

329
Informe
Final.
oct. 17/03.

INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ABREVIADA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCION COMUNAL DISTRICTAL –
DAACD
PERIODO AUDITADO 2002

PLAN DE AUDITORIA DISTRICTAL 2002 - 2003
FASE II

DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR GOBIERNO

OCTUBRE DE 2003

AUDITORIA INTEGRAL AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
ACCION COMUNAL DISTRITAL

Contralor de Bogotá	Juan Antonio Nieto Escalante
Contralor Auxiliar	Miguel Angel Morales Russi
Director Sectorial	Mónica Certáin Palma
Subdirector de Fiscalización	Ernesto Tuta Alarcón
Subdirector Análisis Sectorial	Alexander Morales Aguirre
Asesora Jurídica	Martha Lucía Rico Santos
Equipo de Auditoria	Ligia Stella Cruz Huertas Mario Enrique Silva Vargas Luz Nelly Mendoza Ayure Roosevet Alaguna Correal Elberto de Jesús Cárdenas Cárdenas Pedro Antonio Murillo Suárez Humberto Cifuentes Osorio
Analista Sectorial	María Elvia Bejarano

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION	
1. ANÁLISIS SECTORIAL	2
2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	12
3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTERGRAL MODALIDAD ABREVIADA.	14
4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA:	17
4.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	17
4.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	22
4.3 EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO	35
4.4 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL	43
4.5 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN	48
4.6 EVALUACIÓN ESTADOS CONTABLES	79
4.7 BALANCE SOCIAL	83
5. ANEXOS	

INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal, y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital 2002-2003, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral al Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital.

La auditoría se centró en la evaluación al Plan de Desarrollo, Estados Contables, Presupuesto, Contratación, Sistema de Control Interno, Gestión y Resultados.

Las líneas de auditoría seleccionadas responden al análisis de la importancia y riesgos asociados a los procesos y actividades ejecutadas.

Las respuestas dadas por la administración fueron analizadas, evaluadas e incluidas en el informe, cuando se consideraron pertinentes.

Dada la importancia estratégica que el DAACD tiene para el sector Gobierno y la ciudad en Seguridad y Convivencia, la Contraloría de Bogotá espera que este informe contribuya al mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

1. ANÁLISIS SECTORIAL

La organización de la sociedad civil de base en las distintas localidades de Bogotá, padece una serie de problemas comunes, entre los que se cuentan: baja coordinación, dificultad para acceder a medios de comunicación, mala calidad de la información, falta de recursos económicos e intermediación política, entre otros, que conducen a la creación de un difícil escenario para afianzar la filosofía de “participación cualificada” que se tiene consignada en el Plan de Desarrollo 2001-2004¹.

Así mismo, desde la perspectiva del trabajo comunitario se identifican elementos del “capital social”² -entendido como *“el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporciona mayores beneficios para aquellos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo”*-, tales como el fortalecimiento de las organizaciones culturales y comunales, y la participación de los jóvenes en la vida social y económica de la ciudad, que se consideran deben ser objeto de la acción estatal en Bogotá.

¹ “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” ¹ Texto extractado del marco general “Visión de Ciudad”. Plan de Desarrollo 2001-2004 Bogotá para vivir todos del mismo lado.

²Sobre este concepto existen múltiples definiciones. Para efectos del presente documento se tomará la del Dr. John Durston, en “Capital Social –parte del problema, parte de la solución” CEPAL, Santiago de Chile septiembre de 2001. De otra parte, el Dr. Edgar Moncayo en su documento “Los conceptos de desarrollo económico y competitividad en los planes departamentales de desarrollo”, indica que las tres definiciones de Capital Social más conocidas son : a) capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos u organizaciones, para alcanzar objetivos comunes (compromiso cívico) –citando a Coleman James (1988), Social Capital in the creation of human capital en American Journal of Sociology-; b) conjunto de elementos necesarios para resolver el frecuente dilema entre comportamientos individuales y decisiones colectivas, -citando a Putman, Robert (1993), Making Democracy Work, Princeton University Press; y c) los niveles de confianza “trust” predominantes en una sociedad, -citando a Restrepo, Piedad Patricia (1999), Instituciones, organizaciones y capital social, en lecturas de Economía No 50, universidad de Antioquia.

Generalidades de la Entidad³.

El Departamento fue creado en la década de los setenta con el propósito de promover y controlar la organización social a través de las Juntas de Acción Comunal, como una figura fundamental en la interlocución Estado-Comunidad.

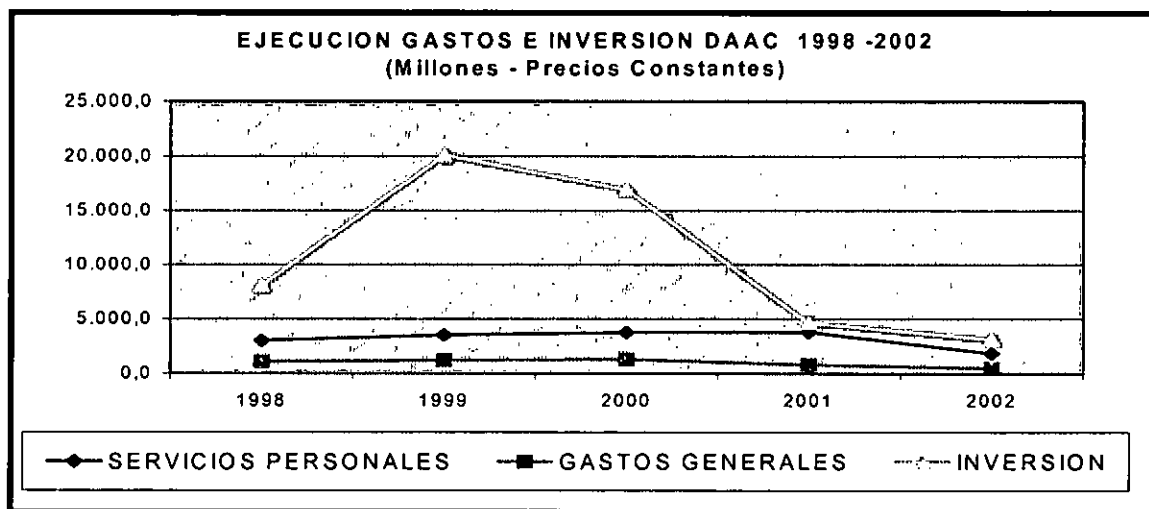
Es de destacar que la entidad sigue adelantando la función establecida en la Ley 52 de 1990, en los temas relacionados con la vigilancia y control de las actuaciones de las Juntas de Acción Comunal y Asociaciones Comunales de la ciudad⁴.

Con la expedición del Decreto No. 440 de 2001, mediante el cual se adopta el Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", el DAACD se inscribe en los objetivos de Cultura Ciudadana, Productividad, Justicia Social, Familia y Niñez y Gestión Pública Admirable.

Aspectos Presupuestales.

Gráfico No 1
Nivel de Ejecución Presupuestal 1998-2002

Cifras en millones a precios corrientes



³ Textos tomados del informe de Balance Social de la entidad.

⁴ A este respecto, el ha identificado actualmente como su misión "contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Administración Distrital a través de identificar y promover el desarrollo de los agentes de participación ciudadana y organización comunitaria en el Distrito Capital, para lo cual brindamos los servicios de información, asesoría, capacitación, intermediación y vigilancia de las organizaciones comunales". Respuesta de la entidad al derecho de petición del H.C Pedro Rodriguez Tobo julio de 2003.

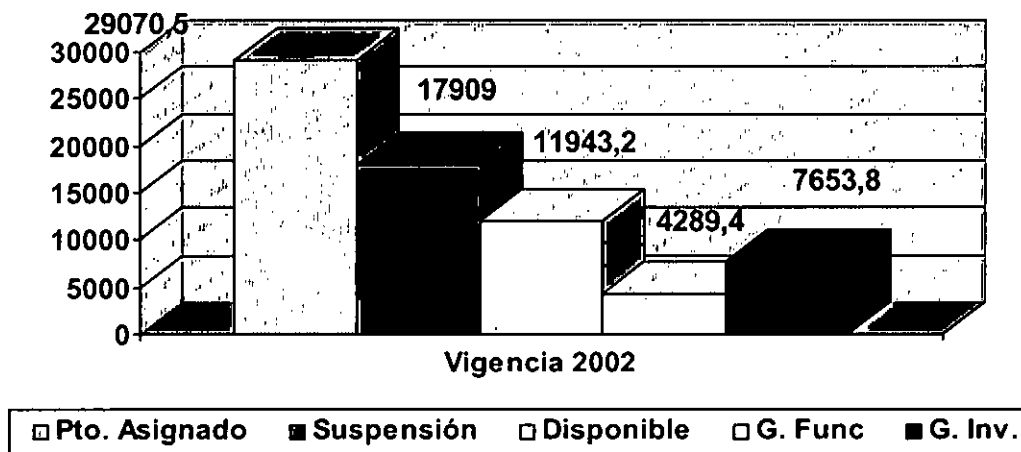
Fuente: Ejecuciones presupuestales DAAC-Cálculos SAS-Gobierno-Contraloría de Bogotá.

El presupuesto definitivo en el Departamento durante el período 1998 a 2002, fue ejecutado en un 74%, como se observa en el gráfico, donde los gastos generales y los servicios personales tienen un comportamiento constante. En la vigencia 1999 la inversión alcanza una ejecución de \$20.100.8 millones, de los cuales \$13.391.8 millones se asignaron al proyecto ampliación y mejoramiento del espacio público y la infraestructura.

De otra parte, para la vigencia 2002, las asignaciones presupuestales tuvieron el comportamiento que se señala en el gráfico No 2, así:

Gráfico No 2.
Presupuesto vigencia 2002

Cifras en millones



Fuente: Rendición de la cuenta de la entidad.

Como se observa en el gráfico N 2, la reducción de recursos alcanzó un 41% del total asignado inicialmente. Sobre este escenario, el impacto que tuvieron los proyectos ejecutados por la entidad, fue mínimo, a causa de la deficiente programación de los recursos y la falta de solidez de sus fuentes de financiación, es así como "el presupuesto de la entidad para la vigencia analizada [presentó] el siguiente comportamiento: presupuesto asignado de \$29.070.527.990, recursos suspendidos \$17.909.091.846, recursos disponibles \$11.943.288.055 de los cuales \$4.289.436.144 se destinaron a gastos de funcionamiento y \$7.653.851.911 a inversión".

Vale decir, que durante la vigencia 2002 se ejecutaron recursos por concepto de reservas del 2001 por \$2.795.283.234, ejecutando además "Pasivos Exigibles (obligaciones de las vigencias 1999 y 2000) que ascendían a \$1.646,549,400" Lo anterior da muestra de las fuertes deficiencias que se venían arrastrando en la entidad en el tema presupuestal, y que este ente de Control evidenció en el anterior ejercicio auditor.

Priorización de la entidad frente al Plan de Desarrollo.

En el Plan de Desarrollo actual, el Departamento Administrativo de Acción Comunal, se ha centrado en cinco grandes aspectos, a saber:

1. Limitación de la planeación local,
2. Desarticulación de las organizaciones comunitarias,
3. Carencia de lineamientos de política para jóvenes,
4. Deficiencias de la productividad en la Ciudad y
5. Falta de mecanismos que promuevan 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 atender los problemas descritos. Durante la vigencia pasada los recursos y esfuerzos institucionales fueron priorizados hacia la *"Reducida participación ciudadana en los diferentes escenarios e instancias zonales y locales"*.

CUADRO NO. 1

PROYECTOS EJECUTADOS POR EL DEPARTAMENTO DE ACCIÓN COMUNAL

Objetivo	Programa	Proyecto
Cultura Ciudadana	Organizarse para influir y aprender	7192: Divulgación para la participación ciudadana
		7350: Procesos democráticos transparentes
Productividad	Bogotanos y bogotanas altamente competentes	7351: Formación técnica, tecnológicas y de oficios comunitarios
Justicia Social	Obras con Saldo pedagógico	7252: Proyecto SUR con Bogotá
		7354: Ecobarrios
Familia y Niñez	Cartas de navegación para la política social	7355: Políticas y modelos de intervención para la juventud
	Familias educadoras	7357: Familias educadoras

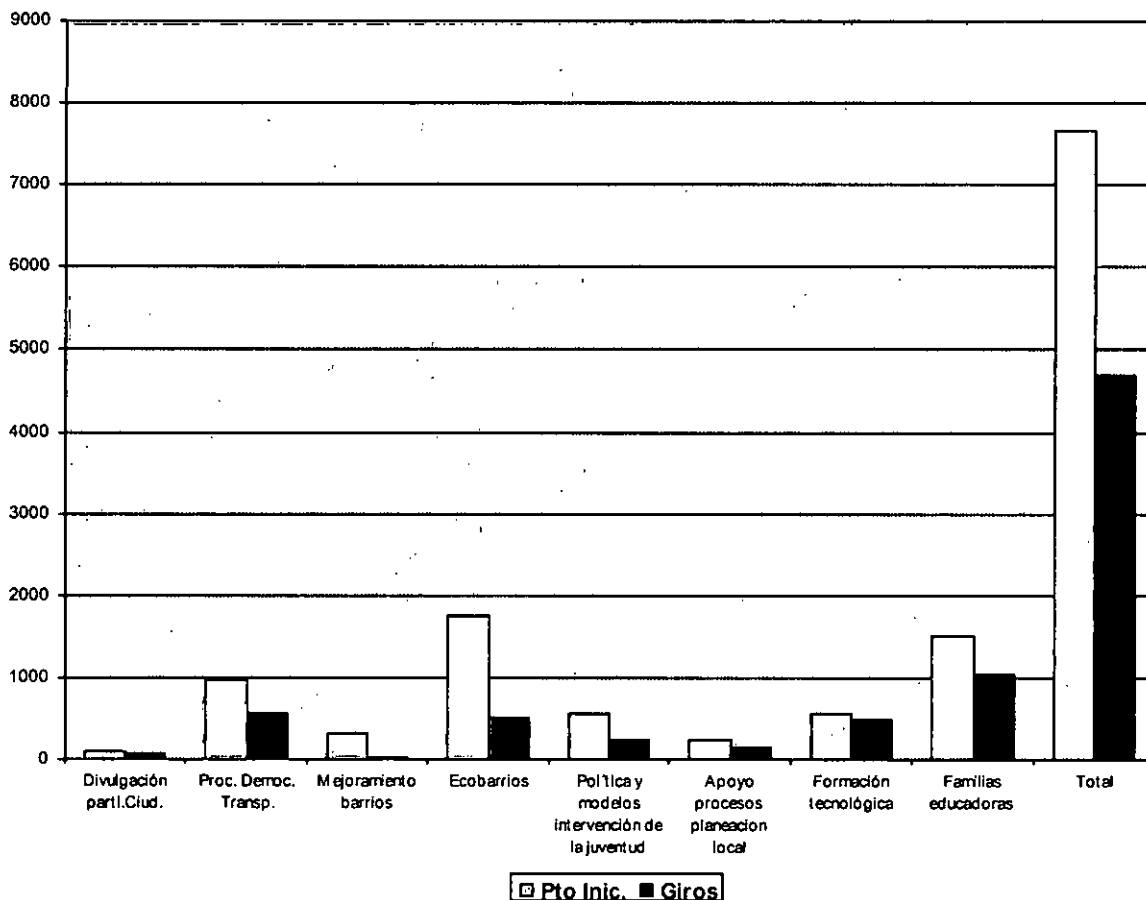
Gestión Pública Admirable	Administración a la medida	123 Apoyo a los procesos de planeación y gestión local - UEL
---------------------------	----------------------------	--

Fuente: Balance Social Informe cuenta Anual de la entidad vigencia 2002

La participación de los proyectos en el presupuesto de inversión, se observa en el gráfico No 3, así:

Gráfico No 3

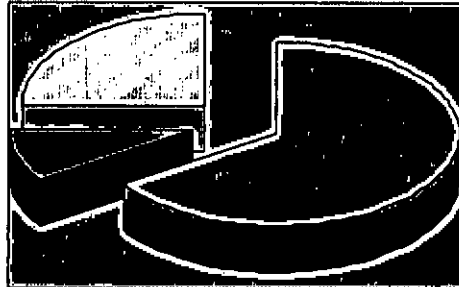
Cifras en millones de pesos



Como se observa en el gráfico anterior, el proyecto que durante la vigencia 2002 obtuvo el mayor grado de participación fue el de "Familias Educadoras" con una apropiación inicial de \$1.500 millones y una ejecución en giros de \$1.057 millones y el de menor participación lo constituyó el proyecto de "Apoyo a Procesos de Planeación y Gestión local" con una asignación de \$235 millones de los cuales se hicieron giros por \$133 millones. Es de destacar que la ejecución en giros alcanzó el 61.2%.

De otra parte, la participación por “problema identificado” por parte de la entidad se puede observar en el gráfico No 4, así:

Gráfico No. 4
Distribución de la inversión por problemáticas



- | |
|--|
| ☐ Reducida participación ciudadana |
| ☒ Deficiencias en la productividad de la ciudad |
| ☐ Falta de mecanismos que promuevan la solidaridad y el apoyo a familias en condiciones de pobreza y miseria. |

El gráfico anterior indica que de los cinco problemas enunciados por la entidad, se concentró cerca del 80% de la inversión en tres de ellos. La participación porcentual de los mismos muestra un 51,5% de los recursos de inversión del Departamento para atender la problemática de participación ciudadana, un 7,3% para las “Deficiencias en la productividad de la ciudad” y un 19,5% para el tema de “Familias en estado de pobreza y miseria”

Contribución del Departamento a la ejecución de la política de Convivencia.

El desempleo ha sido clasificado como factor facilitador de violencia y deterioro del núcleo familiar. En este sentido, la política de Seguridad y Convivencia ha presentado problemas de sectorización y articulación con respecto a la ejecución de actividades y proyectos, dada la complejidad institucional⁵ de la administración Distrital y los problemas de carácter organizacional que se registran.

⁵ Acogiendo la definición dada por el Dr. Moncayo, en el texto antes citado, se tendría que: “... las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales; son construcciones históricas que asumen características determinadas por los rasgos dominantes de una sociedad; y pueden ser formales e informales”. Página 36.

Para el presente caso, el Departamento se encuentra ejecutando desde la vigencia 2002 el proyecto denominado: "Politécnicos Comunitarios⁶ - Un Modelo Integrador de la Formación Técnica, Tecnológica y de Oficios Comunitarios, basado en competencias laborales para desarrollo competitivo local".

De acuerdo con el informe presentado por el Departamento, *"Para iniciar la implementación del Modelo, se adelantan, dos pruebas piloto en las Alcaldías de Barrios Unidos "Escuela Taller de Reinserción Laboral – Unidos Produciendo", sectores de Autopartes, Madera y Muebles y Usaquén "Politécnico Altablanca", en el sector de servicios, en la que han participado líderes comunales, academia y representantes del Distrito de las dos localidades", concretándose en la firma de sendos "Acuerdos de Voluntades", durante la Semana de la Productividad del 2002, en la que estuvieron presentes la comunidad internacional, el sector privado y el educativo. Adicionalmente, el DAACD, adelanta la prueba piloto para el sector salud, junto con las Secretarías de Educación y de Salud Distrital, interesadas en elevar la calidad del desempeño de las auxiliares de enfermería del distrito, incluyendo su certificación laboral. Igualmente con la Alcaldía de Kennedy, la Unidad Ejecutora Local - UEL - del DAACD el grupo de ALIANZA ENTRE TODOS⁸ y el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico Fibras Textil Confección - CIDETEXCO - adelantamos una prueba piloto para el sector Textil – Confecciones para 175 empresas ubicadas en dicha localidad.*

En la actualidad se adelanta la consolidación del modelo, en razón de lo cual, dichas pruebas piloto, serán evaluadas al finalizar el 2003, para realizar los ajustes que sean necesarios y acoplarlos al modelo⁹.

El proyecto ha estado dirigido especialmente, a atender la población juvenil independientemente de su escolaridad y nivel social. Igualmente se atendió la elección y fortalecimiento de los Consejos Locales de Juventud.

⁶ De acuerdo con lo definido por la entidad, ofrece a las personas de las localidades que necesitan vincularse y sostenerse en el mercado laboral gracias [y] que poseen unas competencias específicas en alguna área ocupacional (...) formación técnica [caracterizada] porque conlleva fundamentos tecnológicos que permiten a las personas realizar un desempeño creativo e innovador, en cuanto comprenden elementos de ciencia y tecnología ofrecidos en el proceso educativo.

⁷ Taller de Planeación Estratégica, "Escuela Taller de Reinserción Laboral – Unidos Produciendo" – agosto 1 de 2002. Taller de Planeación Estratégica, "Politécnico Altablanca de Usaquén" – agosto 8 de 2002.

⁸ Alianza Entre Todos: Acuerdo de buena voluntad firmado por entidades de gobierno, social, privadas y empresarios del sector textil - confección en Bogotá y la región con el objetivo de trabajar para aumentar las exportaciones y potencializar las empresa en el marco del ATPDEA.

⁹ Texto tomado del documento Marco del Departamento junio de 2003.

Con respecto al tema de resolución de conflictos inscrito bajo el proyecto de "Procesos democráticos transparentes", se desarrolló en el segundo semestre de la vigencia 2003, el proceso de elección de Jueces de Paz, en el que se eligieron 110 jueces de paz y 22 jueces de reconsideración, dando cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo 038 de 2001.

Por otra parte, en cuanto al fortalecimiento de los sectores comunales, la entidad viene desarrollando el proyecto de Escuela de Gestión Social y Territorial, que busca el potenciamiento y optimización de las acciones de las organizaciones de base con respeto a la discusión y gestión de los temas públicos en las localidades.

Adicionalmente, sobre la construcción del denominado "Capital social", actualmente el Departamento con base en un estudio denominado "Densidad y Articulación"¹⁰ hecho conjuntamente con los asesores del Señor Alcalde, viene adelantando jornadas de difusión en las diferentes localidades encaminadas a la difusión de la herramienta y el concepto desarrollado.

Por último, con el ánimo de hacer una aproximación al impacto de la gestión adelantada por el Departamento de Acción Comunal en la ciudad, este ente de Control desarrolló y aplicó¹¹ a través de la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, una encuesta de percepción en dieciseis localidades

¹⁰ La herramienta de medición se fundamenta en dos tipos de fuentes: *Los individuos*, ciudadanas y ciudadanos adultos de Bogotá para establecer la densidad o pertenencia a organizaciones de la sociedad civil y *las organizaciones* y sus vínculos o relaciones para determinar la articulación horizontal y vertical.

