



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

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

**PERIODO AUDITADO
2009**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2010
CICLO I**

DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR GOBIERNO

Mayo de 2010

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co

Cra 16 N° 79 - 34

PBX: 219 39 00



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

AUDITORIA INTEGRAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

Contralor de Bogotá	Dr. Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor Auxiliar	Dr. Víctor Manuel Armella Velásquez
Directora Sector Gobierno	Dra. María Gladys Valero Vivas
Subdirectora de Fiscalización	Dr. Oscar Sánchez Gaitán
Asesora	Dra. Olga Patricia Gutiérrez Bernal
Equipo de Auditoría	Dra. Patricia Benítez Peñalosa – Líder Dr. Raúl Guaneme Guaneme Dra. Flor Myriam Toloza Méndez Dra. Luz Amparo Ortíz Rubio Dr. Raúl Nemogá Soto Dr. Edilbrando Alfonso Saldaña Dr. Atilio Segundo Codina Granados Dr. José Olbein Guerrero Dra. Marcela Irene González Bonilla – Apoyo Dr. Oscar Guerrero Hernández – Apoyo Ing. María Fernanda Obregón – Apoyo Dra. María Cristina Gaitán de Páramo Dra. Gloria Marina Alvarado Clavijo – Apoyo Dr. Gabriel Hernán Méndez Camacho

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CONTENIDO

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR.....	5
2. ANALISIS SECTORIAL: POLITICA DE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ....	11
2.1 MARCO HISTORICO	12
2.2 MARCO LEGAL	14
2.3 MARCO CONCEPTUAL.....	19
2.4 ESPACIO PÚBLICO EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE BOGOTÀ	26
2.5 INDICADORES DE ESPACIO PÚBLICO	32
2.6 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTA.....	34
2.7 DESEMPEÑO DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO EN LA POLITICA DE ESPACIO PÚBLICO.....	37
2.8 OCUPACION DEL ESPACIO PÚBLICO	39
2.9 CONCLUSIONES.....	43
2.10 SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS VIGENCIA 2009	45
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	47
3.1 EVALUACION AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	47
3.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	49
3.2.1 Subsistema de Control Estratégico	50
3.2.2 Subsistema Control de Gestión.....	60
3.2.3 Subsistema de Control de Evaluación.....	64
3.3 EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO Y DEL BALANCE SOCIAL....	66
3.3.1 Evaluación Plan de Desarrollo	66
3.3.2 Evaluación del Balance Social	94
3.4 EVALUACION DE LOS ESTADOS CONTABLES	106
3.4.1. Cuentas Evaluadas	107
3.4.2 Evaluación al Sistema de Control Interno Contable	122
3.5 EVALUACION AL PRESUPUESTO.....	126
3.5.1. Ejecución Presupuestal.....	127
3.6 EVALUACION A LA CONTRATACIÓN.....	155

“Al rescate de la moral y la ética pública”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.7 EVALUACION A LA GESTION AMBIENTAL	206
3.7.1 Nivel Interno	207
3.7.2 Nivel Externo	215
3.8 EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	217
3.8.1 Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad Ciudadana	217
3.8.2 Sentencias Judiciales	218
3.8.3 Seguridad Ciudadana	238
3.8.4 Generación de ingresos a población desplazada, reincorporados y jóvenes	243
3.8.5 Plan Maestro de seguridad ciudadana, defensa y justicia:	267
3.8.6 Regulación de parqueaderos	275
3.9 PARTICIPACION CIUDADANA	276
3.9.1 Acciones Ciudadanas	276
3.9.2 Relación de quejas y reclamos	277
3.9.3 Seguimiento Plan de Mejoramiento	278
3.9.4 Propositiones aprobadas por el concejo de Bogotá	278
3.9.5 Comisión Intersectorial de Participación Ciudadana	280
3.10 CONTROLES DE ADVERTENCIA	281
3.11 REVISION DE LA CUENTA	282
4. ANEXOS	
4.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	

“Al rescate de la moral y la ética pública”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD REGULAR**

Doctor
ANDRES RESTREPO RESTREPO
Secretario (e) Distrital de Gobierno

Apreciado Doctor:

La Contraloría de Bogotá D.C, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, PAD 2010, Ciclo I, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad regular a la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, a la vigencia 2009, 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 de la razonabilidad de los registros contables, la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas si se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables y la evaluación del Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada 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 de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno en el área de gestión territorial.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente a la eficiente y efectiva prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamentales Colombianas, 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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los estados contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Concepto sobre Gestión y Resultados

La aplicación de la Metodología para la evaluación de la gestión y los resultados, arrojó la siguiente consolidación:

VARIABLE	PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN
Plan de desarrollo y/o Plan Estratégico y Balance Social	35%	22.07
Contratación	20%	16.40
Presupuesto	15%	13.20
Gestión Ambiental	10%	5.00
Sistema de Control Interno	10%	8.06
Transparencia	10%	9.48
SUMATORIA TOTAL	100%	74.21

Rango de Calificación para obtener el Concepto

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

Como resultado de la auditoría adelantada, la Contraloría de Bogotá, D.C., conceptúa que la gestión correspondiente a la vigencia 2009 es **FAVORABLE CON OBSERVACIONES**.

La evaluación del modelo estándar de control interno alcanzó una calificación de 3.1 que ubica la entidad en un criterio satisfactorio. Calificación que consideró los riesgos observados en los hallazgos comunicados en cada uno de los componentes de integralidad, relacionados con la falta de control en la supervisión de los contratos, necesidad de mejorar el archivo documental, falencias en los sistemas de información, no cumplimiento de las metas y objetivos del plan de desarrollo, y demás deficiencias observadas e indicadas en cada uno de los hallazgos del presente informe.

La entidad está desarrollando los aspectos de actualización de manual de



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

procesos, manual de funciones para adoptarlos dentro del sistema integrado de gestión como una sola resolución. Así mismo, en la evaluación conjunta entre la Dirección de Planeación y Sistemas – Grupo Sistema Integrado de Gestión y la Oficina de Control Interno realizaron la evaluación de los procesos analizando costos y verificando el cumplimiento de las normas en las diferentes unidades administrativas de la entidad como el proceso contable de los 20 fondos de desarrollo local, comités de inventarios en el nivel central y en alcaldías locales de Bosa, Santafé, Kennedy y Barrios Unidos, se evaluó los convenios interadministrativos en la alcaldías locales de Engativá y Teusaquillo; así como el seguimiento a los planes de gestión de la entidad y las auditorías de calidad adelantadas se efectuaron por parte de Control interno a la Dirección de Planeación y Sistemas, Alcaldía Local de la Candelaria y Engativá

Es importante mencionar, que no se han cumplido los objetivos establecidos en el plan de desarrollo, para población reincorporada con presencia en Bogotá, población en situación de desplazamiento forzado y población vulnerable frente a la violencia y delincuencia; por lo cual la administración deberá programar estrategias que permitan una mayor cobertura y el cumplimiento de la política la generación de empleo y de oportunidades de ingresos como un imperativo de la lucha contra la pobreza y la exclusión, basada en la utilización del potencial de la inversión pública, y el fortalecimiento de la economía social.

Los resultados del examen nos permiten concepcionar que la gestión adelantada por la administración de la entidad, acata las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones, está soportada en un efectivo Sistema de Control Interno y refleja un adecuado manejo de los recursos puestos a su disposición empleando en su administración acertados criterios de economía, eficiencia y equidad, lo cual le permitió cumplir, en los planes y programas desarrollados, con las metas y objetivos propuestos.

Concepto sobre la evaluación y revisión de la cuenta

Igualmente, se verificó que no hubo incumplimiento en los términos, forma o métodos prescritos para la rendición de la cuenta.

Opinión Estados Contables

Los Estados Contables de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, correspondientes a la vigencia 2008, fueron dictaminados con salvedades.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Como resultado del análisis a los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2009, se relacionan a continuación las inconsistencias que tuvieron mayor incidencia sobre las cifras presentadas:

Deudores - Ingresos No tributarios: el saldo que conforma esta cuenta, genera incertidumbre por valor de \$510.2 millones, por cuanto incluye cifras sin depurar con elevada antigüedad.

Deudores-Avances y Anticipos Entregados: existe un saldo por amortizar por valor de \$17.4 millones, por anticipos entregados al Convenio 1944 de 2008 suscrito con la firma Gestión y Participación Corporación para el Desarrollo Humano G&P., los cuales no se han legalizado.

Deudores - Recursos Entregados En Administración: esta cuenta registra un saldo pendiente por amortizar de \$378.5 millones por concepto de recursos entregados y no legalizados del Convenio PNUD-41657.

Igualmente, recursos girados por concepto de anticipos por valor de \$3.904.3 millones, de los cuales el área financiera tan solo ha amortizado el valor de \$921.4 millones, quedando un saldo pendiente por amortizar de \$2.982.9 millones.

Propiedad Planta y Equipo – Terrenos: el saldo de esta cuenta incluye parte de la adquisición de un lote de terreno por valor de \$445.3 millones, donde la Secretaría Distrital de Gobierno participó con \$296.9 millones que figura como saldo en esta cuenta, situación que genera sobreestimación en esta cifra por cuanto la entidad efectuó el registro con base en el acta de entrega del inmueble.

Propiedad Planta y Equipo - Edificaciones: el saldo de esta cuenta se encuentra sobreestimado en \$2.456.7 millones debido a que la entidad no ha efectuado el traslado al DADEP de la construcción de la segunda etapa del edificio nueva sede de la Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe, a pesar de contar con el acta de liquidación del 13 de enero de 2009.

Cuentas por pagar-Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales: del análisis efectuado a esta cuenta se observa que cronológicamente no se cumple con el principio de causación.

Hacienda Pública-Capital Fiscal: al final del ejercicio esta cuenta quedó



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

subestimada en \$291.0 millones por cuanto existe diferencia en el traslado de los saldos de la vigencia 2008 al inicio del período contable 2009.

Bienes Recibidos de Terceros: esta cuenta presenta incertidumbre por valor de \$345.1 millones por efectos de circularización relacionada con los comodatos celebrados entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad y la Secretaría de Gobierno.

Evaluación al Control Interno Contable: de la evaluación a este capítulo se evidenciaron los siguientes aspectos:

- La política contable adoptada por la SDG relacionada con la información que deben suministrar los procesos diferentes al contable, no se cumple por las razones citadas en el presente informe.
- No hay consistencia en la denominación de las cuentas presentadas en el Balance General frente a las reportadas en el libro auxiliar, caso específico cuenta 1424-Recursos Entregados en Administración.
- No existe una debida clasificación de las cuentas cuando se efectúan pagos por concepto de intereses de mora-sentencias.
- Las notas de los estados contables no revelan situaciones de importancia relativa como sucedió con la variación significativa en la cuenta 5815 Ajuste de Ejercicios Anteriores entre una vigencia y otra.

En nuestra opinión, excepto por lo expresado en los párrafos precedentes, los Estados Contables de la Secretaría Distrital de Gobierno, **presentan razonablemente** la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2009, de conformidad con las Normas de Contabilidad Generalmente Aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

Concepto sobre feneamiento

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 2009, **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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través de los medios electrónicos vigentes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes 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. Así como los hallazgos que quedaron abiertos y se señalan en el capítulo de seguimiento al anterior Plan.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el Anexo No. 1 se establecieron 29 hallazgos administrativos, de los cuales 5 corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de **\$743.2** millones, que se enviarán a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, 7 tienen alcance disciplinario los cuales se trasladarán a la Personería Distrital.

Bogotá, D.C., Mayo de 2009

MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnica Sector Gobierno



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2. ANALISIS SECTORIAL: POLITICA DE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

La Dirección Sector Gobierno de la Contraloría de Bogotá, D.C., evalúa la gestión fiscal y las políticas públicas desarrolladas por los 10 sujetos de control que tiene a su cargo; los cuales de conformidad a la Resolución Reglamentaria No. 04 del 12 de febrero de 2009, se distribuyen en los siguientes sectores administrativos: gestión pública¹; gobierno, seguridad y convivencia² y órganos de control.³

Según el Acuerdo 257 de 2006, artículo 49, la Secretaría de Gobierno es la cabeza del sector administrativo de “Gobierno, Seguridad y Convivencia”, el cual tiene la misión de: *“velar por la gobernabilidad distrital y local, por la convivencia y seguridad ciudadana, por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones sociales, por la relación de la administración distrital con las corporaciones públicas de elección popular en los niveles local, distrital, regional y nacional; vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital”*.

Así mismo, en el artículo 52 del Acuerdo, se le asigna expresamente a la Secretaría de Gobierno, la función básica de: **“g. Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas para la defensa del espacio público y el saneamiento y registro de los bienes constitutivos del patrimonio inmobiliario distrital”**.

El presente capítulo de análisis sectorial a la Secretaría de Gobierno, se realiza de conformidad con el objetivo subsectorial fijado en el Encargo de Auditoría Regular para la vigencia 2009, en cumplimiento de la primera fase del PAD 2010 que se realiza a la Secretaría de Gobierno sobre la *“Evaluación de la gestión de la Secretaría Distrital de Gobierno en el manejo del espacio público como entidad rectora de la política pública y el cumplimiento de derechos y normas en recuperación y ocupación del mismo”* y de conformidad a los lineamientos impartidos por la alta dirección de la Contraloría expresados en el encargo para la Auditoría Transversal sobre la *“efectividad en la política pública de recuperación del espacio público y reubicación de población vulnerable en actividades comerciales productivas, durante los últimos tres (3) planes de desarrollo distritales vigencias 2001-2009”* a cargo de la Dirección de Hacienda.

¹ Departamento Administrativo del Servicio Civil y Secretaría General

² Secretaría de Gobierno, IDPAC, FVS, FOPAE y UECOB

³ Concejo de Bogotá, Personería y Veeduría.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2.1 MARCO HISTORICO

Antes de abordar el análisis de la política del espacio público, es preciso conocer el devenir histórico del proceso urbanístico de la ciudad, desde su fundación hasta llegar a la gran metrópoli, de la actualidad. Es precisamente, mediante instrucciones de la Corona Española, que le imponía a los conquistadores la forma como debían fundar las poblaciones, primando un modelo de traza en donde el centro de la vida pública, religiosa, política y social, la constituía la *plaza mayor*, constituyéndose en imprescindibles y vitales espacios públicos con generosas dimensiones, para ser utilizados en diversos actos sociales y festejos. *“Las Nuevas ordenanzas de descubrimiento y población, de 1573, recomendaba que las plazas fueran “de una buena proporción, de 600 pies de largo y 400 de ancho” (Ordenanza 113) y que “sea en cuadro prolongada; que, por lo menos, tenga de largo una vez y media de su ancho, porque de esa manera es mejor para fiestas de a caballo y cualesquiera otras que se hayan de dar” (Ordenanza 112)”*⁴.

Así mismo, junto a la plaza mayor, se diseñaron calles en forma paralela, exclusivamente para uso peatonal y se construyeron edificaciones en forma de cuadrícula. Sin embargo, el diseño original de la ciudad, se produjo para y por los conquistadores, mientras que a las afueras de dichas cuadrículas, se ubicaron las comunidades indígenas sin ninguna regulación en cuanto al diseño urbano y por ende el trazado de caminos, rondas y plazas, iniciando desde entonces la exigua destinación de espacios públicos, hecho que incidió para que actualmente la ciudad no cuente con espacio público que requiere.

Desde la fundación de Santa fe de Bogotá, hasta finales del siglo XIX, la ciudad progresa, siguiendo en algunos casos el modelo geométrico español aprovechando la geografía plana, mientras que en otros, debido al terreno accidentado y donde se ubicaban los sectores populares, no se aplicaron los diseños de la otra parte de la ciudad, incidiendo seriamente en la generación de espacios peatonales, calles y plazas, entre otros, es decir, *espacio público*.

A comienzos del siglo XX, se inicia un primer período de regulación urbanística, obedeciendo a las necesidades del crecimiento urbano de la ciudad, producida por la adición y ocupación de suelo mediante la construcción de viviendas por manzanas, pero sin la aplicación de normas consistentes de urbanismo⁵ se

⁴ Curso: Espacio Urbano y Sociedad Módulo I: La Ciudad en la historia

⁵ Según el Documento Técnico para la formulación del Plan Maestro de espacio Público, DAPD, enero de 2005 según Alberto Saldarriaga: “En 1900 la expansión de la ciudad y las edificaciones se regían mediante algunas disposiciones sencillas, adoptadas por la municipalidad y puestas en práctica a través de una de las juntas que formaban el cuerpo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

empiezan a formar los barrios, producto de la comercialización de lotes urbanizados, adquiridos por la creciente clase trabajadora, quedando el espacio público supeditado al criterio del urbanizador y a la relación costo beneficio que los compradores le dieron al mismo, práctica que se ha extendido hasta nuestros días con los desarrollos informales y las urbanizaciones piratas. Sin embargo, dicha experiencia logra generar espacios públicos representados en parques, plazas calles y avenidas vigentes hasta el presente.

Se menciona en el Documento Técnico del Plan Maestro de Espacio Público, que una de las primeras normas de urbanismo, fue el Acuerdo 10 de 1902, la cual reglamentó *las construcciones, la apertura de calles y la urbanización de terrenos*. Posteriormente mediante Acuerdo 6 de 1914, reglamentó *las urbanizaciones, es decir, la adecuación de terrenos para la edificación*. En 1917, mediante Acuerdo 15, se crea *la Junta de Obras públicas Municipales*, la cual se encargó de regular la aplicación de las normas. Pero es en 1923, cuando se empieza a estructurar una normatividad urbana para controlar el crecimiento de la construcción y el uso del suelo en la ciudad.

A mediados del siglo XX, se presenta otro período en el proceso urbanizador de la ciudad, originado por diversas y nuevas realidades del país y el mundo, como: el desarrollo de nuevas formas de planificación, nuevas técnicas de construcción, moderna visión de la gestión del suelo, necesidad de aprovechamiento máximo del suelo urbano y el incremento acelerado de la población de Bogotá, entre otras, contribuyeron a la expansión de una ciudad con mayor planificación, en donde se caracterizó por la construcción de grandes urbanizaciones y el aprovechamiento vertical del suelo. Es así, que el espacio público generado en este período, se supeditaba a las débiles normas urbanísticas y al criterio de los diseños de los urbanizadores y a la demanda de los compradores de las viviendas.

El moderno desarrollo urbano y la nueva concepción del espacio público de las ciudades europeas, en las tres décadas siguientes a la segunda guerra mundial, los nuevos modelos de globalización, las estrategias de competitividad entre países y ciudades, así como las nuevas imposiciones de organismos internacionales como la ONU, respecto al desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental, entre otros aspectos, incidieron para que se iniciara en las grandes ciudades, procesos de construcción de ciudad, teniendo como precepto

administrativo de la ciudad



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

fundamental, la calidad y forma de vida de sus habitantes, en respuesta a solucionar el desorden y la anarquía del proceso urbano de la ciudad. *“En este contexto el equilibrio entre el espacio edificado y de uso privado y el espacio libre y de uso colectivo, o la simple dignificación de los espacios públicos, adquirieron un significado más allá de esta recuperación urbana”⁶.*

Es así, que se inicia un nuevo período, en principio de diagnósticos y estudios de la problemática urbana, hasta llegar a la Ley 9 de 1989, la cual definió en su artículo 5, el concepto de espacio público. A partir de esta Ley se inicia todo un desarrollo filosófico y normativo sobre urbanismo y espacio público, hasta culminar con el Plan Maestro de Espacio Público.

2.2 MARCO LEGAL

De manera incipiente, la regulación en aspectos urbanos, se inicia prácticamente con la fundación de Bogotá, a través de instrucciones precisas de la corona española para poder fundar poblaciones en el Nuevo Reino de Granada. Sin embargo, como ya se reseñó, la primera norma urbanística en la ciudad, fue el Acuerdo 10 de 1902 y a partir de este año, proliferaron normas que regulaban las construcciones y de paso componentes de espacio público. A continuación se hará referencia a algunas de las normas de mayor importancia sobre el tema.

El desarrollo normativo sobre el tema de espacio público se inicia con la promulgación de la **Ley 9 de 1989**, *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”*. Esta norma fue denominada *“Ley de Reforma Urbana”*, y derogó el artículo 39 del Decreto Ley 1333 de 1.986 (Código de Régimen Municipal), sobre la obligación de los municipios de levantar planos reguladores. Es la Ley 9, la que define el concepto de espacio público y dedicó el Capítulo II, a desarrollar nuevas nociones sobre el tema, de conformidad con algunos conceptos del Código de Procedimiento Civil.

Mientras que en el Distrito Capital, es mediante **Acuerdo 6 DE 1990** del Concejo de Bogotá, *“por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”*, tuvo como objeto definir

⁶ FORO SOBRE ESPACIO PUBLICO CCB, intervención de José Salazar



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

las políticas de desarrollo urbano de la capital de la República y la adopción de las reglamentaciones urbanísticas orientadas a ordenar el cambio y el crecimiento físico de la ciudad y de su espacio público.

