**4.5.8.** Considerando, igualmente la interpretación gramatical del Otrosí modificatorio, después de haber cancelado el anticipo del 50% del valor total contratado, en otros casos, se tiene que en la cláusula primera del mismo, se pactó que "pagará el saldo pendiente de pago", así: el 50% como anticipo y el saldo restante en un solo contado a título de pago anticipado situación que no sucedió si se observa el pago posterior a dicho anticipo, a través de la orden de



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

pago No 4053, por valor bruto y neto de \$23.126.376, con cargo al contrato No. 544, suscrito con la JAC Urbanización El Líbano, la cual fue desembolsada por la Tesorería Distrital en el transcurso del mes de enero de 2002.

El no desembolso oportuno conforme a lo pactado, implicó una sobrestimación en la constitución de Cuentas por Pagar y subestimación de los Pasivos Exigibles en cuantías de \$10.278.389, por cuanto se giró el 45% del valor total contratado.

Lo anterior, transgrede Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80/93, numerales 4 y 7 del artículo 25, por suscribir contratos sin el lleno de los requisitos legales, ocasionando perjuicios a la comunidad, toda vez que el fin no se cumple en los términos acordados. Adicionalmente, se contravino el parágrafo único del artículo 40 de la citada norma, la cual limitó hasta el 50% del valor del contrato, el pago anticipado y entrega de anticipos.

De otra parte, se incumple la cláusula primera del Otrosí modificadorio de la forma de pago del saldo restante. Lo anterior, concordante con los artículos 90º y 80 de la Responsabilidad del Pago del Decreto 714/96 y el Acuerdo 24 de 1995, expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital y el Concejo Distrital, respectivamente.

La respuesta de la administración y la opinión emitida por parte del grupo auditor delegado, son iguales a la dada para la anterior observación.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo disciplinario, tal como se consignó en la parte pertinente a la evaluación de la contratación del proyecto Obras con Saldo Pedagógico – OSP, de los años 1999 y 2000.

**4.6 EVALUACIÓN A LOS ESTADOS CONTABLES, A 31 DE DICIEMBRE DE 2001**

Dentro de las políticas y prácticas contables observadas en el Departamento, en la elaboración y presentación de los estados contables consolidados por el ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2001, se estableció que sus registros contables los hace conforme al Plan General de Contabilidad Pública, excepto por la no aplicación del sistema contable de causación a algunas cuentas, particularmente, las relacionadas con el sistema de contratación. El Departamento reconoció, hasta cuando le fue permitido, el efecto de las variaciones en el poder adquisitivo de la moneda, de acuerdo a procedimientos técnicos establecidos y que regulan los ajustes parciales por inflación; dichos ajustes fueron producto de cálculos automáticos realizados por la aplicación computacional.

1785



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

Los resultados arrojados en las evaluaciones, generan sobreestimaciones, subestimaciones e incertidumbres sobre los movimientos y saldos finales reflejados en los estados contables, tal como lo indicamos seguidamente:

Subestimación de \$80.1 millones en la subcuenta de Anticipos para Proyectos de Inversión de la cuenta de Deudores; sobreestimación de \$40.9 millones en la subcuenta de Otros Bienes de Beneficio y Uso Público de la cuenta del mismo nombre; \$80.1 millones en la subcuenta de Proyectos de Inversión de las Cuentas por Pagar; \$209.5 millones de la subcuenta de Estudios y Proyectos de la cuenta de Gastos Generales y \$24.2 millones en la subcuenta de Material Quirúrgico también de la cuenta de Gastos Generales. Lo anterior, debido a los mayores valores causados al cierre de la vigencia presupuestal por la interpretación equivocada de los Otrosí modificatorios de la Cláusula de Forma de Pago del saldo restante de aquellos contratos revisados conforme a la muestra seleccionada y por el mayor valor contabilizado al momento de legalizar los anticipos otorgados inicialmente, lo que implicó una mayor causación y desembolso de recursos en la vigencia de 2002, con base a soportes inconsistentes.

Incertidumbre sobre la subcuenta de Bienes Muebles en Comodato de la cuenta de Otros Activos, registrada por valor de \$304.2 millones, en razón a que el listado de Inventario Físico Valorizado a 31 de diciembre de 2001, no reúne los requisitos exigidos y al incumplimiento de las cláusulas contractuales, garantías vencidas, terminación de contratos sin la debida restitución del bien y que algunos de ellos se encuentran en sitios diferentes a las sedes de las Juntas de Acción Comunal beneficiarias de los contratos de comodato, lo que ratifica la falta de gestión por parte de la administración en el manejo de los bienes de propiedad e impide tener confiabilidad suficiente del verdadero uso, estado, ubicación, costo ajustado y saldo de depreciación acumulada de los mismos bienes.

Incertidumbre sobre la subcuenta de Cesantías de la cuenta de Pasivos Estimados, registrada por valor de \$2.900.4 millones, debido a que no se surtió el proceso de conciliación con el FAVIDI, a 31 de diciembre de 2001, la cual debe evidenciarse a través del Acta de Aceptación de Deuda del pasivo prestacional, lo que impide a la administración tener certeza sobre las deudas reales con dicho fondo, máxime si se tiene en cuenta el proceso de reestructuración por la que atravesó el Departamento.

En los libros auxiliares de contabilidad, generados en la aplicación computacional denominada Charry NT, se observa que el registro de las transacciones u operaciones diarias llevadas a cabo por la administración del Departamento, no

1775

obedecen a un orden cronológico y carecen de saldos por cada uno de los terceros que la integran.

Las Notas a los Estados Contables, no corresponden a las explicaciones que complementan los estados contables presentados y puestos a disposición de la Contraloría Distrital y que forman parte integral de los mismos. No cumplen con el objeto de revelar la información adicional necesaria de los hechos financieros, económicos y sociales relevantes, llevados a cabo por la administración del Departamento.

Los manuales de procedimientos vigentes y aplicados por los funcionarios de la entidad, se encuentran en proceso de actualización, particularmente los relacionados con el flujo de información contable, lo que implicó que las transacciones diarias que fluyen y alimentan los estados contables, no sean confiables y oportunas.

El sistema de control interno del Departamento es inoperante, si se tienen en cuenta las inconsistencias de la aplicación computacional denominada Charry NT y el proceso de reestructuración que sufrió la administración con motivo de la aplicación de la Ley de Ajuste Fiscal, que afectó la estructura del área financiera. Asimismo, en razón a la ausencia de práctica del sistema contable de causación, la no realización de conciliación de información contable entre las áreas relacionadas, la no depuración de saldos antiguos, el pago de compromisos sin el lleno de requisitos, la ausencia de indicadores financieros y estándares de desempeño de la Dirección Financiera, la no implementación de correctivos inmediatos a las observaciones formuladas por la Contraloría Distrital, a través de los diferentes informes de auditoría y la poca labor ejercida por los funcionarios de la Oficina de Control Interno, en su calidad de asesor de la administración, como lo establece la Ley 87 de 1993.

De la evaluación a los estados contables del Departamento, se determinaron y comunicaron los siguientes hallazgos:

**4.6.1. Caja Menor.** No existen saldos bancarios mensuales certificados por la entidad financiera (Banco de Bogotá).

Al respecto, la administración informa que *"... el Banco de Bogotá entrega dos clases de extractos bancarios, uno por pantalla con su respectiva impresión en papel sin membrete del Banco que se expide cuando la cuenta no tiene movimiento mensual y otro preimpreso por el Banco en papel membreteado que se expide cuando la cuenta ha tenido movimiento mensual (ambos igual de válidos), pero que en próximas oportunidades solicitará saldo certificado. Es importante resaltar que durante el año esta situación se presentó solo en dos ocasiones."*

1787



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

No se acepta la respuesta de la administración, debido a lo que se cuestionó fue la ausencia de saldos bancarios mensuales certificados, y no la de extractos bancarios mensuales expedidos por la institución financiera donde se manejan estos recursos. Es decir, son dos situaciones y documentos diferentes, tendientes a evidenciar los saldos reflejados en los libros y conciliaciones bancarias.

Se evidenció ausencia de anulación de los documentos soportes de los comprobantes, que impidan su eventual utilización posteriormente.

La administración acepta esta observación e indica "...que a la fecha el proceso de cancelación ya fue efectuado"; respuesta que no es aceptada, toda vez que La aceptación de la administración, ratifica la inconsistencia detectada y reportada.

Se evidenció la existencia de comprobantes de caja menor sin las respectivas requisiciones de compra y comprobantes de entradas y salidas simultáneas de Almacén General.