El proyecto se sustenta en los siguientes principios:

- La pertenencia de una persona a una organización social es incluyente ya que la extrae de la marginalidad
- Hacer parte de una organización secular apunta a capital social puesto que la persona se relaciona con otras personas, motivada por un interés o por una necesidad común, potenciando sus capacidades y cualidades humanas, políticas como individuo y potenciando el desarrollo social y económico de su comunidad y el mejoramiento físico y ambiental del territorio donde se asienta
- La pertenencia a una organización de la sociedad civil, no-religiosa, posibilita el trabajar en acciones orientadas a la solución de problemas, a la satisfacción de necesidades o intereses comunes
- El trabajo interno de definición de estructura, operación, funciones, consensos, resolución de conflictos, etc. fortalece a las organizaciones.
- La articulación entre organizaciones con misiones, funciones y metas similares u orientadas por una iniciativa estatal o privada que las motive a un trabajo común, es fuente de fortalecimiento o complementariedades o contradicciones

¹¹ La encuesta se practico entre los meses de julio y septiembre de 2003.

de la ciudad¹² a 249 líderes de comunidades, abordando aspectos inherentes a las labores propias del Departamento encontrando lo siguiente:

1. El 85.1% de los encuestados dijeron desconocer el programa de Familias Educadoras. Situación que debe ser mejorada por parte del Departamento en tanto tenga a cargo el proyecto; más aún si se tiene en cuenta el importante peso presupuestal que tiene para la entidad el mismo.
2. El 76.7% de quienes respondieron la pregunta, dicen conocer el Departamento. Esta situación es favorable a la entidad, en la medida en que responde a su historicidad y la labor desempeñada en las comunidades de base en la ciudad.
3. El 74.6% de los encuestados conocen al menos uno de los programas o de los proyectos desarrollados actualmente por la entidad. Lo anterior indica la importancia que tiene para el imaginario social de las organizaciones de base el papel desempeñado por el Departamento y el interés que despierta en las comunidades su gestión.
4. Con respecto al tema de los Consejos Locales de Juventud y la difusión de dicha política en la ciudad, el 68.6% de los encuestados manifestaron desconocer esta labor desarrollada por el Departamento. A este respecto se considera que la entidad puede adelantar a futuro un mayor desarrollo de las labores de difusión en los estamentos de base, con el fin de que se dé una apropiada vinculación al tema y se empiece a romper la segmentación generacional que pueda existir.
5. Por último, el 79.1% de los encuestados dijeron desconocer acción alguna de la entidad, respecto a su labor en los procesos de participación ciudadana en los Planes de Desarrollo locales y en el proceso de planeación local. Dado el fuerte énfasis que se ha hecho en el Departamento con respecto al tema de participación y a la construcción de "Capital social", este es un aspecto que reviste especial importancia para lo que pueda significar el papel de la entidad a futuro.

De acuerdo con lo expuesto, se considera importante la intervención hecha por el Departamento en la medida en que ha contribuido a la construcción desde el aparato estatal del Distrito, en temas tan importantes para la convivencia y la construcción de tejido social en la ciudad como la política de juventud, el seguimiento a los jueces de paz y la cualificación de algunas comunidades de base. Sin embargo, es de resaltar que gran parte de las acciones relacionadas en el presente capítulo se cumplieron únicamente hasta la vigencia 2003, por lo cual su impacto en la vigencia 2002 fue mínimo o no se

¹² Las localidades que participaron fueron: Engativa, Chapinero, Antonio Nariño, Candelaria, Santa Fe, Kennedy, Barrios Unidos, Puente Aranda, Martires, Bosa, San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Teusaquillo y Suba.

dio. La anterior situación llama la atención en la medida en que estos programas y algunas de las metas, se encontraban consignadas en el Plan de Desarrollo del Distrito desde su expedición mediante el decreto en el año 2001.

2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Frente al desarrollo de los Proyectos de Inversión que se venían adelantando durante la vigencia de 2002, surgieron cambios sustanciales como es el caso de los proyectos 7357 "Familias Educadoras" y el 7252 "Mejoramiento Integral Barrio Sur con Bogotá", que por no ser acordes con la misión de la entidad, toda vez que ésta se orienta a prestar a los ciudadanos los servicios de información, asesoría, capacitación, intermediación y vigilancia de la organización comunitaria, debieron ser entregados por el Departamento, al terminar la vigencia de 2002, al Departamento Administrativo de Bienestar Social y a Caja de Vivienda Popular, respectivamente.

Por tanto, se define que el DAACD debe desarrollar proyectos que involucren las necesidades de las diferentes comunidades y las acompañe con profesionales que asistan, coordinen y ejecuten servicios, en cumplimiento de su misión.

En consecuencia, mediante Decreto 524 de diciembre 27 de 2002, de la Alcaldía Mayor, se delega al gerente de la Caja de Vivienda Popular, atender las actuaciones de carácter contractual, administrativa y financiera que surjan y se requieran con relación al Contrato de Aporte Financiero y Acuerdo Separado dentro del proyecto SUR con Bogotá, suscrito entre el Distrito Capital y la Kreditanstalt Fur Wiederaufbau -KFW- de Alemania, referente al proyecto 7252 "Mejoramiento Integral Barrio Sur con Bogotá".

Igualmente, el proyecto 7357 "Familias Educadoras", pasó al Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, a partir de la vigencia de 2003.

De otra parte, durante la vigencia de 2002, el hecho novedoso para el Departamento, se centró en la elección de Consejos Locales de Juventud, proceso reglamentado por el Decreto 858, de 2001.

El Decreto 207 de mayo de 2002, modificó los artículos 14 y 16 del Decreto 858 de 2001, respecto de la inscripción de votantes e inscripción de

candidatos. Además, señaló que por tratarse de la primera elección de Consejos Locales de Juventud, y con el objeto de garantizar la participación efectiva en las elecciones, se convocara a inscripciones extraordinarias, tanto de votantes como de candidatos, delegando en el Director del Departamento Administrativo de Acción Comunal, la facultad de señalar mediante acto administrativo, las fechas en las cuales se realizaran las inscripciones extraordinarias.

Mediante el Decreto 411 de septiembre 26 de 2002, expedido por el Alcalde de Bogotá, D.C., que adiciona y modifica a los Decretos 858 de 2001 y el 207 de 2002, se indica el 22 de noviembre de 2002, como nueva fecha de elección del Consejo Local de Juventud de la Localidad de Sumapaz, señalando que el Departamento de Acción Comunal y la Alcaldía Local de Sumapaz, utilizarán los medios idóneos para informar y convocar a la comunidad de jóvenes de esa Localidad, respecto a la realización de tales elecciones.

De otra parte, el Decreto 23 de 2002, establece la conformación de los Círculos y Distritos de Paz en Bogotá. Dicho Decreto reglamenta también los límites geográficos de los Círculos de Paz y de los correspondientes Distritos de Paz, con el fin de llevar a cabo en la vigencia de 2003, las elecciones populares de los Jueces de Paz en la ciudad, responsabilizando el Concejo de Bogotá, al Departamento Administrativo de Acción Comunal –DAACD, entre otras razones, por la experiencia en los procesos electorales de Juntas de Acción Comunal y Concejos Locales de Juventud.

Mediante el Decreto de liquidación No. 954 de diciembre 31 de 2001 le fue asignado al Departamento un presupuesto para la vigencia de 2002 de \$29.070.5 millones, el cual fue disminuido; quedando un presupuesto definitivo de \$11.943.3 millones, distribuido, así: \$4.289.4 millones para Funcionamiento y \$7.653.9 millones para Inversión.

3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTERGRAL MODALIDAD ABREVIADA

Doctora
CLEMENCIA ESCALLÓN GARTNER
Directora
Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital
Cra. 30 No. 24-90 piso 14
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1.993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral al Departamento Administrativo de Acción Comunal, 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 2002, y el Estado de Actividad Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero a diciembre 31 de 2002, la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales 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 y evaluada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la Administración del Departamento Administrativo de Acción Comunal -DAACD, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y a la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el Equipo Auditor, deberán ser corregidos por la Administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control fiscal.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamentales compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los 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 del Departamento, 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.

Concepto sobre la Gestión y Resultados

En la evaluación al Plan de Desarrollo, se evidenció que las actuaciones de la Administración se direccionaron al cumplimiento de las metas y objetivos de los proyectos, y la contratación es coherente con éstos, salvo algunos contratos del Proyecto Ecobarrio como los Nos:458/02, 460/02, 474/02,477/02, en donde sus objetos, no tienen una redacción precisa y clara frente a los objetivos del proyecto ni con lo realmente ejecutado.

De otra parte, en la evaluación a la contratación de los proyectos seleccionados, se establecieron hallazgos tales como; la falta de una adecuada supervisión e interventoría, toda vez que no se evidenció un eficiente control frente a los descuentos y pago de retención en la fuente a la DIAN, que las JAC debían efectuar en los contratos suscritos por ellas con terceros, para prestación de servicios, honorarios u otros, en desarrollo de los compromisos suscritos por éstas con el Departamento. Tampoco se evidenció control por parte de la Subdirección de Programas e Interventoría, frente a los soportes de las capacitaciones y talleres, siendo herramienta útil para comprobar cubrimiento, población objeto o cualquier otro aspecto, que contribuya al monitoreo y control de la ejecución de las metas y objetivos señalados en los proyectos.

Así mismo, se evidenciaron falencias en los documentos que soportan la ejecución de los contratos, y falta de control sobre los elementos adquiridos por las JAC, mediante los contratos suscritos entre éstas y el DAACD, ni de los aportes al Sistema de Pensiones y Seguridad Social, en los contratos que las JAC suscribieron con personas jurídicas o naturales, para el desarrollo de talleres, cursos, seminarios, entre otros, en cumplimiento de los objetos de los contratos que ellas suscribieron con el Departamento, teniendo en cuenta que se pagaban con los dineros del Distrito y que el Departamento es quien ejerce control y vigilancia sobre esos Organismos Comunales.

Los aspectos anteriores, se encuentran en el numeral 4.5. Evaluación a la Contratación, del el Capítulo de Resultados de la Auditoría, de este informe, para que la Administración tome los correctivos pertinentes.

En el examen practicado al Sistema de Control Interno del DAACD, se determinó que es eficiente y tiene calidad, proporcionando garantía y seguridad razonable para el cumplimiento de la misión, por cuanto su calificación es de 3.56, 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 del autocontrol, supervisión y control en la contratación y administración del riesgo.

En la evaluación presupuestal, se apreció que los registros de las operaciones que hicieron parte de la ejecución y cierre presupuestal, se realizaron oportunamente y cumplieron la normatividad vigente. Por tanto, el Equipo Auditor conceptúa que el proceso presupuestal y la información registrada se consideran confiables.

Lo señalado en los párrafos anteriores, no incide en su conjunto, de manera significativa en los resultados de la Administración, lo que nos permite conceptuar que la gestión adelantada acata, salvo lo expresado en los párrafos anteriores, las disposiciones que regulan sus actividades y operaciones, está soportada en un efectivo Sistema de Control Interno y en la adquisición y uso de los recursos conserva acertados criterios de economía, eficiencia y equidad. Así mismo, cumplió en un porcentaje significativo con las metas y objetivos propuestos.

Opinión sobre los Estados Contables

En la evaluación a cuenta Anticipos, se determinó que en los pagos anticipados de los contratos de consultoría No. 186 de 2002 y prestación de servicios Nos. 380 y 405 de 2002, no se efectuaron los descuentos de ley: según concepto de

la DIAN, No. 100517 de octubre 13 de 2000 y el artículo 26 del Decreto 0624 de 1989. Esta situación se encuentra observada en numeral 4.6 Evaluación a los Estados Contables, de este informe, para que la Administración tome los correctivos pertinentes.

Así mismo, en la depuración de la cuenta anticipos se presentaron traslados a responsabilidad fiscal de anticipos no reintegrados.

En la evaluación a la cuenta Propiedad Planta y Equipo, el Departamento adelanta investigación de responsabilidad fiscal por faltantes \$3.3 millones, como resultado de la toma física de Inventarios a diciembre 31 de 2002, correspondiente a aceites, grasas y lubricantes. Igualmente, en la vigencia de 2003 realizó bajas de elementos inservibles determinados en esa toma física de Inventarios.

En nuestra opinión, los estados contables del Departamento Administrativo de Acción Comunal –DAACD, presentan razonablemente en todo aspecto significativo, la situación financiera al 31 de diciembre de 2002, y los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el anexo No. 1, se establecieron 18 hallazgos: ocho (8) administrativos sin incidencia fiscal, disciplinaria o penal, seis (6) corresponden a hallazgos con alcance disciplinario, siete (7) fiscales y dos (2) de carácter penal.

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto favorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el cumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta rendida por la entidad, correspondiente a la vigencia de 2002, 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 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.

Bogotá, D. C,

MÓNICA CERTAIN PALMA
Directora Técnica Sector Gobierno

4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

4.1. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

El Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, presentó a la Contraloría de Bogotá, un Plan de Mejoramiento orientado a subsanar las observaciones formuladas en el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, correspondiente a la evaluación de la cuenta de 2001.

Este ente de control efectuó seguimiento, determinándose que en lo relacionado con el Sistema de Control Interno, frente al compromiso de la adopción del Código Ética, éste fue adoptado, difundido y socializado a los funcionarios a través de copias y publicación en la página WEB.

Con relación a la capacitación para la sensibilización en control y autocontrol, se evidenciaron actividades de capacitación y que los funcionarios de las diferentes dependencias del Departamento, aplican la cultura del autocontrol para el mejoramiento continuo de sus funciones. Sin embargo, aún es deficiente en los niveles de supervisión e interventoría de los contratos, lo que genera confusión y desorganización.

Respecto al Plan de Manejo de Riesgos, la Oficina de Control Interno, con base en los Instructivos del Departamento Administrativo de la Función Pública, diseñó la guía para la elaboración de los Mapas de Riesgos de las dependencias, faltando la elaboración y adopción del plan de manejo del riesgo.

Así mismo, para la implementación de los Procesos y Procedimientos, se efectuó el levantamiento de los procesos de las dependencias para la actualización del manual de procedimientos. Sin embargo, no se ha logrado su definitiva actualización, incumplimiento con ello el compromiso en el tiempo planteado.

En cuanto a la redefinición de los procesos y procedimientos para el manejo de documentos y archivos, no se ha cumplido, por tanto, a la fecha no se tiene el nuevo manual de procedimientos.

Se destaca el hecho que el Departamento llevó a cabo la organización, depuración y liquidación de los contratos de OSP de 1999 y 2000. Sin embargo, esta contratación sigue presentando incertidumbre de su verdadero estado, toda vez que por las irregularidades en la suscripción y ejecución de los mismos, ha dado lugar a derechos de petición en los que se han establecido posibles detrimentos patrimoniales, como los indicados en la atención a los derechos de petición sobre los contratos No. 765, 739, 769 de 1.999, en los que se presentan presuntos detrimentos e irregularidades en su ejecución, situación que fue comunicada a la administración, mediante oficio No. 1160-014, radicado en junio 10 de 2003, en el cual se indica un detrimento de \$4.5 y en julio del mismo año, se determinó \$7.2 millones de posible detrimento en el contrato 633/00, que el Equipo de Auditoría validó y remitió en su momento a la Dirección Sectorial.

Además, esta contraloría ha continuado con la evaluación a esa contratación, observado posibles detrimentos e irregularidades en las actas de recibo de obra lo que ha originando nuevas actuaciones por parte del Departamento. Estos hechos se muestran en el numeral 4.5.2 Seguimiento a la Contratación de Obras con Saldo Pedagógico de 1999.

Adicionalmente, falta implementación de mecanismos y procedimientos que señalen de manera clara y específica las obligaciones y deberes de los interventores de los contratos.

De otra parte, la entidad liquidó los contratos de OSP de 1999 y 2000 suscritos entre el DAACD y las Juntas de Acción Comunal, salvo los contratos Nos. 553/00 y 633/00, en los cuales para el No. 553/00, la Administración impuso multa mediante Resolución No. 183 del 26 de junio de 2003 y en octubre del mismo año, procedió a la desfijación de edicto. Para el No. 633/00, mediante la Resolución No. 253 de 22 de agosto de 2003, declaró incumplimiento con aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria, presentándose recurso de reposición el 17 de septiembre de 2003, por tanto, el resultado final de estos contratos queda pendiente. Del contrato No. 574/00, evidenció que el Acta de Liquidación está en trámite de firmas.

No obstante lo anterior, en el Plan de Mejoramiento la entidad proyectó depurar y liquidar la totalidad de la contratación desde 1998 hasta 2001, reportándose a este ente de control, que de 2384 contratos identificados, 636 estaban

pendientes. Por tanto, es importante definir el tiempo esperado para culminar esta labor.

A continuación se muestra el avance de acciones correctivas al Plan de Mejoramiento, de la cuenta 2001, de conformidad con lo señalado en el anexo No. 2, de este informe:

CUADRO 2

NIVEL DE AVANCE PLAN DE MEJORAMIENTO

Observación	Acción correctiva	Avance de la acción	% de avance
No se ha difundido e institucionalizado el Código de Ética.	Se adoptó y socializó, se colocó en la intranet del DAACD la cartilla para consulta.	A la fecha de la auditoría, se determinó que en cuanto al compromiso de adoptar y socializar el código de ética se cumplió.	100
En cuanto al sistema de control interno: "falta capacitación sobre el sistema de control interno".	Se diseñaron cartillas y se dictaron conferencias sobre el sistema de control interno, artículo publicado en el periódico comunal. Se realizaron siete conferencias de tres horas cada una con la asistencia de 84 servidores públicos.	En el seguimiento, se establece que estas actividades propuestas fueron cumplidas.	100
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.	Se elaboró el mapa de riesgos de las diferentes dependencias.	Si bien se realizó el diseño metodológico para la elaboración del mapa de riesgos, su elaboración y se calificó la probabilidad e impacto de los mismos, faltaba diseñar el plan general de manejo del riesgo, definir las acciones factibles y efectivas para el manejo del mismo y la socialización del Plan.	60
No se ha iniciado la respectiva organización de los archivos propios de cada dependencia. Por	Se realizó el estudio de mercado para cotizar el valor de la organización y automatización del archivo, pero no se tiene la disponibilidad de recursos para el año 2003. Se contrató la	Aunque se ha desarrollado un trabajo importante en la organización del archivo de contratación, con una base de datos en ACCES,	90



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

353

lo tanto, en las áreas críticas, objeto de la observación, aún no se cuenta con organización documental.	conformación de las tablas de retención. Se está organizando el archivo de acuerdo a las tablas de retención y a la capacitación. Se realizaron cuatro conferencias sobre terminología, legislación y metodología archivística.	aún falta organizar los soportes de contratos de vigencia anteriores.	
Carencia de manuales de procedimientos de manera clara y precisa	Se levantaron 7 procesos de inspección y vigilancia comunal y uno sobre derechos de petición, están en revisión los procesos de contratación.	No se ha adoptado el manual de procedimientos formalmente.	70
La falta de plan de acción imposibilita a cada una de las dependencias del departamento tener una guía para el cumplimiento de sus objetivos y metas.	Se establecieron los datos requeridos para hacer el seguimiento trimestral al plan de acción de la entidad, consolidar la gestión y elaborar los informes a entes de control externo. Se colocó en la red el Plan de Acción Institucional del año 2003. Se hace seguimiento a través del SEGPLAN y revisa trimestralmente el plan de acción conforme a lo diseñado por el DAAC. Se analiza en Comité Directivo los avances del Plan.	Se cumplió en la elaboración del plan de acción para 2002 en mayo y para el año 2003 se cuenta con esta herramienta.	100
Suscripción de contratos sin el lleno de requisitos legales; además, existieron dineros en poder de los representantes legales de las JAC, por períodos largos sin que exista justificación o devolución de los mismos.	Se diseñaron los formatos y se implementaron para observar su funcionamiento. Se revisó el manual de contratación. Se impartieron directrices y se aplicaron correctivos para la liquidación y fenecimiento de los contratos. Se divulgó el Decreto 2170 de sept. 30 de 2002. Se preparó el listado de interventores a capacitar. Se envía periódicamente a la oficina jurídica actas donde refleja las devoluciones de los pagos y los sobreflex en caso de rechazo de cuentas.	Si bien se ha implementado metodologías para el control y archivo de los soportes de los contratos, aún falta la liquidación definitiva de algunos contratos y ajustes al manual de interventoría, de tal forma que permita cumplir con las responsabilidades de los interventores, en la supervisión de los contratos.	75

Evaluación a la contratación del proyecto OSP: contratos terminados y no liquidados... contratos sin el lleno de los requisitos legales... la contratación de OSP 1999 y 2000 estará sujeta a seguimiento.	La entidad realizó un trabajo en el que se incluyó organización y depuración de archivos y proyectó la liquidación de 2384 contratos (desde 1998 hasta 2001).	Se evidenció que se realizó la liquidación de los contratos de OSP, suscritos con las JAC, excepto los contratos 553/00, 633/00, en los que como se indicó anteriormente, el DAACD, ha realizado actuaciones Administrativas a fin de finiquitar estos compromisos, y el contrato 574/00, el Acta de liquidación está en trámite de firmas. Sin embargo, frente a lo proyectado en el Plan de Mejoramiento, de los 2384 contratos aún faltan 634 por liquidar, cumpliendo con un 73.4% que se promedia con el cumplimiento de OSP 1999 y 2000.	88
Caja Menor no existen saldos bancarios mensuales certificados por la entidad financiera y Comprobantes sin las requisiciones de compra y comprobantes de entrada y salida de Almacén General	La oficina de control interno realizó un arqueo.	Se evidenció seguimiento por parte de la Oficina de Control Interno, como medida preventiva.	100
El listado de inventario físico valorizado puesto a disposición no reúne los requisitos de la normatividad vigente	Se contrato para llevar a cabo esta labor, Está en proceso la conciliación de faltantes y sobrantes para establecer los ajustes definitivos e incorporarlos a la contabilidad, queda pendiente el recálculo de depreciación y ajustes por inflación, la elaboración de informes definitivos, así como la actualización de la aplicación.	A la fecha de la auditoría, se evidencia que hasta en el año 2003 se concluye el proceso de la toma física y conciliación de los inventarios, cumpliendo el compromiso.	100

305

Incumplimiento en las cláusulas de los contratos de comodato	Se recuperaron algunos bienes y los restantes están en trámites de legalización, en razón a que las Juntas de Acción Comunal, elevaron solicitud ante diferentes entidades distritales para que se les permitiera seguir utilizando los bienes.	Hasta en el año 2003 se concluye el proceso de la toma física de inventarios.	80
Se determinó incertidumbre sobre el saldo final de la cuenta cesantías a 31 de diciembre de 2001"	Se concilió con Secretaria de Hacienda.	La actividad fue cumplida, no obstante debe ser de continua conciliación y ajustes.	100
Los Libros auxiliares de contabilidad, no contienen cierres definitivos a 31 de diciembre de 2001 y no hay orden cronológico"	Libros cerrados con cuentas cero.	Se encuentran los libros cerrados con cuentas cero para iniciar en enero del 2002.	100
Las oficinas de contabilidad y jurídica del Departamento no cuentan con mecanismos de control modernos.	No se tiene recursos para atender esta deficiencia.	Para la vigencia 2003 se observa una mayor disponibilidad de equipos de cómputo, que permiten mayor control.	70
El estado actual del Departamento en materia financiera, refleja una mínima gestión del comité coordinador del sistema de control interno del Departamento.	El comité se reúne una vez al mes.	En la evaluación al sistema de control interno de la vigencia 2002, se observaron las actas de reunión del Comité Coordinador del SCI, para tratar temas del mismo.	100

4.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Para evaluar el Sistema de Control Interno, se aplicaron los cuestionarios en la Subdirección de Programas (área misional) y en las áreas de apoyo como la Oficina de Control Interno, Planeación, Jurídica, Comunicaciones, Subdirección Administrativa y Financiera, dentro de esta última a Contabilidad y Presupuesto; aplicando los procedimientos establecidos para tal fin.