En cumplimiento del artículo 5 de la ley 9, el Gobierno Nacional expide el **Decreto 1504 de 1998**, *“Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”*, y define sus elementos constitutivos. Este decreto, establece la posibilidad del aprovechamiento económico del espacio público y también condiciona a los bienes públicos como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Con los antecedentes normativos mencionados, el tema de espacio público adquiere relevancia constitucional, al ser incluido en **La Constitución Política de 1991**, específicamente en su artículo 82, al referirse a que: *“es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular”*. Así mismo, otros artículos de la Constitución Nacional, se refieren a algunos aspectos que tienen que ver con el espacio público como: Artículo 24, *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”*. Artículo 25, *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*. Artículo 37, *“Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente”*. Artículo 51, *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna”*. Artículo 52, *“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas”*. Artículo 79, *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”*.

En cumplimiento a lo ordenado en el artículo transitorio 41 de la Constitución Nacional, se expide el **decreto ley 1421 de 1993**, *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*. En este estatuto orgánico para la ciudad, aparecen las primeras reglamentaciones específicas en materia de espacio público, concretamente en su artículo 86: *“Atribuciones. Corresponde a los alcaldes locales: ... 7. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.”*

Así mismo, en el artículo 69 numeral 6, otorga como atribución a las Juntas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Administradoras Locales de: *“Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales y ordenar el cobro de derechos por tal concepto, que el respectivo fondo de desarrollo destinará al mejoramiento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fije el Concejo Distrital”.*

Para reglamentar lo anterior, el concejo de Bogotá, expidió el Acuerdo 9 de 1997. Este acuerdo fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y posteriormente el Consejo de Estado anuló la sentencia volviendo a ser válido. En dicho acuerdo se establecieron entre otros aspectos, las competencias locales para el aprovechamiento económico del espacio público.

Después de 8 años de vigencia de la Ley 9 de 1989, se expide la Ley 388 de 1997, *“la cual modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.* Esta ley, denominada *Ley de Ordenamiento Territorial*, reconoce al estado como el responsable de la función pública del desarrollo territorial y del uso del suelo e imparte las competencias de los entes territoriales en materia de actuaciones urbanísticas. Así mismo, entre otros aspectos, define los procedimientos y elementos de construcción de la infraestructura urbana, de beneficio general en materia: ecológica, redes viales y de servicios públicos, equipamientos urbanos, zonas verdes, parques y plazas, entre otros. También la Ley, define las cargas y beneficios de las actuaciones urbanísticas en pro de la generación y adquisición de espacio público, mediante sesiones gratuitas por parte de los urbanizadores, así como también fija los mecanismos para la obtención de inmuebles con destino al espacio público.

La Ley 388, ha sido reglamentada por lo menos por 12 decretos nacionales, iniciando con el 150 de 1999, hasta llegar al 2190 de 2009. A nivel distrital, en cumplimiento de las anteriores normas expide una serie de decretos reglamentarios y modificatorios, como: Decreto 980 de 1997, designa al IDU, *la responsabilidad del mantenimiento, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes y parques, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, separadores viales y obras complementarias, estarán a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano., así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos.*

El decreto 980 de 1997 fue modificado por el Decreto 759 de 1998 y además le asigna al IDRD, la competencia de mantenimiento, rehabilitación, reparación y reconstrucción de parques.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En materia del mantenimiento y adecuación de antejardines, mediante Decreto Distrital 290 de 1.999, *“Por el cual se autoriza la intervención en las zonas de antejardines como elementos integrantes del espacio público”*, define: *“ART. 1º- Corresponderá a los propietarios o poseedores de inmuebles ubicados exclusivamente en los ejes comerciales del Distrito Capital, ejecutar las obras de adecuación y mantenimiento necesarias para que la superficie de los antejardines sea continua, libre de obstáculos y de igual nivel con los andenes, según lo determinen los diseños aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital o la entidad que cumpla sus funciones, los cuales serán suministrados por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU. Estos diseños deberán integrar el antejardín al equipamiento vial como parte del perfil de la vía.”*

Siguiendo el recuento cronológico del desarrollo normativo urbanístico de la ciudad y en consecuencia, del espacio público, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Reglamentario 879 de 1998, la administración distrital mediante Decreto 619 de 2000, *“Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital”*, se definen los instrumentos de planeación urbana, adquiriendo el espacio público gran importancia en sus tres estructuras básicas del modelo: Ecológica Principal, Urbana y Rural. Así mismo, define el objetivo económico, su aprovechamiento y se establece la política sobre recuperación y manejo del espacio público entre otros aspectos. Con el objeto de reglamentar el artículo 268 del Decreto Distrital 619 de 2000, la administración distrital expide el Decreto 343 DE 2002, *“Por el cual se reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido del Distrito Capital”*. Esta norma es derogada por el Decreto 463 de 2003, el cual se reglamentó el mismo tema.

Mediante Decreto 028 de 2002, se crea el Comité Distrital del Espacio Público, como un órgano de consulta y de asesoría de la administración distrital en materia de espacio público. En este Comité no figuraba la Secretaría distrital de Gobierno, decreto que fue posteriormente derogado por el Decreto 546 de 2007, *“Por la cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales”*, de conformidad a lo estipulado en el artículo 32 del Acuerdo 257 de 2006.

Según Acuerdo del Concejo 79 de 2003, se expide el Código de Policía de Bogotá, norma que incluye un compendio de reglas en cuanto a deberes y derechos, que los ciudadanos deben cumplir, en procura de respetar y propender por el uso adecuado del espacio público. Así mismo, en su título VI, desarrolla gran parte de las normas relacionadas con la protección y el respeto del espacio público en Bogotá, en especial el artículo 193, numeral 5, que dispone como



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

responsabilidad de los Alcaldes Locales: *“Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del distrito;”...*

Para reglamentar el Código de Policía, la administración del distrito, expide el Decreto Distrital 462 de 2003, *“Por el cual se dictan procedimientos para la preservación y recuperación del espacio público construido en el Distrito Capital”*, específicamente en aspectos relacionados con los vendedores informales y las actuaciones y procedimientos de policía. Así mismo, esta norma acoge la reciente sentencia T-772 de 2003 de la Corte Constitucional, respecto a las actuaciones de las autoridades de policía en las diligencias de preservación y restitución del espacio público, atendiendo los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a un trato digno al ser humano. Este Decreto fue revisado, reformado y derogado por la administración de Lucho Garzón, expidiendo el Decreto 098 de 2004,

Mediante Decreto 469 de 2003, se formaliza la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, POT, Decreto 619 de 2000, en el cual el espacio público tiene importantes precisiones, respecto a la política de recuperación y manejo del mismo, así como se fijan los criterios generales que sobre el tema han de regir. Las dos disposiciones anteriores son compiladas en el Decreto 190 de 2004.

En cumplimiento del artículo 45 del decreto 190 de 2004, la administración distrital expide el Decreto 215 de 2005 *“Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”*. Con este decreto se pone fin a un largo y dispendioso proceso de ensayos, de planeación y ejecución de actividades relacionadas con el espacio público, originando lo más cercano a una real política pública de espacio público en Bogotá.

El estudio del Plan Maestro de Espacio Público se inicia en diciembre de 2003, con recursos del crédito BID 1385/OC-CO, del Programa de Fortalecimiento Institucional de Bogotá - Proyecto COL/02/012, entre el PNUD y el DAPD. Este plan, se constituye en una herramienta importante para reglamentar y controlar el uso regulado y el aprovechamiento económico del espacio público, iniciando el 7 de julio de 2005, a un horizonte de por lo menos 19 años. A partir del decreto 215 de 2005, se inicia todo un proceso de reglamentación y modificaciones del Plan Maestro, como entre otras las siguientes:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

- Acuerdo 171 de 2005, crea el *Catálogo de la Actividad Pública Inmobiliaria Distrital -CAPID-*, que tiene como propósito el registro de las adquisiciones, ventas, expropiaciones u otras transacciones que impliquen la transferencia total o parcial del dominio de inmuebles de propiedad o de interés para el Distrito Capital, o la constitución de gravámenes o limitaciones de dominio sobre ellos.
- Decreto 419 de 2006, *“Por el cual se reglamentan las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados en el Distrito Capital”*.
- Decreto 450 de 2009, *“Por el cual se subroga el parágrafo del artículo 5 del Decreto Distrital 419 de 2006, ‘Por el cual se reglamentan las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados’*”.
- Decreto 297 de 2007, *Por el cual se modifica el Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, creado en el artículo 35 del Decreto 215 de 2005, y se crea la Comisión Intersectorial del Espacio Público*.
- El Decreto 546 de 2007, *“Por el cual se reglamentan las Comisiones intersectoriales del D.C”*

2.3 MARCO CONCEPTUAL

La concepción de espacio público, está ligada al desarrollo urbanístico de la ciudad y como ya se ha mencionado, inicia con la fundación de la ciudad, al prever la disposición de calles, caminos y plazas; dentro del trazado del naciente municipio. De ahí que todo el territorio donde se encuentra constituida la ciudad, se considera espacio de uso público, algunos por personas privadas y otros por entidades públicas. A medida del crecimiento urbano, se emitieron normas de regulación en las cuales el espacio público, aunque como mecanismo de regulación del suelo, formó parte importante de las mismas.

Los estudios y documentos sobre el tema de espacio público, según los tratadistas como Jürgen Habermas, sostienen que se iniciaron desde el siglo XVII, en Inglaterra y un poco más tarde en Francia, producto del desarrollo urbano y la aparición de las nuevas burguesías industriales y comerciales, quienes se apropiaron de importantes espacios en las ciudades. La revolución Francesa fractura la concepción que hasta ese momento se tenía sobre lo público y lo privado y es en ese momento que el espacio público adquiere su real valor como el sitio donde se ejercen los derechos ciudadanos y de protesta contra el poder del Estado, adquiriendo relevancia la *Estética trascendental* de Immanuel Kant, en su obra, *Crítica de la razón pura*, que sostenía *“La representación del espacio no es un producto de la experiencia; es una condición de posibilidad necesaria que sirve de base a*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

todas las intuiciones externas. El espacio es la condición de posibilidad de existencia de todos los fenómenos".⁷

Sin embargo, es a partir de mediados del siglo XX, que las ciencias sociales adoptan *al espacio público*, como un concepto técnico e inicia el gran desarrollo teórico y académico, hasta llegar a los años sesenta que adquiere significativa importancia ante el avance urbanizador en Europa y en respuesta al nuevo enfoque de ciudad en materia ambiental, uso organizado del suelo, la participación ciudadana y calidad de vida, lo que permite que *"En este contexto el equilibrio entre el espacio edificado y de uso privado y el espacio libre y de uso colectivo, o la simple dignificación de los espacios públicos, adquirieron un significado más allá de esta recuperación urbana"*.⁸

Es bajo esta concepción que en el Código de Espacio Público, de Argentina, define al espacio público como la: *"..red estructuradora del área urbana, un factor clave del equilibrio ambiental, un ámbito de integración social y de construcción ciudadana..."*⁹. Así mismo, el Artículo 6 estipula: *Se entiende por espacio público la red de espacios conformada por el conjunto de espacios abiertos de dominio público y uso social, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas.*

Los avances internacionales sobre el tema, inciden para que en el país y sus grandes ciudades, se iniciaran estudios y diagnósticos para lograr su conceptualización jurídica y pedagógica. Algunos investigadores colombianos consultados definen: *"El Espacio Público es, en lo esencial, el ámbito de la expresión, de la confrontación y de la producción cultural -esto es, artística, científica, política- de los intereses y concepciones de la existencia tanto material como espiritual del hombre, que en la competencia de su exposición pública conformarían el magma desde el cual se constituye el basamento de la sociedad como conjunto (y, eventualmente, de su transformación). Es un espacio de confluencia, un recipiente y, al mismo tiempo, un crisol del cual surgen nuevas perspectivas, políticas y culturales, imaginarios creados y recreados en el encuentro de todos ellos en su realidad viva, es decir, también en movimiento"*.¹⁰

A nivel nacional y debido a la crisis originada por el crecimiento urbano en las principales ciudades en la década de los ochenta, especialmente en Bogotá, da

⁷ Tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/Kant>

⁸ José Salazar. MEMORIAS FORO INTERNACIONAL ESPACIO PÚBLICO Y CIUDAD. CCB, 2005

⁹ http://www.eldia.com.ar/documentos/espacio_publico/

¹⁰ Fernando Viviescas M. en Espacio Público Imaginación y Planeación Urbana. SERIE CIUDAD Y HABITAT - No. 4 -1997, tomado de: www.barriotaller.org.co.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

origen a la Ley 9 de 1989, iniciando así el desarrollo normativo descrito anteriormente, las que entre otros aspectos, determinan como función pública, el manejo, uso del suelo y el desarrollo territorial, teniendo en cuenta desde luego, el derecho constitucional colectivo de la protección de los bienes de uso público, velar por su integridad y su destinación al uso común, aunque sea una realidad que el espacio público surge a partir de la gestión privada del mismo.

A nivel distrital, igualmente se adelantó un importante desarrollo normativo y de estudio de la política sobre el espacio público, generando definiciones y conceptualizaciones como las siguientes:

- El artículo 674 del Código Civil, determina que los bienes de uso público son aquellos cuyo dominio pertenece a la República, y su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos.

Así mismo, establece que los bienes son privados cuando pertenecen a las personas naturales o jurídicas, mientras que son públicos cuando pertenecen a las entidades públicas, los cuales pueden ser: de uso público destinados a ser utilizados por toda la colectividad y los fiscales, que son susceptibles de ser utilizados por el Estado bajo régimen privado. No se debe confundir el concepto de espacio público con el de bienes de uso público los cuales forman parte del *espacio público*. *Lo que caracteriza entonces, al espacio público, no es la coexistencia de la “propiedad pública” y el “uso público” en los bienes que lo integran sino la destinación por su uso, por su afectación, o por su naturaleza, a satisfacer necesidades urbanas colectivas.*¹¹ Es decir, los bienes de uso público, constituyen el espacio público, pero no todos los espacios públicos, son necesariamente bienes públicos, como es el caso de las fachadas, cubiertas, antejardines y cerramientos entre otros, son privados pero conforman el espacio público

- El artículo 5 de la Ley 9 de 1989, se define como: *“Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes. Así mismo, se define las áreas que constituyen el espacio público, como: para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes*

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL.- Sala Plena.- Sentencia SU 360 del 19 de mayo de 1.999.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Esta concepción de espacio público, es la utilizada por las normas reglamentarias y modificatorias subsiguientes como el acuerdo 79 de 2003 o Código de Policía,

- El Decreto Nacional 1504 de 1998, reglamentario de la Ley 9 de 1989 y de la Ley 388 de 1997, en su artículo 5, define de manera amplia la conformación del espacio público, de la siguiente manera:

CUADRO 1
CONFORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO SEGÚN DECRETO 1504

CLASE	ELEMENTO	AREAS	CONCEPTO
Constitutivos	Naturales	Para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas	Cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados
		Para la conservación y preservación del sistema hídrico	Naturales: Cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental. Artificiales: Canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental
		De especial interés ambiental, científico y paisajístico	Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal. Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora
	Artificiales o construido	Integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular	Áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclovías, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CLASE	ELEMENTO	AREAS	CONCEPTO
			azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles
			Los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.
		Articuladoras del espacio público y de encuentro	Parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazuelas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre
		Conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos	Pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos
		Áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen.	Cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos
		Antejardines de propiedad privada	
Complementario	La vegetación natural e intervenida	Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje	Vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques
		Amoblamiento urbano	<p>Mobiliario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mapas de localización del municipio, planos de inmuebles históricos o lugares de interés, informadores de temperatura, contaminación ambiental, decibeles y mensajes, teléfonos, cartelera locales, pendones, pasacalles, mogadores y buzones - Bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos. - luminarias peatonales, luminarias vehiculares, protectores de árboles, rejillas de árboles, materas, bancas, relojes, pérgolas, parasoles, esculturas y murales. - Juegos para adultos y juegos infantiles. - Parquímetros, bicicleteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores. - Baños públicos, canecas para reciclar las basuras. - Barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios. <p>Señalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nomenclatura domiciliaria o urbana. - Señalización vial para prevención, reglamentación, información, marcas y varias. - Señalización fluvial para prevención, reglamentación, información, especiales, verticales, horizontales y balizaje. - Semáforos eléctricos, discos con vástago para hincar en la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CLASE	ELEMENTO	AREAS	CONCEPTO
			tierra, discos con mango, tableros con vástago para hincar en la tierra, lámparas, linternas de mano y banderas. - Señalización aérea

Fuente: Decreto Nacional 1504 de 1998.

- El decreto 190 de 2004, el cual compila las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, además de definir el espacio público en su artículo 21 como: *“Es el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y contruidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos”*. Igualmente, precisa los alcances y determina al espacio público como un sistema compuesto por una serie de componentes sistémicos integrados de vital importancia para el desarrollo urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, en aspectos relevantes de la vida, no sólo metropolitana sino también de la región, como: la movilidad, el medio ambiente, la recreación, la cultura, el deporte, las actividades económicas, la política, la comunicación, el encuentro social, entre otras.

Además puntualiza los elementos que constituyen el espacio público construido como son: las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y contruidos. También, en el artículo 13, esboza los lineamientos y principios generales que han de regir la política pública de recuperación y manejo del espacio público que debe contener el PMEP: *“La política de espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico...”*

- En cumplimiento del decreto 190 de 2004 y como culminación de todo el proceso normativo y de planeación y acción en materia urbanística y de espacio público, finalmente se expide el Plan Maestro de Espacio Público - PMEP, mediante Decreto 215 de 2005, el cual, en el artículo 3 *“concibe el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital”*. Establece períodos de ejecución de corto plazo comprendido entre Julio de 2005 y diciembre de 2010; de mediano



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

plazo, entre 2011 y 2015 y de largo plazo entre 2016 y 2019. Se expide siguiendo el mandato constitucional de Estado Social de Derecho y en consecuencia, le corresponde velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular.

Entre otros mandatos, también establece en el Artículo 6, las políticas públicas generales de espacio público: *Política de Gestión, Política de Cubrimiento y Accesibilidad y Política de Calidad*, las cuales interactúan de manera transversal, desde los aspectos administrativos, sociales y económicos, hasta la definición de proyectos y programas en los que se sustentan las acciones del espacio público, de la siguiente manera:

CUADRO 2
POLÍTICAS PÚBLICAS GENERALES DE ESPACIO PÚBLICO

POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS
Gestión	Gestión Social.	Creación y consolidación de redes para la gestión social
		Participación responsable en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos.
		Valoración social de los conjuntos monumentales de espacio público.
		Anual de actividades culturales, recreativas y deportivas
	Gestión Económica	Creación del marco regulatorio del aprovechamiento económico.
		Reglamentación urbanística. Recuperación, renovación y revalorización de espacios públicos.
Coordinación Institucional	Creación del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público.	
	Creación de la Mesa Técnica.	
Cubrimiento y Accesibilidad	Recuperar y proteger la Estructura Ecológica Principal.	Recuperación y protección de la Estructura Ecológica Principal.
	Crear las redes análogas, como componentes del proceso de transformación de las centralidades	Provisión, recuperación y mantenimiento del sistema de parques metropolitanos y zonales. Creación de un sistema de parques regionales. Consolidación y mejoramiento de los trazados locales.
	Aumentar y equilibrar el espacio peatonal.	Construcción de redes análogas de espacio público en las zonas de concentración de actividades atrayentes. Construcción de un sistema transversal de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

	Consolidar y articular las unidades morfológicas.	Espacio Público.
	Construir un sistema transversal de espacio público.	
Calidad	Actuar sobre el diseño y el ámbito espacial de los conjuntos monumentales.	La consolidación urbanística de los subsistemas vial arterial y de transporte. La consolidación de los conjuntos monumentales de Espacio Público.
	Consolidar urbanísticamente el espacio público de los subsistemas viales y de transporte, a través de acciones integrales de diseño urbano.	La ampliación y complementación de las cartillas de andenes y mobiliario del espacio público.
	Ampliar el ámbito de aplicación y complementar las directrices de las cartillas de andenes y de mobiliario del espacio público.	

Fuente: Plan Maestro de Espacio Público -PMEP, Decreto 215 de 2005.

Como se observa, el PMEPE, compila una completa concepción sobre la materia, dando respuesta al cómo se debe planear la construcción de la ciudad, donde se conjugan los desarrollos sociales, urbanos y regionales, en consonancia con los derechos humanos, e involucra un cúmulo de acciones sobre: *“... espacios abiertos colectivos de propiedad pública o de propiedad privada con limitaciones de uso desde lo público, a desarrollar en el tiempo conforme a un orden de prioridades establecido en función de la voluntad política del Distrito Capital, y consignada en el Plan de Ordenamiento Territorial”*¹².

2.4 ESPACIO PÚBLICO EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE BOGOTÁ

De la misma manera que fue evolucionando el desarrollo urbanístico de la ciudad y su componente de espacio público, que se tradujo en la diversidad de normas legales tanto nacionales como distritales, así mismo, las propuestas de gobierno para la Alcaldía de Bogotá, también incluían programas y acciones en materia de espacio público que posteriormente fueron plasmadas en los respectivos Planes

¹² Documento Técnico para la formulación del Plan Maestro de espacio Público, DAPD, enero de 2000



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de Desarrollo Económico del Distrito Capital, de la siguiente manera:

En el **Plan de Desarrollo 1993-1995** de la administración de Jaime Castro, le dio especial importancia al tema del espacio público al incluirlo dentro del componente de *Desarrollo Físico*, el cual determinó como propósito central: *“Las normas sobre desarrollo físico deben propender por una estructura urbana y regional que de adecuado soporte a las actividades ciudadanas, gracias al rescate de los valores ambientales, la creación, ordenamiento y recuperación del espacio público y la utilización, ordenamiento y recuperación del espacio público y la utilización intensiva del patrimonio inmobiliario destinado a satisfacer la oferta de vivienda y el desarrollo de empresas productivas”*.