A este respecto la administración considera que "... por tratarse de gastos urgentes, imprevistos, inaplazables e imprescindibles, que no se pueden solucionar por los canales normales de contratación, los compromisos se efectúan mediante mecanismos ágiles como son entre otras las solicitudes verbales a la Subdirección Administrativa y Financiera y su debida autorización previa al gasto por el Ordenador en el mismo comprobante de Caja Menor (Casilla 7). No se anexan comprobantes de ingreso y salida de almacén toda vez, que el numeral 5.5. literal c) del Manual para el Manejo y Control de Cajas Menores exige ingreso a almacén o bodega únicamente cuando se trate de elementos devolutivos para lo cual, se toma como parámetro los elementos que superen el valor de un salario mínimo legal vigente mensual. En el movimiento de la caja menor para el año 2001 no se registraron compras de elementos devolutivos que hayan requerido ingreso y egreso del Almacén."

No se acepta la respuesta de la administración, habida consideración que, independiente que la norma citada haga alusión únicamente a los elementos devolutivos, también es cierto que, el Manual de Procedimientos para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, adoptado inicialmente con la Resolución No. 989 de 1995 por la Secretaría de Hacienda Distrital y luego por el Contador General del Distrito con la Resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001, contempla controles para las compras de elementos de consumo o devolutivos por Caja Menor. En ellos, se estipula la necesidad de existir la respectiva requisición de compra y la elaboración simultánea de los comprobantes de ingreso y salida de almacén.

Las Conciliaciones Bancarias mensuales no reflejan de manera discriminada cada una de los valores que integran las partidas conciliatorias, excepto por la de Cheques Pendientes de Cobro.

1773

1788



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

La administración acepta esta observación, no obstante que el Manual para el Manejo y Control de Cajas Menores no especifica nada sobre el tema de conciliaciones bancarias.

Si bien es cierto la administración acepta la observación, también lo es que, las Conciliaciones Bancarias tienen por objeto identificar aquellas partidas que hacen que el saldo en bancos no sea igual al de libros; independiente que en el citado manual, no se especifique sobre este aspecto, es decir, discriminación de cada uno de los valores.

Se legalizaron hechos cumplidos en cuantía de \$627.200, por concepto de gastos de transporte urbano, con los comprobantes Nos. 023, 024, 025, 026, 027, 028, 029, 030, 031, 033, 034, 035, 036, 037, 038, 039, 040, 044, 045, 046, 047, 048, 049, 050, 054 y 057; según los documentos soportes, que dan cuenta de reconocimientos de los meses de noviembre, diciembre de 2000 y enero y febrero de 2001, cuando el fondo se constituyó el 5 de abril de 2001.

La administración al respecto aclara que "... los pagos realizados por concepto de transporte a funcionarios, que en cumplimiento de sus labores se trasladaron fuera de las instalaciones del Departamento, se realizaron en cumplimiento de la Resolución No. 033 de febrero 17 de 1999 "Por medio de la cual se autoriza el pago de transporte a algunos funcionarios del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital". Seguidamente indica que en segunda instancia los pagos de servicio de transporte, según la Resolución No. 1352 de diciembre 28 de 1998 "Por la cual se adopta el Manual para el Manejo y Control de Cajas Menores", deben soportarse con planillas en donde, se consigna fecha, entidad, y valor entre otros aspectos, diseñadas para EVIDENCIAR la diligencia realizada.

*En este caso la palabra EVIDENCIAR connota, que se debe patentizar la evidencia; es decir las planillas presentadas para hacer el pago, lo cual constituye un acto posterior a la prestación del servicio; para probar si los gastos a pagar son ciertos y no admiten duda, para lo cual no existe restricción en el tiempo; por tanto no se pueden configurar dichos pagos como hechos cumplidos; máxime cuando cada funcionario acreedor presentó una relación mensual, la cual debe ser aprobada por la Subdirección de Desarrollo Social (hoy programas), y esto tomo un tiempo prudencial, luego al llegar la solicitud a la Subdirección Administrativa y Financiera se procedió a efectuar las respectivas comprobaciones; tiempo durante el cual se efectuó el cierre de las operaciones de Caja Menor y Cierre Presupuestal para la vigencia 2001.*

*Por esta razón los Comprobantes de Caja Menor por transporte se elaboraron uno a uno de acuerdo al requerimiento de cada funcionario acreedor del pago, amparados en la respectiva Disponibilidad Presupuestal para la vigencia 2001."*

Las razones presentadas por la entidad, para los pagos en comento no se aceptan, ya que tal como se indicó en la observación, los documentos soportes dan cuenta de tal legalización, a sabiendas que las normas en materia fiscal y presupuestal, prohíben efectuar pagos que no correspondan al período, como en efecto sucedió; teniendo en cuenta también la fecha de constitución del fondo fijo.

1772

1789



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

Se observa un manejo inadecuado de las deducciones de ley, por cuanto en el Libro Auxiliar Global de Gastos no se registra el valor bruto sino el neto; tal como sucedió en los comprobantes Nos. 010, 042, 064, 068, 093, 101 y 102.

Frente a este aspecto, la administración manifiesta que "... para el manejo de las deducciones efectuadas a proveedores a través de Caja Menor se aplicó lo normado en el título III, numeral 5.1. de la Resolución 1352 del 28 de diciembre de 1998, donde dice: "Se debe abrir un libro auxiliar para manejar la parte en efectivo y un libro auxiliar para el correspondiente manejo en cuenta corriente". El libro auxiliar global es opcional y fue adoptado como mecanismo para llevar un control del monto total de la Caja Menor. Por tanto allí se reflejan de manera simultánea los registros del libro auxiliar de cuenta corriente y el de efectivo.

Respecto a las deducciones de ley, manifiesta que se les lleva el control en relación impresa acorde con la Circular No. 69 de Junio 30 de 1999 emitida por el Contador General de Bogotá que ordena en su numeral 3 que se deberá adjuntar una relación en medio impreso o magnético, la cual será soporte para la verificación de los descuentos.

No se acepta lo enunciado por la administración, ya que tal como lo indica, aunque el libro auxiliar global es opcional, fue adoptado como mecanismo de control; control que precisamente no da cuenta del total de gastos efectuados, que implícitamente contienen las deducciones de Ley, independiente que se registren en la relación, conforme lo indica la norma del Contador General del Distrito Capital. Lo anterior, debido a que dicha relación sirve como soporte y mecanismo de control a dichas deducciones y el total del gasto es el valor bruto y no neto de los documentos soportes.

Se encontró que existen solicitudes de reembolsos más de una vez al mes sin que medie acto administrativo de autorización.

La administración igualmente acepta esta observación, sin embargo aclara que "... los reembolsos 4, 5 y 6 aparecen con órdenes de pago consecutivas, en la misma relación de giro y radicados a Tesorería de manera simultánea, debido a que durante la aprobación y revisión del reembolso No. 4 se presentaron inconvenientes con el Subdirector Administrativo y Financiero que visaba las ordenes de pago, y causaron demoras que no permitieron tramitar los dos reembolsos siguientes en busca de conservar el orden de solicitud de los mismos. Además indica que finalmente se optó por anular la relación de giro que cobijaba al reembolso No. 4 y se incluyeron los reembolsos 5 y 6 en la misma relación y aclara que en cada mes se hizo el cierre respectivo para solicitud de reembolso, pero que sin embargo, el inconveniente surgido no transgredió la norma en el numeral 7.1. del Manual para el Manejo y Control de Cajas Menores, ya que en ningún momento las solicitudes en su sumatoria superaron el 70% del monto autorizado para la Caja Menor (\$11.000.000)."

No se acepta la respuesta, ya que el numeral citado del Manual fue el 7 y no el 7.1, tal como lo manifiesta la administración. De todas formas, en el numeral 7.2. del mismo, está expresa la prohibición de tramitar más de un reembolso al mes,

1771



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

como en efecto sucedió, máxime que no eran necesarios, en la medida que existían fondos suficientes.

Se cancelaron \$121.800 por concepto de la adquisición de una Póliza de Seguro Obligatorio, según comprobante No. 074 del 24-08-01; gastos no reconocidos en la Resolución de Constitución. Con lo anterior, se dio incumplimiento de lo determinado en el literal d) del numeral 4.2, literal c) del numeral 5.5, literal j) del numeral 6 y el numeral 7, del Manual para el Manejo y Control de Cajas Menores, adoptado por la Secretaría de Hacienda Distrital, a través de la Resolución No. 1352 de 1998, concordantes con el Decreto 686 de 1998, expedido por el Alcalde Distrital y literal a) del artículo 2º, de la Ley 87 de 1993.

Si bien es cierto la administración acepta la observación, también lo es que, este hecho por si solo, se constituye en violación a las normas en materia presupuestal que prohíben desembolsos para gastos no autorizados, independiente de la cuantía y necesidades aludidas para efectuarlas.