De otra parte, a través de la ejecución de la auditoría, se continuó verificando la operatividad del Sistema de Control Interno, lo que generó algunos ajustes a lo inicialmente evaluado.

4.2.1. Resultados de la Evaluación por Fases y Componentes

La calificación del Sistema de Control Interno del DAACD es de 3.56, lo que indica que su grado de implementación, se encuentra ubicado en un rango de aceptabilidad bueno y su riesgo es considerado mediano. Con relación a la vigencia 2001 se observa un mejoramiento del sistema, al pasar de 3.02 a 3.56, como se desprende del análisis que a continuación se describe:

4.2.1.1 Ambiente de control

Se aprecia compromiso de la alta dirección, al llevar a cabo la difusión de los principios y valores, faltando lograr la cultura del auto control, toda vez que a través del desarrollo del Proceso Auditor, se evidenció que continúa deficiente, como se apreció en las diferentes áreas evaluadas, en cuanto a aspectos como supervisión en la contratación, especialmente en el proyecto Ecobarrio; organización y archivo de documentos en las carpetas respectivas, impidiendo la presentación de información solicitada en la Subdirección de Programas, así como la total depuración y liquidación de los contratos de Obras Saldo Pedagógico de 1999.

La calificación de esta fase es de 3.9, indicando que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado 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 de manera definitiva las debilidades presentadas.

Principios Éticos y Valores Institucionales

La entidad estableció el Código de Ética, que orienta las acciones y conducta de los funcionarios, dándose a conocer a través de la intranet.

El Código tiene por objeto “la construcción y aceptación de una ética institucional, tendiente a que cada uno de los funcionarios y contratistas que desarrollen funciones públicas, tengan actuaciones coherentes en la vida laboral, teniendo como fin último el cumplimiento de la misión del DAACD”.

El código identifica Principios como: lealtad, respeto, honestidad, compromiso, responsabilidad, desempeño óptimo y sentido de pertenencia; y Valores como: equidad, efectividad, solidaridad, imparcialidad, transparencia, calidad en el servicio y recursos públicos son sagrados.

De acuerdo con lo anterior, la calificación del componente es de 4.2, ubicándolo en un nivel bueno de aceptabilidad y un riesgo bajo, encontrándose en el factor de valoración de difusión.

Compromiso y Respaldo de la Alta Dirección

La alta dirección conoce y lidera el Sistema de Control Interno en el DAACD, promoviendo el mejoramiento continuo del Sistema orientado al logro de una mejor gestión y al desempeño tanto individual como institucional. Lo anterior fue evidenciado en entrevistas con diferentes funcionarios, así como en las actas del Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, enfocados a la formulación del Plan de Mejoramiento producto de las observaciones presentadas por el Equipo Auditor y donde se efectúa el seguimiento a las actividades desarrolladas por las diferentes dependencias de la entidad.

Se observa compromiso de la alta dirección en crear y mantener canales de comunicación, en evaluar los procesos y procedimientos, en tomar acciones de mejoramiento del sistema de control interno.

La calificación para este componente es de 4.0, que lo ubica en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado bajo, encontrándose en el factor de valoración de: compromiso.

Cultura de Autocontrol

El DAACD, con el fin de capacitar a los funcionarios y promover la sensibilización en la cultura del autocontrol, adelantó actividades en torno a la sensibilización de valores, levantamiento de procesos y elaboración de mapa de riesgos.

No obstante lo anterior, se pudo evidenciar que aunque los funcionarios de las diferentes dependencias del Departamento, aplican la cultura del autocontrol para el mejoramiento continuo de sus funciones, aún es deficiente en los niveles de supervisión e interventoría de los contratos, lo que genera confusión y desorganización.

A nivel de organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, también falta capacitación en temas de control y autocontrol como se puede concluir de la revisión de los contratos de los proyectos seleccionados, por las deficiencias que éstos presentan en las operaciones, registros y soportes de los mismos.

La calificación del componente, cultura del autocontrol es de 3.2, estableciéndose que su implementación se encuentra en un nivel bueno de

aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración: capacitación.

Cultura del Diálogo

Al interior del Departamento, existen canales de comunicación que les permite a los funcionarios un ambiente de diálogo y respeto permanente, facilitando el crecimiento personal de los mismos y de la entidad. Además, un buen clima organizacional entre los distintos niveles.

La calificación del componente es de 4.0, situándose en un nivel de aceptabilidad bueno, con un riesgo considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración: diálogo formal.

4.2.1.2 Administración del Riesgo

La calificación de esta fase, es de 3.0. Ello indica que su grado de implementación se ubica en un nivel de aceptabilidad bueno y su riesgo es considerado mediano, por lo que es importante que la entidad precise en el Plan de Mejoramiento, los mecanismos necesarios para subsanar definitivamente las deficiencias. Los componentes de la fase se presentan en los siguientes niveles de aceptabilidad y riesgo:

Valoración del Riesgo

La entidad identificó los riesgos por procesos de cada una de las dependencias, para lo cual diseñó una guía metodológica, que contempló: la fase identificación de riesgos, etapa de análisis y priorización, etapa de determinación del nivel de riesgo, etapa de manejo del riesgo y etapa de elaboración del Plan de manejo de riesgos. A la fecha cuenta con el mapa de riesgos, probabilidad de ocurrencia e impacto del mismo. Sin embargo, la entidad aún se encuentra trabajando en la elaboración del plan de manejo del riesgo, por lo que es importante su culminación.

En las Juntas de Acción Comunal, se presentaron deficiencias en las operaciones realizadas por éstas, en los registros contables y soportes de los mismos, como se puede evidenciar en la evaluación de los contratos realizada por esta Contraloría y en los informes de evaluación efectuada por la oficina de Control Interno del Departamento. Por consiguiente, se concluye que para la vigencia de 2002, faltó un adecuado y oportuno control sobre las operaciones realizadas por dichas Organizaciones, por parte del Departamento, colocando en alto riesgo los recursos del distrito manejados por tales Organizaciones; aspecto que no fue tenido en cuenta en el levantamiento e identificación de los

riesgos. Sin embargo, en la vigencia de 2003, se ha diseñado un formato para recolectar información de las JAC y se han llevado acabo reuniones con el fin de tomar acciones sobre lo de su competencia.

Por lo anterior, el componente valoración del riesgo; tiene una calificación de 3.4, colocándolo en un nivel de aceptabilidad bueno y riesgo mediano, encontrándose en el factor de valoración: determinación del nivel del riesgo.

Manejo del Riesgo

La entidad con la participación de sus dependencias, identificó los riesgos en los diferentes procesos, elaboró el mapa de riesgos con probabilidad de ocurrencia e impacto de los mismos, pero aún no ha determinado su plan de manejo.

Por lo anterior, se concluye que la entidad se encuentra en la etapa de valoración e identificación de los riesgos, que debe concluir en la consolidación y elaboración del Plan de Manejo de Riesgos.

De otra parte, aún no se evidenciaron las acciones tomadas por el DAACD, frente a las irregularidades que informó la oficina de Control Interno sobre las operaciones realizadas por las Juntas de Acción Comunal en sus registros contables y en los soportes de las mismas, toda vez que hasta ahora se elevó consulta al Ministerio del Interior .

La calificación del componente, manejo del riesgo es de 3.0, que indica un nivel regular de aceptabilidad, con riesgo mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: consideración de acciones.

Monitoreo

Como se desprende del análisis anterior, el Departamento no tiene el Plan para administrar los riesgos. Una vez diseñado, éste deberá ser monitoreado permanentemente con base en los indicadores de gestión diseñados para tal fin, lo que permitirá establecer la minimización de los mismos.

La calificación del componente monitoreo es de 2.6, indicando un nivel de aceptación regular y riesgo mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: revisiones sobre la marcha.

4.2.1.3 Operacionalización de los Elementos

La calificación de la fase operacionalización de los elementos es de 3.8 que indica un nivel de implementación ubicado en un rango bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, siendo importante que la entidad precise en el Plan de Mejoramiento, el plazo y demás mecanismos necesarios para el subsanar las debilidades que se presentan, lo que se ve reflejado en sus componentes:

Esquema Organizacional

Mediante Decreto 329 del 2001, se modifica la planta de personal, quedando una planta de 68 cargos.

La estructura organizacional de la entidad cuenta con líneas de autoridad definidas, evidenciándose delegación de competencias y grupos de trabajo conformados para el desarrollo de los procesos institucionales.

La función contable y presupuestal se encuentran bajo la coordinación y ejecución de la misma persona, lo que indica falta de segregación de funciones y presencia de concentración de funciones de coordinación, pago y registro contable.

La calificación en este componente es de 3.8, que lo ubica en un nivel bueno de aceptabilidad y un riesgo mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: flexible y adaptativa.

Planeación

La entidad cuenta con herramientas gerenciales de planeación formalmente establecidas, que orientan sus acciones para el logro de su misión institucional como: Plan Estratégico, Plan de Acción, Plan de Compras y de Inversión.

El Plan de Acción establecido por el DAACD, incluye las actividades señaladas para el cumplimiento de las metas establecidas en los Proyectos de Inversión, aquellas propias del normal desarrollo de las funciones que ejecuta cada dependencia. Los Planes son elaborados de acuerdo con una metodología establecida, identificando los objetivos y metas.

La calificación del componente, planeación es de 4.0, lo cual indica que su implementación corresponde a un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: mecanismos de seguimiento para lo programado.

Procesos y Procedimientos

Según visitas practicadas a diferentes dependencias, seleccionadas en la muestra, se estableció que la entidad cuenta con un Manual de Procesos y Procedimientos de 1.998, pero aún se encuentra en depuración y actualización, debido a que el Distrito ha lanzado un esquema general para la identificación de los centros de costos de todas las entidades Distritales y se ha recomendado ejecutar dicha labor una vez finalice la actividad macro. Al respecto el Departamento ha adelantado el levantamiento de algunos procesos como el de Quejas y Reclamos, Derechos de Petición, Contratación, entre otros. En consecuencia, es importante que el DAACD plasme este aspecto en el Plan de Mejoramiento, teniendo en cuenta los factores que puedan afectar la culminación de la depuración y actualización del citado manual.

La calificación del componente, procesos y procedimientos es de 3.2, indicando que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: revisión y análisis de procesos.

Desarrollo del Talento Humano

La entidad para la vigencia de 2002, contó con una planta de personal de 68 funcionarios, identificando políticas que orientan la gestión del talento humano, teniendo implementados procesos básicos de gestión relacionados con la selección, registro y organización básica de la información.

Los funcionarios de la Planta de Personal que tienen acceso al régimen de carrera administrativa, son evaluados periódicamente, como lo establece la norma, frente a los objetivos concertados con anterioridad.

Adicionalmente, adelantó acciones de capacitación, bienestar social; principios rectores: complemento, integralidad, objetividad, participación, prevalencia del interés de la organización, integración a la carrera administrativa, prelación de los empleados de carrera, economía, énfasis en la práctica y continuidad. Sin embargo, a pesar de presentar evidencia de capacitación, ésta no muestra efectividad, toda vez que aún los beneficiarios, muestran debilidad en aspectos de autocontrol, procedimientos para supervisión e interventoría en el manejo de archivo en los contratos asignados.

La calificación del componente, desarrollo del talento humano es de 3.6, correspondiente a un nivel bueno de aceptabilidad y un riesgo considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: implementación de procesos básicos de gestión.

Sistemas de Información

La entidad cuenta con sistemas de información automatizados como internet, correo electrónico, aplicaciones de presupuesto, nómina, contabilidad, almacén e inventarios, que garantizan el cumplimiento de sus objetivos corporativos. Así como medidas de control y seguridad que garantizan la calidad de la información.

La calificación de este componente, es de 4.0, su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: automatización en desarrollo.

Democratización de la Administración Pública

La entidad cuenta con mecanismos de divulgación que le permiten a la ciudadanía conocer los servicios que presta el DAACD; entre otros, encuentros ciudadanos que posibilitan el acceso a la información y la consulta, y facilitan el desarrollo de actitudes favorables a la participación y por ende permiten conocer las expectativas que tienen los ciudadanos sobre las actuaciones de la entidad.

Su calificación es de 4.0 determinándose que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: facilitar el control social y la función veedora de la ciudadanía.

Mecanismos de Verificación y Evaluación

A nivel organizacional se evidenció la existencia de mecanismos de verificación y evaluación de las actividades ejecutadas por la entidad, como el seguimiento periódico efectuado al Plan de Acción a través de sus indicadores de gestión, las reuniones periódicas del Comité Directivo y las evaluaciones que realiza la Oficina de Control Interno. Sin embargo, por falta de la definición de un manual de procedimientos que se ajuste a la nueva estructura del DAACD, puesto que el actual data de 1998, dificulta realizar medición o verificación a procedimientos con dicho manual.

La calificación en este componente es de 3.8, que lo ubica en un nivel bueno de aceptabilidad con un riesgo mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: actualización de herramientas.

Oficina de Control Interno

La Oficina de Control Interno cuenta con un equipo interdisciplinario para el cumplimiento de la función de asesoría, acompañamiento y evaluación del Sistema de Control Interno así: Asesora - Administradora Pública especializada en Auditoría de Sistemas; profesional en Administración de Empresas especializada en Gestión Financiera; Profesional Administración de Empresa especializada en Administración Estratégica del Control Interno y una contratista, con grado de Contador Público, Especializada en Administración de impuestos.

Así mismo, se aprecia evaluación y control a las operaciones y actividades realizada por el Departamento, mostrando buen grado de oportunidad en sus actuaciones.

No obstante lo anterior, se evidenció que en la vigencia de 2002, la oficina de Control Interno, solo realizó evaluación administrativa y financiera a dos Juntas de Acción Comunal. En conclusión, parte de las deficiencias presentadas en la evaluación de la contratación con esos Organismos, se debe a la falta de orientación y control por parte del Departamento.

La calificación en este componente es de 3.6, que lo ubica en un nivel bueno de aceptabilidad con un riesgo mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: Fomento de la Cultura de Control.

4.2.1.4 Documentación

La calificación de la fase, documentación es de 3.6, indicando que su grado de implementación se ubica en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, siendo necesario que la entidad señale en el Plan de Mejoramiento, el plazo definitivo y demás mecanismos necesarios para superar las debilidades que se presentan. Los componentes presentan el siguiente comportamiento:

Memoria Institucional

Cuenta con archivos que recopilan los hechos institucionales de cada dependencia. Los documentos que reposan en ellos son prestados a usuarios mediante registros que posibilitan su control y la toma de decisiones.

La calificación del componente, memoria institucional es de 3.8, lo cual indica que su implementación se encuentra en un nivel de aceptabilidad bueno y su

riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: formal.

Manuales

Cuenta con un manual de funciones y requisitos. El manual de procedimientos corresponde al que se tenía antes de la reestructuración, el cual data del año de 1.998. En actualidad no está depurado y ajustado a la nueva estructura de la entidad, en razón a que el Distrito ha lanzado un esquema general para la identificación de los centros de costos y se ha recomendado actualizarlo una vez se culmine tal actividad. Por tanto, continúa obsoleto y amerita incluirlo en el Plan de Mejoramiento.

La calificación del componente, es de 3.0, indicando que su implementación se encuentra en un nivel regular de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: actualizados.

Normas y Disposiciones Internas

Cuenta con normas y disposiciones internas que le permiten regular las operaciones; son de fácil consulta y aplicación, constituyéndose así en una herramienta de control para sus actuaciones. Son divulgadas por la Oficina Asesora Jurídica, dependencia encargada de recopilarlas y socializarlas.

La calificación del componente, normas y disposiciones internas es de 4.0, lo cual indica que su implementación se encuentra en un nivel de aceptabilidad bueno y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: compiladas.

4.2.1.5. Retroalimentación

La calificación de la fase retroalimentación es de 3.4, estableciéndose que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptación y su riesgo es considerado mediano, por lo que es importante que la entidad señale en el Plan de Mejoramiento, el plazo y demás acciones necesarias para mejorar las debilidades que se presentan, de acuerdo con el comportamiento de sus componentes:

Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno

El Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno está constituido, legalizado y organizado formalmente de acuerdo con lo establecido en la norma.

Para la vigencia del 2002, se realizaron siete (7) reuniones del Comité, desarrollando temas como: verificación y seguimiento de compromisos adquiridos en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría; entre otros.

La calificación de éste componente es de 3.8, indicando que su implementación se encuentra ubicada en un nivel de aceptabilidad bueno y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: reuniones periódicas.

Planes de Mejoramiento

Respecto al Plan de Manejo de Riesgos, la Oficina de Control Interno, con base en los Instructivos del Departamento Administrativo de la Función Pública, diseñó la guía para la elaboración de los Mapas de Riesgos de las dependencias. En la actualidad se está trabajando paralelamente con la Secretaría de Hacienda, en el tema de la identificación de los centros de costos.

Con relación a la redefinición de los Procesos y Procedimientos, el DAAC está en proceso de identificación de los centros de costos, en observancia del plan que el Distrito ha lanzado para el levantamiento de tales centros y se ha sugerido no actualizar los manuales hasta tanto no se tengan plenamente identificados los centros de costos. En consecuencia, no fue posible el cumplimiento al compromiso en el tiempo planteado.

Con base en la atención a derechos de petición, se pudo establecer que se siguen presentando presuntos detrimentos patrimoniales e irregularidades en su ejecución, de la contratación de 1999 y 2000, como se evidenció en los contratos Nos. 765/99, 739/99, 769/99 y 633/00, que en su momento fueron comunicados a la Administración y remitidos a la Dirección Sectorial para traslado a responsabilidad fiscal.

Respecto de la depuración y liquidación de los contratos de OSP de 1999 y 2000, suscritos con las JAC, la entidad los liquidó, salvo los contratos Nos. 533/00, 633/00, que no se pudieron liquidar, por lo que le DAACD tomó las siguientes acciones:

-En el contrato No. 533, imponer multa mediante Resolución No. 183 del 26 de junio de 2003 y en octubre del mismo año, procedió a la desfijación de edicto.

-Para el No. 633/00, mediante la Resolución No. 253 de 22 de agosto de 2003, declaró incumplimiento con aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria, presentándose recurso de reposición el 17 de septiembre del presente año.

Del contrato No. 574 del año 2000, el Acta de Liquidación se encuentra en trámite de firmas.

No obstante lo anterior, en el Plan de Mejoramiento la entidad proyectó depurar y liquidar la totalidad de la contratación desde 1998 hasta 2001, reportándose a este ente de control, que de 2384 contratos identificados, 636 estaban pendientes. Por tanto, se aprecia falta de previsión en la proyección de la realización de las actividades, con el fin de que lo propuesto en el Plan de Mejoramiento sea factible de cumplimiento.

La calificación de éste componente es de 3.0 indicando que su implementación se encuentra ubicada en un nivel de aceptabilidad regular y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: puesta en marcha.

Seguimiento

Tiene diseñados instrumentos para el monitoreo de sus actividades, como indicadores de gestión, los que evalúan el grado de cumplimiento de las variables definidas, seguimiento de actividades de las evaluaciones por parte de la Oficina de Control Interno.

Pese a las observaciones hechas por parte de la Contraloría sobre contratos de saldo pedagógico, a los cuales la firma ACI Ltda., realizó la interventoría, no se evidencia las acciones por parte de la Administración al seguimiento de las actas de recibo suscritas por dicha interventoría.

La calificación de éste componente es de 3.6, indicando que su implementación se encuentra ubicada en un nivel de aceptabilidad bueno y su riesgo es considerado mediano, encontrándose en el factor de valoración denominado: programado.

La valoración final de las fases y componentes del Sistema de Control Interno, se fundamenta en lo establecido en el Instructivo para la Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional, emanado del Departamento Administrativo de la Función Pública, y al procedimiento para la evaluación del Sistema de Control Interno, adoptado mediante la Resolución No. 030 de 2003, expedida por el señor Contralor de Bogotá, D.C., en los cuales se establecen 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 3
CALIFICACIÓN POR FASES DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

	CALIFICACION VIGENCIA 2001	CALIFICACION VIGENCIA 2002
AMBIENTE DE CONTROL		
Principios Eticos y Valores Institucionales	4.0	4.2
Compromisos y respaldo de la Alta Dirección	4.3	4.0
Cultura de Autocontrol	3.3	3.2
Cultura del Dialogo	3.6	4.0
CALIFICACION FASE	3.8	3.9
ADMINISTRACION DEL RIESGO		
Valoración del Riesgo	1.59	3.4
Manejo del Riesgo	2.3	3.0
Monitoreo	2.0	2.6
CALIFICACION FASE	1.96	3.0
OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS		
Esquema Organizacional	3.8	3.8
Planeación	1.7	4.0
Procesos y Procedimientos	3.0	3.2
Desarrollo del Talento Humano	3.5	3.6
Sistemas de Información	1.5	4.0
Democratización de la Administración Pública	2.5	4.0
Mecanismos de Verificación y Evaluación	1.6	3.8
Oficina de Control Interno	3.4	3.6
CALIFICACION FASE	3.0	3.8
DOCUMENTACION		
Memoria Institucional	2.5	3.8
Manuales	3.0	3.0
Normas y disposiciones internas	3.0	4.0
CALIFICACION FASE	2.83	3.6
RETROALIMENTACIÓN		
Comité Coordinación del Sistema de Control Interno	3.6	3.8
Planes de Mejoramiento	3.3	3.0
Seguimiento	3.6	3.6
CALIFICACION FASE	3.5	3.5
CALIFICACION DEFINITIVA	3.02	3.56

Fuente: Informe de auditoría 2001, Evaluación 2002, Papeles de Trabajo

De lo anterior se evidencia una mejora sustancial en el Sistema de control Interno del Departamento, debido al acatamiento de normas, adopción de políticas administrativas y a la atención que ha prestado la Administración a las observaciones de la Contraloría de Bogotá.

La calificación promedio de 3.56, 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 de Riesgo Mediano, por lo que amerita que la alta dirección de la entidad, defina 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.

4.3 EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO

Se determinó que la gestión adelantada por la entidad, está orientada principalmente a determinar los niveles de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales, con respecto a los objetivos y metas trazadas en los proyectos para el año 2002. Estableciendo el nivel de coherencia y articulación entre los objetivos y metas de Plan de Desarrollo de la Ciudad con los objetivos y metas del Plan del Departamento.

Con el Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado", el Departamento se inscribe en los objetivos de Cultura Ciudadana, Productividad, Justicia Social, Familia y Niñez y Gestión Pública Admirable.

Para la vigencia de 2002, el Departamento ejecutó en su Plan de Desarrollo Proyectos de Inversión por \$7.472.5 millones, equivalentes al 64% del presupuesto total, desagregado en proyectos así:

- 7192 "Divulgación para la Participación Ciudadana" \$99.5 millones.
- 7350 "Procesos Democráticos Transparentes" \$972.7 millones.
- 7351 "Formación Técnica, Tecnológica y de Oficios Comunitarios" \$563.5 millones.
- 4040 "Obras con Saldo Pedagógico (Pasivos Exigibles)" \$1.581.9 millones.
- 7252 "Mejoramiento Integral Barrios Sur con Bogotá" \$300.1 millones.
- 7354 "Ecobarrio" \$1.691.9 millones.
- 7355 "Políticas y Modelo de Intervención para la Juventud" \$550.1 millones.
- 7357 "Familias Educadoras" \$1.499.9 millones y
- 123 Apoyo a los Procesos de Planeación y Gestión Local-UEL \$212.9 millones.