Durante esta administración se expide el Estatuto Orgánico de la ciudad, Decreto Ley 1421 de 1993. Así mismo, para la conformación de las áreas sub-urbanas de la ciudad, se planteó reservar los terrenos requeridos para la conformación de un sistema de espacio público como soporte de los desarrollos que surjan con ocasión de la incorporación de nuevas áreas urbanas, mediante: a) Elaborar la cartografía e inventario del espacio público y b) Asegurar que toda incorporación de terrenos se haga previa definición y entrega de los espacios públicos que se requieran para el desarrollo futuro. Se proponía recuperar y ampliar el espacio público, así como el inicio de la formulación de un *Plan Rector*, el cual debería contener:

- El Plan de Ordenamiento Físico de la ciudad construida a nivel de espacio público y espacio particular.
- El Plan de Ordenamiento de la Ciudad proyectada, a nivel de espacio público y espacio particular.
- El Plan de Ordenamiento metropolitano a nivel de espacio Público y espacio articular.
- Plan de Espacio Público, que incluirá un Primer Nivel de zonificación, uso del espacio público, zonas viales, recreativas, públicas y privadas, afectaciones y servicios públicos; ronda de ríos, quebradas, canales, embalses y lagunas; zonas de manejo y preservación ambiental de las mismas, cesiones obligatorias gratuitas al espacio público; zonas de preservación del sistema orográfico e hidrográfico; y conservación histórica, urbanística y arquitectónica.

En el **Plan de Desarrollo 1995 - 1998** - Formar Ciudad de la primera administración de Mockus, desde la óptica fundamental de la cultura ciudadana, en la prioridad: *“Recuperar los ambientes en que se es ciudadano: espacio público”*, la estrategia buscó *ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público a través de programas y proyectos que intervengan en tres tipos de componentes: los físicos, que conforman el*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

espacio público (bordes y forma); los funcionales, que permiten el uso, manejo y mantenimiento; y los estructurales, que se refieren a cómo el espacio público se relaciona con otros elementos y sistemas de la ciudad como el medio ambiente natural, el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas de la ciudad". A su vez, se pretendía cumplir las siguientes metas:

- Empezar a incorporar los cerros y los ríos a la vida ciudadana como espacio público.
- Comprometer a la ciudadanía en la defensa y el buen uso del espacio público.
- Generar las condiciones para que se estimule la participación del sector privado en el cuidado y mantenimiento del patrimonio histórico, urbanístico y arquitectónico de la ciudad, sin desmedro de los intereses de la comunidad.
- Facilitar el buen uso del espacio público mediante la construcción de puentes peatonales, la dotación de servicios públicos y la localización estratégica de paraderos.
- Mejorar la capacidad local de generación y defensa del espacio público, mediante el apoyo jurídico, económico, técnico o cultural a las comunidades y autoridades locales.

En el **Plan de Desarrollo 1998 - 2001** Por la Bogotá Que Queremos, de la administración de Enrique Peñalosa, en la prioridad "Ciudad a escala humana", se proponía "Incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos", mediante la estrategia de recuperación de espacio público, para que la ciudad sea compartida socialmente. "Se trata de reubicar el centro conceptual de la ciudad en el ser humano y fundar parte de las bases para recomponer la vida en común en Bogotá". Se pretendía recuperar la noción de protección del patrimonio colectivo como deber y derecho de la comunidad, para su utilización en sana convivencia por los ciudadanos, cumpliendo las normas, máximo provecho del tiempo libre y mejorar la calidad de vida. En este Plan se plantearon los siguientes programas:

- Recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público.
- Recuperación, mejoramiento y ampliación de parques, infraestructura recreativa, deportiva y ecosistemas estratégicos.
- Administración del espacio público y de la infraestructura recreativa y deportiva.
- Control y mitigación del impacto ambiental.

En esta administración, se crea en 1999, el DADEP, para la defensa y administración del espacio público, adelantar las acciones de control del uso y recuperación del espacio público urbano. También se expiden importantes normas regulatorias de espacio público, como: Decreto 290 de 1999 y el Decreto 619 de 2000 o POT.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En el **Plan de desarrollo 2001 - 2004 "BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado"**, de la segunda administración de Mockus, fija como uno de los valores que guían la ejecución del plan, el respeto por las personas, la ley y lo público. Además como una de las estrategias del objetivo de *"Cultura Ciudadana"*, se planteaba, *"Propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos"*. En el Plan, se hace referencia al espacio público en varios objetivos, programas y proyectos, pero es en el objetivo *"Ambiente"*, cuya estrategia de *"Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y crecimiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público"*, se ejecutó el programa *"Bogotá bella, construida y natural"*, el cual pretendía: *"Ampliar la oferta de espacio público natural y construido, adecuadamente arborizado y con cuerpos de agua de buena calidad. Se dará atención especial a la recuperación de los cerros y a la vigilancia de la estructura ecológica principal y al sistema de espacio público"*.

La meta que se planteó fue la de conseguir *600 hectáreas adicionales de espacio público natural y construido recuperado, incorporado, habilitado, adquirido o mejorado*, mediante la ejecución de los proyectos prioritarios: *Ampliación y mejoramiento del espacio público construido y del espacio público natural*.

En el Plan de Desarrollo, 2004-2008 *"Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"*, de la administración de Luis Eduardo Garzón, plasmó en el plan, su propuesta de gobierno en el sentido que *"el espacio público es de todos, no se privatizará y será un espacio incluyente, activo y socialmente aprovechado, que mantenga la estética. En este espacio público se propiciará la construcción de identidad de ciudad, teniendo presente los espacios simbólicos y su apropiación por todos los ciudadanos"*. En el Eje Social, programa: *Recreación y deporte para todos y todas*, se pretendía: *Promover la democratización de la recreación y el deporte a través del fortalecimiento de la participación, el uso y disfrute del espacio público, el deporte asociado y el buen uso del tiempo libre*.

En el Eje urbano regional se tuvo como estrategia el *"Aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, teniendo en cuenta las prioridades de inversión y aprovechamiento, así como el Plan Maestro de Espacio Público"*, ejecutándose para tal propósito el programa *"Red de centralidades distritales"*, el cual pretendía *favorecer el desarrollo equilibrado de los centros de mayor impacto social mediante el fortalecimiento de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público y el fomento de la intermodalidad y la construcción de puntos de encuentro*. Se tuvo como meta principal la de *Integrar el transporte masivo con el espacio público*. En el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

programa *Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial* del Eje de reconciliación, pretendió la *“Formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad con énfasis en los vendedores ambulantes”*. En esta administración se expedieron importantes decretos vigentes en la actualidad, como el Decreto 190 de 2004 y 215 de 2005 o PMEPE.

En el **Plan de Desarrollo 2008 – 2012** "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor", de la actual administración de Samuel Moreno Rojas, se incluyó su propuesta de gobierno que consistía en: *“El espacio público pertenece al ciudadano y como tal, no puede ser privatizado. Las soluciones a la invasión permanente de estas zonas serán integrales y con visión social, dando participación a los actores involucrados para que sean sostenibles”*, plasmada en el objetivo Derecho a la Ciudad, mediante la estrategia de *“Generar, recuperar, mantener y regular el espacio público para su uso y disfrute como escenario de encuentro, en el que las y los habitantes puedan desarrollar sus intereses culturales, económicos y sociales”*, además de proponerse a recuperar 50 Has. de humedales, incrementar a 4,2 m² el espacio público por habitante, recuperar 238.600 m² de espacio público y atender 21.000 personas con alternativas de aprovechamiento comercial, en el marco del Plan Maestro de Espacio Público, se pretende ejecutar los siguientes programas:

CUADRO 3
EL ESPACIO PÚBLICO EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTAS POSITIVA”

PROGRAMAS	CONCEPTO	PROYECTO	METAS
Espacio público para la inclusión \$346.906 millones 2008-2012	Generar, administrar, mantener, proteger y aprovechar el espacio público de la ciudad, garantizando su disfrute, con criterios de accesibilidad y sostenibilidad ambiental, económica y social	Mejoramiento y ampliación del espacio público	Construir 473.200,2 m ² de espacio público. Construir 473.200,2 m ² de espacio público.
		Infraestructura para el espacio público	Construir 33 puentes peatonales. Mantener 20 puentes peatonales. Construir 7 rampas de puentes peatonales.
		Generación y adecuación de espacio público	Generar y adecuar 105 hectáreas de espacio público, a través de los instrumentos de planeación y de los mecanismos de gestión de suelo.
		Sostenibilidad integral del Sistema distrital de parques	Diseñar 58 parques nuevos, a través de Planes Directores de Parques.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

<p>Espacio público como lugar de conciliación de derechos</p> <p>\$15.997 millones 2008-2012</p>	<p>Resolver los conflictos que generan la ocupación y el uso indebido del espacio público, y promover su defensa, recuperación y acceso por parte de la población.</p>	<p>Sistema distrital de gestión del espacio público</p>	<p>Suscribir 1 pacto ético sobre el espacio público.</p> <p>Realizar 6 investigaciones para validar la política de protección, defensa y sostenibilidad del espacio público.</p> <p>Expedir 40.000 conceptos sobre el uso adecuado del espacio público.</p> <p>Adicionar al inventario de la propiedad inmobiliaria distrital 600 hectáreas de espacio público.</p> <p>Sanear integralmente 4.150 predios.</p> <p>Suscribir 273 convenios y/o contratos sobre la propiedad inmobiliaria de la ciudad para la administración y gestión concertada.</p>
<p>Bogotá espacio de vida.</p> <p>\$454.580 millones 2008-2012</p>	<p>Reconocer e incorporar en las decisiones de ordenamiento los componentes cultural, deportivo y recreativo, preservar y fortalecer los respectivos equipamientos y el patrimonio cultural, ambiental y paisajístico.</p>	<p>Equipamientos culturales, recreativos y deportivos</p> <p>Patrimonio y paisajes culturales</p>	<p>Construir 17 equipamientos de cultura, deporte y recreación.</p> <p>Reforzar estructuralmente, adecuar o diversificar 24 equipamientos deportivos y culturales.</p> <p>Realizar anualmente acciones de mantenimiento en 1.580 parques.</p> <p>Recuperar integralmente 7 bienes de interés cultural.</p> <p>Caracterizar cartográfica y etnográficamente 200 unidades de paisaje cultural para la valoración y salvaguarda de los usos culturales y de los patrimonios inmateriales, y protección de los patrimonios materiales y arqueológicos asentados en el territorio.</p> <p>Lograr que 5 instrumentos de planeación territorial incorporen el componente cultural.</p> <p>Valorar 4.900 bienes de interés cultural, para consolidar el patrimonio construido.</p>

Fuente: Plan de Desarrollo 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor"

En el recuento anterior de los planes de desarrollo, desde la administración de Jaime Castro hasta la actual, se puede evidenciar que se han presentado dos periodos en cuanto a la construcción y ejecución de la política de espacio público. El primero, desde Jaime Castro hasta la última administración de Mockus, caracterizado por el énfasis primordial a la construcción de infraestructura en el espacio público, así como la generación y utilización del mismo, bajo la concepción de cultura ciudadana y el cumplimiento voluntario de normas, en el entendido, que invertir en espacio público, mejora la imagen de la ciudad y se torna más competitiva, para la inversión tanto nacional como extranjera. Así mismo, en cumplimiento de la legislación nacional, se construyó el camino



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

normativo para la formulación de la política sobre espacio público.

El segundo período se inicia con la Sentencia 772 de septiembre de 2003, de la Corte Constitucional, estrenada en la administración de Luis Eduardo Garzón, período caracterizado por el enfoque hacia las personas, específicamente hacia los derechos de los ciudadanos. Es precisamente la Sentencia de la Corte Constitucional, producto de la acción de Tutela interpuesta por el señor Félix Arturo Palacios Arenas, quien derivaba su sustento del oficio de vendedor ambulante de productos comestibles, desde hacía más de 8 años en la ciudad, contra el Grupo de Espacio Público de la Policía Metropolitana de Bogotá, la que obliga a la administración de Garzón a realizar cambios en las normas sobre espacio público, ventas ambulantes y acomodarlas al nuevo mandato, en el sentido de velar por la recuperación del espacio público y ofrecer soluciones económicas a los vendedores ambulantes para garantizar su sustento.

Definitivamente la Sentencia de la Corte constitucional contribuyó para el cambio de enfoque de la política sobre el espacio público, en especial lo referente a las ventas informales, pero además, en coincidencia las dos últimas administraciones de la ciudad le apuestan a una propuesta de tipo social, no solamente en sus planes de desarrollo, sino también en el PME y demás normas sobre el espacio público, las que se han estructurado bajo los principios del Estado Social de Derecho y bajo la orientación de inclusión social de las personas menos favorecidas y vulnerables en las actividades económicas, sociales, culturales y políticas de la ciudad. El actual Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva*, no sólo recoge los postulados del PME, sino construir sobre lo construido, mediante ambiciosos programas y proyectos de generación, construcción y mantenimiento de espacio público con un enfoque de derechos y de desarrollo humano.

2.5 INDICADORES DE ESPACIO PÚBLICO

Según el Observatorio de espacio público de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Organización Mundial de la Salud –OMS-, establece como estándar de disponibilidad en áreas verdes por habitante, entre 10 m² y 15 m², sin embargo, Bogotá apenas cuenta con 4.93 m², ubicándose muy lejos del indicador internacional¹³ y el de algunas ciudades, entre otras razones por la alta densidad

¹³ Ciudades como Chicago, Curitiba, La Haya, Viena, Zurich y Singapur superan ampliamente los estándares de la OMS, puesto que contabilizan 99 m², 52m², 27,7 m², 25 m², 20 m² y 19 m², de espacio público verde por habitante, respectivamente. En Latinoamérica, sobresalen Curitiba en Brasil con 52 m², Santiago de Chile en Chile con 10 m² y Córdoba en Argentina con 8 m², respectivamente. Río de Janeiro y Ciudad de México cuentan ambas con 3,5 m² de zonas verdes por habitante cada una.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

poblacional y por las limitaciones de suelo para construcción. A nivel nacional, según la misma fuente, Bogotá se encuentra por encima de otras ciudades como: Armenia, Valledupar, Bucaramanga y Medellín con un índice de 4 m²/hab, Pasto, Pereira, Barranquilla y Cúcuta con 3 m²/hab., 2m²/hab., 1 m²/hab., y 1 m²/hab., respectivamente.

Entre tanto, en materia de espacio público peatonal, a diciembre de 2008, Bogotá contaba 4.61 m²/hab., en el 2002, era de 2.93 m²/hab. El incremento obedeció, entre otras razones a: las acciones de recuperación de espacio público, crecimiento poblacional y urbano de la ciudad lo que incrementó las áreas de cesión obligatoria, fuerte incremento de la construcción de espacio público, representado en andenes, separadores, y alamedas, con ocasión a la construcción de transmilenio.

La ciudad se encuentra con serias limitaciones para la generación de espacio público, ante la escasez de suelo urbano para construir. Según los analistas del tema, para lograr la meta del POT y del PMEP de 10 m²/hab, sin incluir las vías, se tendrá que acudir a las únicas áreas disponibles de zonas verdes como son los cerros y las rondas de los ríos y las quebradas. Igualmente, es necesaria mayor decisión política con el propósito de adelantar gestiones de recuperación de espacio público y la aplicación de las normas para la generación de nuevas áreas de uso común. Así mismo, es necesario mayor control y seguimiento a las normas urbanísticas con el fin de lograr las áreas de cesión que legalmente los constructores deben aportar a la ciudad, así como mayor presencia de las autoridades locales en los sectores populares y perimetrales de la ciudad, ante la indiscriminada construcción de viviendas sin las respectivas licencias, ni la aplicación de norma urbana alguna y que genera escaso espacio público.

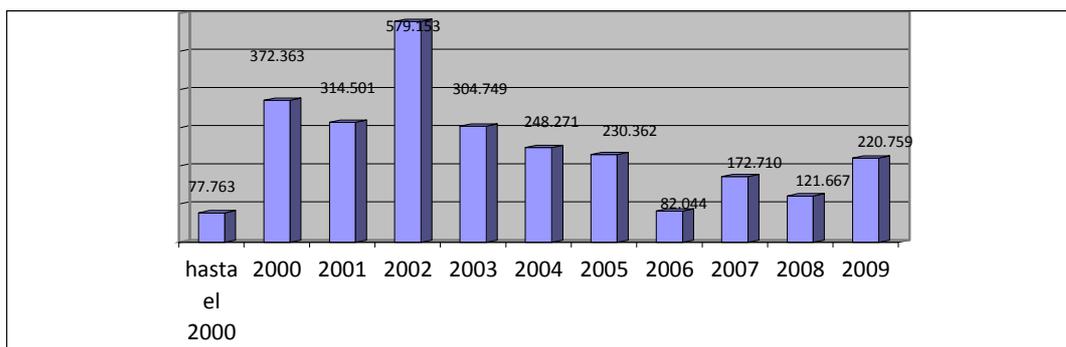
En conclusión, la ciudad padece de un déficit de espacio público por habitante de acuerdo al estándar internacional, el cual por lo menos debe ser de 10 m²/hab., este indicador se encontraba al iniciar la administración de Garzón en aproximadamente 4 m²/hab y pretendía lagar a 6 m²/hab, sin embargo, el indicador base utilizado para formular la meta en el Plan de Desarrollo de Samuel Moreno, era de 2,5 m²/hab y se propuso incrementarlo a 4.2 m²/hab. Este hecho refleja la escasa coherencia que existe entre los dos últimos planes de desarrollo, en cuanto a la fijación de metas para incrementar el espacio público, bajo unas líneas de base totalmente disímiles.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En materia de la gestión de recuperación del espacio público en la ciudad, ya sea por acciones de restitución o por entregas voluntarias, su comportamiento en los últimos años, se logra observar en la gráfica 1.

Gráfica No. 1
METROS CUADRADOS DE ESPACIO PÚBLICO RECUPERADOS POR RESTITUCIÓN Y ENTREGAS VOLUNTARIAS EN M²



Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

Según estadísticas suministradas por el DADEP, es a partir del año 2000 que se presenta importante acción de recuperación de espacio público, teniendo su más alto resultado en el 2002, con aproximadamente 580 mil m² recuperados por vía de restitución y entrega voluntaria. Sin embargo, en las dos últimas administraciones no se ha presentado el mismo ritmo de recuperación del mismo.

2.6 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

La administración del espacio público, también ha tenido su desarrollo en la medida del avance normativo sobre el tema, empezando con el artículo 7 de la Ley 9 de 1989, estipula que se podrán crear “entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales”. Así mismo podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores”. En Bogotá, con el Estatuto Orgánico, Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 86, le atribuye las funciones policivas a los Alcaldes Locales: “Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales”, atribución que fue retomada por el Código de Policía de Bogotá.

Mediante decretos del ejecutivo distrital, como el 980 de 1997 y 759 de 1998, se asigna al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, la responsabilidad del *“...mantenimiento, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, separadores viales y obras complementarias, estarán a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos”*. Los mismos decretos le asignaron la responsabilidad al IDR, del *“mantenimiento, rehabilitación, reparación y reconstrucción de parques.”* De otra parte, en el POT, se asigna a la Corporación de la Candelaria, *“Adelantar programas y obras de recuperación y mantenimiento del espacio público en sectores de interés cultural en el Distrito Capital;..”*

Lo concerniente a la adecuación y mantenimiento de antejardines, los cuales son bienes privados de uso público, mediante Decreto 290 de 1999, designó: *“Corresponderá a los propietarios o poseedores de inmuebles ubicados exclusivamente en los ejes comerciales del Distrito Capital, ejecutar las obras de adecuación y mantenimiento necesarias para que la superficie de los antejardines sea continua, libre de obstáculos y de igual nivel con los andenes, según lo determinen los diseños aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital o la entidad que cumpla sus funciones, los cuales serán suministrados por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU. Estos diseños deberán integrar el antejardín al equipamiento vial como parte del perfil de la vía.”*

Mediante Decreto 463 del 2003, fija como entidades administradoras del espacio público a: IDU, IDR, DADEP, Alcaldes Locales, mientras que el Decreto 190 de 2004, define las entidades responsables del Mantenimiento, dotación, administración y preservación del espacio público, así:

- *Parques de escala regional: Dama en coordinación con la CAR*
- *Parques de escala metropolitana y zonal: IDR*
- *Parques de escala vecinal y de bolsillo: IDR*
- *Alamedas, paseos peatonales, separadores, andenes, puentes, enlaces y zonas de control ambiental: IDU*

Sin embargo, en el Foro Internacional sobre Espacio Público y Ciudad, realizado



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

en el año 2005, María Fernanda Campo¹⁴ afirmó: *“En el Distrito hay 17 instituciones que tienen que ver con la administración del espacio público en la ciudad y, por supuesto, esto genera falta de coordinación y deficiencia e ineficacia en el manejo y administración del mismo”*. Aseveración que indicaba la situación caótica de la administración del espacio público con anterioridad a la expedición del PMEPE.