Conclusión: Teniendo en cuenta que la administración del DAACD, en ningún momento desvirtuó las observaciones formuladas al manejo dado al Fondo Fijo de Caja Menor, este organismo de control procederá a iniciar las acciones a que haya lugar en estos casos, según las normas vigentes.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

### **4.6.2. Anticipos para Proyectos de Inversión.**

**4.6.2.1.** Se determinó una subestimación de \$80.055.395, teniendo en cuenta la cláusula inicial de la Forma de Pago de los contratos Nos. 382, 434, 500, 514 y 714 de 2000 del Proyecto Gestión de Proyectos Comunitarios, y la interpretación gramatical del Otrosí modificadorio de la Forma de Pago del saldo restante de los contratos Nos. 544, 593, 637, 655, 680, 698 y 700 de 2000 del Proyecto Obras con Saldo Pedagógico.

Lo anterior, habida consideración que en ésta cuenta se contabilizó el mayor valor causado con las órdenes de pago del segundo desembolso; es decir, luego del giro del anticipo otorgado inicialmente, conforme a la Cláusula de Forma de Pago inicial.

Por lo tanto, hay violación a los numerales 4 y 7 del artículo 25 de la Ley 80/93, por suscribir contratos sin el lleno de los requisitos legales, ocasionando



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

perjuicios a la comunidad, toda vez que el fin no se cumple en los términos acordados e implica suscribir modificaciones a lo inicialmente pactado.

Adicionalmente, contravino el parágrafo único del Artículo 40 de la citada norma, ya que se limitó hasta el 50% del valor del contrato, el pago anticipado y entrega de anticipos y se incumplió con la Cláusula Primera del Otrosí modificadorio de la Forma de Pago del saldo restante. Lo anterior, concordante con los artículos 90 y 80 de la Responsabilidad del Pago del Decreto 714/96, y el Acuerdo 24 de 1995, expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital y el Concejo Distrital, respectivamente.

La respuesta de la administración a esta observación está contenida en lo esbozado para el área de presupuesto, en lo pertinente al numeral 2.

No se acepta la respuesta de la administración, por las mismas razones consignadas en la parte pertinente de Presupuesto.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo disciplinario, tal como se consignó en la parte pertinente a presupuesto y se dará traslado a la Personería de Bogotá.

**4.6.2.2.** De otra parte, se apreció que la información contable con corte a diciembre 31 de 2001, para esta cuenta, refleja anticipos otorgados sobre contratos desde 1999, con la siguiente situación:

Que a diciembre 31 de 2001, permanecen sin movimiento desde diciembre 31 de 1999, anticipos por valor de \$87.4 millones.

Que los anticipos otorgados desde diciembre 31/99, a diciembre 31 de 2001, se han legalizado parcialmente, presentando un saldo de \$171.5 millones.

Por tanto, se considera el incumplimiento de lo preceptuado en los numerales 1.1.3.4 y 1.1.3.5, del numeral 1, capítulo I, de la parte II, del Plan General de Contabilidad Pública, adoptado mediante la resolución No. 400, de diciembre 01 de 2000, expedida por el Contador General de la Nación, e incumpliría el postulado de confiabilidad, señalado en el numeral 1.2.1, del capítulo I, de la parte I, del citado Plan General de Contabilidad Pública. Igualmente, en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993, referente a las responsabilidades de los servidores públicos, y literal e), del artículo 2, de la Ley 87/93, respecto de la oportunidad y confiabilidad de la información. Así mismo, posible transgresión a los numerales 2 y 7 del artículo 40 de la Ley 200/95.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Lo anterior, obedece a la falta de adopción de mecanismos de control que permitan realizar la depuración contable en los saldos antiguos y deficiencias en la información, especialmente en los procesos de liquidación de contratos para el reporte oportuno a Contabilidad.

Estos hechos generan presentación de saldos contables no razonables e inconsistentes, que afectan la situación financiera de la entidad. Además, podría representar un posible detrimento patrimonial, teniendo en cuenta que el DAACD, estaría perdiendo los rendimientos de este dinero, por un período de más de dos años, en manos de particulares y por los anticipos entregados a contratos que finalmente no se ejecutaron por falta de licencias.

Al respecto, la administración respondió que *"... con base en las órdenes de pago existentes, de los contratos Nos. 1162/99, 416/99, 639/99, 877/99, 922/99, 937/99, 585/99, 722/99, 792/99 y 830/99, se procedió a efectuar la respectiva amortización del anticipo, según comprobante de diario No. 11RF, del 20 de marzo de 2002."*

Para los demás anticipos de los contratos citados en el hallazgo comunicado, señala diferentes motivos, por los cuales no se han podido legalizar los anticipos; como entre otros, espera de obtención de licencias, saldos por liberar en procesos de liquidación, contratos suspendidos por falta de interventoría y otros valores que corresponden a saldos a favor de los contratistas, que serán cancelados al finalizar el proceso de liquidación.

Con relación al anticipo del contrato No. 894/99, se responde que *"... no fue otorgada la licencia de construcción, deberán devolver el valor del anticipo consignado. Firmaron convenio de liquidación por mutuo acuerdo, según reunión de dic. 28/01, y para el anticipo relacionado con el contrato No. 861/99, se indica que no fue otorgada la licencia de construcción, deberán devolver el valor del anticipo consignado. Firmaron convenio de liquidación por mutuo acuerdo, según reunión de diciembre 28/01. Está constituido como pasivo exigible."*

En la evaluación de la respuesta, presentada el 19 de marzo/02, se determina que la entidad procede a efectuar la respectiva amortización de los anticipos, según comprobante de diario No. 11RF, subsanándose la observación para los contratos que tenían Ordenes de Pago por registrar contablemente. Sin embargo, este ente de control, evidenció que su registro se hizo efectivo después de presentada la respuesta al Equipo Auditor, según los soportes solicitados a la Contadora, con objeto de verificar lo manifestado, quien presentó copia de los registros en el Libro Diario y Auxiliar, apreciándose que su registro ocurrió en marzo 20/02, confirmándose con el oficio de marzo 21/02, en el que la Dirección señaló que se hizo el 20 de marzo. En conclusión, el registro en el comprobante citado, no se hizo antes, como se indica en la respuesta.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Adicionalmente, se observa que las órdenes de pago no registradas en la cuenta de Anticipos, tienen una antigüedad representativa, según al contrato que pertenezcan, así:

- Contrato No. 1162/99. Orden de pago de agosto 28/00; más de un año.
- Contrato No. 416/99. Orden de pago de marzo 24/00 o sea, más de 2 años.
- Contrato No. 639/99. Orden de pago de Nov. 17/99; tiene más de 2 años.
- Contrato No. 877/99. Orden de pago de febrero 22/00; más de dos años.
- Contrato No. 922/99. Orden de pago de dic. 31/99; tiene más de dos años.
- Contrato No. 937/99. De febrero 02/00; es decir, que tiene más de 2 años.
- Contrato No. 585/99. Orden de pago de Abril 07/00; tiene más de 1.5 años.
- Contrato No. 722/99. Orden de pago de diciembre 15/00; más de un año.
- Contrato No. 792/99. Orden de pago de mayo 24/00; tiene casi dos 2 años.
- Contrato No. 830/99. Orden de pago de diciembre 15/00; más de un año.

Por lo anterior, se considera que son tiempos considerables que se pueden traducir en una posible negligencia y falta de control, en el registro oportuno de estos documentos, en las respectivas cuentas contables.

Estas circunstancias, como ya se indicó, impactan en la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados contables y en la efectividad del control interno, al no existir oportunidad en los registros contables, máxime cuando el área financiera está coordinada por la misma persona.

Respecto del anticipo registrado al contrato No. 894/99, se concluye que el saldo que se refleja contablemente es correcto, pero es de precisar que el DAACD suscribió el contrato No. 894 de noviembre 8 de 1999, por valor de \$46.581.985, para la construcción del Salón Comunal de la Unidad Residencial Experimental UREK de la Localidad de Kennedy, girando anticipo de **\$23.290.992**, con orden de pago No. 2982 y relación de giro 57686 de diciembre 10 de 1999, sin tener viabilidad para su ejecución, como quiera que con la Resolución No. 149 de abril 10 de 2001, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, negó la licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público, para la construcción del Salón Comunal y el día 07 de mayo de 2001, la Curaduría Urbana Número 2 expide el Auto de Desistimiento del trámite de expedición de la Licencia de Construcción del salón Comunal.

La garantía de anticipo se venció el 10 de septiembre de 2000 y el contrato aún no se ha liquidado.