El presupuesto asignado inicialmente a los proyectos fue disminuido en \$17.038.1 millones, lo que afectó considerablemente el cumplimiento de la

misión institucional, metas y actividades propuestas para la vigencia 2002. La reducción fue dada específicamente en los proyectos 7351 "Formación Técnica Tecnológica y de Oficios Comunitarios" en \$5.436.2 millones, 7354 "Ecobarrio" \$3.351.9 millones, 7357 "Familias Educadoras" en \$7.500.0 millones, entre otros.

De otra parte, la inversión en los proyectos del nuevo Plan de Desarrollo se vieron afectados por la destinación del presupuesto para cubrir compromisos de vigencias anteriores (pasivos exigibles) por \$1.581.9 millones.

A continuación se muestran las Metas establecidas y cumplidas en el Plan de Acción, en los proyectos de la vigencia 2002, y la coherencia entre los objetos contractuales y aquellas.

CUADRO 4
EJECUCIÓN PROYECTOS DE INVERSIÓN

METAS PROPUESTAS	METAS CUMPLIDAS	%	INVERSIÓN DEL PRESUPUESTO
7192 "Divulgación para la Participación Ciudadana". -Realizar 3 ruedas de prensa sobre avances de proyectos. -Estudiar y distribuir 12 ediciones del periódico acción conjunta. -Realizar 5 productos de comunicación audiovisuales y/o escritos que divulguen los logros de los proyectos del DAACD.	2 11 5	67 92 100	Se ejecutó \$99.4 millones en; periódicos \$38.6 millones, asesoría periodística \$3.6 millones, diseño piezas comunicativas \$40.5 millones, plegables \$2.2 millones, revelado y fotocopiado \$1.0 millones, historia obra con saldo pedagógico \$10.0 millones, cámara de fotocopiado \$2.5 millones y adición contrato de 2001 \$ 1.0 millones.
7350 "Procesos Democráticos Transparentes". -Capacitar 6000 dignatarios de juntas de acción comunal en sus funciones y procesos, desarrollo comunitario, gestión social y planeación zonal. -Realizar una elección de junta de acción comunal, asojustas, consejos, locales de juventudes para el 2002 y jueces de paz para el 2003.	1.094 1	18 100	Se ejecutó \$972.7 millones, en; capacitación \$355.8 millones, campaña jóvenes \$120.0 millones, redacción diseño material consejos locales \$109.0 millones, Supervisión elección consejo local \$41.9 millones, sensibilización consejo local \$51.5 millones, Asesoría técnica y de apoyo \$63.1 millones, ingeniero sistemas oracle y software \$18.3 millones, asesoría adelantar proceso proyecto \$40.0 millones fotocopias y papelería \$7.6 millones, volantes y material electoral \$35.9 millones, video \$8.9 millones, PNUD \$10.0 millones, línea de base, puesta en marcha y apoyo \$94.7 millones, otros \$4.6 millones.

7351 "Formación Técnica Tecnológica y de Oficios Comunitarios". Apoyar la elaboración de 2 estudios sobre modelos de formación para el trabajo.	2	100	Se ejecutó \$563.5 millones, en; 7500 calendarios organizaciones comunales \$0.7 millones, taller \$3.9 millones, alquiler y refrigerios \$6.1 millones, soporte técnico \$3.4 millones, convenio FDL Usaqué \$300.0 millones, coordinación proyecto \$48.0 millones, soporte técnico financiero \$4.0 millones, convenio FONADE \$150.0 millones, consultoría \$11.0 millones, asesoría técnica del proyecto \$12.5 millones, soporte administrativo \$9.6 millones, soporte asistencia operativa logística \$9.7 millones.
7252 "Mejoramiento Integral de Barrios SUR con Bogotá". -Consolidar 2 unidades para la creación y consolidación de 3 organizaciones sociales de segundo nivel en la zona e intervención del proyecto. -Acompañar 10 entidades ejecutoras para la formulación, ejecución e interventoría de obras de infraestructura para el mejoramiento barrial en las tres Zonas de intervención del proyecto. -Apoyar 3 planes zonales en su formación, ejecución y seguimiento. -Gestionar 1 programa de convivencia.	2 10 3 0.7	100 100 100 70	Se ejecutó \$300.1 millones, en; auditoría estados financieros \$15.9 millones, Reparto correspondiente \$8.0 millones, vallas institucionales \$3.8, propuesta estructura urbana \$49.3 millones, manejo contable KFW. \$14.5 millones, dinamizar proyecto sur \$36.4 millones, apoyo logístico \$4.6 millones, refrigerio \$1.5 millones, Jornada lúdica \$15.3 millones, capacitación \$15.4 millones, desarrollo empresarial \$12.8 millones, fortalecimiento cultural artístico \$16.0 millones, Centro niños escolares, \$12.0 millones, Comedor comunitario \$11.5 millones, escuela formación jóvenes \$14.1 millones, crear 2 centros de mediación \$14.3 millones, actividad microempresa sociocultural \$15.2 millones, Segrat jóvenes \$15.3 millones, escuela deportiva \$16.0 millones, afiches \$6.2 millones.
7354 "Ecobarrio" -Acompañar 80 barrios para el desarrollo anteproyecto en las dimensiones física, ambiental, económica Social y espiritual. -Diseñar e implementar 1 sistema de planeación y monitoreo, seguimiento y evaluación de cada proyecto.	84 0.5	105 50	Se ejecutó \$1.691.9 millones, en; proceso colectivo-convivencia \$8.7 millones, creación de comité de desastres \$9.4 millones, formación 40 líderes multiplicadores \$7.2 millones, manual de participación convivencia \$18.0 millones, incremento de la participación \$9.6 millones, consolidación fortalecimiento comité jóvenes \$9.2, JAC \$7.6 millones, crear 2 comités \$8.4 millones, construcción de convivencia \$ 8.2 millones, crear canal \$11.6 millones, crear periódico comunitario \$10.5 millones, crear comité empresarial \$12.2 millones, crear centros de información \$18.7 millones, crear centro de apoyo \$10.0 millones, Comités seguridad y convivencia \$10.0 millones, sala de servicio \$12.8 millones,

-Establecer 122 acuerdos para la sostenibilidad y gestión concertada de salones comunales en asocio con la Defensoría del Espacio Público.	119	98	comités JAC \$10.6 millones, construcción relación cooper. \$11.7 millones, crear escuelas y club deportivo \$87.5, crear sala de capacitación \$11.9, millones.
7355 "Política y Modelo de Intervención para la Juventud".			Ejecutó \$550.1 millones en;
-Formular 1 documento de política juvenil para Bogotá.	0.8	100	Asesoría secretaria técnica del proyecto y metodología \$363.3 millones, asistencia desarrollo y apoyo logístico \$9.5 millones, inscripción consejos locales \$10.7 millones, publicidad y recreación \$9.8 millones, casetes y vídeo \$2.1 millones, pasacalle y pendones \$3.6 millones, canal televisión y avisos publicitarios \$155.5 millones, mantenimiento pag. Web y sistemas \$57.8 millones, Apoyo elección consejo \$1.0 millones, 500 ejemplares \$9.6 millones, formulación política pública \$1.5 millones.
-Establecer un comité interinstitucional de juventud para definición, concertación y evaluación de las acciones que ejecutan las entidades distritales hacia la población joven.	1	100	
-Asesorar 20 elecciones de consejos locales de juventud den Bogotá, D.C. como órganos consultivos de la política de juventud.	20	100	
-Difundir en 10 localidades la política de juventud .	1	10	
-Asesorar diseño 1 sistema de evaluación y seguimiento para la formulación e implementación de la política de juventud. 0.40 .	0.32	80	
7357 "Familias Educadoras"			Se ejecutó \$1.499.9 millones en; convenio \$538.0 millones, operador convenio \$42.4 millones convenio FONADE \$688.2 millones, convenio DAS \$4.8 millones, Inscripción seguimiento familias \$14.4 millones, capacitación Integral \$179.6 millones, asesoría coordinación y apoyo \$210.1 millones, equipo gerencial \$69.6 millones, centros educativos \$4.8 millones, servicios profesionales \$17.0 millones, dotación \$13.2 millones, Sist. Informac. \$10.8 millones, labores técnicas y operativas \$8.8 millones, supervisor guías cívicos \$35.2 millones guías cívicos familias \$14.1 millones, programa alfabetización niños \$54.0 millones, certificación antecedentes judiciales \$9.7 millones, otros \$65.1 millones.
-Apoyar a familias para lograr el acceso de 491 niños y niñas que estén por fuera del sistema educativo a la educación formal del distrito.	540	110	
-Acceder 242 familias a los apoyos en capacitación para el mejoramiento personal de las condiciones de la familia y productivo.	432	179	
-Prestar 1 asistencia técnica en acompañamiento y seguimiento a los procesos.	75	75	

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

0123 "Apoyo a los Procesos de Planeación y Gestión local".			Ejecutó \$212.9 millones, en; adición contratos /01 \$83.0 millones, asesoría UEL \$103.1 millones, equipos \$6.1 millones y otros \$20.7 millones.
-Apoyar 20 administraciones locales en los procesos de viabilización, contratación, seguimiento e interventoría de los proyectos de construcción, dotación y productivos de acuerdo a los objetivos de DAACD.	20	100	

Fuente: Plan de Acción

En conclusión, en la evaluación del Plan de Desarrollo se determinó que a pesar que la entidad finalmente ejecutó, durante la vigencia del 2002, en el rubro inversión el 98% de la asignación presupuestal, frente al cumplimiento de los objetivos, metas, no fueron logradas en la respectiva vigencia, por cuanto gran parte de la contratación se celebró en los últimos dos meses de la vigencia en estudio, lo que indica que los resultados de eficacia frente a la gestión del Departamento para el año 2002, se vio afectada. Por tanto, el resultado de estas inversiones considerando su impacto social, tan solo se obtendrá en la vigencia fiscal de 2003.

No obstante lo anterior, es de señalar que en la vigencia de 2002, el Departamento ejecutó 2.795 millones que habían quedado en reservas presupuestales en el año de 2001, contribuyendo así al cumplimiento global de las metas rezagadas de los proyectos.

Como gestión de la Administración en la vigencia de 2002, se suma la organización, depuración y liquidación de los contratos de OSP de 1999 y 2000, suscritos con las Juntas de Acción Comunal. Sin embargo, esta contratación presenta incertidumbre de su verdadero estado, toda vez que por las irregularidades en la suscripción y ejecución de los mismos, ha dado lugar a derechos de petición en los que se han establecido posibles detrimentos patrimoniales. Además, este ente de control ha continuado con la evaluación a esa contratación, en la que también se han observado detrimentos e irregularidades en las actas de recibo de obra, originando nuevas actuaciones por parte del Departamento, por lo que se ha procedido a dar traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a los demás entes competentes. Estos hechos se muestran en el numeral 4.5.2 Seguimiento a la contratación de Obras con Saldo Pedagógico de 1999.

De otra parte, falta la implementación de mecanismos y procedimientos que señalen de manera clara y precisa las obligaciones y deberes de los interventores de los contratos.

4.3.1. Proyecto 7252: Mejoramiento Integral Barrial Sur con Bogotá

El Proyecto de Inversión Mejoramiento Integral Barrial Sur con Bogotá, adelantado por el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito, se enmarca dentro del Plan de Desarrollo 2001 – 2004, “Bogotá para vivir todos de mismo lado”, dentro del Objetivo Justicia Social y el Programa Obras con Saldo Pedagógico y para el año 2002, su presupuesto definitivo fue de \$328.4 millones. Este proyecto va con cargo a recursos del Kreditanstalt Fur Wiederaufbau, Frankfurt am Main (KFW) de Alemania en el marco del convenio suscrito con el Distrito Capital.

Los objetivos del Proyecto, consisten en: Desarrollar procesos sostenibles de mejoramiento de la calidad de vida apropiados por las comunidades de zonas seleccionadas aledañas al parque Entrenubes, además de la institucionalización a nivel Distrital de un modelo replicable de mejoramiento integral de zonas con barrios en desarrollo progresivo a través de una planeación y gestión coordinada y la participación comunitaria organizada.

Las metas establecidas para la vigencia 2002 son:

Gestión y acompañamiento para la consolidación y fortalecimiento de 3 organizaciones sociales de segundo nivel en la zona de intervención del proyecto

Acompañar a entidades ejecutoras en la formulación, ejecución e interventoría de obras de infraestructura para el mejoramiento barrial en las tres localidades involucradas en el proyecto (Usme, San Cristóbal y Rafael Uribe).

Acompañar organizaciones sociales de segundo grado para su fortalecimiento y consolidación.

Apoyar planes zonales en su formulación, ejecución y seguimiento.

Gestionar un programa de convivencia

Para la ejecución de este proyecto en el año 2002, el DAACD suscribió un total de 19 contratos, por un monto de \$298.7 millones.

Para la selección de la muestra, se solicitó al DAACD la relación de los contratos, tomándose y estableciéndose una muestra de 12 contratos, por un valor de \$240.3 millones, que representa el 80.4% del total de la contratación, además, todos los contratos de la muestra fueron suscritos bajo la modalidad de contratación directa, correspondiendo a prestación de servicios y consultorías.

Respecto a la contratación y al cumplimiento de sus metas, éstas se cumplieron presupuestalmente en el 93%, correspondiente a \$972.7 millones; es de señalar que varios de los contratos celebrados en el año 2002, aún se encuentran en ejecución dado que la mayoría de ellos fueron suscritos al finalizar el año, quedando en saldo de reservas el 86.5%. Así, el cumplimiento de las metas físicas del proyecto se verán reflejados al final del año 2003 y el primer bimestre del año 2004; lo que afecta la eficiencia de la ejecución del proyecto por la falta de oportunidad en la inversión.

Finalmente, mediante Decreto N° 524 del 27 de diciembre de 2002 de la Alcaldía Mayor, delega en el Gerente de la Caja de Vivienda popular la representación legal del Distrito capital para atender las actuaciones de carácter contractual, administrativa y financiera que surjan con relación al contrato de aporte financiero con la KFW de Alemania dentro del proyecto "Mejoramiento Integral Barrial Sur con Bogotá".

4.3.2. Proyecto 7350: "Procesos Democráticos Transparentes"

El objetivo del proyecto es capacitar a dignatarios de juntas de acción comunal en sus funciones y procesos, desarrollo comunitario, gestión social y planeación zonal.

Y realizar una elección de Junta de Acción Comunal, ASOJUNTAS, Consejos, Locales de Juventudes, para el 2002, y Jueces de Paz para el 2003.

En general la eficiencia en la ejecución del proyecto fue baja, por la falta de oportunidad en la inversión de los recursos, debido a que el 42% del presupuesto definitivo de \$980'000.000 quedó en reservas; por tal motivo, el beneficio que representa la ejecución de estas actividades solo se verá reflejado en la vigencia 2003.

De lo evaluado, se concluye que los objetos de los contratos suscritos y las actividades desarrolladas en virtud de éstos, están dirigidos a cumplir las metas del proyecto, en especial en cuanto a capacitar dignatarios en derechos y deberes y en escenarios democráticos de elección de sus líderes barriales, zonales y locales, apoyar 1 proceso de elección de Juntas de Acción Comunal,

ASOJUNTAS, Consejos Locales de Juventud. No obstante lo anterior, es de advertir que para la elección de los Consejos Locales de Juventud se evidenció falta de coordinación entre el DAACD y la Secretaría de Educación, tal como consta en los informes del coordinador local que prestó sus servicios en cumplimiento del objeto del contrato No 043 de 2002, donde entre otros, se afirma que los Rectores de los Colegios no colaboraron en el proceso.

De acuerdo con la información reportada por el Departamento, las acciones emprendidas por éste, para el fortalecimiento de las instancias de representación y participación ciudadana se dieron a través de la conformación de 20 Concejos Locales de Juventud y la elección de 187 Consejeros paralelamente a la conformación de la política pública y demás lineamientos en beneficio de la población.

A pesar de ser un proceso nuevo para los jóvenes, se alcanzó un cubrimiento del 5.2% (78.738 jóvenes) frente a una población potencial que requiere el servicio de 1'500.000 habitantes.

4.3.3. Proyecto 7354 – Ecobarrios

El Proyecto de Inversión Ecobarrios, adelantado por el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito - DACCD –, se enmarca dentro del Plan de Desarrollo 2001–2004, “Bogotá para Vivir todos de mismo lado”, dentro del Objetivo (03) Justicia Social y el Programa (19) Obras con Saldo Pedagógico y para el año 2002, su presupuesto definitivo fue de \$1'748.1 millones, que correspondió al 97% del total del monto de inversión apropiado para el DACD.

Para la ejecución de este proyecto en el año 2002, el DACD suscribió un total de 108 contratos; se seleccionó una muestra de 36 contratos de mayor cuantía y que el valor de estos representaran el 60% representados en \$918'1 millones del valor total de la contratación \$1.529'5 millones.

Los objetivos del Proyecto consisten en: Fortalecer los procesos de organización y participación comunitaria barrial y así dotar a las organizaciones comunales de elementos que le permitan la formulación, gestión y seguimiento de proyectos de desarrollo social barrial. Apoyar los procesos de planificación zonal y local, apoyar con instrumentos participativos, la gestión de proyectos de inversión en escenarios zonales y locales y generar proyectos productivos por autogestión.

Las metas establecidas son:

Acompañar a 300 barrios para el desarrollo de anteproyectos en las dimensiones físicas, ambiental, económica-social y espiritual.

Desarrollar 61 obras de mejoramiento de espacios públicos. Este proyecto en sus dimensiones absorbe la filosofía de las metas del proyecto -Cultura Participativa Ecobarrios - 7348.

Diseñar e implementar un sistema de planeación y monitoreo, seguimiento y evaluación de cada proyecto en cada dimensión.

Establecer 122 acuerdos para la sostenibilidad y gestión concertada de Salones Comunes en asocio con la Defensoría del Espacio Público.

Caracterizar 4 UPZ de mejoramiento.

Implementación conjunta de una metodología con el IDRD y el IDU, prestar el acompañamiento social a los proyectos que se desarrollen,

La eficiencia en la ejecución del proyecto se ve afectada por la suscripción de los contratos a fin del año, como se puede evidenciar del saldo de reservas presupuestales que asciende al 71%, lo cual refleja un atraso en el cumplimiento de las metas físicas del proyecto en la vigencia 2002.

Frente al direccionamiento de la contratación para el cumplimiento de las metas de los proyectos, existe coherencia con los objetivos de los proyectos, salvo algunos contratos del Proyecto Ecobarrio, en donde se determinó que los objetos de los contratos 458/02, 460/02, 474/02, 477/02, no son coherentes con los objetivos específicos del Proyecto, toda vez que se evidenció que existen contratos con objetos de crear Microempresas, Clubes de Abuelos, Centros de Formación e Integración Comunitaria, Escuelas de Artes, entre otros, ni con lo ejecutado, por cuanto en los citados contratos se realizaron talleres y capacitación, pero no se evidenció la creación o conformación de lo señalado en los objetos. Este aspecto, se presenta como hallazgo en la evaluación a la contratación, de este mismo informe.

4.4. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO

Se efectuó mediante el análisis del cierre presupuestal de la vigencia 2002 y la ejecución de los Proyectos de Inversión, principalmente, con el fin de establecer la efectividad del presupuesto como instrumento de planeación, gestión y control, para el cumplimiento de la misión y los objetivos



institucionales, como también establecer la legalidad y oportunidad de las operaciones y registros en la ejecución y cierre presupuestal, de conformidad con la Circular 020 del 10 de diciembre de 2002, expedida por el Director Distrital de Presupuesto.

Mediante el Decreto de Liquidación No. 954 de diciembre 31 de 2001 le fue asignado al Departamento un presupuesto total de \$29.070.5 millones. Después de sufrir las modificaciones, quedó un presupuesto definitivo para la vigencia 2002 de \$ 11.943.3 de los cuales \$ 4.289.4 millones corresponden a Funcionamiento y \$ 7.653.9 millones a Inversión.

La mayor modificación correspondió al Decreto 546 del 31-12-02, que disminuyó el presupuesto asignado en \$17.326.5, millones, lo que representa un 69% del presupuesto asignado y que de acuerdo con lo argumentado por la administración, se debió a que no se pudo percibir los recursos programados producto de la reducción de capital de CODENSA, lo cual demuestra deficiencias en la elaboración del presupuesto de Distrito Capital, cuando se hace sobre cálculos de ingresos inciertos, conllevando a que las entidades pierdan esfuerzos en la programación de metas que no van a cumplir, como es el caso del DAACD.

El Departamento ejecutó el 98% del presupuesto definitivo. Durante el mes de diciembre se ejecutó el 28%, quedando en su mayoría como saldo de reservas presupuestales, para ser ejecutadas en la vigencia de 2003.

En el siguiente cuadro se puede observar que el presupuesto total del Departamento fue disminuido en un 59%, sufriendo el mayor impacto el presupuesto de Inversión en un 69% y en un 2% el presupuesto de Funcionamiento.

CUADRO 5
ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO VIGENCIA 2002

\$millones					
CONCEPTO	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	% DISMINUC.	PRES. EJECUTADO	% EJEC.
Funcionamiento	4.378.5	4.289.4	2	4.182.9	98
Inversión	24.692.0	7.653.9	69	7.472.5	98
TOTAL	29.070.5	11.943.3	59	11.655.4	98

Fuente: área Administrativa y Financiera

En el siguiente cuadro se puede observar la ejecución presupuestal por proyecto de inversión y la incidencia presupuestal por efecto de la disminución de que fue objeto cada uno de ellos.

CUADRO 6
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN POR PROYECTO

\$millones					
PROYECTO	PPTO. ASIGNADO	% DISMINUC.	PPTO. DEFINITIVO	EJEC.	% EJEC.
7192: "Divulgación para la participación ciudadana".	500	80	100.0	99.4	99
7350: "Procesos Democráticos transparentes".	1.412	30	980.0	972.8	100
7352: Sistema de información de la acción comunal.	480	100	No se ejecutó		
7353: Acción voluntario	650	100	No se ejecutó		
7351: "Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios".	6.000	90	563.8	563.5	100
7252: "Mejoramiento integral barrios Sur con Bogotá".	40	-	328.4	300.0	91
7354: "Ecobarrio".	5.100	66	1.748.1	1.691.9	97
7355: "Policía y modelos de inversión para la juventud".	1.210	54	552.0	550.0	100
7357: "Familias Educadoras".	9.000	83	1.500.0	1.499.9	100
0123: "Apoyo a los procesos de planeación y gestión local"	300	22	235.0	212.8	91
Pasivos exigibles	0	0	1.646.6	1.582.0	96
TOTAL	24.692	69	7.653.8	7.472.5	98

Fuente : área Administrativa y Financiera y cifras mostradas en la cuenta

Reservas Presupuestales

El Departamento dejó en la vigencia de 2002, compromisos por los cuales no se recibió el bien y el servicio a 31 de diciembre del citado año, por un valor total de \$3.367.6 millones, de los cuales \$580.4 millones corresponden a Funcionamiento y \$2.787.2 millones a Inversión, equivalentes al 28% del presupuesto asignado. Lo cual significa, que únicamente se comprometió el presupuesto, sin que se hubiera efectuado la ejecución física de los proyectos.