En materia de coordinación interinstitucional, mediante decreto 028 de 2002, se crea el Comité Distrital de Espacio Público, el cual estaba compuesto por el DAPD, DADEP, IDCT y tres delegados particulares. El PMEPE, crea el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, el cual su implementación estaría a cargo del también creado Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, compuesto por: el Alcalde Mayor, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Tránsito y Transporte, el Director del DAPD, Director del IDRD, Director del IDU, el Gerente de Transmilenio S.A, el Gerente de la ERU, Director del DAMA, Gerente del FVS, sin voz ni voto el DADEP y la secretaría técnica por el DAPD. Esta conformación fue reformada mediante Decreto 297 de 2007.

Con la expedición del Acuerdo 257 de 2006, que reestructura la administración distrital, se crea el sector *Gobierno, Seguridad y Convivencia*, asignando como cabeza del sector a la Secretaría de Gobierno y fija como una de sus funciones básicas la de *“Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas para la defensa del espacio público y el saneamiento y registro de los bienes constitutivos del patrimonio inmobiliario distrital”*. Este Acuerdo a su vez crea las *Comisiones Intersectoriales* como instancias de coordinación, las cuales fueron reglamentadas mediante Decreto 546 de 2007, en donde se conforma la *Comisión Intersectorial del Espacio Público del Distrito Capital*, la que se encuentra conformada por: *el (la) Secretario (a) Distrital de Gobierno, quien lo presidirá, el (la) Secretario (a) Distrital de Hacienda, el (la) Secretario (a) Distrital de Movilidad, el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, el (la) Secretario (a) Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, el (la) Secretario (a) Distrital de Ambiente, el (la) Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico, el (la) Secretario (a) Distrital del Hábitat y el (a) director (a) del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. La Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo de la Secretaria Distrital de Planeación, a través de la Dirección del Taller del Espacio Público.*

¹⁴ Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Bogotá, Memorias: LA VISIÓN EMPRESARIAL DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2.7 DESEMPEÑO DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO EN LA POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO

En párrafos precedentes, se evidencia que la Secretaría de Gobierno, empieza a intervenir en los temas relacionados con el espacio público, a partir de 2005, según el Plan Maestro de Espacio Público, con la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional, reafirmando su liderazgo con la Reestructuración Administrativa Distrital y su posterior reglamentación. La Secretaría de Gobierno como Cabeza del sector de Gobierno Seguridad y Convivencia, interviene en la política de espacio público, en dos instancias básicas en desarrollo de la *política de gestión* plasmada en el PMEP:

- En consideración a que el espacio público es de toda y para toda la ciudadanía como un derecho y un compromiso de la administración para proveerlo, abrirlo, mantenerlo y protegerlo, para lo cual, en cumplimiento de dichas premisas, es necesario brindar la seguridad y la convivencia necesaria para que la ciudadanía pueda reunirse, participar, disfrutar y recrearse. Es en este aspecto que la Secretaría de Gobierno como cabeza del sector debe brindar las condiciones de seguridad para que la ciudadanía pueda salir de su encierro a hacer realidad su derecho de disfrute del espacio público. Así mismo, tiene asignada la responsabilidad de hacer cumplir a cabalidad el Código de Policía.

Sin embargo, la encuesta de percepción realizada por la CCB, en septiembre de 2009, arrojó como resultado que *“En general, dos de cada tres delitos ocurrió en espacios públicos de la ciudad. En calles o avenidas se registró el 53% de los delitos”*. También los ciudadanos encuestados consideran que la inseguridad ha aumentado principalmente en el transporte público y en las calles. Esta situación evidencia la ausencia de acciones más contundentes para combatir los delitos de impacto que se presentan en el espacio público, en especial el hurto a personas y el atraco.

- La Secretaría de Gobierno en cumplimiento de su función básica de *“Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas necesarios para el mejoramiento de la gestión pública local y la consolidación de los procesos de la gobernabilidad local”*, la cual es ejercida a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales, tiene bajo su responsabilidad apoyar a los Alcaldes Locales en el ejercicio de sus funciones asignadas por el Estatuto Orgánico y el Código de Policía de la ciudad en materia de espacio público.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Dicha responsabilidad es ejercida en el marco del proyecto *“Formación de la Institucionalidad Local”*, programa *“Localidades efectivas”* del Objetivo Estructurante *“Descentralización”*, en donde se encuentran las acciones de apoyo para la descongestión de expedientes por invasión del espacio público en las localidades. Así mismo, se encuentra conformado en la Dirección de Apoyo a las Localidades el *“Grupo pedagógico preventivo”*, el cual busca la *“capacitación y acatamiento voluntario de la norma, respecto al espacio público invadido, adicionalmente generar conciencia en las diferentes afectaciones que se hacen al medio ambiente, enfatizándonos en humedales y cerros orientales, evitando de esta forma poner en marcha el accionar sancionatorio del Distrito y de los Alcaldes Locales”*¹⁵. Además, adelanta campañas de prevención y pedagogía realizadas en conjunto con otras entidades distritales.

El actuar de la Comisión Intersectorial de Espacio Público, se refleja en las actas de las 40 reuniones, realizadas desde octubre del 2005, hasta junio del 2009, de las cuales se logró evidenciar:

Se llama la atención sobre el mantenimiento de zonas recuperadas y no puede permitirse su nueva invasión, necesidad de presentar un proyecto de ley para vendedores informales, lograr los inventarios de espacios públicos recuperados y mantener la interlocución entre las entidades, también en las mesas locales que se realizan en forma periódica, se imparten instrucciones para tener en cuenta en el diseño de la normatividad para el aprovechamiento económico del espacio público, la Comisión propone recuperar y mantener los parques metropolitanos, regionales y zonales, se plantean programas feriales para ventas informales en épocas navideñas, junto con la iluminación del espacio público, bajo el liderazgo de la SED, se debe realizar la valoración de los conjuntos monumentales del espacio público.

Además se recuerda el compromiso de obtener 4 m² de espacio público verde y se llama la atención al DAMA para liderar dicha responsabilidad. Con el propósito de brindar soluciones temporales a los vendedores informales, se solicita a cada Alcalde Local, definir sus zonas de transición. Se requiere de la gestión del DAPD, hoy Secretaría de Planeación, para la elaboración de las cartillas que exige el PME. La Secretaría de Gobierno persiste en las observaciones al programa de instalación de módulos por las dudas en las

¹⁵ Informe de gestión, Grupo Pedagógico Preventivo. PREVENCIÓN Y PEDAGÓGICA EN ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO, OBRAS Y URBANISMO Y DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO. 20 octubre 2009.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

estadísticas de cobertura de vendedores ambulantes y el incumplimiento de los pactos de recuperación de espacio público, además exige la intervención Jurídica del Distrito, para que se involucre en los procesos relacionados con la restitución del espacio público. El DAAC, hoy IDPAC, debe liderar la conformación de las redes de gestión social.

Los puntos de encuentro son de especial atención de la Comisión, por cuanto el programa se encuentra atrasado por los inconvenientes de financiación para la construcción de los módulos, estableciéndose compromisos de las diversas entidades involucradas en el cumplimiento de la meta y la gestión para la entrega de los mismos a los usuarios. Así mismo, se establecen directrices para el aprovechamiento económico mediante publicidad en el mobiliario urbano. También se discuten los demás mecanismos otorgados por el PMEP, para el aprovechamiento económico del espacio público.

2.8 OCUPACION DEL ESPACIO PÚBLICO

La ocupación indebida del espacio público, se ha presentado a lo largo de la historia de Bogotá y muchas otras ciudades del mundo en desarrollo, invadiendo de manera desordenada y sin control, áreas como: andenes, plazas, parques, calles, alamedas, rondas hídricas, humedales y avenidas, entre otros espacios públicos, lo que ha generado problemáticas obligando a la expedición de normas y a la formulación de políticas públicas para tratar de mitigar los efectos del uso indebido de los bienes de uso público. La ocupación del espacio público por la economía informal, ha generado entre otras problemáticas: una ciudad desordenada, deficiente movilidad, inseguridad, comercialización de productos de contrabando, piratería de derechos de autor, afectación al comercio formal, comercialización de productos de deficiente calidad, trabajo de menores y la afectación del derecho de disfrute del espacio público.

El espacio público no solamente es invadido por los vendedores ambulantes, sino también por otras actividades de la economía informal y de aprovechamiento privado, como entre otros: talleres, vitrinas y mercancía del comercio formal, estacionamientos, letreros y publicidad, antenas, viviendas en rondas hídricas, montallantas, lavaderos de vehículos y hasta la utilización del espacio público como dormitorio de indigentes.

Son varias las causas planteados en los diversos diagnósticos y estudios realizados tanto por la administración distrital como por otras entidades y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

personas, que originan la invasión del espacio público, *especialmente en ventas callejeras*, las cuales sin profundizar en ellas se mencionan: el alto desempleo y subempleo, la continua e histórica llegada a la ciudad de desplazados y reinsertados, competencia desleal de la economía formal, contrabando y lavado de activos, precarización de las competencias laborales, es una profesión de herencia familiar y hasta la existencia de empresas y personas que explotan el espacio público.

Las anteriores consideraciones y conclusiones sobre las ventas ambulantes, han generado diversos debates y hasta propuestas de campaña para cargos de elección popular, la realidad es que a pesar de tener su origen en la dinámica económica nacional e internacional, se ha tratado de controlar el fenómeno de manera transversal y sin la coordinación necesaria, en muchos casos obedeciendo a diversos intereses políticos y económicos de los grupos que ejercen presión para impedir la generación de políticas y medidas efectivas para la solución de la problemática. Es así, con anterioridad del fallo de tutela T-772 de 2003 de la Corte Constitucional, aunque en las normas urbanísticas y sus respectivos reglamentos, contenían la concepción del espacio público como un derecho de los ciudadanos, es la Jurisprudencia de la Corte, la que define la competencia de los derechos y el actuar futuro de los administradores del espacio público frente a los vendedores ambulantes.

Efectivamente, es en la administración de Luis Eduardo Garzón, que bajo la interpretación en que las ventas ambulantes, se constituye como una forma honrada de combatir el hambre y brindar alternativas para el desempleo y el subempleo y en lugar de perseguirlos, las autoridades deben buscar reglamentar, armonizar y capacitar a los vendedores, bajo la realidad de que es imposible social, económica y culturalmente, erradicar las ventas callejeras, especialmente en los centros de las actividades administrativas, económicas, sociales y comerciales de la ciudad, lugares donde precisamente se origina el conflicto de los derechos tutelados por la Corte. De manera que la gestión del espacio público en esa administración y de la siguiente, se enfocó hacia la recuperación y el acondicionamiento del mismo, en áreas donde se localizarán y adecuarán puntos de la red de prestación de servicios al usuario del espacio público.

Los estudios y diagnósticos para la formulación del Plan de Desarrollo *“Bogotá sin Indiferencia”*, así como para las importantes normas sobre la materia, a saber: Decreto 190 de 2004 relativo al POT y el Decreto 215 de 2005, relacionado con el PMP, evidenciaban situaciones como:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- Las acciones adelantadas para afrontar la problemática de las ventas ambulantes, se acometían a combatir los efectos más no a sus causas. Solo el 0, 5% de la población de vendedores se benefició cada año de los 41.000 millones de pesos invertidos durante el periodo 1998 - 2004 en programas dirigidos a ellos¹⁶. Pero solamente el 8%, del espacio público ocupado o invadido era por vendedores ambulantes.
- La ciudad no contaba con un censo de vendedores ambulantes. Algunos datos advertían que eran por lo menos 280.000, FENALCO, estimaba en 30.000 y la Encuesta de calidad de Vida, realizada en junio del 2003 por el Distrito, arrojó un número de 79.290 vendedores, OIT, Banco Mundial, BID - año 2000, estimaba en 105.558, el DANE 206.000 de acuerdo al Estudio de Calidad de Vida Junio 2003 y el IPES, que contabilizó un total de 36.616 vendedores callejeros con cifras acumuladas al año 2008.
- Según la Cámara de Comercio de Bogotá, en el Foro internacional realizado en el 2005, *“Las ventas en el espacio público mueven por lo menos \$960 mil millones al año en el caso bogotano, y de toda esa suma solamente el 30% va a parar al vendedor ambulante; el otro 70% va a parar a la industria y a las redes de distribución de esos bienes en el espacio público. El vendedor ambulante sólo es apenas la punta del iceberg del gigantesco negocio que debajo de éste existen”*.
- La administración recuperaba espacio público ocupado por vendedores ambulantes, algunos con soluciones económicas y al poco tiempo nuevamente se volvía a ocupar por ellos mismos u otros, situaciones que llevó al empleo de la fuerza pública para desalojar a los vendedores y decomisar sus mercancías, hecho que produjo malestar no solo de los afectados sino de un importante sector de la ciudadanía.

Ante las anteriores situaciones y en cumplimiento de la sentencia de la Corte, la administración distrital emite el Decreto 098 de 2004, *“Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”*. Así mismo, se inicia todo un proceso de formulación de la política pública de espacio público y en consecuencia la de ventas informales, las cuales fueron plasmadas posteriormente, en los planes de desarrollo posteriores, en la compilación de normas del POT y en el PMEP. Estas normas fueron concebidas bajo la óptica de los derechos y con un importante enfoque social. *“Estamos en contra del uso de la fuerza arbitraria. No se puede combatir la pobreza urbana luchando contra los pobres. Las*

¹⁶ CONTRALORIA de BOGOTÁ: Evaluación de la política de ventas ambulantes del Distrito Capital 1998. 2003, Contraloría de Bogotá, Bogotá, 2004.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*políticas desesperadas no resuelven el problema, porque al echar a la gente pobre de los centros financieros lo que se consigue es desplazarlos hacia otras partes de la ciudad. Es el empobrecimiento de los pobres*¹⁷.

Dicho enfoque de tipo social, obligó a la administración de turno, a plantear un cambio de modelo. El que se estaba implementado antes de 2004, típico de Norteamérica, caracterizado por: espacio vacío, ligado a la seguridad, construcción de grandes avenidas y movilidad peatonal; por el modelo Europeo, caracterizado por: Bulevares, ciudad viva, movilidad peatonal pero viviendo la ciudad, red de servicios al peatón y actividad regulada.

Es en este período, que la concepción del uso regulado del espacio público en calidad de aprovechamiento económico, empieza a tomar relevancia con el propósito de construir una red de servicios comerciales a los peatones, aunque esta figura data desde la Ley 9 de 1989, cuando se autoriza a los Alcaldes para contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Posteriormente el Estatuto de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, le atribuye a las JAL, reglamentar el uso y el cobro de eventos en el espacio público, norma que fue reglamentada por el acuerdo 9 de 1997, sobre la misma materia. Este mismo concepto se desarrolló en normas posteriores, en especial el POT: decreto 619 de 2000 y 190 de 2004, el decreto 463 de 2003, hasta llegar al PMEP, el cual se constituye en el actual instrumento que permite reglamentar y controlar el uso regulado del espacio público, así como organizar un sistema de aprovechamiento económico del mismo, conciliando el derecho constitucional referente al libre uso, goce y disfrute del mismo, con el derecho constitucional al trabajo y su relación directa con el derecho a la vida.

Ya se han mencionado los decretos que la administración adoptó para reglamentar el PMEP, sobre el tema de aprovechamiento económico, los que han creado y reglamentado instrumentos importantes, los cuales se tratarán en más detalle en capítulos posteriores, como: *Ferías temporales, zonas de transición de aprovechamientos autorizados (ZTAA); zonas de aprovechamiento regulado, espacios análogos. Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP) y puntos de encuentro.*

¹⁷ Presentación: Alcaldía Mayor de Bogotá: UNA CIUDAD MODERNA Y HUMANA HACIA UN PROCESO DE FORMALIZACIÓN COMERCIO INFORMAL. De: Anna Tibaijuka Directora de la Agencia Habitat ONU, Intervención Fórum Barcelona Septiembre 2004



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

A pesar que las políticas públicas sobre el espacio público, han evolucionado desde hace más de 20 años, esta se concretó apenas hace cinco años, con la expedición del PME y desde entonces la actividad de la administración, se ha enfocado a reglamentar los diversos instrumentos del plan, en especial lo relacionado con el aprovechamiento económico del espacio público. Sin embargo, no se evidencian avances importantes respecto a la generación, recuperación, mantenimiento y protección del espacio público. Si bien, la Sentencia de la Corte, impone limitaciones en materia de recuperación del espacio público invadido por vendedores ambulantes, la realidad es que las dos últimas administraciones como se afirma en el Foro Internacional sobre Espacio Público, *“lo percibe el sector empresarial, ha tolerado la ocupación temporal del espacio público por ventas callejeras”*. Esta afirmación se evidencia, ante la ocupación de espacios por vendedores ambulantes que ya habían sido recuperados e invertidos importantes recursos para adecuarlos para el uso de los ciudadanos.

También es evidente que la ciudad se encuentra en una encrucijada estructural, por cuanto el sólo esfuerzo del distrito, sin la participación decidida del Gobierno Nacional, la ocupación del espacio público de manera desordenada y anárquica, se convierte en una rueda sin fin. Las políticas y las actuaciones que se han realizado hasta el momento obedecen a medidas que siguen resolviendo los efectos mas no las causas, las cuales desde la ciudad no se logran solucionar por cuanto son de orden macroeconómico, como el desempleo, el subempleo, la informalidad, el desplazamiento, la pobreza e indigencia y las migraciones a la ciudad en busca de sustento, entre otras causas, aunado a que se han producido fallos y sentencias que obligan a la ciudad a asumir cargas que sobre la materia no le corresponde y en muchos casos no puede cumplir ni económica ni jurídicamente. En este sentido, se pronunció el Alcalde de Bucaramanga en el Foro Internacional sobre espacio público: *“Lo cierto es que hasta hoy, en la recuperación del espacio público se da un círculo vicioso: tenemos la invasión, recuperamos, ubicamos a los vendedores en un espacio especial, hay nueva reinvasión y volvemos a empezar”*.

2.9 CONCLUSIONES

Es evidente que la política de espacio público en Bogotá ha surtido un largo proceso de análisis, estudio y diagnóstico, que junto con las tendencias internacionales y las jurisprudencias de las altas Cortes, han concluido con una importante producción de un marco legal distrital que concluye con la formulación de la política pública. No así ha ocurrido a nivel nacional con el mismo entusiasmo,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

por cuanto aún no se ha legislado sobre materias muy sensibles del espacio público, como entre otros casos las ventas ambulantes.

Según estándares internacionales, la ciudad aún se encuentra muy rezagada en materia de disponibilidad de espacio público, más aún, cuando las metas de gobierno no se propone llegar al mínimo de dicho estándar, ni del POT, ni del PMEPE. No se observan acciones concretas con el fin de producir y recuperar espacio público en especial el componente verde.

A pesar del avance normativo distrital en materia de recuperación de espacio público ocupado por vendedores ambulantes y sobre el aprovechamiento económico del mismo, la administración no ha sido contundente en su aplicación por cuanto espacios que se habían recuperado, hoy día nuevamente se encuentran invadidos, así mismo, los pactos suscritos no se están cumpliendo y la gestión de los Alcaldes Locales no ha sido eficiente en la recuperación de espacio público invadido por ventas callejeras y el uso indebido de antejardines, entre otras. De otra parte, los esfuerzos sobre el aprovechamiento económico, se han enfocado a la instalación de Kioscos y los puntos de encuentro, programas que se encuentran rezagados por múltiples inconvenientes presentados en el proceso de ejecución. No se observa una política coordinada, coherente y sistemática, bajo una perspectiva empresarial, con el propósito de lograr la generación de importantes ingresos para el Distrito, por concepto de contratos de explotación económica del espacio público.

Aunque se ha producido nuevo espacio público como consecuencia de los proyectos urbanísticos y que los urbanizadores han realizado las cesiones de Ley, el Distrito no ha tenido la capacidad logística ni financiera para recibir dichas áreas debidamente escrituradas, para su adecuación y mantenimiento respectivo. Algunas áreas de cesión a pesar de ser espacio público se encuentran con cerramientos, impidiendo el derecho de su aprovechamiento por parte de los ciudadanos en general. Además, aunque se produce nuevo espacio público por la construcción de vías, este es inferior al crecimiento de la población de la ciudad.

El enfoque de las políticas públicas implementadas en las dos últimas administraciones gira en torno al imperativo social y de derechos ciudadanos, ha ocasionado que el ímpetu de la recuperación del espacio público invadido, no tenga el ritmo que exige algunos sectores ciudadanos. Sin embargo, es preciso advertir que las soluciones perdurables a la problemática de las ventas informales, no se logran sin el concurso del Gobierno Nacional en la solución de las



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

situaciones macroeconómicas que originan el fenómeno.

2.10 SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS VIGENCIA 2009

Producto de la evaluación fiscal y del análisis de políticas públicas bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, este ente de control produjo los siguientes pronunciamientos:

➤ *“La situación a nivel local de los recursos dirigidos a la seguridad de la ciudad”*

El día 14 de agosto del 2009, el señor Contralor, remite a la Secretaria de Gobierno, un pronunciamiento relacionado con la dispersión, descoordinación y falta de planeación en las inversiones relacionadas con la seguridad y la convivencia en la ciudad, la cual es ejecutada por varias entidades distritales. Ante tal situación, este ente de control, solicita *“Evaluar la conveniencia de revisar al interior del Sector Administrativo de Gobierno, seguridad y Convivencia, los mecanismos de planeación, coordinación e integración que garanticen el uso adecuado y óptimo de los dineros destinados en esta materia a fin de evitar que las entidades que tienen asignada su ejecución, la hagan de manera indiscriminada, desarticulada e ineficaz”*.