En igual circunstancia se encuentra el anticipo referente al contrato No. 861 de octubre 19 de 1999, para la construcción del Salón Comunal del barrio Verona de



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

la Localidad de Suba, por valor de \$51.439.196, para el cual se giró anticipo de \$25.719.598, con orden de pago No. 2570 y relación de giro 57636 de noviembre 17 de 1999, y se efectuaron los siguientes pagos: orden de pago No. 3863 con relación de giro No. 63226 de febrero 18 de 2000, orden de pago No. 4281 con relación de giro No. 63274 de marzo 21 de 2000, orden de pago No. 4625 con relación de giro No. 68301 de mayo 25 de 2000. El total cancelado a este contrato es de **\$31.529.315**.

Al igual que para el anterior contrato, la garantía se encuentra vencida desde el 3 de septiembre de 2000.

En consecuencia estos dos hechos constituyen un detrimento patrimonial en cuantía de \$54.820.308.

Por lo anterior, el hallazgo se califica como disciplinario y fiscal, en consecuencia se dará traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Proceso de Responsabilidad y Jurisdicción Coactiva.

**4.6.3. Inventarios Físicos Valorizados.** El listado de Inventario Físico Valorizado, puesto a disposición de Contraloría, no reúne los requisitos mínimos establecidos en la normatividad vigente, de tal manera que permitan efectuar una labor de auditoría integral, determinando el estado actual, ubicación, costo ajustado y depreciación acumulada sufrida por el uso de dichos bienes.

Lo anterior, en desacato de los numerales 4.10.1.1. del Proceso de Preinventario en cuanto a los Resultados de la Toma Física y 4.10.1.3. de los "Informes a emitir para formalizar el proceso de la toma física - Inventario Físico" del Capítulo 4, que trata de la Permanencia de los Bienes en la Entidad, del Manual de Procedimientos.

En la respuesta la Administración acepta la observación y se compromete a tomar las medidas necesarias para adoptar los correctivos del caso.

No se acepta la respuesta de la administración, en consideración a que la normatividad citada es precisa para los informes a emitir con el fin de formalizar el proceso de la toma física – Inventario Físico. Es decir, se cuestionó el listado del Inventario Físico Valorizado puesto a disposición de este Organismo de Control. Es de precisar que, esta misma opinión se emitió con ocasión del seguimiento a la respuesta dada a la observación formulada sobre los Inventarios Físicos Valorizados de Propiedad, Planta y Equipo de la entidad a 31-12-01, del rubro de Otros Activos - Bienes Muebles en Comodato.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.6.4. Otros Bienes de Uso Público.** Se determinó sobrestimación de \$40.945.422, teniendo en cuenta que se toma como valor de amortización y se contabiliza, el doble del valor del segundo desembolso, sin considerar el valor real del giro del anticipo otorgado inicialmente; tal situación sucedió con la amortización de los contratos Nos. 714 de 2000 del Proyecto Gestión de Proyectos Comunitarios, 544 y 545 de 2000 del Proyecto Obras con Saldo Pedagógico. Lo anterior, se presentó al momento de causar las Cuentas por Pagar que se constituyeron a 31 de diciembre de 2001 y que hacen parte de la muestra seleccionada por la Contraloría y de la relación puesta a disposición por la administración del Departamento.

La situación anteriormente descrita, dio lugar a transgresión de lo preceptuado en el inciso 1 del numeral 1.1.3.4. del Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación, como quiera que las cifras no son consistentes ni coherentes con la realidad de las operaciones llevadas a cabo por la administración; habida consideración que el informe del interventor sobre la inversión del anticipo, da cuenta de un valor diferente al amortizado efectivamente.

De otra parte, no tiene en cuenta la descripción y dinámica de la cuenta real de Balance General, contemplada en la misma norma, la cual indica que ésta se debita con el valor de las construcciones entregadas total o parcialmente, con base en las actas de entrega, que para este evento, lo constituye el informe del interventor, que da cuenta de la inversión total del anticipo.

La respuesta a esta observación esta contenida en lo esbozado para el numeral 2, pertinentes a Presupuesto.

No se acepta la respuesta de la administración, por las mismas razones consignadas en la parte pertinente de Presupuesto.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.6.5. Bienes Muebles en Comodato.**

**4.6.5.1.** Según informes de los supervisores, los Comodatarios de los contratos Nos. 042, 047, 057, 061, 062, 067, 071 y 104 de 1998 y 172 de 1999, no están procesando y entregando periódicamente la información recolectada de acuerdo



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

con los criterios, parámetros y cronogramas definidos por el comodante para alimentar la Red de Información Distrital.

Esta situación ocasiona Incumplimiento del numeral 1° del artículo 4° de la Ley 80 de 1993, de la cláusula primera del OBJETO y literales c) y f) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993, en concordancia con el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los literales B), C) y D) de la cláusula quinta y G), H), I), J) de la cláusula sexta del contrato.

Según informes de los supervisores, los bienes entregados a los Comodatarios no están en la sede respectiva, sino que se encuentran en la casa de habitación de particulares, tal como se observó en los siguientes casos:

Contrato No. 047 de 1998, donde el ex presidente.  
Contrato No. 075 de 1998, donde el presidente.  
Contratos Nos. 057 y 073 de 1998, donde la secretaria.  
Contrato No. 071 de 1998, donde una de las Conciliadoras.  
Contrato No. 171 de 1999, la tesorera.

Todo lo anterior, sin que para ello exista acto administrativo alguno que autorice tal situación.

Situación irregular que incumple con el literal G) de la cláusula sexta de las obligaciones del comodatario, relacionada con la permanencia del bien en la sede del comodatario.

Según las fechas de perfeccionamiento de los contratos y las del Actas de entrega del bien, los contratos Nos. 012, 013 y 016 de 1994, 042, 045, 047, 049, 052, 054, 057, 061, 062, 063, 067, 070, 071, 072, 073, 074, 075, 076, 084, 104 y 112 de 1998, se encuentran terminados y no se conoce acto administrativo que la legalice su terminación o prórroga de la vigencia del comodato.

Incumplimiento a las cláusulas cuarta PLAZO y novena de la RESTITUCIÓN DEL BIEN DADO EN COMODATO, al igual que los numerales 3.9. y 3.12. de los Procesos Básicos del Capítulo VI que trata de la Salida de Bienes del Almacén del Manual para el manejo y Control de Bienes Muebles e Inmuebles, adoptado a través de la Resolución No. 989 de 1195, expedida por el Secretario de Hacienda Distrital, vigente para la época de los hechos.

Lo anterior, concordante con el aspecto No. 3 del numeral 4.6. de la Salida o Traslado de Bienes Entregados a través de Contratos de Comodato, del Capítulo 4° que trata de la Permanencia de los Bienes en la Entidad, del nuevo Manual de

1797



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los entes Públicos del D.C., adoptado mediante la Resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001, expedida por el Contador General del Distrito Capital. Igualmente, hay incumplimiento de las obligaciones del literal F) de la cláusula séptima y octava del contrato.

Según las fechas de vigencia de las garantías y los mismos informes de los supervisores, en los contratos Nos. 047, 049, 052, 054, 061, 062, 063, 071, 072, 073, 074, 075, 084, 112 de 1998, 171, 203 y 205 de 1999, éstas se encuentran vencidas.

Incumplimiento al numeral 19. del Artículo 25. de la Ley 80 de 1993, concordante con el Inciso final del literal d) del Artículo 17o. del Decreto 679 de 1994 y del literal D) de la Cláusula SEXTA de las obligaciones del Comodatario, concordante con la Cláusula DECIMA de GARANTIA, en el sentido de constituir y mantener vigentes las garantías. De igual forma el aspecto No. 2. del numeral 4.6. de la Salida o Traslado de Bienes Entregados a través de Contratos de Comodato, del Capítulo 4. que trata de la Permanencia de los Bienes en la Entidad.

La administración acepta estas cuatro observaciones y precisa que *"... al respecto, ya impartió las medidas pertinentes, mediante el oficio No. SAF-194-02 del 28 de febrero, a las dependencias involucradas con el propósito de levantar un inventario y establecer las fechas de los comodatos existentes con las diferentes juntas de acción comunal y aplicar los ajustes que sean necesarios."*

No se acepta la respuesta de la administración, en consideración a la transgresión de la normatividad citada en la observación y en vista que la actual administración, solo hasta la fecha citada (28-02-02), tomó medidas preventivas tendientes a solucionar la situación planteada.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.6.5.2.** De otra parte, los Inventarios Físicos Valorizados de Propiedad, Planta y Equipo de la entidad a 31 de diciembre de 2001, puestos a disposición con ocasión de la rendición de la Cuenta Anual de Gestión de 2001, no contienen los requisitos mínimos exigidos en la normatividad vigente. Además, en la carpeta archivo de los documentos soportes de cada uno de los contratos observados, no reposa ningún documento que evidencie la práctica de los mismos. Igualmente en los libros auxiliares de Contabilidad y anexos de los Estados Contables, se encuentra de manera global y no individual.