CUADRO 8

RESERVAS A DICIEMBRE 31 DE 2002

Concepto	Valor	\$millones
Funcionamiento	580.4	
Inversión	2.787.2	
Total	3.367.6	

Fuente: área Financiera.

Se revisaron los contratos No. 118, 124, 338, 380, 396, 405, 424, 432, 481, 489, 495 de 2002, cuyos resultados se relacionan en el numeral 4.6.1.

Cuentas por pagar

El Departamento dejó en la vigencia de 2002, compromisos de los que cuales se recibió el bien y el servicio por un valor total de \$264.5 millones de los cuales \$28.2 millones, corresponden a funcionamiento y \$236.3 millones, a Inversión.

CUADRO 7

CUENTAS POR PAGAR

CONCEPTO	VALOR	\$millones
Sobre reservas 2001	22.7	
Funcionamiento	1.4	
Inversión	21.3	
Sobre compromisos 2002	264.5	
Funcionamiento	28.2	
Inversión	236.4	
Total	287.2	

Fuente : área Administrativa y Financiera

Al analizar la muestra de las cuentas por pagar, se pudo constatar que el contrato 876 de 1999 suscrito con INMEMA, que tiene como objeto la instalación y suministro de mobiliario urbano grupo No.4, conformado por 138 módulos de juegos para niños, No.3, 100 módulos de columpios y 98 módulos de balancines, con un plazo de ejecución de 8 meses y un valor de inicial de \$498.8 millones, se celebró sin los estudios previos de conveniencia, así como los proyectos requeridos, no obstante la existencia de los términos de referencia para la apertura de la Licitación Pública No.08 de 1999; por cuanto no se previó con antelación la determinación de los sitios para la instalación del objeto del contrato, lo que ha conllevado que a 31 de diciembre de 2002, fecha

del acta de liquidación y a la fecha de esta auditoría (septiembre de 2003) aún están pendientes de instalación y entrega de algunos módulos.

Por lo anterior, la entidad ha tenido que reconocer en el acta de liquidación ajustes por \$88.2 millones, lo cual va en detrimento del presupuesto Distrital. Además, no se efectuó seguimiento al anticipo entregado al contratista. Esta situación se presenta como hallazgo en el numeral 4.5 Evaluación de la Contratación, en este informe.

Pago de reservas de la vigencia 2001.

CUADRO 9
RESERVAS 2001

<i>\$millones</i>		
Concepto	Valor	Pagos
Funcionamiento	403.1	398.6
Inversión	2.908.8	2.790.8
Total	3.312.0	3.189.3

Fuente: área Financiera.

Se anularon reservas de 2001 por \$118.2 millones, totalmente la reserva No. 47 por \$2.9 millones, No. 81 por \$2.2 millones, No. 581 por \$3.6 millones, No. 522 por \$3.6 millones, No. 670 por \$5.2 millones, No. 643 por \$3.9 millones, No. 726 convenio con la JAC barrio Bella vista \$17.9 millones, la No. 720 JAC barrio la Peña \$17.9 millones.

Se selecciono una muestra de contratos Nos. 039, 056, 077, 079, 098, 133, 155 y 156 de 2001.

Pasivos exigibles

Durante la vigencia ejecutó, pasivos exigibles por \$1.646.5 millones, de donde se evidencia la depuración y liquidación de contratos 1.999 y 2000 y de la cuenta de anticipos.

Se revisó una muestra de contratos Nos. 753, 824, 850 de 1.999. Los hallazgos se presentan en el numeral 4.5 Evaluación a la contratación de este informe.

De otra parte, se apreció que los registros de las operaciones que hicieron parte de la ejecución y cierre presupuestal, se realizaron oportunamente y

cumplieron la normatividad vigente por lo que se considera que el proceso presupuestal y la información registrada son confiables.

4.5. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN

Se evaluó el 60% de la contratación suscrita en los Proyectos de Inversión seleccionados, con el fin de establecer si la contratación se realizó acatando los principios de transparencia, conveniencia, eficacia y eficiencia, los parámetros legales establecidos y si cumple con los objetivos trazados en los planes institucionales, el Plan de Desarrollo y con los propósitos misionales y conceptuar sobre los contratos celebrados por la entidad haciendo énfasis en los relacionados con su objeto social y las metas propuestas, teniendo en cuenta las etapas precontractuales, contractuales y postcontractuales, según los parámetros establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios.

Se seleccionó la muestra de contratos suscritos en desarrollo de los proyectos; 7350 "Procesos Democráticos Transparentes", 7252 "Mejoramiento Integral Barrios Sur con Bogotá, y 7354 "Ecobarrio" y otros en la revisión de cuentas por pagar, reservas presupuestales, pasivos exigibles y anticipos.

De otra parte, esta Contraloría continuó con la revisión a la contratación del antiguo Proyecto "Obras Con Saldo Pedagógico" de 1999, con el objeto de medir el grado de cumplimiento a lo plasmado en el Plan de mejoramiento de la vigencia de 2001, frente al compromiso de depuración y liquidación de esos contratos y por la problemática que dicha contratación ha venido presentando, sobre la cual ya cursan algunos procesos de responsabilidad fiscal.

Como resultado de la evaluación a la contratación, se presentaron hallazgos que fueron comunicados oportunamente a la administración, quien presentó las respectivas respuestas, siendo analizadas y evaluadas para ser aceptadas o no. Por tanto, a continuación se presentan los hallazgos que quedaron en firme.

4.5.1. Proyecto 7354 -Ecobarrio

4.5.1.1 Hallazgo.

En la muestra selectiva de los contratos del proyecto Ecobarrios, auditada, se evidenció que en los siguientes compromisos, el Departamento Administrativo de Acción Comunal no descontó el 1% sobre el valor de cada uno de los pagos realizados, correspondiente a la "Estampilla Universidad Distrital, Francisco

José de Caldas 50 años”, presentando un monto total sin descontar de 804.608 pesos, así:

Contrato 457/02, celebrado con JAC barrio Montevideo, \$101.304
Contrato 458/02, celebrado con JAC barrio San Vicente Parte Alta, \$ 108.392
Contrato 462/02, celebrado con JAC Santa Ana –Suba, 107.825
Contrato 470/02, celebrado con JAC barrio el Lago - Suba, \$107.622,
Contrato 477/02, celebrado con JAC barrio Horizontes –Usaquén, \$60.480
Contrato 485/02, celebrado con JAC barrio Jaime Bermeo –Suba, \$108.061.
Contrato 480/02, celebrado con JAC barrio Azucena, \$106.785.
Contrato 486/02, celebrado con JAC barrio, Casablanca, \$104.139.

Lo anterior contraviene lo normado en los artículos tercero y cuarto del Acuerdo 53 de 2002.

Así mismo se había observado:

En los siguientes contratos revisados, se evidenció que se hizo el descuento del 1%, sobre el valor total del compromiso en el último pago y no en cada uno de ellos, como lo exige la norma. El hecho se presentó en los contratos Nos. 464/02, 474/02, 483/02, 478/02, del Proyecto Ecobarrio, lo que contraviene lo prescrito en el artículo cuarto del Acuerdo 53 de 2002.

Respuesta: El Departamento indica que inicialmente no aplicó dicho descuento por cuanto consideró que estas organizaciones estaban exentas. Sin embargo, al conocer el instructivo para la aplicación del Acuerdo 053 de 2002 y los decretos reglamentarios Nos. 093 de abril 4 de 2003 y 121 del 16 de abril de 2003, realizó consultas a la Dirección Distrital de Impuestos, quien indicó que también debía ser aplicado a los contratos suscritos con las JAC. Así mismo informa que a pesar de no compartir ese gravamen, por las condiciones de esas organizaciones, procedió a efectuar los descuentos correspondientes en los pagos subsiguientes, incluyendo los descuentos no realizados en los primeros pagos y se añade: *“Es importante resaltar que no hay negligencia ni desconocimiento por parte del DAACD en la aplicación del mencionado gravamen, dado que en los demás contratos suscritos se aplicó el descuento desde el momento en que el mismo entró a regir.*

De otra parte, el Departamento informa las fechas (después de comunicados los hallazgos) en que se realizaron los descuentos, y del Contrato 462/02, señala: *“Teniendo en cuenta que el valor del contrato 462/02 no se ejecutó totalmente, quedando sin desembolsar el último pago, el DAACD no pudo efectuar el descuento por concepto de la citada estampilla...”*. Posteriormente informa que el plazo máximo para

que la JAC reintegre dicho valor, es el 28 de noviembre de 2003 y que del Contrato 477/02, está pendiente el descuento del último pago.

Igualmente informa que si bien es cierto no aplicó los descuentos en cada uno de los pagos no fue por negligencia sino por las dudas y que finalmente los realizó.

Validación. Analizadas las respuestas, incluidas las del informe preliminar, estas no son completamente aceptadas. Pues si bien es cierto, se verificó que efectivamente el DAACD realizó los descuentos que no se habían aplicado a los pagos de los contratos aquí señalados, salvo los del No 462/02; es preciso indicar que las normas deben ser aplicadas independientemente de la opinión que se tenga de ellas.

De otra parte, es valioso que se realicen consultas, pero éstas, deben efectuarse con oportunidad, precisamente para evitar el incumplimiento de las normas establecidas.

En cuanto al contrato 477/02, este ente de control realizará seguimiento para efecto del respectivo descuento; toda vez que a septiembre 02 de 2003, el Subdirector de Programas solicita concepto jurídico para la liquidación unilateral del contrato, Folio 369; por los problemas que se han venido presentando en su ejecución.

En consecuencia, este hallazgo se califica como administrativo, teniendo en cuenta que existen deficiencias en la aplicación de la normatividad, por lo que es necesario tomar acciones para evitar el incumplimiento de la aplicación de cualquier norma, quedando incluidas en el Plan de Mejoramiento.

4.5.1.2 Hallazgo.

En el contrato No. 462/02, celebrado con Marisol Caro Caro de la JAC Santa Ana –Suba; correspondiente al Proyecto No. 7354 Ecobarrio, se presenta la siguiente situación:

Se presentó Acta de Liquidación Simplificada por Mutuo Acuerdo, modificada, con saldo a favor del DAACD el cual se canceló el día 22 de agosto de 2003, por cuanto el contrato no se terminó de ejecutar. Por tanto, el hecho de no haber realizado el descuento del 1% sobre el valor de cada uno de los pagos efectuados, correspondiente a la “Estampilla Universidad Distrital, Francisco José de Caldas 50 años, y no haberse tenido en cuenta al momento de la liquidación, se establece que se deja de percibir el valor de \$107.825 pesos,

por dicho concepto, lo que contraviene lo normado en el artículo cuarto del Acuerdo 53 de 2002 y el artículo 1º. del Decreto 93, de abril de 2003

Respuesta "Teniendo en cuenta que el valor del contrato 462/02 no se ejecutó totalmente, quedando sin desembolsar el último pago, el DAACD no pudo efectuar el descuento por concepto de la citada estampilla, por lo tanto procederá a solicitar al contratista la cancelación del impuesto en la Tesorería Distrital".

En la respuesta al informe preliminar la Administración señala como plazo máximo el 28 de noviembre de 2003, para que la JAC reintegre a Tesorería Distrital los \$107.825.

Validación. Evaluadas las respuestas, este ente de control verificará su cumplimiento, el cual debe estar señalado en el Plan de Mejoramiento. Mientras tanto, este hallazgo se califica de carácter fiscal y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal.

4.5.1.3 Hallazgo

Los comprobantes de egreso de las JAC, están soportados por facturas que no cumplen los requisitos y en otros casos, se soportan con cotizaciones. Además, algunas de las facturas, registran la propiedad de terceros. De otra parte, estos comprobantes no tienen firmas de quien recibe, quien elabora y autoriza el desembolso y otros no cuentan con los soportes, hechos evidenciados en los contratos 462/02, 464/02, 474/02, del proyecto Ecobarrios, lo que contraviene el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta: "Los comprobantes de egreso que se soportan con cotizaciones se anularon y fueron reemplazados por comprobantes que tienen sus soportes, en los documentos que reposan en las carpetas de los contratos. Si bien es cierto que algunas de las facturas están a nombre de "un tercero" no se debe olvidar, que esta persona es el representante legal de la Junta de Acción Comunal y quien suscribió el contrato con el Departamento. Respecto a que algunos comprobantes no cumplen con ciertos requisitos, El DAACD en cumplimiento de las funciones asignadas detectó estas limitantes en las organizaciones comunitarias, las cuales se presentan por la falta de formación técnica de la mayor parte de los dignatarios elegidos en las Juntas.

Igualmente, el contratista debía demostrar la adquisición del bien o servicio, lo cual fue soportado con las facturas, cuando ello aplicaba o con otros documentos donde se especifica el bien adquirido, para los casos en que no es posible expedir factura, situación que fue constatada y certificada por los supervisores de los contratos, razones suficientes para que el DAACD efectuara los desembolsos. No obstante lo anterior, el DAACD en coordinación con la Contraloría puede programar visitas de inspección, para constatar la correcta ejecución de los gastos.



Con base en las observaciones realizadas por la Contraloría el Departamento instruirá a los supervisores de los contratos, en relación con los documentos soporte que deben presentar las Juntas para acreditar la adquisición de bienes y servicios, así mismo estudiará la posibilidad de programar una capacitación en el tema contable para los dignatarios de las Juntas. En cuanto a los bienes adquiridos cuyas facturas están a nombre del representante legal de la Junta se solicitará a los supervisores efectuar los trámites con dicho representante para que hagan entrega de los bienes a las Juntas de Acción Comunal dejando constancia de ello."

Validación. Los argumentos expuestos en la respuesta no son aceptados, máxime que como en ella misma se indica, el DAACD ya había detectado falencias en la organización y manejo de los libros contables de algunas Juntas de Acción Comunal, y aún así, la interventoría asignada a los contratos celebrados con las JAC, no tuvo en cuenta éstos aspectos observados por la oficina de Control Interno, al momento de legalizar los pagos efectuados mediante dichos contratos. Es decir, que se aceptaron soportes que no cumplen requisitos legales.

Asimismo, el presidente de cualquier Junta de Acción Comunal, es transitorio y la propiedad de los elementos no puede quedar en manos de una persona que con el tiempo puede o no pertenecer a esa organización y comunidad.

De otra parte, el Departamento considera que la situación presentada obedece la falta de formación técnica de la mayor parte de los dignatarios elegidos en las Juntas, por lo que con mayor razón, la interventoría y supervisión podría servir de apoyo al momento de soportar la ejecución de los contratos.

Respecto de la intención de instruir a los supervisores de los contratos, sobre los documentos soporte que deben presentar las Juntas, capacitar el tema contable a los dignatarios de las Juntas, no se indica en la respuesta un plazo para llevar a cabo tal acción. Igualmente ocurre, para el caso de que el Departamento solicitará a los supervisores efectuar los trámites para que se haga entrega de los bienes a las Juntas de Acción Comunal, que están a nombre de terceros.

Por lo anteriormente expuesto, el hallazgo es calificado de tipo disciplinario y administrativo, por lo que se procederá a realizar el traslado al Personería de Bogotá y a solicitar que el DAACD, plantee en su Plan de Mejoramiento los aspectos de capacitación.

4.5.1.4 Hallazgo

En la revisión de los contratos seleccionados para auditoría, de los proyectos Ecobarrios y Mejoramiento Integral de Barrios Sur con Bogotá, se evidenció que \$10.918.150, representados en elementos adquiridos con dineros del

Estado, a través de los siguientes contratos, no se encuentran bajo la propiedad de las Juntas de Acción Comunal.

Proyecto Ecobarrios

Contrato 457 de 2002

-Con la factura No. 1186 de junio 27/03, expedida por Extintores American Inducol, (folio 108) se compró: 2 Extintores y 1 botiquín por \$130.000. La factura fue expedida a nombre de Ecobarrios

-Según cuenta de cobro No, 3013 de junio 27/03, expedida por Muebles Plásticos, (folio 107) y sin evidenciarse factura, se canceló: 10 Sillas por valor de \$125.000. El documento se expidió a nombre de Ecobarrios.

Contrato 485/02

-Mediante la factura No. 4023 de marzo 08 de 2003, de RIMAX , se compró:

30 Sillas Rimax Ref. Suprema por \$405.000

5 Mesas Caribe por 190.000

1 Tarro sct 5.000

Total \$600.000

La factura está expedida a nombre de Edwin Cruz.

Contrato 478/02

-Mediante la factura No. 8563 de RIMAX, con fecha marzo 03 de 2003, se compró: 10 juegos de mesa caribe y 4 sillas de brazo por valor de \$922.000. La factura quedó a nombre del proyecto Ecobarrios.

-No se encontró la factura de la compra de un Kiosko, solo se evidenció el pedido y el recibo de caja No.1329 de la firma Carpas LUFER, por valor de \$900.000. El recibo se expidió a nombre de Erly Aracely.(Folios 427 y 449).

Contrato 462/02

-Con la Factura No. 0889 de marzo 31 de 2003, expedida por Auto Carpas TAIWAN, se compró: Una Carpa tipo Kiosko por valor de entre otros, \$1.800.000. La factura señala como dueña a la señora Marisol Caro.

-Igual sucede con la factura No. 8915, de abril 07/03 expedida por RIMAX, con la que se compraron: 40 sillas, 5 mesas y un tablero acrílicos, por valor de \$650.000.

Lo anterior contraviene lo normado en el literal a), del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, el numeral 1, del artículo 26 de la Ley 80 y el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

Respuesta : *"En relación con el Contrato No.457/02, la factura 1186 de Extintores American y la cuenta cobro No.3013/03 expedida por Muebles Plásticos le informo que estos proveedores pertenecen al régimen simplificado, al que se refiere el artículo 2 literal C del decreto No. 1001/97 por lo tanto, no están obligados a expedir facturas Sin embargo, acorde con su observación, se solicitó a los proveedores que complementen el nombre en la factura ECOBARRIOS CONTRATO 457/ JAC MONTEVIDEO.*

Adicionalmente, se firmó un acta de compromisos con la JAC con el fin de que ésta allegue al departamento el libro de inventarios con los registro contables que demuestren el ingreso de los bienes al inventario de la JAC. El cumplimiento de esta actividad será objeto de seguimiento por parte del DAACD (Folio 139).

Para la factura de Rimax No. 8563 se le solicitó al proveedor complementarla a nombre de Ecobarrios contrato No..478/02 JAC VILLA HERMOSA. Lo cual se puede observar en el folio 114 de la carpeta del contrato.

Sobre este proyecto se debe mencionar que la Sra Erly Aracely Vanegas es la representante legal del barrio Villa Hermosa, quien firmo con el DAACD el contrato No.478/02 por tanto, no es un tercero, dado el vínculo adquirido a través de la contratación.

Con respecto a su observación sobre la factura del Kiosco, se confirmó con el proveedor que la factura fue expedida por carpas LUFER a nombre de la JAC de Villa Hermosa y esta se encuentra en poder de la JAC. La presidenta de la junta se comprometió a entregarla en las instalaciones del Departamento el día 11 de septiembre para su archivo en la carpeta

Igual que el contrato anterior, la Sra Mary Sol Caro es la representante legal del barrio Santa Ana, quien firmo con el DAACD el contrato No.462/02 por tanto no es un tercero, por el vínculo dado por la contratación. Se solicitó al Sra. Caro, vía telefónica el 8 de septiembre/03, endosar la factura Nos. 0889 de marzo 31 de 2003, expedida por Auto Carpas TAIWAN. A la factura No.8915, de abril 07/03 expedida por RIMAX el proveedor complementó el nombre incluyendo JAC Santa Ana y el número del NIT, esto se observa folio 154.s

Respecto al Contrato 485/02 JAC JAIME BERMEO. Se debe aclarar que el Sr. Edwin Cruz es el coordinador de compras del proyecto y tenía a su cargo esa actividad razón por la cual la factura salió a su nombre. Para subsanar este impase, el proveedor aclaró la factura mediante la inclusión del nombre de la JAC y el número del NIT en mención en la factura".

En respuesta al informe preliminar, se allegó:

Del contrato 457 de 2002, copia la factura No. 1186 de junio 27/03, expedida por Extintores American Inducol y copia de la cuenta de cobro No, 3013 de junio 27/03 a las que se les adicionó el nombre de la JAC, Nit y el número del contrato.

Del contrato 478/02, la factura No. 0671 por la compra de un Kiosco, expedida por la firma Carpas LUFER, a nombre de la JAC Villa Hermosa.

Para el contrato 462/02, se anexa copia de la Factura No. 0889 de marzo 31 de 2003, expedida por Auto Carpas TAIWAN, a la que se le adicionó el nombre de la JAC y Nit.

Validación. No se objeta la no expedición de las facturas, sino que en éstas, no se le atribuye la propiedad a las JAC. De otra parte, frente al hecho que no estén obligados a facturar, la norma señala que si lo hacen deben cumplir los requisitos. (Parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 1001 de 1997).

No obstante lo anterior, según los soportes allegados con las respuestas al informe preliminar, y la verificación de las anteriores, se establece que se ha subsanado las observaciones pertinentes a los contratos citados, por tanto se reportarán como un beneficio del control fiscal, y el hallazgo se califica como administrativo. Por tanto, ello no impide que se lleve al Plan de Mejoramiento con el fin de tomar acciones que eliminen las causas que generaron tales hechos.

4.5.1.5 Hallazgo

Algunos comprobantes de egreso no muestran coherencia frente a sus soportes. Por ejemplo en el comprobante de egreso No. 02, del folio 126 del Contrato 458/02, se encontró:

Descrip. comprob. de egreso	Valor según soportes	Diferencia
Dalhom T.V. 25 pulgadas \$799.000.	Tiquete Alkosto, \$794.900,	4.100
D.V.D. LG. 6812 N \$319.000	Factura de Electro Gel \$310.000	9.000
Sillas Poltrona Blanca \$327.000	Factura Muebles Plásticos \$285.000	42.000
Mesas Plásticas \$271.000	Factura Ind. Met. Veracruz \$300.000	(29.000)
Total sobre estimado	\$55.100	
Total subestimado	\$29.000	

Otras situaciones, corresponden a que los egresos no son soportados con documentos claros, como en el caso del pago de \$280.000, que anexa una cuenta de cobro sin que el beneficiario enuncie identificación (folios 133 y 134).

Con respecto a la adquisición de elementos, la Casa del Músico la Colonial, expidió la factura No. 5396, pero en ella no informa el precio individual de las dos (2) Guitarras eléctricas, dos (2) Amplificadores para guitarra eléctrica, y uno (1) para Bajo, un (1) Bajo y otros no legibles, sino que se muestra un valor total de \$1.557.000. Además de lo indicado, en el comprobante de egreso No. 05 (folio 143) los valores allí citados no concuerdan con lo facturado.