En respuesta recibida en el Despacho del Contralor, el 17 de septiembre del 2009, presenta la creación de los espacios de coordinación inter e intrainstitucionales con el fin de orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, justifica en aras de la descentralización y de los diagnósticos locales de seguridad, la necesidad de inversiones por parte de los FDL, en temas relacionados con la seguridad y la convivencia, bajo una estricta coordinación que parte desde el Consejo Distrital de Seguridad y se irriga a los demás espacios inter e intrainstitucionales.

Para este ente de control, la respuesta satisface parcialmente la inquietud sobre el tema del pronunciamiento, por cuanto si bien se tienen instancias de coordinación y de dirección, no se mencionan los mecanismos reales que indiquen a cada uno de los organismos que invierten en seguridad, en especial los FDL, sobre cuales ítems específicos, lo pueden hacer. Sin embargo, este ente de control estará atento, en la verificación del funcionamiento y operatividad de las instancias de coordinación mencionadas, los cuales hasta el momento al parecer no han sido eficientes en el ejercicio de sus funciones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- *“Por los riesgos presupuestales y financieros del Fondo de Vigilancia y Seguridad ante la extinción de la vigencia de la Ley 1106 de 2006”.*

El 21 de agosto de 2009, el Señor Contralor, llama la atención del señor Alcalde Mayor de Bogotá y de la Secretaria de Gobierno, sobre el vencimiento el 21 de diciembre del 2010, de la Ley 1106 de 2006, la cual establece la contribución del 5%, sobre los contratos de obra pública, con destino a la seguridad de la ciudad, la cual de no prorrogarse o no crearse un nuevo mecanismo de financiación, el Distrito y el FVS, pueden estar en serias dificultades financieras para financiar los proyectos de inversión para la seguridad y la convivencia en la ciudad.

Mediante respuesta radicada en el Despacho del señor Contralor, el 29 de octubre del 2009, el señor Alcalde mayor, comparte la preocupación de este ente de control e informa que se están adelantando gestiones ante el Ministerio del Interior y de Justicia así como ante la Policía Nacional, para coordinar acciones a fin de logra la prórroga de la Ley. Sin embargo, a la fecha no se ha recibido por parte del FVS, ni del despacho del Alcalde, informe sobre el estado actual del proceso relacionado con la prórroga de la mencionada Ley.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACION AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En la auditoría regular adelantada en la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO - SGD en la vigencia 2008, PAD 2009; se suscribió el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente y al cual en el desarrollo de la presente auditoría, se le realiza el correspondiente seguimiento.

De los 47 hallazgos que se incluyen en el plan, en 41 con fecha de terminación 31/12/2009, se verificó el cumplimiento, se califica cada uno con (2) puntos y las acciones se declaran cerradas. Contadas por acciones de mejoramiento se tiene un total de 69 acciones de las cuales se cumplieron 58.

En el marco del proceso de mejoramiento continuo propuesto por la Contraloría de Bogotá y del cumplimiento de las acciones correctivas realizado por la Secretaria de Gobierno, se tienen acciones de mejora, como:

-La circular No. 14 del 10 de septiembre de 2009 que establece los lineamientos para la presentación de informes por parte de los contratistas y se elabora un formato único para la entrega de informes.

-Expidió la resolución 1279 el 30 de diciembre de 2009 que recoge los procesos, procedimientos y herramientas de programación, control, seguimiento y evaluación, de los proyectos de inversión de la entidad.

-Actualización de los mapas de riesgos para procesos, como: Planeación estratégica, Gestión de la Seguridad, Gestión de políticas de descentralización y desconcentración, Derechos humanos, Gerencia del talento humano, Gestión documental y Contratación, entre otros.

-Elaboración del instructivo para la adquisición de inmuebles en el marco del plan Maestro equipamientos de Seguridad ciudadana defensa y seguridad, con fecha Julio de 2009.

Continuando con el seguimiento al Plan de mejoramiento vigente, para los hallazgos 3.2.3, 3.2.4 y 3.6.5 se concedió prórroga hasta el 15 de mayo del presente año, sin embargo, fue evaluado el avance de las acciones correctivas, se califica con (1) punto y se dejan abiertas, por lo tanto deben incluirse en el Plan de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Mejoramiento, producto de este informe. Es de precisar, que frente al archivo documental la observación es reiterativa.

El hallazgo 3.3.1.2 relacionado con recursos girados por la Secretaria al convenio PNUD 41657 y a la no liquidación del diferencial cambiario, se plantearon como acciones correctivas: 1) Registrar los pagos efectuados por el PNUD durante el 2009 en la contabilidad de la SDG. 2) Revisar y conciliar que la información presentada en la liquidación del convenio sea la misma registrada contablemente, y una vez realizado el seguimiento se obtuvo respuesta de la administración y al ente de control de fecha 18/03/2009 radicado 201064100997761, que a la letra señala: "... no ha podido realizar el registro del diferencial cambiario 2009, ni tampoco el registro de liquidación de los saldos hasta tanto el PNUD nos remita dicha información." En consecuencia, no se cumplieron las acciones correctivas y el término establecido del 31/12/2009, por ende se califica con cero y se requerirá a la entidad.

De igual manera, en el hallazgo 3.9.1 para el cual las acciones de mejoramiento eran "Conciliar y ajustar las cifras reportadas mediante formato CB3700 con fecha de corte 31 de Diciembre de 2008 vs la información reportada por la entidad al mismo corte"... *Situación que se confirma en la respuesta al ente de control, con radicado 20104360143481 de fecha 21 de abril de 2010:.. "existen deficiencias en el aplicativo del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones que alteran las cifras, teniendo en cuenta la repetición de un mismo requerimiento en varias oportunidades..."* lo que permite concluir que el aplicativo no presenta datos confiables, ni oportunos y por ende no fue cumplida la acción correctiva y se requerirá a la administración.

En el hallazgo 3.6.2 relacionado con las acciones correctivas "Requerir a la Universidad Pedagógica el reintegro de los valores no ejecutados y Liquidar el contrato" se anexo acta de liquidación de fecha 28 de diciembre de 2009 donde se señala como saldo a favor de la Secretaria la suma \$230.260.000; pero se comprobó que no se ha requerido el reintegro de los recursos. Por lo tanto, se califica con un (1) punto y como la fecha de cumplimiento era el 31/12/2009 se requerirá por el incumplimiento.

Los hallazgos no cumplidos (3.3.1.2, 3.9.1, 3.6.2) quedan abiertos, a fin de que se cumplan en el menor tiempo posible, no obstante el requerimiento que se realice al sujeto de control.

En consecuencia, se establece el rango de cumplimiento en 1.82 puntos y como porcentaje de cumplimiento el 91.48%, que ubica la entidad como eficaz.

Resultado del seguimiento para la Contraloría de Bogotá; se aprobaron, soportaron y reportaron 7 beneficios de control fiscal, de los cuales 6 son directos por la suma de \$791.7 millones, uno (1) indirecto cuantificado en \$484.2 millones. Los beneficios directos por reintegro de rendimientos financieros de los convenios BID 1385 PNUD COL 012, convenio 319 de 2005, convenio 386 de 2006 y convenio 1380 de 2008 y del contrato 1122 de 2008.

3.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Para la evaluación del Sistema de Control Interno se desarrolló un proceso de verificación del Modelo Estándar de Control Interno, el cumplimiento de la normatividad, soporte documental, y la aplicación de los cuestionarios a las dependencias como: División financiera, Control Interno Dirección de Planeación y Sistemas, Dirección de Derechos Humanos y apoyo a la Justicia; Dirección de Seguridad, Grupo de Contratos, Dirección de apoyo a localidades y Cárcel Distrital.

La calificación del Sistema de Control Interno para la Secretaría Distrital de Gobierno de la vigencia 2009 se efectuó en los (3) componentes que conforman el MECI y las observaciones encontradas por cada auditor en el componente de auditoría correspondiente.

La calificación del Modelo Estándar de Control Interno fue de 3.1, disminuyó con respecto a la calificación del Sistema de Control Interno de la vigencia anterior dado las observaciones consignadas en este informe y las encontradas en cada componente de integralidad desarrolladas por la auditoría, que entre otras, refieren a debilidades en la identificación de riesgo y el manejo de los mismos en las dependencias correspondientes, a falta de controles y seguimientos, deficiencias en la supervisión de los contratos, falta de gestión y control en el manejo de recursos de inversión, no cumplimiento de objetivos del plan de desarrollo y de las problemáticas suficientemente diagnosticadas que aún no presentan soluciones concretas y efectivas.

De acuerdo a la metodología de MECI esta calificación se ubica en un intervalo establecido 3.1 hasta 4.0 con un nivel de criterio de implementación de Satisfactorio.

El Modelo Estándar de Control Interno (MECI), se adoptó mediante la Resolución



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

1130 del 30 diciembre de 2005, hacia el interior de la entidad ha desarrollando acciones y actividades que se han llevado conjuntamente con la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, Sistema de Gestión ambiental y que conforman el Sistema Integrado de Gestión. El porcentaje de implementación según la entidad para el MECI Modelo Estratégico de Control Interno, es del 90.25%.

3.2.1 Subsistema de Control Estratégico

Permite el cumplimiento de la orientación tanto estratégica como organizacional de la entidad, su planificación y acción a través de varios sub-componentes.

Ambiente de Control

Este componente da la orientación de la entidad por pautas de la alta dirección, de la organización, las conductas y comportamiento a seguir por los funcionarios. El Documento denominado código de Ética fue adoptado mediante Resolución 420 del 15 de marzo de 2002, modificado por la Resolución 842 de diciembre de 2007, se integro el grupo de gestores y gestoras de ética. Se realizaron 4 mesas de trabajo con los gestores de la entidad para consolidar las prioridades.

En cuanto al Sistema de Gestión de la Calidad se relaciona en el punto 6.2 Talento Humano y cuyo resultado final es la socialización de los valores hacia el interior de la entidad.

El manual de funciones y competencias fue adoptado mediante la Resolución 313 de 2006, el cual fue modificado con resolución 427 de 2007, y el mecanismo de sensibilización a los funcionarios se da través del INTRANET.

La dirección de Gestión Humana con responsabilidad del grupo de Desarrollo Organizacional desarrolla los programas que se adelantan en las áreas de Bienestar, Seguridad social, Capacitación Salud Ocupacional plan que fue aprobado en reunión de la comisión de personal del 03 de abril de 2008.

El programa que aglutina estos temas en bien del servidor público se denomina Plan Integral de Desarrollo Organizacional (PIDO), el cual ha venido en las diferentes vigencias transformarse y ajustándose en beneficio del funcionario.

La Secretaria Distrital de Gobierno cuenta con un plan de capacitación institucional



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de formación en el marco del plan de gestión para el periodo 2008-2012; se va ajustando en cada vigencia de acuerdo, a las necesidades que se presentan en la entidad. El Plan de Acción de la Dirección de Gestión Humana se fundamenta en el Plan Nacional de Capacitación y la Ley 909 de 2004, tomando aspectos del nivel personal, familiar y laboral.

En la parte misional se llevaron capacitaciones en temas como: Obras y Urbanismo -POT Distrital y UPZ -, establecimientos de comercio, Espacio Público, Procesos Civiles de Policía, Solicitudes de Educación Formal y No Formal. Capacitación de Gestión: Inducción y Reinducción, Sistemas, contratación estatal, Evaluación de Desempeño. Y capacitación de formación: Crecimiento y Desarrollo Personal.

Para la vigencia 2010 se levanto un diagnostico de las necesidades de capacitación a través de encuestas, entrevistas a directivos incluidos los alcaldes locales, determinando una población objetivo y la prioridad para el área. En temas ya antes mencionados.

Se cuenta con un Plan anual de incentivos para reconocer la labor desempeñada por los servidores públicos en cumplimiento de la Ley 909 de 2004 y Decretos 1567 de 1998 y 1227 de 2005 y la aplicación de la resolución del Plan Anual de Incentivos pecuniarios y no pecuniarios. Y en referencia al sistema de evaluación del desempeño se aplica lo normado por el departamento Administrativo de la Función Pública ley 909 de 2004.

En la inducción y reinducción efectuada por la dirección de gestión humana se han dictado charlas para el personal contratista y antiguo en varias temáticas como son el marco estratégico, el Sistema Integrado de Gestión, ideario ético y el componente ambiental.

En cumplimiento del MECI se firmaron unos acuerdos de gestión con directivos con las diferentes dependencias de la Secretaria Distrital de Gobierno, que fueron suscritos entre los meses de enero y febrero de 2009, con unos compromisos acordados para el periodo entre los cuales se puede mencionar: Dirección Administrativa, Cárcel Distrital, Dirección de Planeación y Dirección de Apoyo a Localidades y Subsecretaria de Seguridad y Convivencia, entre otras.

Respecto al Sistema de Gestión de la Calidad cumple la normatividad establecida en el punto 6.2, en cuanto a su soporte documental es una serie de documentos que la entidad debe tener en cada etapa del proceso de adopción del sistema.

Componente Direccionamiento Estratégico

El Direccionamiento es el marco de referencia para la entidad su orientación hacia el cumplimiento de los objetivos, el estilo de dirección que le imprime cada administración con principios y valores, que permita ajustarse a los cambios continuos del entorno distrital y de la ciudad.

Con la Resolución 1001 del 20 de diciembre de 2006 se adoptó el marco estratégico institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno, cuya difusión está a cargo de la dirección de Planeación y Sistemas conjuntamente con el grupo de comunicaciones, contiene la planeación estratégica corporativa, los principios, valores éticos, las estrategias de la entidad y los objetivos institucionales, estos documentos se dan a conocer a los funcionarios de planta y contratación, a través de la intranet.

De acuerdo a los requisitos exigidos por la norma NTCGP 1000:2004 donde se define como llevar a cabo un proceso o procedimiento, se tiene un manual de calidad bajo un enfoque de procesos, la Secretaría cuenta con 22 procesos clasificados en estratégicos, de apoyo y evaluación, soportados en sus diferentes procedimientos.

El Sistema Integrado de Gestión clasifica los procesos así: (1) proceso estratégico; (11) misionales; (8) apoyo; (2) de evaluación.

El soporte organizacional está basado en un modelo de procesos, donde se puede identificar la aplicación de la norma como el Decreto 1537 de 2001 que establece “que la entidades deben adoptar y aplicar manuales”, a través de los cuales la entidad documenta y formaliza todos los procedimientos cumpliendo además con la norma de calidad mencionada antes.

Mediante Resolución No. 0146 del 17 de marzo de 2008, la Secretaría Distrital de Gobierno, adoptó el manual de procesos y procedimientos, donde se observa en su parte resolutive, “*Que es responsabilidad de los directivos de cada dependencia incluidas las alcaldías locales e inspecciones de policía, coordinar la elaboración y actualización del manual de procedimientos en sus áreas*”. Algunos de los procedimientos documentados adoptados por la Secretaría de Gobierno son: Control de documentos, Control de registros, Auditorías internas de calidad, control de producto no conforme y procedimiento para la mejora.

Con el Decreto Distrital 539 de 2006, se adoptó la estructura organizacional y las funciones de la SDG, de conformidad con el Acuerdo 257 de 2006 que reestructuró la Administración Distrital, y con el Decreto No. 086 de 2006 que modificó la estructura interna de la entidad.

Componente Administración del Riesgo

Es primordial en cualquier proceso o actividad, ya que son eventos y hechos externos e internos, que trae consigo cualquier actuación, proceso, procedimiento y una toma de decisiones basada en estos riesgos puede afectar a la entidad en forma positiva o negativa, el tomar una acción de mejora puede minimizar un riesgo. Manejarlo que no afecte un proceso determinado, estas acciones se ven reflejadas en un MECI (Modelo Estándar de Control Interno) y en el Sistema de Gestión de la calidad que propende por una mejora continua.

A partir de estos hechos se cuenta con una matriz de riesgo por cada proceso, incluyendo a las alcaldías locales a las cuales se les presta asesoría en el levantamiento de las matrices. En el primer semestre de la vigencia 2009 se revisó la metodología a aplicar en la administración del riesgo, así como la las matrices de riesgo de los diferentes procesos ajustando los controles existentes en cada uno, se hace revisión mensual por cada jefe de cada área y se trabaja conjuntamente con planeación para los correctivos respectivos.

En este documento Matriz de Riesgos se puede observar la priorización la clasificación que se le da al riesgo a nivel de los procesos de la entidad, las políticas tomas por la alta dirección para su manejo, los puntos de control, la evaluación la priorización.

Se cuenta con cuenta con el manual de riesgo, en el marco del Modelo Estándar de Control interno y se está trabajando en su ajuste en la refinanciación de las políticas sobre el riesgo dadas por la alta dirección. Para adoptarlo como un Sistema Integrado del Riesgo.

La entidad presenta un alto riesgo en la gestión presupuestal realizada, evidenciada en el gran volumen de anulaciones que para el caso de los registros presupuestales en la vigencia sumaron \$10.246.9 millones, representando el 6,8% del presupuesto comprometido (\$150.233,2 millones), por lo cual se deben tomar correctivos para obtener información de calidad y confiable y prevenir el uso

indebido de los recursos.

Para las alcaldías se efectuó un convenio con la Universidad Militar para el levantamiento por cada una de estas, de la matriz fue entregado en diciembre de 2009, adicionalmente se les capacito a los líderes del proceso en la actualización, manejo y calificación del riesgo. Se presenta además un riesgo en la revisión de la documentación que envía los contratistas y no es revisada por los supervisores.

Este Subcomponente tiene una calificación de 3.1, al presentar riesgos en los manejos de los proyectos, en el desarrollo de las funciones que ejercen los supervisores de los contratos, como la falta de controles para su seguimiento, así como de documentos de las carpetas de los contratos. Además de que la información que envían los contratistas no es revisada, por lo tanto no es consistente.

3.2.1.1 Hallazgo administrativo Deficiencias supervisión

Falta de control en el ejercicio de las funciones que deben ejercer los supervisores e interventores, en la contratación que suscribe la entidad y que impide establecer en forma oportuna si se realizó el servicio y/o suministró pactados, tal como se observa en vía de ejemplo en los casos que a continuación se relacionan:

CASO No. 1 - Contrato de Prestación de Servicios No. 1209 de 2.008

1. Falta de claridad y exactitud en los documentos que soportan el primer pago de las facturas del contratista, correspondiente a la Orden No. 6058 del 10 de octubre de 2008, exigida en la Cláusula Sexta del valor y forma de pago, al no presentar el contratista en forma completa el informe preventivo de todos los equipos a los cuales se les realizó el mantenimiento.

Para el caso particular de los TELEVISORES, no se evidenció la realización de actividades, tales como: limpieza interna y externa de los equipos, limpieza de los circuitos internos, ajuste de los elementos que se encuentran sobre los disipadores de calor, ajuste de las partes electrónicas, limpieza de los circuitos impresos de la pantalla y de las carcazas frontal y trasera, limpieza de soportes y partes protectoras. Adicionalmente, para el primero y quinto pagos, se relacionan algunos modelos que no fueron convenidos en la tabla No. 1 del pliego de condiciones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2. En los mantenimientos correctivos realizados para el segundo, tercer y quinto pagos: No existen requerimientos ni la previa autorización escrita del supervisor. No se relaciona la reposición de las piezas, elementos o accesorios dañados por repuestos originales, nuevos y de primera calidad necesarios para la normal operación de los equipos y que hayan fallado por desgaste normal de los mismos y por ende, no existe documento alguno que evidencie que los elementos y repuestos cambiados fueran entregados al Supervisor del contrato una vez finalizado el trabajo, debidamente embalados e inventariados con el fin de no causar impactos ambientales en las zonas de almacenamiento temporal una vez finalizado el trabajo. Adicionalmente para el tercer pago, no se encuentran las dos (2) cotizaciones que debían ser solicitadas por la Secretaría, a proveedores idóneos con el fin de realizar un estudio comparativo y establecer si el precio se ajusta al valor promedio del mercado
3. Falta de control y vigilancia, toda vez que en todos los informes preventivos se observó que las cantidades de equipos relacionados, no corresponde a la relación cuantificada y valorada para cada pago, elaborada por el contratista, en el denominado *“LISTADO ÍTEM A FACTURAR PREVENTIVO”*.

| Caso II - Contrato de Prestación de Servicios No. 1130 de 2.008

1. Falta de control y vigilancia en el suministro de combustible, puesto que se permitió un mayor consumo que generó un mayor valor del contrato.
2. La supervisión desconoce si el contratista suministró un equipo para verificar el volumen de ACPM con destino a los equipos electrógenos de la Cárcel Distrital, actividad pactada en el contrato. Sin embargo, se emite un recibido a satisfacción, que no registra cantidad de galones suministrados, en especial para los pagos de las órdenes 6025 y 1285, de fechas 16 de octubre de 2008 y 24 de febrero de 2009, respectivamente.
3. El acta de liquidación no tiene fecha de elaboración, sin embargo se encuentra debidamente firmada.
4. Se elaboraron dos (2) órdenes de pago diferentes a las relacionadas con el acta de liquidación del contrato, que corresponden a las Nos. 8556 y 8560 del 26 de octubre de 2009 por valor de \$74.473 y \$895.668 respectivamente. Órdenes de pago que no reposaban en las carpetas del contrato y según lo expresado por el Director Financiero de la SDG, en el acta de visita administrativa, obedeció a que *“Las órdenes de pago no reposaban en las carpetas del contrato debido a que en la orden de pago física se registró el compromiso como ACTAS, situación que para el encargado del archivar los documentos generó confusión al no relacionar el compromiso con el contrato 1130/08”*.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Transgresión del artículo 2º literal a), b), e) de la Ley 87 de 1993.