1763

1798



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

Los hechos descritos anteriormente, denotan incumplimiento del numeral 7° de la clasificación de los inventarios del Capítulo X que trata de los Inventarios del Manual para el Manejo y Control de Bienes Muebles e Inmuebles, adoptado a través de la Resolución No. 989 de 1995, expedida por el Secretario de Hacienda Distrital, vigente para la época de los hechos.

Lo anterior, concordante con los numerales 4.10.1.1. del Proceso de Preinventario en cuanto a los Resultados de la Toma Física y 4.10.1.3. de los "Informes a emitir para formalizar el proceso de la toma física-inventario físico" del Capítulo 4°, que trata de la Permanencia de los Bienes en la Entidad, del nuevo Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los entes Públicos del D.C., adoptado mediante la Resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001, expedida por el Contador General del Distrito.

*A este hallazgo la administración responde que "... en ningún momento hubo desconocimiento de las normas vigentes para elaborar el inventario físico valorizado de planta y equipo a 31 de diciembre de 2001; que se realizó teniendo en cuenta la resolución 001 del 2001, anexo, cronograma de actividades, circular (2) elaborada bajo los parámetros del numeral 4.10.1.1, proceso de preinventario en la que se informaba a los funcionarios el inicio de la toma física del inventario. Dentro ese proceso se designó la conformación de los equipos de trabajo.*

*El inventario de los equipos de comodato se llevó a cabo de acuerdo al cronograma, segunda semana de noviembre como podemos ver en los anexos del inventario individual a cada JAC. En este caso la de Aures localidad 11 y San Marcos localidad 10 Anexo 3. Durante éste proceso de la toma física de inventarios estuvieron acompañados por un delegado del control interno, lo que evidencia que si tuvimos en cuenta lo normado en la resolución 001/2001 en todo el proceso de inventario.*

*En cuanto a la salida de esos equipos se realizó mediante comprobantes de egreso previa presentación del contrato de comodato y simultáneamente se efectuó el acta de entrega debidamente firmada por quien entrega y quien recibe tal como lo manda la norma.*

*Adjunto contrato 0174, acta de entrega 053, comprobante de salida 3794 y acta individual de inventario físico vigencia 2001 Anexos (4,5,6 y 7) disponibles en los archivos de la entidad. De igual manera cuando se hayan efectuado los ajustes correspondientes, se enviará la relación depurada como soporte de los anexos de los estados contables".*

No se acepta la respuesta de la administración, en razón de que la normatividad citada en la observación, es precisa para los informes a emitir con el fin de formalizar el proceso de la toma física – Inventario Físico. Es decir, se cuestiona el listado del Inventario Físico Valorizado puesto a disposición de este organismo de control.

Debemos precisar que este organismo de control ejerció su función pública, de manera integral y sobre bases selectivas; por lo tanto la observación se formuló

1762



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

conforme a las carpetas contentivas de los documentos soportes de los 45 contratos de comodato, puestos a disposición por la Contadora del Departamento.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.6.6. Cuentas por Pagar - Proyectos de Inversión.** Se determinó una sobreestimación de \$80.055.395, teniendo en cuenta la cláusula inicial de la Forma de Pago de los contratos Nos. 382, 434, 500, 514 y 714 de 2000 del Proyecto Gestión de Proyectos Comunitarios, y la interpretación gramatical del Otrosí modificatorio de la Forma de Pago del saldo restante de los contratos Nos. 544, 593, 637, 655, 680, 698 y 700 de 2000 del Proyecto Obras con Saldo Pedagógico.

Lo anterior, habida consideración que en ésta cuenta se contabilizó el mayor valor causado con las ordenes de pago del segundo desembolso; es decir, luego del giro del anticipo otorgado inicialmente, conforme a la Cláusula de Forma de Pago inicial, que se presentó al momento de causar las Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre de 2001 y que hacen parte de la muestra seleccionada por la Contraloría y de la relación puesta a disposición por la administración del Departamento.

La situación anteriormente descrita, constituye una violación al artículo 3 de la Ley 80 de 1993 y los numerales 4 y 7 del artículo 25 de la misma, al suscribir contratos sin el lleno de los requisitos legales, ocasionando perjuicios a la comunidad, toda vez que el fin no se cumple en los términos acordados e implica suscribir modificaciones a lo inicialmente pactado. Adicionalmente, contravino el párrafo único del artículo 40 de la citada norma, ya que se limitó hasta el 50% del valor del contrato, el pago anticipado y entrega de anticipos.

Igualmente, ocasionó incumplimiento a la cláusula primera del Otrosí modificatorio de la Forma de Pago del saldo restante. Lo anterior, concordante con los artículos 90 y 80 de la Responsabilidad del Pago del Decreto 714/96, y el Acuerdo 24 de 1995, expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital y el Concejo Distrital, respectivamente.

*La respuesta a esta observación esta contenida en lo esbozado para los numerales 1, 2 y 3 de las pagina 1 a la 9, pertinentes a Presupuesto.*

No se acepta la respuesta de la administración, por las mismas razones consignadas en la parte pertinente de Presupuesto.

1800



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo disciplinario, tal como se consignó en la parte pertinente a presupuesto.

**4.6.7. Pasivos Estimados – Cesantías** Se determinó incertidumbre sobre el saldo final de esta cuenta, reflejada en los estados contables, a 31 de diciembre de 2001, debido a que no fue puesta a disposición el Acta de Aceptación de Deuda de este pasivo prestacional, suscrita con el FAVIDI. Lo anterior, en consideración a que existen diferencias por \$2.049.372, correspondientes a unos intereses de mora, según se desprende de la comunicación de la gerente de dicho fondo.

Lo anterior en desacato de lo estipulado en el Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación, en lo referente a las instrucciones para el debido reconocimiento, valuación y revelación de las operaciones financieras, económicas y sociales, contempladas en el numeral 1.1.3 del Capítulo I de la Parte II.

Al respecto la administración informa que *“... la última acta suscrita con el FAVIDI basada en la conciliación con corte a 31 de diciembre de 2000, se firmo el 6 de diciembre de 2001, por valor de \$2.679.716.963.05, cifra que fue ajustada en los Estados Financieros en Enero del 2002, comprobante RF11 con base en una comunicación de la Gerente del FAVIDI, la cual fue previamente verificada contra el valor conciliado entre el Departamento y ese Fondo. El acta fue entregada al DAACD el 19 da Abril de 2002. Los intereses mencionados en la observación no fueron tenidos en cuenta en los Estados Financieros, toda vez que los mismos no fueron acordados en la mencionada acta y anexan copia del acta en 8 folios y el auxiliar de la cuenta 271501 del mes de enero de 2002.”*

No se acepta la respuesta de la administración, debido a que lo que se cuestiona es la ausencia de Acta de Aceptación de Deuda a 31 de diciembre de 2001. Lo que realmente se ajustó, fue la cifra a 31 de diciembre de 2000, conforme al acta de aceptación de fecha 6 de diciembre de 2001. Por lo anterior, se ratifica la incertidumbre sobre el saldo final de esta cuenta, teniendo en cuenta que durante la vigencia de 2001, se produjeron cambios significativos al interior del DAACD, en razón de que el proceso de reestructuración sufrido, con ocasión de la aplicación de la Ley de Ajuste Fiscal.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.6.8. Gastos Generales.** Se determinó una sobrestimación neta de \$233.747.177, teniendo en cuenta que se toma como valor de amortización y se contabiliza, el doble del valor del segundo desembolso, sin considerar el valor real del giro del anticipo otorgado inicialmente; Tai situación sucedió con la amortización de los contratos Nos. 382, 434, 500 y 514 de 2000 del Proyecto Gestión de Proyectos Comunitarios, 548, 593, 623, 626, 627, 637, 655, 668, 680, 698 y 700 de 2000

1760



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

del Proyecto Obras con Saldo Pedagógico, registrados en la cuenta 511106 (\$209.541.335), mientras que el contrato 615 de 2000, se registró en la cuenta 511102 (\$24.205.842).

Lo anterior, se presentó al momento de causar las Cuentas por Pagar que se constituyeron a 31 de diciembre de 2001 y que hacen parte de la muestra seleccionada por la Contraloría y de la relación puesta a disposición por la administración del Departamento.

De otra parte, no se tiene en cuenta la descripción y dinámica de la cuenta real de Balance General, contemplada en el Plan General de Contabilidad Pública, relacionada con el Gasto Público Social o la del Gasto de Inversión Social, según el caso.