Igualmente, en el Contrato 462/02, se evidenció que: se presentan comprobantes de egreso que describen el concepto como "varios". Se evidencia en comprobante de egreso No. 11, por valor de \$800.961, folios 222, 247, 245, entre otros.

Los hechos anteriores, contravienen lo normado en el literal a) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, numeral 1, del artículo 26 de la Ley 80 y el Artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

Respuesta: " Las observaciones relacionadas con el comprobante No.02 (folio 126) del contrato, No. 4580/02, fueron atendidas de inmediato y se le requirió a la JAC corregir el comprobante en mención lo cual se espera atender el día de hoy.

Es de aclarar que en el folio 133 renglón 4 aparece el número de cédula 52174079 de la señora Anne Catherine Ruiz B y es el soporte del folio 132. Ahora bien, el folio 135 es el soporte del folio 134 los cuales están debidamente identificados y diligenciados.

Teniendo en cuenta su observación y dado que el proveedor es de régimen común se le solicitó corregir las facturas y a la junta se le pidió corregir el comprobante de egreso estas actividades serán objeto de seguimiento por parte de los supervisores de los proyectos".

En respuesta al informe preliminar se informa que se tomaron acciones para que antes del 16 de octubre de 2003, se alleguen los comprobantes de egreso Nos. 02, 05 y la factura No. 5396.

Validación. Según el folio 221, del contrato 458/02, en septiembre 10 de 2003, se le solicitó a la JAC, corregir y complementar información en la que se incluye lo referente al comprobante No.02, No. 05 y la Factura No. 5396, de la Casa del Músico la Colonial.

En consecuencia, teniendo en cuenta que a la fecha de presentación final de este informe no se ha logrado subsanar la observación, este punto debe incluirse en el Plan de Mejoramiento, para ser objeto de seguimiento. Se mantiene como hallazgo administrativo.

4.5.1.6. Hallazgo

En el Contrato 462/02, se evidenció que se presentan comprobantes de egreso que describen el concepto como "varios". Se evidencia en comprobante de egreso No. 11, por valor de \$800.961, folios 222, 247, 245, entre otros.

Respuesta: "Para el CONTRATO No.462/02.vale aclarar que el comprobante de egreso No.11 corresponde a "implementos de modistería" lo cual se refleja en la parte superior del mismo y que el concepto varios hace referencia a que consolida varias facturas según el anexo del comprobante, folio 221.

En lo que hace referencia a los folios 245 y 247 en el primero se lee en el concepto "lechona evento cierre" y en el segundo "transporte pago bancos..." por lo tanto no corresponde al concepto varios".

Con la respuesta al informe preliminar, se allega el comprobante No. 11, corregido y se informa que el folio 221 es un papel de trabajo.

Validación. En la verificación de las respuesta se establece que efectivamente en la parte superior del comprobante se indica "implementos de modistería". Sin embargo, es preciso indicar que esa no es la forma correcta, puesto que dicho espacio está destinado para duplicar el cheque si lo hubiere. Para ello existe el espacio "concepto", en donde se puede hacer referencia al anexo, el cual debe estar plenamente identificado y no como el que aparece en el folio 221, que se limita a señalar una relación de datos que no se sabe a qué corresponden o qué soportan y si se refiere a un papel de trabajo, como se afirma, con mayor razón debe estar plenamente identificado y firmado.

En la copia del citado comprobante, que se allegó, se evidencia la corrección efectuada en el concepto en forma discriminada.

En conclusión, a pesar de ser corregida la observación, se concluye que existe desconocimiento por parte del personal que ejerce control sobre los documentos que soportan la ejecución de los contratos, respecto de la correcta elaboración y presentación de los mismos, por lo que se valida como hallazgo administrativo, para que sea incluido en el Plan de Mejoramiento a fin de eliminar las causas que generaron la situación descrita.

4.5.1.7. Hallazgo

En los contratos auditados del proyecto Ecobarrios, no se encontró evidencia de la acreditación del pago de los Aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones, a Riesgos Profesionales, aportes a Cajas de Compensación Familiar, ICBF y SENA, tanto de personas naturales y/o jurídicas, contratadas por las JAC. Tampoco se evidenció que dichos montos se hayan descontado al momento de la liquidación de los contratos ni se informó al respecto, a este ente de control en la solicitud de la información dirigida a la Subdirección de Programas. Contratos: 457/02, 458/02, 462/02, 464/02, 474/02, 470/02, 483/02, 484/02, 480/02, 478/02, 485/02, 476/02, lo que contraviene el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el numeral 1, del artículo 26 de la Ley 80 y el Artículo 50 de la Ley 789 de 2002.

De otra parte, en el contrato de prestación de servicios N° 126/02, del proyecto Ecobarrios, se encontró en la documentación que presenta el contratista (arquitecto), en la afiliación a EPS y ARS, que él, se encuentra afiliado por la empresa ASEMSA E.U. Asesorías Empresariales en Salud, bajo el cargo de Auxiliar de Mensajería, con un ingreso base de \$309.000 y con una fecha de ingreso del 24 de junio de 2002.

Respuesta: "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la ley 789 la exigencia por parte de las entidades estatales para efectos de la celebración renovación o liquidación de los contratos estatales en relación con los aportes parafiscales y al sistema general de seguridad social esta dado en relación con las obligaciones del contratista frente a sus empleados tal y como se desprende en forma clara al prescribir: "... cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados ..." . Lo anterior significa que las entidades estatales no tienen competencia para ejercer control a la evasión en relación con terceros respecto de los cuales el contratista tenga relaciones contractuales sino, sobre relaciones de carácter laboral.

En lo que hace referencia al contrato No. 126/02 a nombre de Mauricio Neira el supervisor del contrato procederá a solicitar al contratista el pago del complemento de los aportes correspondientes".

En respuesta al informe preliminar, el Departamento mantiene su posición, frente a que no tiene obligación de vigilar y controlar ese aspecto, en razón a que la norma se refiere a la acreditación del pago de los aportes de los empleados, y dichas Juntas no los tienen.

Validación. Este ente de control insiste en que las respuestas no desvirtúen el objeto de la observación, toda vez que la contratación que suscribieron las Juntas de Acción Comunal con terceros, en desarrollo de los contratos celebrados entre éstas y el DAACD, debieron cumplir tales requisitos, situación que debió ser comprobada por la Subdirección de Programas e Interventores de dichos contratos, teniendo en cuenta que los dineros con los cuales las JAC les canceló, provenían del Distrito a través del Departamento.

De otra parte, según el Decreto 238 de 2001, dentro de las funciones está la de ejercer inspección, control y vigilancia a las JAC, que de hecho incluye vigilar que esos organismos cumplan y/o apliquen las normas, incluidas las de carácter Nacional, máxime si es en desarrollo de contratación suscritos con esos organismos, contribuyendo al control de una posible evasión de tales aportes.

En consecuencia, el hallazgo se valida como disciplinario y será trasladado a la Personería de Bogotá.

Es preciso indicar que frente al contrato de prestación de servicios N° 126/02, en la validación de este punto, se constató que no procede, en razón a que el citado compromiso fue suscrito en fecha anterior a la promulgación de la Ley 789 de 2002. En consecuencia, no sería aplicable. Sin embargo, es importante que en la revisión de la documentación pertinente a los aportes del Sistema de Seguridad Social y demás parafiscales, se tenga en cuenta el aspecto observado, para evitar irregularidades en los pagos de dichos aportes.

4.5.1.8. Hallazgo

-En los contratos auditados del proyecto Ecobarrios, se evidenció que la liquidación se está realizando sin que el Departamento cuente con todos los soportes ni se haya terminado de ejecutar el contrato. Estos hechos se evidenciaron en los contratos 457/02, 458/02, 464/02, 474/02, 470/02, 483/02, 462/02, 478/02, lo que contraviene Artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y numeral 1, del artículo 26 de la Ley 80.

Respuesta: "Con relación a los contratos descritos por usted de debe mencionar que en la cláusula 5.- Forma de Pago se establece que el 10% del proyecto se gira a la liquidación del contrato previa presentación del informe por parte del interventor(a)."

Los contratos se liquidaron con compromisos previos adquiridos por las organizaciones comunitarias los cuales están soportados por: contratos, cotizaciones, ordenes de pago y/o cuentas por pagar y fueron avalados por los supervisores (as). El 10% del valor del proyecto se encuentra amparado con pólizas vigentes y se hace seguimiento permanente a los contratos para garantizar que se cumplan con todos los compromisos.

Por ultimo no se debe perder de vista que se trata de contratos suscritos con personas sin animo de lucro que tienen un carácter sui géneris como quiera que se suscribieron con base en el artículo 355 de la constitución nacional y en el decreto 777 de 1991 es decir, que van dirigidos a ejecutar un proyecto social respecto del cual participan como ejecutores directos con recursos del estado sin que exista contraprestación alguna, luego ha de entenderse que el 10% del saldo del contrato es un desembolso sujeto a control estatal y de ninguna manera un pago para su libre y discrecional utilidad o disposición pues, estos contratos se caracterizan precisamente por el control de la inversión.

Adicionalmente, Con excepción de una sola JAC (MALIBU) las JAC ejecutoras de los proyectos de Ecobarrios 2002 son de estratos 1, 2 y 3 y no cuentan con los recursos necesarios para complementar todas las actividades objetos de los contratos,

A continuación enumeramos algunos contratos que son objeto de seguimiento: 457/02 Montevideo.- folio 139 . Acta de compromiso para la entrega de pendientes. El 10% recibieron en septiembre 5/03 por tanto, no han ejecutado la compra de los elementos para la ludoteca".



En la respuesta al informe preliminar, se reitera las condiciones especiales de las JAC, dificultando que éstas, cuenten con los recursos suficientes para ejecutar a cabalidad el objeto de los contratos.

Validación. Como se informa en las respuestas, la citada cláusula del contrato establece que el giro del 10% se hará a la liquidación del contrato, previa presentación del informe por parte del interventor(a), lo que indica que a ese momento no debe haber pendientes. De otra parte, con las explicaciones presentadas, se concluye que la cláusula no es acorde con la realidad.

Así mismo, se debe tener en cuenta que las cláusulas se convierten en ley para las partes, por tal razón, mientras exista dicha situación, no se puede aceptar la respuesta.

Analizados otros aspectos, no se explica cómo después de haber liquidado los contratos en las actas de liquidación se indica que las partes quedan a paz y salvo, cuando en la realidad aún existen pendientes, de ejecución o de soportes, excepto los liquidados después del 20 de agosto de 2003, en las que la Administración ha tenido en cuenta la observación, registrando el tales actas los pendientes, aspecto que se reportará como beneficio del control fiscal.

No obstante lo anterior, se toma en cuenta lo del carácter especial de las JAC validando este hallazgo como administrativo, para que se plasme en el Plan de Mejoramiento, a fin de que las cláusulas de los contratos se plasmen acordes con la realidad y evitar situaciones no deseadas.

4.5.1.9. Hallazgo

En los contratos auditados del proyecto Ecobarrios, se determinó que el Departamento no tiene evidencia de:

- Los cronogramas de labores suscritos con el supervisor del contrato. 457/02, 458/02, 462/02, 464/02, 474/02, 470/02, 483/02, 484/02, 480/02, 478/02, 485/02, 476/02
- Quiénes recibieron los beneficios de las capacitaciones. Contratos 458/02, 464/02, 474/02, 470/02, 483/02, 478/02, 485/02
- De todos los respectivos Informes de Interventoría, por cuanto solo aparecen autorizaciones de pago, cuadros de presupuesto y otros documentos que no tienen el carácter de un verdadero informe. Contratos 458/02, 462/02, 464/02, 474/02, 470/02, 478/02, 485/02.

-De otra parte, no se evidenció qué control ejerció el Departamento, frente al pago de Retención en la Fuente por parte de las JAC a la DIAN, toda vez que no se encontraron soportes que den cuenta del cumplimiento de tal obligación.



Como caso se citan los contratos 457/02, 476/02, 462/02, 485/02, lo que contraviene Artículo 53 de la Ley 80 de 1993, numeral 1, del artículo 26 de la Ley 80 y el literal a), del artículo segundo de la Ley 87, de 1993.

Respuesta: *"Para la ejecución de los proyectos se diseñaron fichas de ejecución según los componentes previstos y sus tiempos se adaptaron de acuerdo con las líneas temáticas a desarrollar. De otra parte, se definieron lineamientos generales dentro de los cuales primero se realizaban las capacitaciones empresariales y de fortalecimiento y luego las técnicas (ver plan operativo ecobarrios 2003 por línea*

Las ficha de programación por componentes son parte integral del contrato y se encuentran en cada contrato, así:

457/02 Montevideo.- folio 49, 458/02. San Vicente – Folio 54, 462/02 Santa Ana. Folio 69, 464/02 Paraiso, Folio 66, 474/02 La María. Folio 63, 470/02.- lago de Suba.- folio 47, 483/02- Villa Nueva folio 69, 484/02 Pardo Rubio. Folio 81, 480/02. La Azucena folio 121, 478/02. Villa Hermosa. Folio 66, 476/02 Tierra Linda. Folio 61, 483/02 Villa Nueva. Folio 69, 485/02 Jaime Bermeo. Folio 94

Beneficiarios de la capacitación de los contratos se solicitaron a las JAC Asi: 458/02, 464/02 y 478/02. 485/02,

Para los siguientes contratos las constancias de las capacitaciones se encuentran en los folios relacionados a continuación,

Contratos Nos.: 470/02 folio 178, 474/02 folios 247, 248, 249 y 252, Se solicitó adjuntar para la liquidación el 15 de septiembre.

Los informes de Interventoría:

458/02 San Vicente Parte Alta.

462/02 Santa Ana.

464/02 El Paraíso. Yanira

470/02 Lago de Suba informe folios 164 al 167

474/02 La María. Yanira

478/02 Villa Hermosa.- Se solicitó informe de Interventor Jahrrrol Bocanegra

485/02 Jaime Bermeo. Proyecto en ejecución. Fecha de liquidación septiembre 15, en esta fecha se hará el informe final de Interventoría, folios 266 y 265 informe inicial a junio 20/03 por la interventora Ivonne Rey.

Pago de retención en la fuente

457/02 Montevideo. Se solicito con folio 139. Adicional se solicito a Crecemos Sicólogos Limitada el reembolso por el valor de la retención.

476/02 Tierra Linda

462/02 Santa Ana. Para pago en septiembre

485/02 Jaime Bermeo. Proyecto en ejecución se paga en octubre"

En la respuesta al informe preliminar, se sostiene que las visitas de campo y la revisión y ajuste a las "fichas de Revisión por Componentes" permitieron el

desarrollo de las actividades, garantizando la ejecución de los objetos contractuales y que el acta de inicio da el término de ejecución del contrato a partir de la suscripción.

Frente a los quienes fueron los beneficiados de las capacitaciones, se allegaron algunos listados de asistentes, referentes a los contratos 464/02, 470/02 y del 457/02, este último no observado.

Sobre los informes de interventoría, se anexan los de los contratos Nos: 474, 462, 458, y 485 de 2002, informando que el del contrato No. 478/02, fue solicitado por escrito, anexando copia.

En cuanto a la Retención en la Fuente, se informa que para el contrato 457/02 se firmó un compromiso con la firma Crecemos Ltda., para que esta devuelva el dinero a la JAC para pagarlo a la DIAN. Del contrato 462/02, se adjunta copia del pago de retención, ocasionado por el contrato de modistería. La retención por valor de \$154.000 pesos, de la contratación con la Firma Crecemos Ltda., se informa que no se causó, por cuanto el contrato fue anulado (según folio 179).

La retención de los contratos 485/02 y 476/02, se encuentran dentro del plazo para cancelar, por tanto se les exigirá el recibo dentro del mes que corre.

Validación. En cuanto a los Cronogramas, las respuestas no se consideran satisfactorias, en razón a que el numeral 1º. de la Cláusula segunda del contrato, dice: "Dar cumplimiento estricto al cronograma de labores que se establezca conjuntamente con el supervisor del contrato para la ejecución de su objeto; el cual se suscribirá dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la firma del acta de iniciación". Teniendo en cuenta lo señalado en esta cláusula, es preciso que exista de manera clara y expresa el respectivo cronograma, debidamente suscrito.

Revisadas las "Fichas" indicadas en las respuestas, se evidencia que el documento se denomina "Ficha de Revisión por Componentes", y este concepto se menciona claramente en los objetos de los contratos, y básicamente señalan los componentes previstos inicialmente y los propuestos por Ecobarrios, pero esta ficha no señala cronograma de los temas a desarrollar. Por tanto, tal documento no se puede validar como un cronograma.

Teniendo en cuenta que las cláusulas de los contratos se convierten en ley para las partes, el hallazgo se valida como disciplinario y se dará traslado a la Personería de Bogotá.

Sobre los listados de los beneficiarios, se evidenció que:

Frente a que los listados se solicitaron a las JAC en los contratos Nos. 458/02, 464/02, 478/02 y 485/02, se constató:

Contrato, 458/02: En la solicitud para complementar información de septiembre 10 de 2003, no se incluyó lo referente a listado de asistentes a cursos. Sin embargo, se allegó el listado de 40 inscritos al curso de corte y confección, dictado por ESCALA. De las demás capacitaciones, no se allegaron listados.

Contrato 464/02. Se allegaron los listados de las capacitaciones en construcción, alimentos y cocina básica.

Contrato 478/02. A septiembre 16/03, ya están los listados de la capacitación en máquina plana y del curso básico de sistemas y mantenimiento. (folios 547, 547, 486 y del 498 al 512, 517 y 487). Faltando el de Microempresas.

Contrato 485/02. Se allegaron las listas de Iniciativa Empresarial, faltando las de corte y confección.

Frente a que las constancias de las capacitaciones se encuentran en los folios relacionados, en los contratos, se evidenció:

Contrato No. 470/02, se allegaron los listados de beneficiarios de los cursos de Sistemas I, II, postres y chocolatería.

Contrato No. 474/02, folios 247, 248, 249 y 252. Efectivamente se han allegado los listados de los cursos de confección y herramientas básicas para la creación de unidades productivas.

En consecuencia, frente a los listados de los beneficiarios, este debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento, para ser cumplido en su totalidad dentro de la presente vigencia.

En cuanto a informes de interventoría, se concluye que el Departamento los exige al finalizar la ejecución del contrato, cuando es necesario que existan informes intermedios, que den cuenta del desarrollo de la contratación suscrita en lo relacionado con modificaciones, cambios presupuestales o de cualquier otro aspecto importante que se deba informar. Esta conclusión se evidencia el contrato 485/02 Jaime Bermeo, en donde se informa que para septiembre 15, se liquidará y para esa fecha se hará el informe final de Interventoría. Además, los folios citados como informe de la interventora Ivonne Rey (266 y 265) corresponden a un comprobante de egreso Por \$700.000 y otro por 225.000.

En los otros casos, los contratos ya se encuentran liquidados y pagados, pero aún no tenían los informes de interventoría. Sin embargo, con la respuesta al informe preliminar, se allegan los de los contratos Nos. 474, 462, 458, y 485 de 2002, informando que el del contrato No. 478/02, fue solicitado por escrito, anexando copia.

Por tanto, allegados los soportes este punto se califica como Administrativo para que se incluya en el Plan de Mejoramiento, con el objeto de eliminar las causas que originaron este hallazgo.

Respecto de la Retención en la Fuente y pago a la DIAN, es preciso indicar que según los demás contratos revisados, se evidencia que en la mayoría de las JAC, tampoco se realizó dicha labor, con el agravante que varios de los contratos que las JAC celebraron con los capacitadores y talleristas, ya se han cancelado, hecho que podría dificultar el reintegro para presentación y pago a la DIAN.

Según verificación en los tres (3) contratos observados, se ha dejado de cancelar aproximadamente la suma de \$1.675.800, como a continuación se detalla:

Contrato 457/02

No se retuvo en el pago de \$80.000, por concepto de alquiler de vestuario (folio 112). (Se tomó como servicios, retención 6%).

En los siguientes conceptos, se aplicó el 10% y el 11% para lo relacionado con la empresa Crecemos, obteniendo lo siguiente:

No se retuvo en el pago de \$800.000, de proyecto Centro Lúdico. (folio 113).

No se hizo retención al pago de \$1.200.000, a Crecemos por capacitación. (folio 137).

No se efectuó retención al pago de \$2.000.000, a Crecemos por acompañamiento Centro Lúdico, folios (101).

Total no retenido ni pagado, en el citado contrato \$436.800.

No obstante lo anterior y las respuestas dadas al informe preliminar, el compromiso firmado por la firma Crecemos, señala que se compromete a pagar a la JAC, la suma de \$440.000 por concepto del 11% de retención sobre la contratación, a más tardar el 24 de octubre del presente año, entendiéndose

que el pago de los \$800.000, se hizo a la citada firma. Sin embargo, no se aclaró el otro concepto.

Contrato 476/02

No se evidenció retención al pago \$1.080.000, por capacitación en construcción. En el cuadro de presupuesto invertido, se indica que tiene una retención pendiente de \$108.000, por la capacitación en construcción y según respuesta final, estaría dentro del plazo para cancelar, quedando pendiente la exigencia del recibo en el mes que corre.

Contrato 462/02

Según documentos de compromiso firmado entre la Supervisora de Ecobarrios y la presidenta de la JAC, el 29 de agosto de 2003, está pendiente presentar la constancia del pago de retención en la fuente por \$435.000. Sin embargo, revisados los cuadros de presupuesto invertido firmados por el interventor, la suma sería superior a lo allí solicitado, teniendo en cuenta que dentro de la carpeta no hay evidencia de algún pago parcial; por cuanto aplicadas las tarifas respectivas a las capacitaciones relacionadas, sería:

Capacitación modistería | 784.000
Capacitación modistería | 1.586.000
Capacitación modistería 2.000.000

Retención sin presentar y pagar (10%) \$437.000, a pesar que se anexa copia del pago, por \$435.000, no se aclara la diferencia.

Pago por capacitación a Crecemos por valor de \$1.400.000

Retención sin presentar y pagar (11%) \$154.000. Efectivamente no procede por anulación del contrato.

En consecuencia, es importante la revisión de la liquidación y pago de los descuentos por Retención en la Fuente.

Contrato 485/02

Según contratos de prestación de servicios profesionales firmados, que se toman como honorarios, 10%, tenemos:

Rosa Tamaro, -modistería.	\$3.500.000
Salvador Anaya	\$500.000
Javier Hernández -Capacitación	\$1.400.000

Total retención en la fuente sin presentar y pagar \$540.000.

En la ultima respuesta se informa que estaría dentro del plazo para cancelar, quedando pendiente la exigencia del recibo en el mes que corre.

De otra parte, por la falta de orden en los soportes de la ejecución de los contratos, no es fácil establecer los montos que se han dejado de cancelar a la DIAN por concepto de retención en la fuente. En consecuencia el hallazgo se califica de carácter disciplinario, por lo que se dará traslado a la Personería de Bogotá.

4.5.2 Seguimiento a Contratación de Obras con Saldo Pedagógico de 1999

4.5.2.1. Hallazgo

En el contrato No 753 de 1999, se evidenciaron obras pagadas no ejecutadas, por valor de \$3'100.000, toda vez que en el acta de recibo final, aparecen incluidas actividades tales como: base en recebo compactado, muro en ladrillo prensado, cañuela en concreto y concreto para escaleras, Verificadas estas cantidades en terreno, se estableció que no corresponden y son menores.