Falta de control y vigilancia en el desarrollo y ejecución contractual

No puede efectuarse un seguimiento eficaz a la ejecución contractual y sin embargo se certifica el cumplimiento de la misma, en consecuencia se ordenan los pagos generando costos injustificados y/o un mayor valor en la contratación. Adicionalmente, esta situación expone a la entidad a un riesgo inminente en caso de reclamaciones por la carencia de validez de documentos que soportan la liquidación del contrato, al igual que pone en alto riesgo patrimonio de la SDG.

Análisis de la respuesta: Verificados los anexos aportados por la Entidad, con relación a la falta de control en el ejercicio de las funciones que deben ejercer los supervisores e interventores, en la contratación que suscribe la entidad y que impide establecer en forma oportuna si se realizó el servicio y/o suministró pactados, encuentra el Órgano de Control que:

- En cuanto a los mantenimientos correctivos realizados para el segundo, tercer y quinto pagos, los informes del contratista demuestran que hubo cambio de las piezas, elementos o accesorios dañados, sin embargo, no se evidencia la reposición de dichas piezas, elementos o accesorios dañados por repuestos originales, nuevos y de primera calidad necesarios para la normal operación de los equipos y que hayan fallado por desgaste normal de los mismos, tal como lo exigía el contrato. Al igual que no existe documento alguno que evidencie que los elementos y repuestos cambiados fueron entregados al Supervisor del contrato una vez finalizado el trabajo, debidamente embalados e inventariados.

En cuanto a los mencionados repuestos, argumenta la Entidad que existe un registro fotográfico que evidencia que *“(...) el contratista suministró un adaptador de potencia para la consola Behringer modelo MX2642A y un twiter para la cabina autopotenciada marca aural del pabellón Transición”*, sin embargo, de ser así, este Ente de Control observó que dicha prueba a través de registros fotográficos no fue aportada y adicionalmente, no entiende la razón por la cual la entidad no ha adelantado las acciones pertinentes, de acuerdo a los procedimientos que se hayan establecido para tal fin.

- Frente al mantenimiento de equipos que no se encontraban dentro del objeto contractual o sin que mediara adición, la misma Entidad manifiesta en su



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

respuesta que “(...) existe un error en la mención de algunos de los modelos de los equipos en el “inventario de bienes y elementos devolutivos”, el cual sirvió de base para los estudios previos realizados y el formato de mantenimiento preventivo (Tabla No. 1)”, sin embargo, frente a este hecho, la supervisión no realizó ninguna acción oportunamente para corregir la deficiencia en el manejo de los inventarios y expidió las certificaciones de prestación de servicio a satisfacción, pese a ser requisitos para el pago.

- En cuanto a la falta de control y vigilancia en el suministro de combustible, puesto que se permitió un mayor consumo que generó un mayor valor del contrato, tal como lo manifiesta la Entidad en la respuesta, obedeció “a un error humano por parte del personal del contratista, debido a que la persona que carga el valor del contrato, consideró que todavía había un saldo sin ejecutar en su registro, por lo que autorizó en el mes de abril de 2009 el tanqueo de gasolina, la cual fue consumida efectivamente por los vehículos de la Secretaria Distrital de Gobierno en ejercicio de su misionalidad, tal como lo evidencia el reporte de consumo GRP de los días 28, 29 y 30 de abril de 2009”, lo que confirma que no se llevaba a cabo un adecuado control en el suministro, toda vez que el supervisor debía saber la cantidad o saldo en valor faltaba por ejecutar, puesto que era su deber “Velar por el cabal cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato”, establecido en el numeral 1 de la CLÁUSULA NOVENA.- SUPERVISIÓN Y CONTROL DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

- Con relación al desconocimiento del suministró un equipo para verificar el volumen de ACPM con destino a los equipos electrógenos de la Cárcel Distrital, la Entidad manifiesta que “(...) si bien es cierto dentro de las certificaciones de cumplimiento emitidas por la supervisión del contrato para el pago del ACPM suministrado a los equipos electrógenos de la Cárcel Distrital no se establece la cantidad de galones entregados no es menos cierto que la misma aparece en la factura anexa...”, adicionalmente, el Órgano de control estableció en el análisis de los documentos aportados que por una parte el contratista informa con oficio de fecha 6 de mayo de 2010 que) hizo dos (2) entregas de ACPM a través de vehículos con “SISTEMA CONTADOR DE GALONES”, y por la otra según lo manifestado por el funcionario HUMBERTO MADRID ALARCÓN de la misma fecha (06/05/10) “EN EL TANQUE DEL RECLUSORIO, EXISTE UNA MANGUERA DON MEDICIÓN CENTRIMETRO A CENTIMETRO, ADOSADA AL TANQUE PARA VERIFICAR EL COMBUSTIBLE QUE INGRESA”, sin embargo ninguna de las dos informaciones hacen referencia al cumplimiento de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

obligación del contratista de suministrar el equipo para realizar las mediciones, lo que impidió certificar la cantidad de combustible recibida en la Cárcel Distrital.

- El acta de liquidación no tiene fecha de elaboración, sin embargo se encuentra debidamente firmada, esta fecha por ser cierta y determinada, es un hecho indicativo irrefutable respecto de los términos de caducidad para la jurisdicción y para las actuaciones administrativas de carácter disciplinario. Lo que se vislumbra es una omisión en el manejo adecuado de la información, razón por la cual se ratifica el hallazgo administrativo.
- Con relación a la elaboración de las dos (2) órdenes de pago diferentes a las relacionadas en el acta de liquidación del contrato, que corresponden a las Nos. 8556 y 8560 del 26 de octubre de 2009 por valor de \$74.473 y \$895.668 respectivamente. Órdenes de pago que no reposaban en las carpetas del contrato y según lo expresado por el Director Financiero de la SDG, reconoce la Entidad que *“la razón por la cual las correspondientes órdenes no se encontraban incluidas en el expediente contractual se debió a un error humano de clasificación ya que dicho proceso lo antecedió la firma de un acta de liquidación para el trámite del correspondiente pago, generando una confusión”*.
- Manifiesta la Entidad que *“Igualmente se entiende que la razón descrita precedentemente no es óbice para aprehender el riesgo evidenciado por el ente de control y por tanto se procederá a efectuar los correctivos necesarios, para que en el futuro no se susciten contingencias derivadas del hallazgo que la Contraloría de Bogotá se permitió enunciar”*, por lo tanto se ratifica como hallazgo administrativo que debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento que será suscrito con la Contraloría de Bogotá D.C.

Por las razones anteriormente expuestas, y como quiera que igualmente se estableció en dicho análisis a la información, que la Secretaría Distrital de Gobierno no desvirtuó totalmente las observaciones enunciadas, en consecuencia se aceptan parcialmente los argumentos y pruebas aportadas, y por lo tanto se ratifica como hallazgo administrativo, el cual debe ser incorporado en el plan de mejoramiento a suscribir por la entidad.

3.2.1.2 Hallazgo administrativo – Información inconsistente

Contrato 997 de 2009 suscrito con Transportes Especiales FSG EU, para la prestación del servicio público terrestre, por valor de \$1.192.855.912 y un plazo de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7 meses y quince días.

El cuadro consolidado por mes, muestra la cantidad de vehículos que prestaron los servicios mensualmente, para el mes de junio del 13 al 31 fecha de inicio del contrato, el cuadro refleja que prestaron el servicio un total de 29 vehículos, y la factura de cobro No.1704 de fecha 01 de julio de 2009, registra en la descripción “por concepto de prestación de servicio terrestre automotor especial de transporte con 27 camionetas doble cabina y 4 microbuses... en el periodo comprendido entre el 13 al 30 de junio de 2009” (negrilla y subrayado fuera de texto). Así las cosas, como presenta la factura el contratista, aparece cobrando un número de 31 vehículos, habiendo prestado realmente el servicio únicamente 29 carros, existiendo una diferencia en el número de vehículos entre el consolidado de servicios y la factura de cobro. (Se aclara, que los dos documentos son tenidos en cuenta para efectos de pago y que forman parte de los documentos que se presentan a financiera para cancelación).

Igual situación se presenta en las facturas de cobro y consolidados de los meses de julio y agosto de 2009, donde la factura está cobrando la totalidad de 31 vehículos y el consolidado muestra 29. Así mismo, para los meses de septiembre y octubre de 2009, la factura describe la prestación de servicio de 33 vehículos, mientras el consolidado registra que prestaron servicio únicamente 29 autos, presentando para cada uno de estos meses una diferencia de 4 vehículos. Para los meses de noviembre y diciembre, las facturas no contemplan el número de vehículos que prestaron los servicios, existiendo únicamente en los cuadros consolidados, el número de vehículos para los mencionados meses –julio-agosto y septiembre-octubre de 2009, lo que nos permite inferir que para estos dos últimos meses, es decir, noviembre y diciembre de 2009, no se puede realizar un seguimiento veraz a la prestación del servicio, ya que la factura no especifica el número total de vehículos que prestaron el servicio.

Transgrede los literales a), b), e) y g) del Artículo 2º de la Ley 87 de 1993 de Control Interno.

La evidente falta de supervisión y seguimiento en la ejecución del contrato evidenciada en la no exigencia en la factura de plasmar la totalidad de los vehículos que prestaron el servicio para así poder hacer un seguimiento real a la ejecución contractual igualmente la falta de claridad con el número de vehículos que prestaron el servicio, al comparar la factura de cobro y los cuadros consolidados, documentos soportes para el pago.

Confusión y no concordancia en los documentos para efectos de pago, lo que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

genera confusiones y equivocaciones por parte de los funcionarios que realizan los pagos en la entidad, que el ente de control al comparar las facturas con los pagos efectuados y los cuadros consolidados mes a mes, a fin de establecer si se cancelaron los servicios de los vehículos de más que se registran en las facturas, evidenció que se cancelaron únicamente los que se registran en los cuadros consolidados, razón por la que no se vislumbró verificar los pasados de los verbos que salvo los monosílabos llevan tilde hallazgo fiscal, pero si administrativo, por el desorden presentado y la no concordancia entre los documentos descritos exigidos por la SDG para pago.

Análisis de la respuesta: La entidad en su respuesta propone acciones correctivas, que deben hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse. En consecuencia se confirma el hallazgo administrativo.

3.2.2 Subsistema Control de Gestión

Este componente construye elementos de control, a la entidad le permite orientar, autocontrolar, el desarrollo de sus actividades, procesos y resultados en cumplimiento de las metas, a partir de los lineamientos definidos en el Subsistema de Control Estratégico fijados.

Actividades de Control

Se constituye en un conjunto de elementos que garantizan que se cumplan con los programas y planes de la entidad orientando a la alta dirección, reflejándose en cada uno de los procesos, en las funciones y en los niveles de autoridad.

Se encuentran definidas las políticas de operación en el manual de procesos y procedimientos adoptado mediante Resolución 146 de 2008, los cuales se divulgan a través de la intranet y la realización de charlas al personal que conforman las alcaldías locales.

El manual de operaciones esta dentro de cada proceso cuenta con un responsable, objetivo, normatividad aplicada, recursos que se utilizan, y dentro de la respectivas actividades se encuentra los proveedores, entradas, salidas clientes y documentos asociados.

La secretaria cuenta con 261 documentados aprobados de los cuales 116 fueron actualizados reposan en la oficina de planeación y sistemas y pueden ser



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

consultados en la INTRANET, su registro de las socializaciones, se encuentra en el grupo del Sistema Integrado de Gestión.

En relación con los indicadores, cada dependencia cuenta con un plan de gestión en el cual registra las acciones, los responsables, metas e indicadores información que se refleja en la aplicación SIPSE.

Sobre los indicadores se desarrollo un taller con la Veeduría Distrital el 01 de abril de 2009 con el fin de ajustar los indicadores que par que midan la eficiencia, la efectividad de los planes, proyectos y procesos.

Componente Información

Como mecanismo de recepción de la información primaria es la recibida en las oficinas de servicio al ciudadano para las quejas y reclamo de la ciudadanía.

Con relación a la información secundaria se cuenta con mecanismos por parte de los servidores para consulta y manejo través del buzón de sugerencias, el aplicativo Lotus, la comisión de Personal, comunicaciones internas, la Intranet.

Para el manejo de la documentación de acuerdo a la normatividad exigida ley 594 de 2000, en el acta 10 de noviembre de 2002 el comité de archivo se aprobó las tablas de retención documental y en la vigencia 2009 se ajustaron en procesos como gestión documental, actuaciones administrativas para que se encuentren acorde con lo exigido por el sistema de Gestión de calidad.

Los manuales, actos administrativos, actas entre otros, se encuentran en la Intranet para su consulta y en la página WEB de la Secretaria Distrital de Gobierno.

En referencia a los Sistemas de Información se organizo la información con la aplicación ORFEO con las directrices de gestión documental, además respecto al manejo de los recursos físicos, financieros, tecnológicos y humanos la entidad hace uso de aplicaciones entre las cuales se mencionan SIPSE; SIAC OPJET; PREDIS: ORFEO que facilitan su acceso y dirección hacia el interior.

3.2.2.2 hallazgo administrativo deficiencias Sistemas de Información

Se observaron las siguientes deficiencias en los sistemas de información,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

resultado de la aplicación de cuestionarios de control interno en las diferentes dependencias de la entidad, así como, una vez realizado el análisis de las evaluaciones y/o requerimientos hechos por la oficina de control interno en desarrollo de sus competencias, y soportado continuamente en el ejercicio de control fiscal; así:

La plataforma tecnológica de la entidad viene presentando serias fallas de conectividad y desempeño, situación que impacta negativamente en el desempeño de los aplicativos misionales y de apoyo. Es así como el aplicativo LOTUS NOTES no tiene comunicación con los correos externos, ni de entrada, ni de salida.

El aplicativo de actuaciones administrativas Proceso Policivo presenta fallas observadas por los servidores públicos de Inspecciones y Consejo de justicia, tales como: se bloque constantemente, es lento, se cierra intempestivamente, la información no se ajusta a lo realmente ingresado, no tiene información completa, ya que no tiene en cuenta la gestión relacionada con las corregidurías de San Juan, Nazaret, Mochuelo, Betania y Pasquilla. Situaciones que ocasionan doble trabajo, pérdida de tiempo, traumatizan el cumplimiento de los objetivos misionales, retrasan la atención de los procesos, dificulta el seguimiento y control a inspecciones (Comunicación con radicado 20103710121773 del 17 de marzo de 2010).

La intranet no se ha consolidado como medio de consulta y comunicación entre las diferentes dependencias, ya que como lo señalan los funcionarios no se actualiza de manera dinámica, el directorio de servidores esta desactualizado, el cuadro de chat quedo en desuso y la ruta de búsqueda de información no resulta funcional, como el mapa de procesos, procedimientos, manual de funciones¹⁸.

La Internet observa tiempos de respuesta elevados y presenta gran inestabilidad, o que no permite una operación continua. Observación que resulta no solo de la evaluación al sistema de control interno, sino que durante el proceso auditor el equipo auditor sufrió los inconvenientes de manera continua y persistente, por lo cual se hicieron repetidos requerimientos de forma escrita y verbal.

Se transgrede la ley 87 de 1993 en su artículo 2 numerales a), b), c), e), f) y h).

¹⁸ Comunicación radicada el 20103710158183 de fecha 15 de abril de 2010



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La entidad no ha tomado las medidas correspondientes a fin de mejorar los sistemas y/o aplicativos que se utilizan en la entidad, tanto a nivel misional como de apoyo.

No se cuenta con información confiable y oportuna, ni con herramientas automatizadas que permitan a los funcionarios el desempeño de sus labores de forma óptima y eficaz, con tiempos de respuesta ágiles, dinámicos y rápidos.

Análisis de la respuesta: La entidad en su respuesta propone acciones correctivas, incluso algunas ya programadas, que deben hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse. En consecuencia se confirma el hallazgo administrativo.

Comunicación Organizacional

La Entidad cuenta con una serie de mecanismos de información para comunicar su parte misional a la ciudadanía quien es en definitiva su cliente, estos medios son:

- a) Programa de televisión “Bogotá territorio capital” que se emite por el Canal Capital, donde se desarrollan temas como derechos humanos, seguridad, atención de emergencias, poblaciones vulnerables.
- b) Programa de radio “Buenas noches Bogotá”, en la emisora Radio Santa Fé.
- c) Boletín Virtual “Gobierno al día”.
- d) Página institucional en Internet <http://intranet.gobiernobogota.gov.co/>
- e) Ruedas de prensa, avisos y cuñas para dar a conocer campañas de información de conocimiento general.

La Secretaría de Gobierno a nivel interno cuenta con mecanismos como la intranet, lottus, las carteleras que se encuentran en los pasillos de cada piso, esto con el fin de contribuir al logro de los objetivos institucionales, mediante la aplicación de cuestionarios cuyo resultado final se refleja en estadísticas mecanismo mediante el cual se evalúa la confiabilidad y utilidad de esta información.

El subsistema su calificación es de 3.1 afectado por el componente de información presentando fallas en los sistemas de información de los aplicativos en dependencias que se encuentran en lugares fuera del nivel central como por ejemplo Edificio Furatena.

Otro aspecto es la falta de controles en el manejo de las carpetas de los contratos y en el incumplimiento del procedimiento de archivo.

3.2.3 Subsistema de Control de Evaluación

Este subsistema permite valorar la efectividad del Control Interno hacia el interior de la entidad, los resultados de la gestión, la ejecución de los programas, proyectos, así como las acciones de mejoramiento.

Componente Autoevaluación

Permite medir la efectividad de los controles en los procesos y los resultados de la gestión, además determinar la calidad y efectividad de los controles a nivel interno para emprender las acciones necesarias de mejoramiento. La oficina de Control Interno ha efectuado visitas en desempeño de las funciones propias y dentro del sistema de Gestión de la Calidad a diferentes procesos.

Componente Evaluación Independiente

Corresponde a las evaluaciones que efectúa el Jefe de la Oficina de Control Interno, es el examen al sistema, la gestión de la entidad para lo cual utiliza dos componentes:

Elemento de Control la evaluación al Sistema de Control Interno, cuyo objetivo es verificar el grado de desarrollo y efectividad del Modelo MECI en desarrollo de este, presenta informes sobre los aspectos propios del sistema de la Alta Dirección

El otro elemento utilizado en el proceso de la autoevaluación independiente es la Auditoría Interna, analiza las debilidades y fortalezas del control, así como el desvío de las metas y objetivos trazados entre algunas de sus fundones normativas.

La gestión de la oficina de Control Interno ha sido encaminada a fortalecer el sistema de Control interno, fomentando la cultura del autocontrol y mejoramiento continuo. Se evaluó los procesos analizando costos y verificando el cumplimiento de las normas en las diferentes unidades administrativas de la entidad como el proceso contable de los 20 fondos de desarrollo local, comités de inventarios en



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

el nivel central y en alcaldías locales de bosa, Santafé, Kennedy y Barrios Unidos, se evaluó los convenios interadministrativos en la alcaldías locales de Engativa y Teusaquillo. Seguimiento a los planes de gestión de la entidad.

La oficina de Control interno realizó auditorias de calidad a la Dirección de Planeación y Sistemas, alcaldía Local de la Candelaria y Engativa.

Componente Planes de Mejoramiento

Es el instrumento que consolida el producto de las observaciones internas (Auditoria Internas) o externas provenientes de las auditorias de los entes de control y el conjunto de acciones que se efectúan para corregir las desviaciones encontradas.

Existe un plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá y uno generado por las auditorias internas que se efectúan en el marco del Sistema de Gestión de Calidad.

Se está trabajando sobre los controles y estrategias que permitan efectuar un seguimiento al plan de mejoramiento propuesto para que se puedan implementar efectivamente las acciones propuestas por cada responsable.

Plan de mejoramiento individual se asume por las evaluaciones desempeño que se aplica a los funcionarios de planta y el cumplimiento por parte de los contratistas, pero no se ha un formato para determinar los compromisos comportamentales para su seguimiento se está trabajando sobre estos aspectos.

El Subcomponente alcanzo una calificación de 3.1 debido a que falta trabajar más sobre los planes de mejoramiento individual que en algunas de las dependencias se asume como la evaluación del desempeño y no sobre la normatividad emitida por la función pública en este tema.