Lo anterior, da lugar a transgresión de lo preceptuado en el inciso 1 del numeral 1.1.3.4 del Capítulo I Parte II del Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación, como quiera que las cifras no son consistentes ni coherentes con la realidad de las operaciones llevadas a cabo por la administración; habida consideración que el informe del interventor sobre la inversión del anticipo, da cuenta de un valor diferente al amortizado efectivamente.

La administración manifiesta que *"...la respuesta al primer párrafo de esta observación se encuentra contenida en lo esbozado para los numerales 1, 2 y 3 de las pagina 1 a 9, pertinentes a Presupuesto.*

*En cuanto al registro efectuado a la cuenta 511102, por valor de \$24.205.842 en efecto se incurrió en error de digitación, produciendo un mayor valor en esta cuenta y no afectando la 511106 a la cual correspondía el registro, por ser en el cierre (diciembre de 2001) no se efectuó ninguna reclasificación a nivel auxiliar, pero de igual manera quedó absorbido y sin modificación en el Rubro Gastos Generales.*

*En el caso de la afectación al Grupo 51 Administración y no al 56 Gastos de Inversión Social se acepta la observación y se tendrá en cuenta con base en los objetos de los contratos que se suscriban se separará de los Gastos Generales, según sea el caso."*

No se acepta la respuesta de la administración, por las mismas razones consignadas en la parte pertinente de Presupuesto.

Es pertinente resaltar que la aceptación como tal y la manifestación de absorción sin modificación en el rubro de Gastos Generales, no son razones suficientes, habida consideración que se debería haber reclasificado este valor, antes de producirse el cierre definitivo de las cuentas de resultado.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Igualmente, la aceptación de la administración por la no afectación del rubro 56 de Gastos de Inversión Social, ratifica la sobreestimación de la cuenta, independiente que se produzca la absorción sin modificación en el rubro de Gastos Generales, ya que su utilización sirve de mecanismo de control y seguimiento.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.6.9. Libros Auxiliares de Contabilidad.** Los libros puestos a disposición, no eran los definitivos, ya que las cuentas de Planeación, Presupuesto y De Resultados, no contenían los cierres definitivos producidos a 31 de diciembre de 2001. El registro de las transacciones diarias llevadas a cabo por la administración del Departamento, no obedece a un orden cronológico. El espacio destinado para la descripción del movimiento, no permite ver mayor detalle de lo allí registrado por cada uno de los terceros que los integran, con sus saldos correspondientes, que incluyan el anterior.

Lo anterior, a pesar de la manifestación de la administración del Departamento, por parte de la Contadora, en el sentido que nunca habían sido solicitados con otra forma de presentación. En vista de lo anterior, se le practicó requerimiento verbal a la delegada por el vendedor de la aplicación, sin obtener resultados hasta la fecha.

Lo anterior, denota inobservancia de lo dispuesto por el Contador General de la Nación, en el literal d) y e) del numeral 1.2.7.2 del Capítulo III Parte I del Plan General de Contabilidad Pública, en el sentido que no permiten la total comprensión y verificación de los hechos financieros, económicos y sociales de la entidad y el ejercicio de las funciones que les competen a los organismos de control, inspección y vigilancia, concordantes con los libros de contabilidad y sus formalidades.

La administración acepta respondiendo que *"... los Auxiliares de las cuentas de Planeación, Presupuesto y las De Resultados, en efecto no presentan los cierres definitivos producidos con corte a 31 de diciembre de 2001, toda vez que sus saldos se deben digitar en el Plan General de Cuentas modelo CGN-96-001 para presentación de los Estados Financieros a la Secretaría de Hacienda y Contaduría General de la Nación. El cierre correspondiente se hace en la aplicación en el mes llamado trece (13) que produce un comprobante de cierre el cual presenta las cuentas en cero y esta como soporte en el Libro Mayor y de Balance de 2001, en folios del 110 al 120.*

*Igualmente acepta la observación respecto de que el registro en las transacciones diarias no obedece a un orden cronológico y que será corregida para el cierre del mes de mayo previa coordinación con la Ingeniero delegada de la firma vendedora de la aplicación.*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*Respecto a la requisición verbal realizada por la Contraloría referente a los auxiliares, fue exactamente que su reporte se hiciera por terceros. En ese momento se estaba realizando una actualización a la aplicación, razón por la cual no se pudo imprimir a la fecha. En la actualización efectuada a la aplicación se modificaron las cuentas para su acumulación por tercero en las que en su creación se les especificó esta condición y sus reportes se pueden imprimir en el momento en que se requiera.”.*

No se acepta la respuesta de la administración, por cuanto en ningún momento se desvirtuó la observación formulada y en el seguimiento practicado a la respuesta, se evidenció que existen algunas cuentas a las que desde su creación no se les dio la condición de acumular y en consecuencia, a la fecha no se pueden obtener libros auxiliares conforme a la técnica y requisitos que deben reunir, según el Plan General de Contabilidad Pública.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

INFORME CONCEPTUAL SOBRE EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE A 31 DE DICIEMBRE DE 2001.

La Evaluación del Sistema de Control Interno Contable, es parte fundamental para la evaluación del Sistema de Control Interno Institucional; en consecuencia, se debe contar con unos objetivos que tiendan a dar cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente, tales como las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, Leyes 87, 298 y 489 de 1993, 1996 y 1998, respectivamente, al igual con el Decreto 2145 de 1999; la Resolución No. 196 de 2001 y las Circular Externas Nos. 031 y 042 del 2000 y 2001, respectivamente, expedidas por el Contador General de la Nación.

Objetivos Generales

- Establecer el nivel de confianza que se le puede otorgar.
- Emitir una opinión acerca de la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, principalmente, la emisión de una información financiera contable útil, confiable y oportuna.
- Emitir una opinión acerca de la calidad técnica del mismo.
- Informar sobre las deficiencias y debilidades encontradas.

Presentación

Las áreas o procesos seleccionados, correspondieron a la de Presupuesto, Subdirección de Programas, Oficina Asesora Jurídica y Contabilidad; dejando



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

salvedad de la limitación al alcance sobre los procesos de Propiedad, Planta y Equipo, Obligaciones Laborales y de Seguridad Social Integral, con su correspondiente provisión y las que integran el Patrimonio.

Los procedimientos aplicados, consistieron en visitas a las diferentes instalaciones administrativas y operativas del Departamento, entrevistas con los servidores públicos que generan y alimentan información a los estados contables y aplicación y evaluación de los diferentes cuestionarios referentes a la evaluación del Sistema de Control Interno Contable, con el fin de probar la correcta aplicación de los procedimientos establecidos en la normatividad de carácter interno y externo.

Para lograr lo anterior, se tuvo como punto de partida la última matriz de seguimiento a las observaciones formuladas en el Informe de Auditoría Integral de la vigencia de 2000, Informe de Evaluación al Sistema de Control Interno de 2001, y el resultado de aplicar el formato CGR-2 denominado Resumen Evaluación del Sistema de Control Interno, diseñado por la Contraloría General de la República.

**Conclusiones**

El sistema de control interno operante para las diferentes áreas o unidades funcionales involucradas en el suministro de información que alimenta los estados contables del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, para el ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2001, es deficiente y no cumple con los objetivos señalados en el Artículo 2o. de la Ley 87 de 1993; por lo tanto, los controles establecidos a partir del proceso de reestructuración y que se encuentran en vigencia, no tienen la calidad, ni brindan la confianza suficiente y necesaria para ofrecer seguridad razonable a las cifras reflejadas en dichos estados y poder evaluar objetivamente la gestión de los administradores de recursos públicos.

El Control Interno en el área financiera del Departamento, es inoperante si se tienen en cuenta las observaciones resultantes de los Programas de Auditoría de Evaluación del Sistema de Control interno y Cierre Presupuestal de la Vigencia de 2001; el primero de ellos dado a conocer a la administración, y por las consignadas en el presente informe.

Los resultados negativos en este aspecto, se fundamentan básicamente en los siguientes hechos:

- El no suministro oportuno de las carpetas archivo de los documentos soportes de los contratos seleccionados en la muestra de auditoría, en primer lugar por



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. D.C.

parte de la Oficina Asesora Jurídica, en calidad de responsable de dicho proceso y, en segundo lugar, por la Subdirección de Programas, encargada inicialmente de la custodia de las mismas. Es decir, existe reiterado incumplimiento para atender las solicitudes verbales o escritas relacionadas con información y documentos soportes de los registros reflejados en los estados contables.

- La no integración de las aplicaciones computacionales que existen en el Departamento, que ocasionan demoras en la revisión de los diferentes ciclos o procesos que generan información para la preparación y presentación de los estados *contables*.