El control que debe ejercer la interventoría asignada a cada contrato, debe garantizar el cumplimiento y correcta ejecución del objeto contratado.
Artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

Respuesta: "Este contrato fue objeto de un peritaje con posterioridad a su liquidación el cual, fue efectuado por el Arquitecto Harold Herrera, Asesor OSP, en compañía con los delegados de la Alcaldía Local, Ing. Rodrigo Aldana y la Arq. Lina Plazas. Como resultado del peritaje se determinó que el total de la Obra ejecutada asciende a la suma de Dieciséis millones cuatrocientos quince mil cuatrocientos sesenta y seis pesos (\$16.415.466) es decir, que entre el total desembolsado, diecinueve millones quinientos veinte mil treinta y cuatro pesos (\$19.520.034,00) y el valor ejecutado existe una diferencia de tres millones ciento cuatro mil quinientos sesenta y ocho pesos (\$3.104.568,00). Este dinero se encuentra en la cuenta del proyecto y se ha citado al Representante Legal de la JAC para el día miércoles 10 de Septiembre de 2.003 a las 10:00 a.m. con el fin de establecer las condiciones en que este dinero será invertido en el proyecto, toda vez que la comunidad se compromete a aportar la mano de obra requerida, anexamos copia del peritaje".

Validación. Para la validación de este hallazgo se tuvo en cuenta la comunicación enviada con oficio OSP-0627-03, de septiembre 25 de 2003, en la que se adiciona a la anterior respuesta, el informe de las visitas realizadas, en el cual se señala:

"Se realizó Audiencia en las oficinas de OSP el día 10 de Septiembre del presente año con el Sr. Pedro Rodríguez Rep. Legal de la Junta y el Sr. Fernando Riaño Conciliador, con el fin de establecer el procedimiento a seguir para la realización de las obras pendientes por ejecutar y que ascienden a la suma de \$ 3'104.568 pesos. (Anexamos copia del Acta en 2 folios). Posteriormente, se realizó visita a la obra el día 11 de Septiembre/03 para identificar las condiciones del terreno y solicitar a la Junta el presupuesto de las obras a realizar, el cual fue entregado el día 23 de Sept/03 a esta Dependencia. Sin embargo se aclara, que dicho presupuesto no es lo suficientemente claro y la Interventoría tiene observaciones al respecto, por este motivo fue necesario solicitar por escrito a la J.A.C. la aclaración del mismo.

Se sugiere iniciar la ejecución de las obras una vez cumplidas las condiciones pactadas en el Acta del 10 de Sep/03, toda vez que la comunidad se compromete a aportar la mano de obra requerida. La Interventoría prestará la asesoría técnica necesaria para la ejecución de las obras y garantizar la optimización de los recursos".

Así mismo, en respuesta al informe preliminar, la Administración informa "...se ha determinado levantar nueva acta de recibo final de Obra .. en donde se reportarán las cantidades y valores realmente ejecutadas y se relacione un saldo por ejecutar por \$3.104.568.00. Este valor ha sido solicitado al contratista para que sea reintegrado a Tesorería Distrital en un plazo máximo de 8 días posteriores al recibo de la comunicación..."

Por lo anterior, este ente de control considera que mientras no se reintegre el valor citado a la Tesorería Distrital, el hallazgo es de carácter fiscal y además por las irregularidades presentadas en el recibo de las obras se califica de carácter disciplinario y penal, en atención a lo señalado en el numeral 34 del artículo 48 y 53 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 410 del Código de Procedimiento Penal.

En consecuencia, se dará traslado a Responsabilidad Fiscal, a la Personería de Bogotá y a la Fiscalía General de la Nación.

4.5.2.2. Hallazgo

En las obras ejecutadas en virtud del contrato No 911 de 1999, se evidenció deterioro en los muros de la fachada, debido a deficiencias en la cimentación ejecutada, con el agravante que el deterioro es progresivo y de no corregirse en el menor tiempo posible, puede comprometer la estabilidad de la construcción. De las inspecciones técnicas realizadas, se estableció que el ítem correspondiente a suministro de vidrios 4mm, no se ejecutó pero si fue pagado, (30 m2), por el valor de \$450.000.

De otra parte, en la actualidad el Salón Comunal Tenerife que fue objeto de ampliación mediante este contrato, se encuentra inconcluso, no obstante que en el presupuesto inicial se contemplaba su terminación, por lo que se hace necesaria una explicación de estos hechos por parte del DAACD... lo que contraviene el Numeral 1, del artículo 26 de la Ley 80y el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

Respuesta. *"El Departamento ha programado visita al proyecto el día jueves 11/03 con la cual se pretende establecer las condiciones técnicas del mismo y los correctivos que deben ser aplicados para la solución de las condiciones por ustedes evidenciadas así mismo, el Departamento ha requerido al Representante Legal de la Junta y al interventor del proyecto para que sean aplicados los correctivos a los que haya lugar y se rindan los informes con las condiciones técnicas con las que fue ejecutado el proyecto.*

En cuanto a la no terminación del salón podemos indicar que el presupuesto proyectado para la construcción del mismo fue insuficiente, ya que el área construida fue superior a la presupuestada, esta información será sustentada con el acta de cantidades de obra ejecutada comparada con las cantidades inicialmente presupuestadas la cual, se levantará el día de la visita"

Validación. En la validación de este hallazgo se tuvo en cuenta la comunicación enviada con oficio OSP-0627-03, de septiembre 25 de 2003, en la que se adiciona a la anterior respuesta, el informe de las visitas realizadas, en el cual se señala:

"Se realizaron 3 visitas a la obra los días 11,18 y 19 de Sept/03 y Audiencia el día 17 de Sept/03 en las instalaciones de O.S.P. A continuación relacionamos lo actuado:

Visita 11-Sep-03: *Se realizo visita para corroborar las condiciones de la obra reportadas por la Contraloría, como resultado se programo Audiencia para el día 17-sep-03 con los representantes de la Junta y los Interventores del Proyecto.*

Audiencia 17-Sep-03: *En Audiencia realizada en compañía del Ing Ivan Leaño Coordinador de Interventoria, el Arq. Oscar Carrillo profesional que realizo las labores de interventoria y representantes de la J.A.C., se estableció que bajo la Gerencia del Ing Mario Latiff se tramito la correspondiente Licencia de Construcción y que al momento de iniciar las obras por parte del D.A.A.C.D., ya se encontraba construido el primer piso y el muro de fachada ya presentaba agrietamiento. En cuanto al presupuesto, se aclara que los recursos se invirtieron dando prioridad a la estructura por cuanto no fueron suficientes para ejecutar los Items de acabados del Salón. (Anexamos copia Acta en 3 folios).*

Visita 18-Sep-03: *Se efectúa visita en compañía del Arq. Oscar Carrillo para revisar la falla presentada en el muro de fachada. El Arq. Carrillo informa que la falla se presenta debido al nivel de asentamiento del terreno e informa que fue el Ing Rafael Galindo quien superviso la etapa de Cimentación y estructura. (Anexamos copia Acta en 2 folios).*

Visita 19-Sep-03: *Se efectúa visita en compañía del Ing Rafael Galindo quien informa que el muro que colinda con la Casa Vecinal ya estaba construido al iniciar la intervención de O.S.P. y*

por lo tanto no forma parte de la Estructura ejecutada. Conceptúa que la falla se presenta, debido al nivel de asentamiento del terreno y por encontrarse dicho muro independiente de la estructura; e indica los correctivos a seguir. (Anexamos copia Acta en 2 folios).

Respecto a los Vidrios y revisada la documentación respectiva, se pudo establecer la compra de unos vidrios para reemplazar los rotos del primer piso por la suma de \$ 160.000 pesos.

Con base en los conceptos emitidos por los profesionales de O.S.P. que intervinieron en el desarrollo de la obra, se establecen los correctivos necesarios que serán ejecutados por la J.A.C. y que están consignados en el Acta de fecha 19-Sep-03. La Interventoría prestara la asesoría técnica necesaria para la ejecución de las obras.

Respecto a los vidrios, la comunidad insiste en que el único material comprado corresponde a aquellos para reemplazar los rotos del primer piso como lo indican en la comunicación de fecha 25-Sep-03 recibida en O.S.P. el mismo día, toda vez que los soportes de la ejecución del proyecto no demuestran la compra de los 30 m2 reportados por la Contraloría. Adjuntamos copia de la comunicación en 1 folio".

De otra parte, en la respuesta al informe preliminar el Departamento informa "...se solicitó al contratista mediante comunicación escrita la instalación de los 13 M2 faltantes en un plazo máximo de 8 días posteriores al recibo de la comunicación.... De incumplirse el plazo señalado, se solicitará al contratista la devolución a Tesorería Distrital del dinero correspondiente..."

Analizadas y evaluadas las respuestas, este hallazgo se califica de carácter fiscal, hasta tanto no se subsane la observación. Por tanto, se dará traslado a Responsabilidad fiscal.

4.5.2.3. Hallazgo

En inspección Técnica a las obras ejecutadas con el contrato 829/99 del Proyecto Obras con Saldo Pedagógico, se efectuó valoración del estado de las mismas, para determinar la calidad y la cuantificación de las obras ejecutadas, encontrándose deficiencias constructivas en un área de 24,81 M2, en la rodadura extendida en la zona de juegos; específicamente se encontró deteriorada y contaminada con vegetación y en su mayor parte, presenta apozamientos y desniveles generalizados. Dado que la entrega final de obra se realizó el 2 de abril del 2002 y que las deficiencias ascienden a aproximadamente a \$750.000, el DAACD debe tomar las medidas respectivas.

Por otra parte, revisada la documentación aportada por el DAACD, se determinó que los ítems relacionados con imprimación y rodadura fueron pagados dos veces, conforme con lo relacionado en el acta de recibo final de obra y el recibo final de adición. Lo anterior, se observa desde el acta de recibo parcial N° 5 de abril 17 de 2000 y en el Acta de revisión de cantidades de obra ejecutada a mayo 18 de 2000, donde se verificó que se habían pagado dichos

ítems, pero no se habían ejecutado. Ya en el acta parcial N° 6 de mayo 18 de 2000, dichos ítems no aparecen, pero si aparecen otros ejecutados, que no se ven relacionados en el acta de recibo final.

No obstante lo anterior, en oficio de mayo 19 de 2000, la comunidad solicita adición, debido a que los trabajos de imprimación y rodadura ya se habían ejecutado, pero faltaba cancelarlos, quedando efectivamente así estipulado en el acta de recibo final de adición, además, de ajustado el precio al ítem de rodadura.

Por lo anterior, se establece que el Departamento pagó \$1.254.000, por concepto de obras no ejecutadas, contraviniendo el Numeral 1, del artículo 26 de la Ley 80 y el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

Respuesta "El Departamento ha programado visita al proyecto el día jueves 11/03 con la cual se pretende establecer las condiciones técnicas del mismo y los correctivos que deben ser aplicados para la recuperación de la Zona de Juegos por lo cual, se adelanta el requerimiento a los responsables de la ejecución del proyecto."

En cuanto a los ítems reportados por ustedes como pagados dos veces, se solicitará el informe del interventor y del representante de la JAC sobre la ejecución del proyecto con el propósito de tomar los correctivos necesarios".

Validación. En este hallazgo se tuvo en cuenta la comunicación enviada con oficio OSP-0627-03, de septiembre 25 de 2003, en la que se adiciona a la anterior respuesta, el informe de las visitas realizadas, en el cual se señala:

"Se realizó visita de inspección al parque objeto del contrato, el día 11-Sep-03 con el fin de verificar el estado de la Zona de Juego Infantil y ubicar a la Representante Legal de la Asociación. En dicha visita se pudo comprobar que efectivamente la Zona presenta deterioro y fue imposible ubicar a la Representante legal, motivo por el cual se le requiere mediante comunicación OSP-0621-03 de fecha 16-Sep-03, a una reunión programada para el día Lunes 29-Sep-03 a las 10:00 am en donde se indicaran los correctivos que deben ser aplicados para reparar los problemas presentados en la Zona de Juego Infantil. De esta reunión fue informado el Arq. Alejandro Buchelly profesional que realizó las labores de interventoría en la última parte del proyecto."

Así mismo, se revisó el expediente contractual con el fin de verificar los ítems pagados doble vez. (Anexamos copia Comunicación OSP-0621-03 en 1 folio).

En la reunión programada se le indicara a la Representante Legal que la Asociación deberá asumir los costos del arreglo de la Zona de Juego infantil, trabajos que deberán ser realizados en un tiempo perentorio establecido con la Representante Legal.

Respecto a las inconsistencias reportadas en Actas de Corte según la Contraloría, nos permitimos explicar que el Acta N° 6 de fecha 18-May-00 fue proyectada para corregir las cantidades ejecutadas en el Acta N° 5 del 17- Abr-00 y que en ningún caso el Acta N° 6 fue

soporte para otro desembolso por cuanto justifica el valor total ejecutado del acta anterior. Es decir, el Acta N° 6 es un Acta de Aclaración de mayores y menores cantidades del Acta N° 5. Por ultimo, aclaramos que el Acta de Recibo Final del folio 91 del expediente contractual, fue proyectada con base en el Acta N° 5, sin tener en cuenta el Acta N° 6.

En consecuencia los ítems reportados en el Acta de Recibo Final de la Adición de fecha 27-Mar-02, no fueron cancelados anteriormente”.

En respuesta al informe preliminar la entidad indica: “...se ha remitido el expediente contractual a la oficina Asesora Jurídica para que estudie la posibilidad de ejecutar la póliza de estabilidad, teniendo en cuenta el deterioro de la zona de juegos y la negativa de la Asociación para reparar la zona afectada...”

Con base en las anteriores respuestas, se acepta lo relacionado con los ítems pagados doble vez.

En cuanto a las deficiencias encontradas en las obras, se tiene en cuenta que el DAACD señala hacer efectiva la póliza de estabilidad, por lo que este hallazgo se califica de carácter administrativo. En consecuencia, es necesario se incluya en el Plan de Mejoramiento.

4.5.2.4. Hallazgo

Según visita realizada a la obra ejecutada mediante el contrato de obra pública N° 710 de 1999, que su objeto era la construcción de vías peatonales, Calle 122 Bis entre Transversal 84 y 85, Barrio Ciudad de Hunza, del proyecto Obras con Saldo Pedagógico, y verificadas las cantidades de obra del acta de recibo final, se estableció que se pagaron ítems que no se ejecutaron, así:

Muro en piedra pegada, cantidad 42 m2, valor unitario de \$35.000, valor obra pagada no ejecutada \$1'470.000

Muro en ladrillo prensado e= 12 cms, cantidad 5 m2, valor unitario de \$22.000.00, valor obra pagada no ejecutada \$110.000

Bolardos, cantidad 8 unidades, valor unitario \$36.500.00, valor obra pagada no ejecutada \$292.000

Total \$1'872.000, correspondiente a obras pagadas no ejecutadas

Del valor total del contrato quedó un saldo a favor del contratista por la suma de \$3.641.965, que según orden de pago, fue entregado a la JAC pero dentro de la carpeta del contrato no se encontraron soportes o actas que demuestren en qué fueron invertidos estos dineros por parte del contratista, por lo que es necesario que el DAACD, aclare esta situación

El control que debe ejercer la interventoría asignada a cada contrato, debe garantizar el cumplimiento del objeto contratado, tal como lo reglamenta la Ley 80 de 1993, en sus artículos 53 y 26.

Respuesta "El Departamento ha programado visita para el día viernes 19 de Septiembre, con el fin de levantar las cantidades de obra ejecutada, así mismo, se ha requerido al Representante Legal del Barrio para que el día de la visita allegue los documentos soportes del proyecto. Una vez se tenga los resultados de la inspección se tomaran los correctivos necesarios".

Validación. Para la validación de este hallazgo se tuvo en cuenta la comunicación enviada con oficio OSP-0627-03, de septiembre 25 de 2003, en la que se adiciona a la anterior respuesta, el informe de las visitas realizadas, en el cual se señala:

"Aunque la visita fue programada para el día viernes 19-Sep-03, esta fue realizada el día 23-Sep-03 y se contó con la presencia del Sr. Andrés Porras Presidente de la J.A.C. y el Sr. José de la Rosa Nuñez ex-presidente de la misma. En dicha visita, se verificó que los ítems relacionados por la Contraloría no se encuentran ejecutados, así mismo se estableció que en el Acta de Corte N° 4 suscrita por A.C.I. Ltda estos ítems no se encuentran pagados, lo que hace presumir que el Acta de Recibo Final quedo mal proyectada.

Por otro lado se pudo establecer, según lo reportado por el Representante Legal, que el dinero desembolsado como saldo a favor del Contratista con Acta de Liquidación, fue ejecutado en un muro de contención en rodillo en concreto y en los trabajos eléctricos para la instalación de las luminarias. (Anexamos Copia del Acta Visita en 1 folio).

Con respecto a las Actas de suspensión y reinicio del contrato, la firma ACI Proyectos remitió copias de los documentos que fueron suscritos durante el periodo de su Interventoría observándose que falta una ultima Acta de Reinicio (Anexamos Copias en 3 folios).

Se ha solicitado al Representante Legal, allegue a esta Dependencia copia de las facturas y la relación de los gastos efectuados con los dos últimos desembolsos correspondientes al Acta de Corte N° 4 y Acta de Liquidación. Igualmente, se solicito la Bitácora de obra y el Libro de Contabilidad, para verificar estos gastos y proceder a la corrección del Acta de Recibo Final.

Igualmente se solicito al representante legal, copia de las Actas de reinicio suscritas después del 15-Ago-03, fecha en que termino la Interventoría de A.C.I. Ltda".

En la respuesta al informe preliminar el Departamento señala: "...Se realizó visita el día 23 de septiembre de 2003 en compañía del representante legal de la Junta de Acción comunal donde se comprobó que efectivamente dichos ítems no se ejecutaron en desarrollo del contrato señalado pero sí se ejecutaron en desarrollo del contrato suscrito en el año 1998 realizado también por el proyecto OSP, así mismo, se verificó que en el Acta Parcial de Obra No. 4 suscrita por A.C.I. Ltda de fecha agosto 14 de 2000, estos ítems no fueron pagados ni ejecutados.

En consecuencia, se proyectará una nueva Acta de Recibo Final que corrija las cantidades ejecutadas con base en el último corte proyectado por A.C.I., incluyendo el muro de contención

en rodillo y los trabajos eléctricos ejecutados con el último desembolso realizado mediante la orden de pago No. 138 de fecha 25 de abril de 2002 para este efecto, se solicitaron al Representante legal los soportes de los trabajos ejecutados con este último desembolso, documentos que fueron radicados en el Departamento el día de hoy, 09 de octubre de 2003 y que se encuentran en revisión.

Una vez realizada la nueva Acta de Recibo Final y de no soportarse en ella el valor total desembolsado, se solicitará al Representante legal la devolución del dinero correspondiente en un término no superior a 8 días... ”

Evaluadas las respuestas, se evidencia que el Departamento confirma lo expuesto por esta Contraloría; es decir, que se pagaron obras que no se ejecutaron en el valor señalado anteriormente. En consecuencia, mientras el dinero no se recupere este hallazgo es de carácter fiscal y por las irregularidades presentadas en el recibo de obra, se califica de carácter disciplinario y penal teniendo en cuenta lo señalado en el numeral 34 del artículo 48 y 53 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 410 del Código de Procedimiento Penal.

En consecuencia, se dará traslado a Responsabilidad Fiscal, la Personería de Bogotá y a la Fiscalía.

4.5.2.5. Hallazgo

En el contrato No 824 de 1999, se evidenciaron obras pagadas y no ejecutadas, en cuantía de \$ 2'013.548, que corresponden a los siguientes ítems: andén plaqueta prefabricada, se pagaron 316.78 m² y se ejecutaron 300 m², bordillo en concreto y de confinamiento 2500psi, se pagaron 351.24ml y se ejecutaron 240 ml. De otra parte, se observaron hundimientos en una de las canchas recuperadas y que impiden el normal uso de la misma. El control que ejerce la interventoría asignada a cada contrato, debe garantizar el cumplimiento del objeto contratado, respondiendo tal como lo reglamenta la ley 80 en su artículo 53.

Respuesta *"Con relación a este contrato se ha programado visita al proyecto para el día viernes 19 de Septiembre con el fin de establecer las condiciones de la obra, así mismo se esta estudiando los documentos que soportan el proyecto de forma que se pueda determinar los correctivos y la responsabilidad de los supervisores del contrato, ya que este contó con 3 interventorías en tiempos distintos".*

Validación. Para este hallazgo se tuvo en cuenta la comunicación enviada con oficio OSP-0627-03, de septiembre 25 de 2003, en la que se adiciona a la anterior respuesta, el informe de las visitas realizadas, en el cual se señala:

"Aunque la visita fue programada para el día viernes 19-Sep-03, esta fue realizada el día 23-Sep-03 y se contó con la presencia del Sr. Roberto Quintero Presidente de la J.A.C., la Sra. Yolanda Mesa, Tesorera y el Sr. Hernando Debía Fiscal de la Junta, con el fin de verificar el estado de la cancha recuperada en desarrollo del contrato de O.S.P y cuantificar las cantidades reportadas por la Contraloría. (Anexamos Copia del Acta de visita en 2 folios).

Una vez realizada la medición, concluimos que las cantidades ejecutadas para cada uno de los ítems en observación son:

Anden en Plaqueta Prefabricada: 323.34 m2 contruidos.

Bordillo en concreto y de confinamiento: 385.34 ml contruidos.

Respecto al hundimiento presentado en la cancha, se informa que el predio formo parte de un humedal, motivo por el cual el nivel freático del terreno es muy alto, como lo demuestra el hundimiento también presentado en las canchas aledañas".

Adicionalmente, en respuesta al informe preliminar, el Departamento solicitó visita conjunta para verificar las cantidades faltantes, inspección que se efectuó el día 15 de octubre de 2003, en la que finalmente se evidenció que en bordillo, en concreto y de confinamiento, 2500psi, se pagaron 351.24ml y se ejecutaron 314.48 ml, faltando 36.76 ml; es decir, que existen obras pagadas y no ejecutadas, en cuantía de \$ 514.640.

Analizadas las respuestas y verificadas nuevamente las cantidades ejecutadas, se concluye que existe detrimento en la cuantía de \$514.640, por lo que se califica de carácter fiscal mientras no se subsane la situación hallada.

En consecuencia, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal.

4.5.2.6. Hallazgo

Cuentas por Pagar. Se examinaron contratos, entre los cuales el Contrato 876 del 28 de octubre de 1999, suscrito con INMEMA Ltda., para la instalación y el suministro de mobiliario Urbano Grupo No 4, conformado por 138 Módulos de Juegos para Niños; No 3A 100 Módulos de columpios y 98 Módulos de balancines, con un plazo de 8 meses y un valor de \$498'797.680, presenta las siguientes inconsistencias:

-Se celebró sin los estudios previos de conveniencia, inconveniencia, así como los proyectos requeridos, no obstante la existencia de los términos de referencia para la apertura de la Licitación Pública No 008 de 1999.