TABLA GENERAL DE AGREGACION DE RESULTADOS

SUBSISTEMA/COMPONENTE	CALIFICACION	RANGO	NIVEL DE RIESGO
1 Subsistema de Control Estratégico	3.1	Regular	Mediano Riesgo
1.1 Componente Ambiente de Control	3.5	Regular	Mediano Riesgo
1.2 Componente Direccionamiento Estratégico	3.3	Regular	Mediano Riesgo
1.3. Componente Administración del Riesgo	2.5	Regular	Mediano Riesgo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2. Subsistema de Control de Gestión	3.1	Regular	Mediano Riesgo
2.1 Actividades de Control	3.3	Regular	Mediano Riesgo
2.2 Componente Información	2.5	Regular	Mediano Riesgo
2.3 Componente Comunicación Pública	3.4	Regular	Mediano Riesgo
3. Subsistema de Control de Evaluación.	3.1	Regular	Mediano Riesgo
3.1.1 Autoevaluación del Control	3.3	Regular	Mediano Riesgo
3.2 Componente Evaluación Independiente	3.4	Regular	Mediano Riesgo
3.3 Componente Planes de Mejoramiento	3.0	Regular	Mediano Riesgo
TOTAL SISTEMA	3.1	Regular	Mediano Riesgo

Fuente: Aplicación de Cuestionarios por parte del Equipo Auditor.

3.3 EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO Y DEL BALANCE SOCIAL

3.3.1 Evaluación Plan de Desarrollo

La asignación presupuestal para la vigencia 2009 del rubro de gastos de inversión en el plan de Desarrollo Bogotá Positiva fue de \$72.718.7 millones, adquiriéndose unos compromisos por \$69.134.8 millones, que representa en términos porcentuales una ejecución del 97.07% de los cuales se han efectuado pagos por valor de \$55.793.8 millones generando unas reservas por valor de \$13.341.0 millones para ser ejecutadas en el 2010.

De las reservas provenientes del plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia por valor \$16.774.2 millones se cubrieron compromisos por valor de \$16.575.3 millones, de los cuales se pagaron \$16.384.5 millones, con una ejecución del 99.8%. En relación al plan de Desarrollo Bogotá Positiva las reservas a ejecutar en el 2009 eran de \$14.152.0 millones de las cuales asumían compromisos por \$14.126.8 millones, pagándose \$14.041.6 millones para una ejecución del 99.8% en el periodo 2009.

La ejecución presupuestal para la vigencia 2009 por los proyectos de inversión fue la siguiente:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 3
PROYECTOS DE INVERSIÓN PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ POSITIVA

Millones de pesos

PROYECTOS	DISPONIB	COMPRO	GIROS	SALDO	%
269 Implementación de una cultura de derechos humanos en el Distrito Capital	821.5	801.5	675.7	125.8	97.5
295 Atención Integral a la población desplazada	9.130.8	9.130.8	7.397.8	1.733.0	100.0
595 Programa de atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá D.C.	1.606.9	1.606.9	1.310.7	296.2	100
600 Diseño participativo del programa de desarrollo y paz a la región capital	830.6	837.8	703.8	13.4.0	99.7
603 atención a las víctimas de violencia y delitos para la garantía de sus derechos	794.0	794.0	702.9	91.1	100
606 Promoción de una cultura de paz reconciliación y movilización social en Bogotá	292.2	292.2	236.9	55.3	100
643 Diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante- casa del migrante	100.0	100.0	22.3	77.7	100
602 Fortalecimiento de los espacios e instancias de participación de las personas con discapacidad con enfoque en derechos humanos	454.5	454.5	371.7	82.8	100
593 Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida la libertad y la seguridad	722.5	722.5	694.3	28.2	100
588 Promoción e implementación de acciones afirmativas para una Bogotá Positiva e incluyente de la diversidad	1.579.6	1.579.6	867.4	712.2	100
649 Fortalecimiento a organizaciones negras para la construcción de la diversidad étnica y cultural con enfoque en derechos humanos	750.0	729.4	320.1	409.3	97.2
270 Fortalecimiento al programa vida sagrada y desarme	738.5	738.5	593.8	144.7	100
355 Fortalecimiento a la justicia formal en Bogotá D.C.	1.972.9	1.943.2	1.145.0	798.2	98.5
356 Fortalecimiento de la Resolución pacífica de los conflictos para la convivencia familiar vecinal y comunitaria en Bogotá	1.841.8	1841.8	1.652.6	189.2	100
357 Creación y fortalecimiento del centro de estudio y análisis en convivencia y seguridad ciudadana de Bogotá	1.593.3	1.344.5	1.155.6	188.9	84.9
605 Programa de Reclusión, redención y reinserción dirigido a las personas privadas de la libertad Amor por Bogotá.	3.650.0	3.642.1	2.389.8	1252.3	99.7
594 Comunicación para una ciudad segura, humana participativa humana y descentralizada	2.220.8	2.215.1	1.961.7	253.4	99.7
598 autorregulación y corresponsabilidad ciudadana	894.7	894.7	803.3	91.4	100
601 Creación del Centro del bicentenario memoria paz y reconciliación	3.866.5	877.0	722.9	154.1	22.6
641 Fortalecer a las organizaciones en temas relacionados con la solidaridad y convivencia	700.0	697.3	580.3	117.0	99.6
428 Dirección control y supervisión del Sistema	1.747.5	1.747.3	1.436.2	311.1	99.9



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

PROYECTOS	DISPONIB	COMPRO	GIROS	SALDO	%
Integrado de seguridad y emergencias NUSE 123 del D.C.					
280 Articulación Distrital y fortalecimiento local de la convivencia y la seguridad ciudadana	1.009.5	1.009.5	909.2	100.3	100
362 Fortalecimiento a la gobernabilidad Local	4.576.2	4.551.7	3.854.1	697.6	99.4
642 Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	2.099.9	2.099.9	617.1	1.482.8	100.0
592 Acción política para descentralización y desconcentra	869.1	869.0	486.9	382.1	99.9
597 Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de la tecnología de información y de comunicaciones	3.850.	3.841.6	1.683.5	2.158.1	99.7
599 Gestión Documental Integral	1.567.0	1.565.7	1.240.7	325.0	99.2
268 Apoyo a la gestión Institucional para el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos del sector gobierno	750.0	750.0	591.3	158.7	100.0
286 Consolidación del Sistema Unificado de información sobre las relaciones Políticas Estratégicas del Gobierno Distrital	1.347.7	1.336.6	1.144.9	191.7	99.1
7089 Apoyo Institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector Gobierno	2.736.4	2.727.4	2.276.8	450.6	99.6
7091 Fortalecimiento a la Cultura Organizacional	350.0	350.0	341.3	8.7	100.0

Fuente: Ejecución presupuestal SDG 2009

En la vigencia 2009, la entidad participó en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, ejecuto 31 proyectos de inversión, de los cuales 29 comprometieron recursos por encima del 90%, sin embargo presentaron una ejecución real mayor del 90%, tan solo 3 proyectos, el 593 Jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida, la libertad y la seguridad, 280 Articulación distrital y fortalecimiento local de la convivencia y la seguridad ciudadana y 7091 Fortalecimiento de la cultura organizacional.

CUADRO 4
PARTICIPACION PRESUPUESTAL PROYECTOS DE INVERSION

Millones de pesos

CODIG	RUBRO PRESUPUESTAL	APROPIACI INICIAL	% PARTICI
269	Implementar una cultura de los derechos humanos en el Distrito Capital	1.000.0	1,84%
295	Atención integral a la población desplazada	8.059.6	14,83%
595	Programa de atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá, D.C.	1.600.0	2,94%
600	Diseño participativo del programa de desarrollo y paz en la región capital	1.000.0	1,84%
603	Atención a las víctimas de violencias y delitos para la garantía de sus derechos	800.0	1,47%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CODIG	RUBRO PRESUPUESTAL	APROPIACI INICIAL	% PARTICI
606	Promoción de una cultura de paz, reconciliación y movilización social en Bogotá	300.0	0,55%
643	Diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante - Casa del migrante	100.0	0,18%
602	Fortalecer con enfoque en derechos humanos los espacios e instancias de participación de las personas con discapacidad	500.0	0,92%
593	Jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida, la libertad y la seguridad	800.0	1,47%
588	Bogotá incluyente de la diversidad y promotora de acciones afirmativas	2.250.0	4,14%
649	Fortalecimiento a organizaciones de comunidades negras para la construcción de la diversidad étnica y cultural con enfoque en D.H.	750.0	1,38%
270	Fortalecimiento al programa vida sagrada y el desarme	800.0	1,47%
355	Fortalecimiento a la justicia formal de Bogotá D.C.	1.500.0	2,76%
356	Fortalecimiento de la resolución pacífica de los conflictos, para la convivencia familiar, vecinal y comunitaria en Bogotá	2.000.0	3,68%
357	Creación y fortalecimiento del centro de estudio y análisis en convivencia y seguridad ciudadana CEACSC de Bogotá	1.500.0	2,76%
605	Programa de reclusión, redención y reinserción dirigido a las personas privadas de la libertad	4.000.0	7,36%
594	Proyecto de comunicación para una ciudad segura, humana, participativa y descentralizada	2.400.0	4,42%
598	Autorregulación y corresponsabilidad ciudadana	1.000.0	1,84%
601	Creación del centro del bicentenario: memoria, paz y reconciliación	3.900.0	7,18%
641	Fortalecer a las organizaciones en temas relacionados con la solidaridad y la convivencia	700.0	1,29%
428	Dirección, control y supervisión del sistema integrado de seguridad y emergencias - NUSE 123 del Distrito Capital	1.750.0	3,22%
280	Articulación distrital y fortalecimiento local de la convivencia y la seguridad ciudadana	1.000.0	1,84%
362	Fortalecimiento a la gobernabilidad local	3.088.4	5,68%
642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	3.500.0	6,44%
592	Acción política para la descentralización y de la desconcentración	1.200.0	2,21%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CODIG	RUBRO PRESUPUESTAL	APROPIACI INICIAL	% PARTICI
597	Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de tecnología de información y de comunicaciones	4.200.0	7,73%
599	Gestión documental integral	1.200.0	2,21%
268	Apoyo a la gestión institucional para el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos del sector gobierno	750.0	1,38%
286	Consolidar el sistema de información de las relaciones políticas estratégicas de la administración distrital	900.0	1,66%
7089	Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno	1.400.0	2,58%
7091	Fortalecimiento de la cultura organizacional	400.0	0,74%
	INVERSION DIRECTA	54.348.0	100,00 %

Fuente: Ejecución Presupuestal Secretaría de Gobierno Diciembre 31 de 2009/Análisis equipo auditor mayo/2010

El cuadro anterior, muestra la participación de cada uno de los proyectos de inversión, siendo el de mayor asignación presupuestal el proyecto 295 Atención integral a la población desplazada que contó con 8.059.6 millones, es decir el 14,83% del presupuesto de inversión directa. Seguido por el proyecto 597, 605, 601, que se resumen, como sigue:

CUADRO 5
PROYECTOS DE MAYOR PARTICIPACION EN LA INVERSION DIRECTA

Millones

CÓDIGO	PROYECTOS DE INVERSION	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL	% PARTICIPACIÓN
295	Atención integral a la población desplazada	8.059.6	14,83%
597	Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de tecnología de información y de comunicaciones	4.200.0	7,73%
605	Programa de reclusión, redención y reinserción dirigido a las personas privadas de la libertad	4.000.0	7,36%
601	Creación del centro del bicentenario: memoria, paz y reconciliación	3.900.0	7,18%
642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	3.500.0	6,44%
362	Fortalecimiento a la gobernabilidad local	3.088.4	5,68%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Fuente: Ejecución Presupuestal Secretaria de Gobierno Diciembre 31 de 2009/Análisis equipo auditor Mayo/2010

Presentan baja ejecución real los proyectos 643 y 642 donde el valor girado no alcanza ni siquiera el 30%, situación que necesariamente afecta las metas a cumplir en la vigencia.

CUADRO 6
PROYECTOS DE INVERSION CON BAJA EJECUCION REAL

Millones de pesos

CÓDIGO	RUBRO PRESUPUESTAL - Millones	APROPIACIÓN DISPONIBLE	COMPROM	GIROS	% GIROS
643	Diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante - Casa del migrante	100.0	100.0	22.3	22%
642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	2.099.9	2.099.9	617.1	29%
649	Fortalecimiento a organizaciones de comunidades negras para la construcción de la diversidad étnica y cultural con enfoque en D.H.	750.0	729.4	320.2	43%
597	Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de tecnología de información y de comunicaciones	3.850.0	3.841.0	1.683.6	44%

Fuente: Ejecución Presupuestal Secretaria de Gobierno Diciembre 31 de 2009/Análisis equipo auditor Mayo 2010

Respecto a este componente, es significativo señalar que la administración para inversión directa conto con una apropiación inicial de \$54.348.0 millones, los cuales fueron adicionados en el 2% (\$1.126.6 millones), para un total disponible de \$55.474.6 millones. No obstante, se compromete el 94% (\$52.093.2 millones) pero los giros reales fueron del orden del 70% (\$38.943.1 millones) y se dejan de utilizar \$3.381.4 millones, equivalentes al 6% del disponible. Situación que nos permite concluir que la gestión realizada para obtener mayores recursos para inversión se desaprovechó, ya que realmente se pierden recursos en el 4%, los cuales frente a las necesidades de Bogotá son significativos.

De los proyectos ejecutados por la secretaria fueron seleccionados cinco (5) en la muestra de auditoría: 601 - "Creación del centro del bicentenario: memoria, paz y reconciliación, 295 - "Atención integral a la población desplazada" 362 - "Fortalecimiento a la gobernabilidad local", 597 - "Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de tecnología de información y de comunicaciones" y 605 - "Programa de reclusión, redención y reinserción dirigido a las personas privadas de la libertad" y el resultado de la evaluación, se presenta a continuación:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.3.1.1 Proyecto 597 “Fortalecimiento y Mejoramiento de la Infraestructura de Tecnología de Información y de Comunicaciones”

Identificación Proyecto y Objetivo

El proyecto lo contempla el Plan de desarrollo “Bogotá Positiva” en el Objetivo estructurante “06 gestión pública efectiva y transparente” y corresponde al Programa “44 ciudad digital”, el cual pretende la implementación de sistemas de información, la construcción de herramientas computacionales, basadas en tecnologías de la información y comunicaciones TICS. Con el objeto de que los Sistemas de información coadyuven en el cumplimiento de las funciones de la secretaria

Siendo los productos del proyecto los siguientes:

1. sistema información gerencial,
2. sistema integrado derechos reinsertados, LGBT, población de la calle.
3. Fortalecimiento redes de información alcaldías locales.
4. Adquisición sistemas de información integrados soporte procesos misionales y de apoyo.
5. Sistemas de gestión financiera y administrativa de la secretaría y alcaldías,
6. aplicativos misionales,
7. red observatorios,
8. servicio web,
9. mejoramiento plataforma tecnológica,
10. adquisición equipos de comunicaciones, computo, UPS, impresoras y equipos activos,
11. ampliación red cableado estructurado,
12. adecuación cuartos especiales de sistemas,
13. desarrollo sistema comunicaciones local y central,
14. optimización sistemas de información existentes, que incorporen nuevas funcionalidades, servicios adicionales, migración sistemas obsoletos
15. Adquisición de elementos para mantener actualizada la infraestructura computacional
16. Plan de contingencia y continuidad
17. Lineamientos generales estrategia de gobierno en línea
18. Fortalecer uso TICs
19. Sistema de información de conflictividad urbana en localidades y SUIVD en región capital.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

20. Fortalecimiento tecnológico en la cedulación y registro en las localidades

Ejecución presupuestal.

El proyecto de inversión en la vigencia 2009 conto con un presupuesto inicial de \$4.200.0 millones, de los cuales fueron trasladados a otros proyectos \$350.0 millones quedando un disponible de \$3.850.0 millones, es decir, sufrió una disminución del 8%. La suma disponible fue girada en cuantía de \$1.683.6 millones equivalentes al 43.7%, comprometiendo un valor de \$2.158.1 millones, es decir el 56.1% y con un saldo sin ejecutar de \$8.3 millones, equivalentes al 0.2% de los recursos disponibles.

Mediante resolución 192 del 22 de abril de 2009 la Secretaria de Gobierno efectuó traslado en el presupuesto de gastos e inversiones por la suma de \$1.830.797.253, contracreditando el proyecto 597 en la suma de 200.0 millones, para acreditar los proyectos 355, 362, 599 y 7089, sin embargo el 355 tuvo una ejecución real del 58%, no obstante todos los recursos fueron ejecutados en un porcentaje superior al 98.5%. La justificación del traslado del 1/04/2009 señala que por cambios en la planeación se aplazó la adquisición de equipos de cómputo e impresoras para la vigencia 2010 y cede recursos.

Mediante resolución 370 del 3 de julio de 2009 se efectúa traslado de recursos por \$1.777.798.250 contracreditando el proyecto en la suma de \$150.0 millones para acreditar los proyectos 598, 280, 362 y 7089, debido a que en la meta Interconectar 26% de sedes y el contrato Conectividad de Enlaces, se suscribió por 8 meses por \$500.0 millones y se había proyectado por 12 meses por \$650.0 millones, aduciendo que para no dejar reservas tan altas en el proyecto. Los proyectos acreditados tuvieron ejecución del 100% y real del 90%. Sin embargo analizada la contratación por metas este contrato se suscribió por \$652.5 millones

Cumplimiento de Metas y/o Avance Físico

La entidad cumplió con el avance de metas programadas en la vigencia 2009 como se observa en el plan de acción y en la ejecución de los recursos asignados a cada una de ellas, así:

CUADRO 7
CUMPLIMIENTO METAS 2009

Millones de pesos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

METAS	ACTIVIDADES	PRESUPUESTO EJECUTADO	%
2. interconectar 26% sedes administrativas remotas con radioenlaces	2,1 Apoyar la gestión de los procesos de conectividad, seguridad, administración de la red	158.8	
	2,2 suministro, adquisición, configuración, adecuación, instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de equipos de comunicaciones y conectividad para nodos con radio enlaces o posean canales de comunicación con la central	939.7	
Total meta 2		1.098.5	29
3, Renovar 10% infraestructura tecnológica	3,1 Fortalecimiento sistemas de información para procesos misionales	329.4	
	3,4 igual Soporte	7.2	
	3,5 adquisición, configuración, adecuación, instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de equipos de computo, cableado estructurado, aire acondicionado, elementos de telefonía y licenciamiento de software y adecuación de espacios físicos	372.7	
Total meta 3		709.3	19
4, Implementar (1) Plan de contingencia y continuidad	Realizar acciones para garantizar seguridad, disponibilidad de la información	34.9	1
7. Fortalecer (1) proceso de cedulaación en las localidades	compra de equipos y apoyo logístico para cedulaación alcaldías	1.004.0	
	logística: Adquisición mobiliario y adecuación espacios físicos	264.5	
	Apoyo: compra equipos y apoyo logístico	730.4	
Total meta 7		1.998.9	52
TOTAL EJECUTADO		3.841.7	

Fuente: Resumen Ejecución de Inversión a Diciembre 31 de 2008, Ejecución a nivel certificado de disponibilidad y registro presupuestal - Dirección Financiera SGD y Sistema de Información para la programación, seguimiento y evaluación de la gestión Institucional SPSE-Presupuesto 4: saldo actividades y contratación/Cruce y análisis equipo auditor Mayo de 2010

Para la vigencia 2009 se ejecutaron 4 metas de conformidad con la programación de metas para el proyecto, siendo la meta 7 la que mayores recursos le fueron asignados, equivalentes al 52%, con el fin de apoyar el proceso de cedulación en las localidades mediante la ejecución del convenio 1008/2009 .



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En este sentido, se suscribió el convenio interadministrativo 1008 el 16 de junio de 2009 con la Registraduría Nacional del Estado Civil – registraduría Distrital con el objeto de “Aunar esfuerzos entre las partes con el fin de apoyar el proceso de identificación de la ciudadanía del D.C, así como los procesos electorales y el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana”.

El gasto realizado en la ejecución de este proyecto de inversión tuvo tres componentes: compra de equipos, apoyo logístico y recurso humano, así:

CUADRO 8
COMPONENTES DEL GASTO META 7 PROYECTO 597

GASTO	Millones de pesos	
	PRESUPUESTO	%
Compra equipos	1.004.0	50%
Apoyo logístico	264.5	13%
Recurso humano	730.4	37%
Total presupuesto meta 7	1.998.9	100%

Fuente: Ejecución Convenio Registraduría- Proyecto 597 con corte diciembre de 2009 Dirección Financiera Subsecretaría de Planeación y Gestión-Secretaría Distrital de Gobierno

La adquisición de equipos de computo tales como portátiles, PC de escritorios, impresoras, unidades móviles, servidores y licencias offices, entre otros, equivale a la ejecución del 50% de los recursos asignados (\$1.998.9 millones), es decir, \$1.004.0 millones y la suscripción de 101 contratos de prestación de servicios o contratación de personal de apoyo para la registraduría el 37%, equivalentes a \$730.4 millones.

De otra parte, la meta 2 relacionada con la interconexión del 26% de las sedes administrativas remotas con radioenlaces, de la secretaría, donde se pretendió apoyar la gestión de los procesos de conectividad, seguridad, administración de la red y el suministro, adquisición, configuración, adecuación, instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de equipos de comunicaciones y conectividad para nodos con radio enlaces o que posean canales de comunicación con la central, recibió del total de recursos presupuestales, el 29%, alcanzado la suma de \$1.098.5 millones, ejecutada en

Evaluación de la contratación



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En cumplimiento de las cuatro (4) metas a ejecutar durante la vigencia 2009, la entidad suscribió un total de 114 contratos, de los cuales 99 fueron suscritos para el cumplimiento de la meta 7 “Fortalecer (1) proceso de cedulación en las localidades” y los restantes para soporte y desarrollo de los sistemas de información; situación que explica el alto porcentaje de contratos de prestación de servicios.