**Ambiente de Control Interno Contable:** En este aspecto, la administración presenta serias deficiencias, debido a la frecuente rotación del personal directivo en la vigencia de 2001, en razón, en parte, al proceso de reestructuración ordenado en cumplimiento de la Ley de Ajuste Fiscal, y porque la Oficina Asesora de Control Interno no cuenta con un equipo multidisciplinario, tal como lo consagra la Ley 87 de 1993; se puede afirmar, en principio, que la figura de Control Interno dentro de la administración del Departamento, solo tiende a cumplir con el mandato de Ley. Lo anterior, por cuanto a pesar de existir recomendaciones, ellas no son acatadas como es debido, de tal manera que se convierta en un verdadero asesor de la Dirección para la toma de decisiones empresariales que redunden en beneficios a la comunidad capitalina.

**Operacionalización de los Procesos Administrativos:** Los procesos fundamentales de dirección, planeación, organización, ejecución, seguimiento y control de todas las actividades propias dentro del proceso contable, en el Departamento Administrativo de Acción Comunal, carecen de coherencia e interrelación, debido a que no se controlan los riesgos que permanentemente afectan el cumplimiento de los objetivos institucionales, tanto de corto plazo como a mediano y largo plazo. Lo anterior, en consideración a la ausencia de herramientas modernas de administración, tales como Plan de Acción y Mapa de Riesgos.

De otra parte, debido también a que la información contable no es tomada como producto útil, que sirva y permita tomar decisiones conducentes a obtener una relación costo/beneficio planeados, que de paso permitan satisfacer las políticas del Estado Colombiano, frente a este tipo de entidades. Propósito imposible de cumplir, en la medida que la administración no dote de recursos físicos, logísticos y humanos modernos a la Oficina de Contabilidad.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

**Administración de Riesgos:** Teniendo en cuenta el seguimiento practicado al Plan de Mejoramiento del Departamento, se estableció que la administración no ha implementado oficialmente un Mapa de Riesgos, habida consideración que según el objetivo No. 2, se fijó un plazo de cuatro meses para tal efecto.

**Sistema de Información y Documentación:** El sistema de información para alimentar de información a la Oficina de Contabilidad, con el fin de preparar los registros que se reflejan en los estados contables presentados, es deficiente; lo anterior, debido a la falta de capacitación de los empleados y funcionarios para operar la aplicación computacional denominada Charry NT. Dicha aplicación es de dominio de unos pocos funcionarios y en consecuencia los sistemas de validación de la información no son adecuados y oportunos, permitiendo que los resultados reflejados en los estados contables, no sean de igual forma consistentes y oportunos.

Además, los procedimientos administrativos no son conocidos por todos y cada uno de los usuarios que alimentan de información la contabilidad del Departamento, por lo tanto no existe el sentido de pertenencia necesario que permita y conduzca a obtener óptimos resultados, a pesar de darse permanente soporte técnico por parte de los Ingenieros de Sistemas.

A lo anterior, se suma al hecho que la administración no considere los resultados de los pocos indicadores financieros y a la ausencia de estándares de desempeño del personal que se relaciona con la información soporte de los estados contables, o por lo mínimo del que labora en la Oficina de Contabilidad.

**Retroalimentación y Mejoramiento Continúo:** Es preciso tener en cuenta que es mínima la labor que cumple la Oficina Asesora de Control Interno en las áreas relacionadas con el flujo de información que alimentan las cifras reflejadas en los estados contables. No existe el seguimiento adecuado y aplicación de correctivos inmediatos a las observaciones formuladas por la Contraloría Distrital, a través de los diferentes informes rendidos, en cumplimiento del Ejercicio de la Función de Control Fiscal, establecido en la Ley.

**Concepto sobre la Calidad del Proceso de Reconocimiento y Registro de las Transacciones:**

Luego de aplicados y evaluados los diferentes cuestionarios referentes al Sistema de Control Interno operantes en la Dirección Administrativa Financiera del Departamento, y una vez desarrollados los programas de auditoría aprobados por la Dirección Sectorial de la Contraloría Distrital, se deduce que no se cuenta con un manual de procedimientos actualizado acordes con las circunstancias actuales



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

por las que atraviesa el Departamento, luego del proceso de reestructuración, que le permita a los funcionarios involucrados en los procesos relacionados por las transacciones diarias llevadas a cabo, hacer que el registro y control de la información financiera, sea útil, confiable y oportuna.

La calidad del proceso, se complementa con un control eficiente para el archivo consecutivo de los documentos elaborados y anulados por las diferentes unidades funcionales, situación que no sucede y en consecuencia no permiten brindar un grado de confiabilidad tal, que faciliten la consulta de manera permanente y ágil a los terceros beneficiarios de la información contable; así mismo, permitir el ejercicio de control y vigilancia a los diferentes organismos facultados por la Ley.

### ***Calidad en la Generación de Informes***

Sobre este particular, también se generan incertidumbres que repercuten en la emisión de opinión, a los estados contables puestos a disposición por la administración, debido a que por las situaciones ya comentadas, la falta de compromiso institucional de algunos empleados y funcionarios y por la falta de conocimiento total de la aplicación computacional, los informes solicitados y rendidos no son ágiles, oportunos y confiables.

El hecho de no rendir todos los informes, ponerlos a disposición extemporáneamente o con cifras inconsistentes, frente a la realidad de las operaciones llevadas a cabo por los administradores, esperando a que el usuario de dicha información detecte los errores o inconsistencias, genera una relación costo/beneficio negativa, por cuanto incrementa los gastos y en consecuencia aboca a la entidad a una pronta inviabilidad operativa y administrativa para continuar desarrollando el objeto social y el cometido estatal encomendado.

### ***Grado de Cumplimiento de la Normatividad Técnica Contable***

De haberse observado estrictamente la normatividad propia de la técnica contable, se hubiese impedido la sobrestimación, subestimación e incertidumbre de saldos reflejados en los estados contables a 31 de diciembre de 2001 y la emisión de opinión con salvedad sobre los estados contables.

Como hallazgos en este aspecto, se enuncian los siguientes:

1808



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

**4.6.10.** A través de la auditoría se evidenció ausencia de control en ejecución de compromisos perfeccionados: Las Oficinas de Contabilidad y Jurídica del Departamento, no cuentan con mecanismos de control modernos que den cuenta de manera ágil y oportuna de la ejecución o no de los diferentes contratos y convenios perfeccionados.

Tales mecanismos, pueden ejercerse a través de hojas de control que reposen en la carpeta archivo de cada contrato o convenio, por medio de la aplicación del sistema de causación de la contabilidad y trabajar en red o en línea la aplicación computacional disponible, de tal manera que cada dependencia pueda ejercer control y dar información confiable y oportuna.

Por lo tanto, hay lugar a transgresión a lo preceptuado por los literales f) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, concordante con el literal i) del artículo 4º de la misma Ley y el artículo 8º de la Resolución No. 196 de 2001, expedida por el Contador General de la Nación.

Frente a este hallazgo la administración considera que *"... si bien es cierto, la entidad no cuenta con una aplicación que le permita a las áreas involucradas en el proceso contable trabajar en red el DAACD tiene mecanismos de control; así por ejemplo, el sistema Predis registra y reporta los pagos efectuados a cada registro presupuestal y no permite que se efectúe un doble pago o se afecte un registro presupuestal que no corresponda. De igual manera en cada orden de pago se lleva un control que refleja los desembolsos anteriores y el saldo respectivo; copia de dicha orden de pago reposa en el expediente del contrato."*

No se acepta la respuesta de la administración, en razón que la misma se ratifica en contar con mecanismos de control vulnerables frente a las verdaderas necesidades de información que frente a la contratación perfeccionada por el DAACD y que no permiten que las dependencias brinden información ágil y oportuna, de tal manera que en cualquier momento se pueda conocer el estado actual de cada uno de los contratos perfeccionados.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.6.11-** El estado actual del Departamento en materia financiera, reflejan una mínima gestión del Comité Coordinador del Sistema de Control Interno del Departamento, teniendo en cuenta la cantidad de observaciones formuladas y la no inmediatez en los replanteamientos de las políticas administrativas y financieras que la hagan más competitiva frente a otras instituciones similares.

1752

1809



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Lo anterior, da lugar al no acatamiento de lo determinado en el artículo 5º del Decreto No. 1826 de 1994, que trata de las funciones del Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

Al respecto la administración indica que el DAACD "... emitió la Resolución No. 386 del 26 de octubre de 2001, mediante la cual se organiza el ejercicio del control interno en el departamento y define el sistema, sus objetivos principios básicos y se reglamenta su ejercicio. También emitió la Resolución No. 310 de 2001 por medio de la cual se actualiza y reglamenta el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno del DAACD, el cual celebró dos reuniones en el último semestre del año 2001, según consta en las actas emitidas. Además, se realiza un Comité Directivo cada ocho días y los temas tratados redundan sobre el mejoramiento continuo del sistema de control interno a través de la observancia de sus elementos.