Por cuanto no se previó con antelación los sitios para la instalación del objeto contratado, que a 31 de diciembre de 2002 fecha del Acta de Liquidación, aún están pendientes de entrega e instalación de algunos bienes.

Lo anterior contraviene el artículo 25 numerales 4º, 7º y 12º, de la Ley 80 de 1993, dispone que debe elaborarse con antelación los estudios, diseños y proyectos requeridos, antes de la celebración del contrato, para evitar inconveniencia por dilaciones y retardo en la ejecución del mismo.

-No se allegó copia de todos los extractos de la cuenta bancaria, donde el contratista manejó el anticipo de \$247.248.850 de los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, como fue solicitado por el Equipo Auditor en el Oficio 1160-49 del 27 agosto de 2003.

En la respuesta, solamente anexaron los correspondientes a los meses de noviembre, mayo y marzo, sin que se pueda determinar el año al que corresponde el movimiento.

En indagación realizada por el Equipo Auditor a los funcionarios del Banco, se aclaró que allí registra es la fecha en la cual se solicitaron dichos extractos.

Lo anterior contraviene el artículo 85, del Decreto No. 714 de 1996, con relación a los rendimientos financieros establece que: "Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Distrital, así como los de las Entidades Públicas o Privadas con los recursos del Distrito Capital

Respuesta. "El objeto de este contrato es " ... llevar a cabo la instalación y suministro por parte del contratista y a favor del Departamento del mobiliario urbano grupo No. 4 conformado por 138 módulos de juegos para niños m 3A, 100 módulos de columpios, y 98 módulos de balancines de acuerdo con lo señalado en el pliego de condiciones y la propuesta del contratista, de conformidad con las normas de la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios".

Parágrafo primero - Lugar de prestación de los servicios: " El Contratista deberá desarrollar el objeto del contrato en los lugares del Distrito Capital en donde se ejecutarán contratos celebrados en el marco del proyecto Obras con Saldo Pedagógico del DAACD con las Organizaciones Comunitarias Barriales previamente seleccionadas ".

Con la Resolución No 239 de Julio 30 de 1999 se seleccionaron los proyectos de inversión formulados por las organizaciones comunitarias que participaron en el concurso de OSP y que fueron factibles de financiación, en consecuencia el Departamento al 28 de Octubre de 1999, fecha de suscripción del contrato 876/99 ya conocía que proyectos requerían el suministro, sin embargo, por las condiciones técnicas de cada proyecto y los procesos de ejecución de cada uno de ellos se ha retrasado la instalación del mobiliario asignado, razón por la cual hoy día nos encontramos gestionando junto con las Organizaciones Comunitarias la finalización de estas tareas. (Anexo 3, folios 21 a 40)

2 Con respecto a los extractos del banco, hemos solicitado nuevamente al contratista la presentación de los mismos, con carácter urgente, generados por la cuenta desde su apertura".

Adicionalmente, en la respuesta al informe preliminar la entidad señala que *"...los contratos de obras con saldo pedagógico que los que constituían en últimas el destino del mobiliario objeto del contrato INMEMA, tal como se establece en el parágrafo primero de la cláusula primera del mismo, cuando dice "el contratista deberá desarrollar el objeto del contrato en los lugares del Distrito Capital en donde se ejecutarán contratos celebrados en el marco del proyecto Obras con Saldo Pedagógico..." y estos se resumen como sigue:*

"En primer lugar, es necesario considerar que los contratos de Obras con Saldo Pedagógico... fueron contratos sui generis, en la medida en que se regían por una metodología que llevaba su mismo nombre...para hacerlos sujetos efectivos de la planeación participativa..."

Además de lo anterior, señaló los aspectos más relevantes que caracterizaron a los contratos de OSP, como entre otras, la forma de selección y viabilización de los proyectos que difería del proceso de selección contemplado en la Ley 80 de 1993, y que *"...Una vez reconocidos los proyectos barriales formulados y viabilizados la misma entidad era conocedora de la dimensión y de las particularidades que tenía cada proyecto y se comprometió en desarrollo de la política a que estos se consolidaran a través de los contratos que finalmente se suscribieron con las organizaciones sociales que fueron seleccionada y por tanto financiadas... así mismo se indica que los contratos de OSP "...se debían ejecutar de acuerdo con su formulación y dentro de ella estaban contempladas entre otras, la obtención de factibilidad urbanística y la obtención de la certificación de la licencia de intervención de uso público de los predios en los cuales se desarrollarían los proyectos..."*

Todo lo anterior para demostrar que el contrato de INMEMA y su cumplimiento estaba sujeto a una serie de factores que consideraban su ejecución, por razón de la misma naturaleza, contenido y reglas del juego de tales contratos, pues ellos reflejaban la metodología de lo que la Administración concebía como parte del aprendizaje, que hoy por hoy a pesar de las dificultades, la ciudad y la comunidad en general reconoce los múltiples beneficios..."

En este orden de ideas...no puede afirmarse... que no se previó por la administración (DAACD), con antelación los sitios para la instalación del objeto contratado...."

Por último, debe considerarse que el reajuste de precios máxime en las condiciones del caso objeto de la observación, no es un detrimento patrimonial, pues igual para estos efectos aplica la teoría de que no puede existir ni aun para el Estado un enriquecimiento sin causa, toda vez que, ello genera un empobrecimiento correlativo para el particular contratista y ventilar ante estrados judiciales una litis bajo estas circunstancias, sería tanto como negar uno de los axiomas de la actividad comercial, en lo público como privado, e incluso como transgredir flagrantemente las disposiciones legales que a la postre sería mucho más gravoso para la administración ya que el legislador certeramente otorgó a las partes o contratantes los mecanismos para... resolver sus diferencias...los acuerdos que los benefician..."

Validación. La respuesta de la administración no es aceptada, ya que en la Resolución 239 del 30 de julio de 1999, se relacionan todos los proyectos de inversión formulados por las comunidades barriales del Distrito, factibles de ser financiados con recursos del proyecto Obras con Saldo Pedagógico; esto es en forma general, sin especificar los sitios o comunidades donde se instalarían los

módulos correspondientes al contrato en mención. De otra parte, como la misma entidad señala en su respuesta, los contratos de OSP estaban sujetos a una serie de condiciones, como entre otras, el otorgamiento de las licencias, con el agravante, que como ya se ha observado, la Administración del momento suscribió compromisos sin el lleno de estos requisitos. Esta falta de previsión y definición fue lo que precisamente conllevó a la dilación en el tiempo de la ejecución del contrato (ocho veces el plazo inicial), y el consiguiente reconocimiento de reajuste de precios, no previstos en el contrato. Por lo tanto, se concluye que por esa falta de previsión y mala planeación al momento de la contratación, se genera una gestión antieconómica, que adicionalmente a los ajustes reconocidos, las cantidades de elementos contratados fueron disminuidos en cinco (5) juegos infantiles de \$3.700.000 cada uno, seis columpios de \$1.429.820 cada uno y seis balancines de \$1.379.800 por unidad, para un total de \$25.357.720, según valores de acta suscrita en diciembre 18 de 2002. así mismo, afectó a la comunidad por la demora en la instalación de los elementos.

Por lo anterior, este hallazgo se califica de tipo fiscal, por valor de \$88.174.866 y disciplinario por las irregularidades y falta de planeación al momento de la contratación que generó la gestión antieconómica.

Por lo anterior, se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y a la Personería de Bogotá.

Frente a los rendimientos financieros en el manejo del anticipo de \$247.248.850, este ente de control, estará pendiente del recibo de los extractos bancarios, con el fin de establecer el posible detrimento patrimonial.

4.5.2.7. Hallazgo

Evaluación Pasivos Exigibles. Los rendimientos financieros producidos en el manejo de los recursos de los contratos, no son consignados en la Tesorería Distrital, hecho evidenciado en el contrato de obra No. 945 de 1999, según liquidación de obra, reporta unos intereses de \$1.114.827.42, que se invirtieron en la obra, contraviniendo lo normado en el artículo 84 del Decreto 714 de 1.996. Los rendimientos de inversión financiera obtenidos con recursos del Distrito "Si se causan pertenecen a éste y en consecuencia deberán consignarse dentro de los 3 días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación en la Tesorería Distrital".

Respuesta : *" La cuenta constituida para manejar los recursos del proyecto fue una cuenta corriente, hemos solicitado al Representante Legal del JAC los extractos bancarios desde la*

fecha de constitución de la cuenta hasta la terminación del proyecto, de modo que se pueda establecer la cuantía y las acciones correctivas necesarias"

En respuesta al Informe preliminar, el DAACD señala "...se pudo establecer que el monto por concepto de intereses ganados asciende a la suma de \$207.430.93 pesos m/cte. Así mismo se estableció que los costos financieros generados por el proyecto ascienden a la suma de \$246.288.57 pesos m/cte., situación por la cual el contratista solicita se consulte la posibilidad de cruzar los intereses con los gastos financieros, toda vez que en el presupuesto del contrato no se contempló este tipo de descuentos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se envió comunicación escrita OSP-0649-03 a la Secretaría de Hacienda Distrital solicitando el concepto al respecto por ser la entidad competente..."

Las respuestas de la Administración no son aceptadas, por cuanto, en primer lugar los extractos que se anexaron no corresponden a todo el período de ejecución del contrato y en segundo lugar, en el acta de liquidación del contrato, quedaron expresamente relacionados los \$1.114.827.42, como intereses incluidos como parte de financiación del contrato. Así las cosas, dicha acta al ser suscrita por quienes intervinieron, se considera documento válido y cierto.

Por lo anterior, hasta tanto no se consignen los rendimientos señalados en la Tesorería Distrital, el hallazgo se configura de tipo fiscal, por consiguiente, se trasladará a la Dirección de Responsabilidad Fiscal.

4.5.3 Plan de Desarrollo.

4.5.3.1. Hallazgo

En la Evaluación al Plan de Acción de 2002, se determinó que algunos de los objetos de los contratos del proyecto No. 7354 - Ecobarrios, no son coherentes con lo ejecutado ni con los objetivos específicos del Proyecto, toda vez que se evidenció que existen contratos con objetos de crear Microempresas, Clubes de Abuelos, Centros de Formación e Integración Comunitaria, Escuelas de Artes, entre otros. (Contratos 458/02, 460/02, 474/02, 477/02). Artículo 1602, Código Civil.

Respuesta *"En el cuadro No. 1 anexo 4, folio 41 se relacionan los objetivos específicos del proyecto de Ecobarrios y los objetos de los contratos mencionados por usted en el cual se muestra la coherencia entre el objeto contractual y los componentes del proyecto de acuerdo con la "Ficha de revisión por componentes", las cuales se adjuntan (Anexo 5 folios 42 al 45)*

En lo que se refiere a la redacción del objeto de los contratos, en especial con el término de "crear", me permito hacer las siguientes precisiones:

El artículo 70 de la Ley 743, establece que las JAC podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad, siendo el representante legal el Presidente de la JAC, amparado en la Personería Jurídica de este organismos comunal. Esto quiere decir que no es necesario la creación por estatutos o nuevas representaciones legales de los proyectos que se generan y que tiene como objetivo la rentabilidad económica o social.

Para el caso del contrato No. 474 de 2002, se brindó acompañamiento técnico y social, además de la capacitación en procesos de iniciativa empresarial y creación de empresas, la comunidad se capacitó, con el Fondo Nacional de Garantías sobre las líneas de crédito para los microempresarios, herramientas con las cuales la JAC a través de su comité empresarial podrá adelantar los procesos de conformación de empresas productivas, esquema que deberán basarse en las directrices establecidas en el Boletín No 13 del Ministerio de Gobierno (no necesitan registro en la Cámara de Comercio).

Con respecto a los contratos No.460 y 458 de 2002, estos procesos hacen parte de los Comité de cultura y educación de las JAC, siendo esquemas sociales que fortalecen a las comunidades. Se precisa que estas iniciativas no requieren, de acuerdo con la reglamentación comunal y en especial el Boletín 13 antes mencionado, de una institucionalidad especial sino que hacen parte de las iniciativas que dicho comité gestiona para el fortalecimiento de la comunidad

Frente al contrato No.477 de 2002, el cual se encuentra en ejecución, se adelantarán las acciones pertinentes en lo que respecta al tema de productividad y su articulación en el comité empresarial de la JAC, proceso que deberá regirse por el Boletín 13 del Ministerio de Gobierno.

Validación. Si bien es cierto lo señalado en la respuesta, también lo es, que si la redacción de un objeto contractual no es claro y preciso, esto puede generar confusión para las partes contratantes y para el caso, falsas expectativas para la comunidad, por lo que el hallazgo se califica de tipo administrativo, el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento, con el fin de tomar acciones no permitan situaciones como las descritas.

4.6 EVALUACIÓN A LOS ESTADOS CONTABLES

Se evaluaron las cuentas por cobrar (especialmente las relacionadas con anticipos a contratos), Propiedad Planta y Equipo y Cuentas por Pagar, para establecer si los Estados Contables del DAACD reflejan razonablemente el resultado de las operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones realizadas y registradas, se cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por el Contador General. Lo anterior con el fin de emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados contables con corte a diciembre 31 de 2002 y conceptuar en términos de calidad y confiabilidad sobre el Sistema de Control Interno Contable.



142000 - Avances y Anticipos Entregados.

Presenta un saldo en el balance de \$167.2 millones.

En la depuración de la cuenta anticipos se presentaron traslados a responsabilidad fiscal de anticipos no reintegrados y contratos liquidados pagados y amortizados los anticipos sin el cumplimiento total del contrato, como se evidencia en la evaluación de contratos de obra con saldo pedagógico.

Se confrontaron los saldos de la vigencia de 2001 y 2002, hallándose:

	\$millones
Saldo a diciembre 31 de 2001	1.695.5
Saldo a diciembre 31 de 2002	167.2
Diferencia	1.528.3

Se presenta una disminución de la cuenta de anticipos en \$1.528.3 millones por la depuración y liquidación de contratos de 1.999 y 2000.

Revisados los contratos Nos. 673, 740, 821, 824, 850, y 945 de 1.999, seleccionados en la cuenta de anticipos, se observa lo siguiente:

4.6.1. Hallazgo

En los pagos anticipados de los contratos de consultoría y prestación de servicios, no se efectuaron los descuentos de ley: hecho evidenciado en el contrato de consultoría No. 186 de 2002 y prestación de servicios Nos. 380 y 405 de 2002, concepto de la DIAN, No. 100517 de octubre 13 de 2000 y el artículo 26 del Decreto 0624 de 1989.

Respuesta "Teniendo en cuenta que los pagos anticipados no requieren de la presentación previa de facturas no es posible efectuar los descuentos de ley dado que la Entidad, sin las facturas, desconoce el régimen y la base sobre la cual se debe efectuar el respectivo descuento. No obstante, en el siguiente pago se hace el correspondiente descuento incluyendo el que se debe realizar sobre el valor del pago anticipado".

Se amplía la respuesta a lo indicado en el informe preliminar, se indica: "...el DAACD no efectuó los descuentos de ley al momento del pago de dicho valor. No obstante lo anterior, en el siguiente pago, contra factura presentada por el contratista... el DAACD realiza los descuentos... cumpliendo finalmente con la normatividad vigente en materia de retenciones..."



La respuesta no desvirtúa la observación. Sin embargo, el hallazgo se califica como administrativo, teniendo en cuenta que hechos presentados ameritan que el Departamento incluya este aspecto en el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se tomen acciones que no permitan irregularidades o malas interpretaciones en la aplicación de las normas.

Excepto por lo anteriormente descrito, el saldo de la cuenta Avances y Anticipos es razonable.

16000 - Propiedades Planta y Equipo.

Presenta un saldo en el balance de \$1.257.8 millones así:

CUADRO 10
PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO

	\$millones
Bienes muebles en bodega	195.1
Maquinaria y Equipo	82.2
Equipo Medico Científico	1.6
Muebles, Enseres y equipo de oficina	524.1
Equipo de comunicación y computación	1.194.9
Equipo de transporte, tracción y elevación	304.0
Equipo de comedor cocina y despensa	6.6
Ajustes por inflación	1.046.4
Depreciación	(2.097.1)

Fuente: Estados contables

Verificado el inventario individual frente al inventario general, además se verificó la toma física en algunas dependencias, sin que se haya encontrado inconsistencias importantes.

Lo anterior excepto por las responsabilidades por los faltantes en cuantía de \$3.3 millones, resultado de la toma física a diciembre 31 de 2002, correspondiente a aceites, grasas y lubricantes y las bajas que se hagan de elementos inservibles.

17000- Bienes de Beneficio y Uso Público e Históricos y Culturales, presenta un saldo en el balance de 7.171.3 millones. Realizado el análisis respectivo, no se determinaron aspectos relevantes.

CUADRO 11

BIENES DE BENEFICIO Y USO PÚBLICO

Concepto	Valor	\$millones
Otros bienes de beneficio y uso público		18.458.3
Ajustes por inflación		6.406.3
Amortización		(12.833.0)
Ajustes por inflación		(4.860.2)

Fuente: Estados Contables

24000 Cuentas por pagar. Presenta un saldo en el balance de \$433.2 millones.

CUADRO 12

CUENTAS POR PAGAR A DICIEMBRE 31 DE 2002 EN PRESUPUESTO

Concepto	Valor	\$millones
Sobre reservas 2001		22.7
Funcionamiento		1.4
Inversión		21.3
Sobre compromisos 2002		264.5
Funcionamiento		28.2
Inversión		236.4
Total		287.2

Fuente: área Financiera.

De bienes y servicios un valor de \$ 264.5 de las cuales 28.2 corresponden a funcionamiento y 236.3 a Inversión.

En el análisis a los contratos de Cuentas por pagar, se determinó un hallazgo, el cual se relaciona en el numeral 4.5.2 Seguimiento a la Contratación de Obras Saldo Pedagógico de 1999.

Control Interno Contable:

El control interno en el área contable ofrece un grado de confianza alto, toda vez que sus controles son eficaces, eficientes en el manejo del riesgo y se evidencia una buena gestión en el proceso contable, en la depuración de las

cifras. Se realizó la toma física de los bienes muebles de la entidad, se depuro la cuenta de anticipos.

La Dependencia conserva los libros debidamente registrados y actualizados, los documentos se encuentran ordenados y adecuadamente archivados.

Se observa un buen ambiente de control, cultura de dialogo y autocontrol.

La función contable y presupuestal se encuentran bajo la coordinación y ejecución de la misma persona, lo que indica falta de segregación de funciones y presencia de concentración de funciones de coordinación, pago y registro contable.

En el proceso de saneamiento contable, se creó el comité técnico y se adelanta evaluaciones de cuentas contables como; otros bienes de beneficio y uso público, litigios y demandas y responsabilidades en proceso, se observa ficha de saneamiento contable de las cuentas de orden por \$1.4 millones y \$67.3 millones.

4.7. BALANCE SOCIAL

El Departamento, inscribió en el 2001, proyectos que pretendían dar solución a cinco problemas así:

- Limitación de la planeación local
- Desarticulación de las organizaciones comunitarias
- Carencias de lineamientos de política para jóvenes
- Deficiencias de la productividad en la ciudad
- Falta de mecanismos que promuevan la solidaridad en el apoyo a familias en condiciones de pobreza y miseria para que sus hijos e hijas accedan a sus derechos fundamentales y en especial a la educación.

En la vigencia 2002, el Departamento centra su gestión en resolver dos de estos cinco problemas: Deficiencias de la productividad en la ciudad y Falta de mecanismos que promuevan la solidaridad en el apoyo a familias en condiciones de pobreza y miseria para que sus hijos e hijas accedan a sus derechos fundamentales y en especial a la educación, adicionalmente plantea un nuevo problema que consiste en disminuir la reducida participación ciudadana en los diferentes escenarios e instancias zonales y locales.

En la solución de los tres problemas planteados en la vigencia 2002, el DAACD gestiona la realización de ocho proyectos distribuidos de la siguiente manera:

-Para la reducida participación ciudadana en los diferentes escenarios e instancias zonales y locales; seis proyectos: No 7192 Divulgación para la participación ciudadana, No 7350 Procesos democráticos transparentes, No 7252 proyecto sur con Bogotá, No 7354 Ecobarrios, No 7355 Políticas y modelos de intervención para la juventud y No 123 Apoyo a los procesos de planeación y gestión de las UEL.

-Para las deficiencias de la productividad en la ciudad, el proyecto No 7351 Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios.

-Para el problema planteado consistente en la falta de mecanismos que promuevan la solidaridad en el apoyo a familias en condiciones de pobreza y miseria para que sus hijos e hijas accedan a sus derechos fundamentales y en especial a la educación se suscribió el proyecto No 7357 Familias educadoras.

De acuerdo con las cifras reportadas por el Departamento, la cobertura general alcanzada en actividades que se adelantaron para dar solución al problema de la reducida participación ciudadana, es baja. De una población que demanda el servicio en cuanto a fortalecimiento de las instancias de representación y participación ciudadanas de 1'500.000 personas, se atendieron 78.738 (5.2%) y de una demanda del servicio de formación y capacitación de líderes de las organizaciones ciudadanas de 19680 dignatarios, se atendieron 1094 (5.5%).

En los reportes de participación de la ciudadanía en la solución del problema social de la reducida participación ciudadana, dados por el Departamento, (Anexo 17.6, folio 150), no se describe la participación que tubo la comunidad, específicamente para adelantar actividades como formación y capacitación de líderes de las organizaciones ciudadanas y fortalecimiento de las instancias de representación y participación ciudadana, no se tienen en cuenta las propuestas presentadas por la comunidad.

Con respecto al problema social de las deficiencias de la productividad en la ciudad, los reportes de cobertura y los indicadores de inversión no incluyen datos de la población atendida y por atender, lo que imposibilita determinar el cubrimiento que presentaron procesos como Politécnicos comunitarios y Escuelas taller de inserción labor social, que se adelantan en virtud del proyecto No 7351 "Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios"

La información contenida en los reportes de balance social para el problema social "Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios y para el problema planteado de la falta de mecanismos que promuevan la solidaridad en el apoyo a familias en condiciones de pobreza y miseria, para que sus hijos e hijas accedan a sus derechos fundamentales y en especial a la educación",

concerniente al proyecto No 7357 "Familias educadoras", es completa y refleja los resultados de cobertura e indicadores de inversión.

118



5. ANEXOS

ANEXO 01

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

\$pesos			
TIPO DE HALLAZGO	VALOR	CANTIDAD	INUMERACION DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS (sin incidencia fiscal, disciplinaria ni penal)	N/A	8	4.5.1.1, 4.5.1.4, 4.5.1.5, 4.5.1.6, 4.5.1.8, 4.5.2.3, 4.5.3.1, 4.6.1
FISCALES	95.334.158.20	7	4.5.1.2, 4.5.2.1, 4.5.2.2, 4.5.2.4, 4.5.2.5, 4.5.2.6, 4.5.2.7
DISCIPLINARIOS	N/A	6	4.5.1.3, 4.5.1.7, 4.5.1.9, 4.5.2.1, 4.5.2.4, 4.5.2.6
PENALES	N/A	2	4.5.2.1, 4.5.2.4,
TOTAL		18¹³	

N/A. No aplica

¹³ El total de hallazgos no concuerda con los parciales, por cuanto existen hallazgos con más de una incidencia