*Es importante mencionar, que fue justamente en estos espacios en donde se ventiló la necesidad de fortalecer la oficina de control interno como parte del sistema y una de las medidas adoptadas fue la contratación de un profesional en contaduría para asesorar y apoyar al área financiera, en el mejoramiento de procesos y establecimiento de controles que contribuyan a garantizar la confiabilidad de las cifras contenidas en los estados financieros.*

*De otra parte, se han dictado conferencias sobre la importancia del sistema de control interno y la obligación que tienen todos los servidores públicos de dar estricta aplicación al mismo. A estos charlas asistieron la mayor parte de los funcionarios asignados al área financiera".*

La respuesta de la administración se acepta de manera parcial, teniendo en cuenta que, en principio, se cuestionó la falta de gestión del citado comité, conforme a la cantidad de observaciones formuladas por este organismo de control; independiente de la gestión que se adelanta al interior del Comité Directivo.

Como ya se había manifestado en el Informe de Evaluación del Sistema de Control interno, dicho comité directivo no está constituido formalmente y no puede reemplazar las funciones propias del comité coordinador. En consecuencia, se estará atento a las actuaciones que surtan en la presente vigencia, habida consideración que ya la Oficina Asesora de Control Interno del DAACD, ha difundido la importancia del sistema, a través de las conferencias que ha dictado en el transcurso de la presente vigencia.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica de tipo administrativo y sus correctivos deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

**4.7 BALANCE SOCIAL**

El Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital participó en los dos Planes de Desarrollo, durante el año fiscal 2001, a través de los siguientes proyectos de inversión

1757

1810



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**CUADRO 8**  
**PROYECTOS DE INVERSIÓN ESTABLECIDOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO,**  
**VIGENTES EN EL AÑO DE 2001**

PROYECTOS DEL PLAN POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS		PROYECTO DEL PLAN BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO	
Cod.	Proyectos	Cod.	Proyectos
4040	Obras con Saldo Pedagógico	4040	Obras con Saldo Pedagógico
7010	Gestión de Proyectos Comunitarios		
7210	Tejedores de Sociedad	7210	Jóvenes Tejedores de Sociedad.
7012	Territorialidad y Planeación Participativa	7012	Territorialidad y Planeación Participativa
7013	Sistema de Información DAACD	7352	Sistemas de Información para la Acción Comunal
7192	Divulgación para la Participación	7192	Divulgación para la Participación Ciudadana
		7349	Incubadora de Organizaciones Sociales
		7350	Procesos Democráticos Transparentes
		7351	Formación Técnica, Tecnológica y de oficios Comunitarios
		7353	Acción Voluntaria
		7252	Mejoramiento Integral de barrios sur con Bogotá
		7354	Ecobarrios
		7355	Política y modelos Intervención para la Juventud
		7356	Promoción y Participación del Género
		7357	Familias Educadoras

Fuente: Ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2001.

Para efecto de efectuar el análisis y verificación de la información del Balance Social, de acuerdo con los parámetros establecidos en el MAFISBO, numerales 3.7, 3.7.1, el Equipo Auditor ante el Departamento Administrativo de Acción Comunal, convalidó la información remitida, en los dos niveles señalados, así:

**Primer nivel:** Diligenciamiento de los formatos con la metodología.

Al respecto, se realizó una revisión al informe, encontrándose lo siguiente:

El Departamento expone cinco (5) necesidades sociales, así:

- Limitaciones de la Planeación Local
- Desarticulación de las Organizaciones Comunitarias

1750



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- Carencia de lineamientos de políticas para jóvenes
- Deficiencias en la productividad de la ciudad
- Falta de mecanismos que promueven la solidaridad en el apoyo a familias en condiciones de pobreza y miseria para que sus hijas e hijos accedan a sus derechos fundamentales y en especial a la educación

Para efecto de abordar estas cinco (5) necesidades, el DAAC, diligenció los formatos, relacionando 11 proyectos, en el siguiente orden:

- Proyecto: Acción Voluntaria.

Relacionó la justificación y los siguientes anexos: 17.1, 17.2, 17.3.1, 17.3.2 y 17.3.3, dejando de incluir los formatos: 17.4, 17.5 y 17.6

En el anexo 17.1, vuelve a relacionar la misma justificación del proyecto anterior.

En el anexo 17.2, relaciona el proyecto Gestión de Proyectos Comunitarios. Presentó además, los anexos: 17.3.1, 17.3.2, 17.3.3, 17.4, 17.5 y 17.6

Lo anterior no permite establecer a qué proyecto realmente corresponde.

- En el folio 359 del informe de Balance Social, hace relación al proyecto Divulgación para la Participación Ciudadana. Sin embargo, no hace claridad qué necesidad social es la identificada y qué desea atender, con este proyecto.
- En los folios del 369 al 372, del citado informe, hace referencia a un proyecto que no se encuentra clasificado en el Plan de Desarrollo ni en la ejecución presupuestal, observándose que diligenció parte de los anexos, omitiendo lo pertinente a los Anexos: 17.3.1, 17.3.3, 17.4 y 17.6
- Respecto a los proyectos: Ecobarrio, Familias Educadoras, Obras con Saldo Pedagógico, Políticas y Modelos de Intervención para la Juventud, Procesos Democráticos Transparentes, Promoción y Participación del Género diligenció todos los Anexos
  - ❖ Describe como problema social, la deficiencia en la productividad de la ciudad y lo relaciona con el proyecto Politécnicos Comunitarios, el cual no figura en el Plan de Desarrollo ni en la ejecución presupuestal del 2001. Tal como consta en los folios del 379 al 404, del informe en cita.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- ❖ Hace referencia al proyecto Sistema de Información y durante el año 2001, el DAAC, ejecutó recursos para los proyectos:
- Sistema de Información DAAC (Plan Por la Bogotá que Queremos) Sistema de Información para la Acción Comunal (Plan Bogotá para vivir todos del mismo lado). Por tanto, no hay claridad a cuál de los dos proyectos se refiere.

**Segundo Nivel:** Verificar que la información contenida en cada uno de los cuadros sea veraz y coherente con los datos reportados en otros informes: Plan de Desarrollo, Gestión y Control Interno.

El Equipo de Auditoría ante el DAAC, efectuó la revisión del informe de la referencia, conjuntamente con la nueva Jefe de Planeación, (posesionada horas antes), quien tomó atenta nota de las incoherencias allí plasmadas y se comprometió a iniciar una revisión al informe para efectos de aplicar los correctivos del caso.

Es de anotar, que de acuerdo con el cuadro 7, de este informe, el Departamento no incluyó algunos proyectos, tales como:

- Incubadora de Organizaciones Sociales
- Jóvenes Tejedores de Sociedad
- Mejoramiento Integral de barrios sur con Bogotá
- Territorialidad y Planeación Participativa

Los anteriores proyectos tienen una relación directa con el diagnóstico de la ciudad, plasmado a través de los dos Planes de Desarrollo, ejecutados por el DAAC, durante el año 2001.

No es posible corroborar la información frente a la plasmada en el Plan de Desarrollo por los siguientes motivos:

- En el informe del Plan de Desarrollo, en lo referente a metas relacionó 35 proyectos, vinculándolos todos al Plan "Bogotá para vivir todos del mismo lado", cuando en la ejecución presupuestal, solo aparecen recursos para 14 proyectos de este mismo Plan. En cuanto a los proyectos del Plan "Por la Bogotá que Queremos", no hizo referencia alguna.
- En cuanto a metas, relacionó quince (15) proyectos, sin establecer cuáles corresponden a cada Plan.
- En la parte explicativa, solo mencionó nueve (9) proyectos, sin efectuar una exposición de los objetivos, metas, propuestas frente a las obtenidas, ni a la cobertura poblacional e impacto social.

1813



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

Por lo anteriormente expuesto, el Equipo Auditor comunicó a la Administración las observaciones del caso, para que efectuara las correcciones correspondientes. Al respecto, la entidad mediante oficio OAP-057/02 de mayo 14 de 2002, envió un nuevo informe de Balance Social, manifestando que se corrigió conforme a los lineamientos establecidos por la Contraloría, para tal fin.

El nuevo informe de Balance Social, fue enviado a la Dirección de Economía y Finanzas Públicas Distritales.

1747

1804



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**ANEXOS**

1805



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

**ANEXO 1**

**CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

(En millones de pesos)

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACION DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	40		
FISCALES	3	83.5	4.3.1, 4.4.8, 4.6.2.2,
DISCIPLINARIOS	24		4.2.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.6, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4., 4.4.5, 4.4.6, 4.4.7, 4.4.8, 4.4.9, 4.10, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.7, 4.5.8, 4.6.1, 4.6.2.1, 4.6.2.2, 4.6.6

1745