Los objetos de la contratación suscrita corresponden a los objetivos y metas del proyecto, no obstante como la concentración fue la meta 7 el mejoramiento de la plataforma tecnológica misional y de apoyo, se ve afectada, debido a que los recursos destinados para la meta 3 “Renovar 10% infraestructura tecnológica” fue la suma de \$709.300.762, equivalentes al 18%.

Igualmente, las metas relacionadas como la implementación del plan estratégico de sistemas para el direccionamiento de la gestión de los recursos informáticos será ejecutada hasta el año 2011, la meta 4 Implementar (1) Plan de contingencia y continuidad, escasamente se ejecuto con un contrato de mantenimiento. Situación que llama la atención en la medida en que el proyecto pretende el Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de tecnología de información.

3.3.1.2 Proyecto 362 Fortalecimiento a la Gobernabilidad Local

El proyecto está dirigido a fortalecer las capacidades institucionales locales de las alcaldías en el marco del modelo de descentralización y desconcentración, lo que requiere de un apoyo logístico, modernización administrativa, informática, jurídica.

Como objetivo planteado para desarrollar por parte del proyecto de fortalecimiento esta adelantar acciones para la gestión de las alcaldías en los diferentes procesos que se llevan a cabo para una mejor atención prestación del servicio a la ciudadanía.

Dentro del plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” el proyecto se encuentra dentro del componente, Descentralización y el programa Localidades Efectivas estableció unas metas plan como son el fortalecimiento de las 20 alcaldías locales con asistencia técnica, recursos físicos y tecnológicos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Ejecución Presupuestal

Para la vigencia 2009 se le asignó un presupuesto disponible de \$4.576.2 millones, de los cuales se adquirieron compromisos por \$4.551.7 millones de los cuales se pagaron \$3.854.1 millones. Con una ejecución al final del periodo del 99.4% y unas reservas presupuestales para su ejecución en el 2010 de \$697.6 millones.

Presupuestalmente del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” se habían comprometido \$123.3 millones de los cuales se giraron \$74.6 millones con un saldo de \$48.7 millones corresponde a una ejecución del 60.5%. En “Bogotá Positiva” Se generaron reservas del segundo periodo del año 2008 después del proceso de armonización para ser canceladas en la vigencia 2009 por valor de \$902.7 millones de las cuales se pagaron \$870.3 millones con una ejecución del 96%, como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO 9
EJECUCIÓN PROYECTO 362 FORTALECIMIENTO A LA GOBERNABILIDAD LOCAL

Millones de pesos				
PRESUPUESTO DISPONIBLE	COMPROMISOS	SALDO	GIROS	SALDO
4.576.2	4.551.7	24.5	3.854.1	697.6
Reservas				
152.1	123.3	28.8	74.6	48.7

Fuente: ejecución presupuestal 31-12-2009

Cumplimiento de Metas

El proyecto determinó unas metas como son las siguientes:

1-Adelantar un proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional técnica y administrativa de las alcaldías locales, a nivel presupuestal se ejecutó lo siguiente: de las acciones logradas se comprometió el 94.95% de los recursos asignados en el tema de Ambiente (\$18.234.8 millones de un total asignados de \$19.204.8 millones); En el tema de Cultura se logró comprometer el 92,42% de los recursos asignados (\$18.340.0 millones de \$19.843.3 millones); En desarrollo Económico se comprometió el 90.1 % de los recursos asignados así (\$32.714.6 millones de un total por \$36.308.0 millones); y en la temática de participación de los recursos asignados se comprometió el 88.96% (\$19.871.2 millones de \$22.337.3 millones).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En relación a las actividades desarrolladas en esta meta fue lo siguiente:

- Apoyo profesional decreto 612 de 2006 para las alcaldías locales se efectuaron (60 contratos): El objetivo de la meta es prestar asistencia técnica a las alcaldías locales en relación al fortalecimiento de la planeación y todos los aspectos relacionados con los proyectos de los planes operativos de inversión, es por esto que la Secretaria Distrital de Gobierno contrato los servicios profesionales para fortalecer el área de contratación.

Otro aspecto es el tramite que debe recibir una queja, reclamo de la ciudadanía para lo cual se debe contar con una oficina que reciba todas los PQRs con los acuerdos 1-403-2003 y 221200-178-2006 suscritos entre la Secretaria General de la alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaria de Gobierno para la utilización de la Red CADE, para el fortalecimiento de la atención al ciudadano en lo relacionado con el manejo optimo del servicio Distrital de Quejas y Reclamos, la guía de trámites y servicios, para lo cual la Secretaria adelanto una contratación de personal para atender estos puntos y fortalecer a las alcaldías locales.

Apoyo Administrativo tendiente a fortalecer la gestión de las autoridades locales se realizaron (34 contratos); apoyo a los SUPERCADES y oficinas de atención al ciudadano (48 contratos), Apoyo profesional a la dirección de apoyo a localidades (11 contratos) y Apoyo logístico (1 contrato).

La función de la Dirección de apoyo a localidades es la fortalecer a las alcaldías en la mejora del cumplimiento de sus funciones policivas administrativas y financieras.

Algunos de los resultados presentados son: Se dio la información oportuna de orientación al ciudadano sobre la conformación de la entidad a nivel distrital; Se descongestiono el Sistema Distrital de Quejas y Reclamos de la Alcaldía Mayor y el conocimiento por parte de los ciudadanos de los Servicios prestados por las entidades distritales en su diferentes ordenes.

En el apoyo a los SUPERCADES se cumplieron con: - información oportuna de las entidades que conforman el distrito, con el propósito de orientar al ciudadano en sus inquietudes. – Facilitando el Conocimiento de la ciudadanía sobre los servicios prestados en las entidades del Distrito.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2- Desarrollar un proceso de apoyo jurídico al gestión local con las siguientes actividades: apoyo profesional y técnico en temas de obras y urbanismo, establecimiento de comercio y de espacio público (169 contratos); alquiler de vehículos (4 contratos).

Desde la Secretaria de Gobierno se efectúa un apoyo con el grupo de gestión pedagógica y preventiva con la realización de una serie de operativos tendientes a aplicar la normatividad vigente de tabaquismo, la presencia de menores en lugares no permitidos, a realizar el levantamiento de una información como son censos de establecimientos que funcionan, la sensibilización de los propietarios para prevenir una posible infracción de alguna norma, información que posteriormente es entregada a las alcaldías locales para que sea utilizada y aplicada en alguna queja, reclamo derecho de petición que se presente por parte de la ciudadanía.

Los profesionales contratados se destinaron en las alcaldías a atender los temas relacionados con espacio público, obras y urbanismo y establecimiento de comercio algunos de los resultados presentados son:

- Se registro una disminución de los establecimientos sellados en un 27.08 %, producto de la gestión pedagógica preventiva que se efectuó en las alcaldías.
- Se asumió un mayor compromiso por parte de las personas jurídicas y naturales dueñas de un establecimiento de comercio o con actividad comercial lo que se refleja en la disminución de los comparendos en un 78.8%.
- La prevención de las campañas efectuadas a los establecimientos cuyo resultado se muestra en un aumento de la autorregulación en un 35%.

Se creó el grupo de apoyo a las actuaciones administrativas con el fin de fortalecer la gestión de las alcaldías ya que concentran una gran cantidad de funciones como son la inspección, vigilancia y control de los establecimientos de comercio, obras y espacio público del distrito.

Entre algunas acciones a nombrar esta la realización de 19 operativos a establecimientos de comercio, 33 operativos de acompañamiento en cumplimiento de la Resolución 013 de ocupación del espacio público en Cerros Orientales y humedales.

3- Adelantar un proceso de fortalecimiento y seguimiento a la gestión local: actividades apoyo profesional la inversión local (15 contratos).

Se contrato personal profesional para apoyo del UEL por parte de la Secretaria de Gobierno alcanzando lo siguiente:

- Formulación de 17 proyectos – en temas de campañas de seguridad, convivencia y riesgos y emergencias.
- Viabilización de 29 proyectos relacionados: adecuación de salones comunales en convenio con IDPAC, Hábitat, IPEB y Caja de vivienda popular y su seguimiento a la adecuación y mejora de 28 salones comunales.
- Seguimiento jurídico a los procesos precontractuales, contractuales y post-contractuales.

Como meta plan de desarrollo se tiene el fortalecimiento de las 20 alcaldías locales con asesoría técnica, recursos físicos y tecnológicos de acuerdo con el modelo e descentralización y desconcentración.

Los logros alcanzados la viabilización de 9 proyectos de consultorías, adiciones y adquisiciones de predios, salones comunales radicados en las alcaldías locales.

Contratación

El proyecto tiene 344 contratos de prestación de servicio dirigidos a cumplir con las metas del proyecto como tal para lo cual se tomo una muestra de 33 contratos analizando los productos que entregan los contratista el resultado final, la aplicación de los informes del logro de la alcaldías locales en sus diferentes responsabilidades frente a la ciudadanía como usuario final de sus servicios.

Durante la vigencia, se celebraron 344 de los cuales 342 son de prestación de servicios, uno de prestación de servicios de radiodifusión que en su denominación no corresponde al objeto contractual, un contrato interadministrativo por un total de \$4.551.7 millones.

Respecto a la entrega de productos por parte de los contratistas se ha recibido a satisfacción cada uno de ellos que van a cumplir con las metas establecidas por este proyecto.

En conclusión, se cumplió con lo esperado en cuanto a las metas, fortalecimiento a las alcaldías locales en el caso de descongestión de procesos, actuaciones administrativas en temas policivos, establecimientos de Comercio Obras y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Urbanismo y espacio público, y en lo relativo al decreto 612 relacionado con el apoyo en temas planeación y contratación.

3.3.1.3 Proyecto 605 Programa de Reclusión Redención y Reinserción Dirigido a las Personas Privadas de la Libertad.

El proyecto fue registrado el 20 de junio de 2008, con destino a asistencia técnica, dotación y mantenimiento de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres que opera con una capacidad aproximada de 1028 cupos, cuya población es flotante y varía de acuerdo al ingreso de personas, para beneficiar y abarcar los diferentes grupos poblacionales, tales como: funcionarios de la guardia, administrativos, contratistas, visitantes de los privados de la libertad, funcionarios de otras entidades, practicantes universitarios y personas privadas de la libertad que cumplen sentencias judiciales por delitos de menor entidad como hurto calificado (vehículos, personas, residencias, establecimientos), lesiones personales, inasistencia alimentaria, estafa, daño en bien ajeno en menor cuantía y violencia intrafamiliar, entre otros.

En cumplimiento al Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, se clasificó en el objetivo estructurante “Derecho a la ciudad”, programa “Bogotá segura y humana”.

De acuerdo con la Formulación “(...) el proyecto está dirigido a las personas privadas de la libertad, el cual buscará dar cumplimiento a los dos aspectos definidos en el objetivo principal propuesto, esto es, la atención e intervención integral de las personas privadas de la libertad que se encuentran en la Cárcel Distrital, así como garantizar el funcionamiento, operación y mantenimiento del establecimiento carcelario”.

Ejecución Presupuestal

Analizado el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva para vivir mejor 2008 – 2012, este Ente de Control observó que para la vigencia 2009 se asignaron recursos iniciales por valor de \$4.000 millones, los cuales se distribuyeron por componentes de la siguiente manera: soporte a la gestión \$1.129 millones, mantenimiento y operación \$2.617 millones e infraestructura física y tecnológica \$254 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De acuerdo con la información del plan de desarrollo, el proyecto se ejecutó desde el punto de vista presupuestal en un 91.05%, porcentaje calculado con base en el presupuesto asignado para la vigencia y el presupuesto ejecutado, de acuerdo a los compromisos suscritos a través de la contratación realizada para la vigencia, tal como se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO 10
Proyecto 605

Millones de pesos

PROYECTO	PROGRAMADO	EJECUTADO	%
Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad. (Millones de pesos)	\$4.000	\$3.642.1	91.05

Fuente: Cuadro elaborado con base en la información registrada en la ejecución presupuestal con corte al 31 de diciembre de 2009 y las Fichas EBI-D versiones 8 del 15 de octubre de 2008, 9 y 16 del 26 de enero y 21 de julio de 2009, respectivamente.

El proyecto de inversión fue modificado mediante la resolución 370 del 3 de julio de 2009, suscrita por la Secretaria de Gobierno, al trasladar \$350 millones con los siguientes argumentos:

1- Al realizar un análisis de las actividades del proyecto, en la meta “Adelantar un programa de para garantizar el funcionamiento, operación y mantenimiento de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres”, en actividades de mantenimiento, servicios y de suministro de alimentos se ha adelantado prorrogas o se han reducido los tiempos de contratación, razón por la cual los nuevos procesos contractuales se darán por un menor tiempo al inicialmente planeado para la presente vigencia, quedando por esta meta un presupuesto disponible de \$295.47 millones.

2-Por la meta “Implementar y sostener un programa de atención e intervención integral dirigido a las personas privadas de la libertad” en la cual se encuentra la actividad de contratación de servicios técnicos y profesionales para apoyar la gestión del proyecto, existe un presupuesto disponible de \$54.53 millones.

A su vez, el proyecto fue ajustado tal como quedó registrado en la última versión (20) del 16 de octubre de 2009.

En este sentido, observa el Órgano de Control que existió una deficiente planeación para el proyecto, puesto que la modificación permite inferir que se presupuestó en exceso el 8.75% al adelantar prorrogas reducir los tiempos de contratación y al existir disponibilidad del presupuesto.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Con base en lo anterior, para el segundo semestre de la vigencia se estableció un presupuesto para cubrir los compromisos por valor de \$3.650 millones, los cuales se distribuyeron y ejecutaron como se observa en el cuadro 6 siguiente:

CUADRO 11
ESTADO PLAN DE ACCIÓN 2008– 2012
Bogotá positiva: para vivir mejor

Millones de pesos

PROYECTO, METAS Y PROGRAMAS	PROGRAMADO	EJECUTADO	%
Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad. (Millones de pesos)	3.650	3.642.1	99.78
Adelantar 1 programa para garantizar el funcionamiento, operación, y mantenimiento de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.	2.275.76	2.267.87	99.65
Mantenimiento y reparación de la planta física	411.464.951	411.431.587	
Mantenimiento y reparaciones, mantenimiento de sistemas y equipos	255.692.234	255.692.234	
Servicio de Vigilancia, salud, control de vectores y de comunicaciones	300.392.084	300.392.084	
Suministro de raciones alimenticias para las personas privadas de la libertad que se encuentran en la Cárcel Distrital	1.039.021.631	1.039.021.631	
Compras (insumos para los talleres, equipos de seguridad, equipos audiovisuales, prendas, combustible, kit de aseo, entre otros)	258.382.657	250.518.487	
Pagos (liquidación de los derechos de uso del espectro electromagnético, autoliquidación de vertimientos y de los permisos de tenencia y porte de armas)	10.814.000	10.814.000	
Implementar y sostener 1 programa de atención e intervención integral dirigido a las personas privadas de la libertad.	1.374	1.374	100
Contratación de servicios técnicos profesionales para apoyar la gestión de la Cárcel Distrital	1.138.232.443	1.138.232.443	
Contratación de servicios técnicos y profesionales para realizar capacitación a las personas privadas de la libertad	236.000.000	236.000.000	

Fuente: Sistema de Información para la Programación, Seguimiento, y Evaluación de la Gestión Institucional – SIPSE, Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre de 2009.

Además, desde el punto de vista presupuestal quedó en reserva el 34.3% (\$1.252.2 millones), que corresponden a 70 de los 80 contratos celebrados, es



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

decir que el 87.5% de los compromisos celebrados en el año 2009 serán terminados o ejecutados en la vigencia 2010.

CUADRO 12
DESARROLLO DEL PROYECTO
PROGRAMA DE RECLUSIÓN, REDENCIÓN Y REINserCIÓN, DIRIGIDO A LAS PERSONAS
PRIVADAS DE LA LIBERTAD - 2009

Millones de pesos

	COMPROMISOS	RESERVAS	%	EJECUCIÓN	%
Ejecución presupuestal	3.642.1	1.252.2	34.3	2.389.9	65.7
Contratos celebrados	80	70	87.5	10	12.5

Fuente: cuadro elaborado por el equipo auditor con base en la ejecución presupuestal y relación reservas constituidas, con corte a 31 de diciembre de 2009.

Cumplimiento de las metas

Para el desarrollo de este proyecto se definieron tres (3) metas, de las cuales dos (2) tuvieron programación, tal como se describe en las diferentes versiones de las fichas EBI-D relacionadas con el proyecto, así:

CUADRO 13
METAS DEL PROYECTO 605

VIGENCIA 2009	MAGNITUD	UNIDAD MEDIDA	DESCRIPCIÓN	ESTADO PLAN DE ACCIÓN
Desarrollar	1	programa	Para brindar condiciones dignas de reclusión, redención de penas y reinserción a la sociedad, a las personas privadas de la libertad	Sin programación en el plan de acción
Adelantar	1	Programa	Para garantizar el funcionamiento, operación, y mantenimiento de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres	En ejecución
Implementar y sostener	1	Programa	De atención e intervención integral dirigido a las personas privadas de la libertad.	En ejecución

Fuente: Ficha EBI-D versión 20 del 16 de octubre de 2009.}

Verificado el Seguimiento del proyecto 605 en el Plan de Acción registrado en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, documento electrónico CBN-1014: INFORME SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO, de acuerdo con el informe de Gestión a 31 de diciembre de 2009, la Administración registró una ejecución de las metas en 100%, porcentaje derivado del presupuesto modificado por valor de \$3.650 millones, información ésta que no guarda relación con la ejecución



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

presupuestal de la vigencia (91.05%) calculada con base en el presupuesto destinado para el proyecto por \$4.000 millones.

Cabe precisar, que en dicho cálculo está incluido el valor de \$7.897.534, de la meta denominada “Adelantar 1 programa para garantizar el funcionamiento, operación, y mantenimiento de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres”, que no fueron comprometidos.

Por otra parte, en desarrollo del proyecto se suscribieron desde el punto de vista físico 80 compromisos, relacionados con adiciones de contratos celebrados en el año 2008 y contratos de la vigencia 2009, resaltándose que en los meses de noviembre y diciembre se comprometió el 38% (\$1.370.2 millones) del presupuesto comprometido (\$3.462.1 millones), a través de contratos que culminarán en la vigencia 2010, tales como 1412, 1470, 1483, 1485, 1506, 1508, 1531 y 855 tercera y cuarta adiciones.

Contratación

Es de resaltar que el 53.75% de los contratos celebrados (43 de 80), corresponden a Servicios Técnicos y Profesionales para apoyar la gestión y para realizar capacitación de las personas privadas de la libertad, en la Cárcel Distrital. Lo anterior permite inferir que la gestión del proyecto 605 “Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad” en la vigencia 2009, fue desarrollado desde el punto de vista presupuestal en un 65.7% y desde el punto de vista físico en un 12.5%.

3.3.1.4 Proyecto 295 Atención Integral a la Población Desplazada

El problema de desplazamiento ha generado consecuencias de diversa índole, en atención a esta problemática que afecta a Bogotá la administración distrital pretende orientar la política pública á la atención de este segmento de la población en estrategias para la prevención, protección y reparación de los derechos vulnerados.

Se estableció un objetivo general de implementar un programa distrital para la atención de las personas en situación de desplazamiento asentadas en Bogotá, además de una serie de estrategias complementarias como es el fortalecimiento de la capacidad institucional de las unidades de atención y orientación (UAOS) para la población desplazada.

Diseño e implementación de proyectos productivos para la población desplazada articulándose con la oferta proveniente de diversas instituciones. Acciones de tipo jurídico, asistencial y de prevención bajo una serie de mecanismos alternativos de solución de conflictos para la prevención.

Ejecución Presupuestal

Al proyecto se le asignaron \$9.130.8 millones para la vigencia 2009 de los cuales se comprometieron \$9.130.8 millones para una ejecución del 100%; se ha hecho pagos por \$7.397.8 millones generando unas reservas para el 2010 por 1.733.0 millones. De los asignados \$7.748.4 millones son recursos distritales y \$1.382.3 millones de subvención Europea.

Respecto a las reservas provenientes del 2008 del plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia por valor de \$195.9 millones se ejecutaron \$164.8 millones que representan en términos porcentuales el 81.6%, cubriendo compromisos y pagos por \$148.7 millones.

El plan de desarrollo Bogotá Positiva genero unas reservas por \$2.436.9 millones siendo ejecutadas en un 99.9%, efectuándose unos giros \$2.431.3 millones.

Cumplimiento de Metas

Respecto al plan de desarrollo “Bogotá Positiva” la entidad estableció tres metas que son las siguientes:

- 1- Ofrecer atención complementaria y orientación integral a 8,000 familias adicionales de población desplazada por año.
- 2- Apoyar en proyectos productivos a 2.000 familias de desplazados y desmovilizados.
- 3- Apalancar 1,000 proyectos productivos para la población desplazada

Ahora bien frente al proyecto que desarrolla la Secretaria Distrital de Gobierno se determinaron como metas las siguientes:

- 1- Realizar 1 Programa Para la atención complementaria e integral para la población desplazada o vulnerable frente a la violencia.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Como acciones en la vigencia en el año 2009 son las siguientes: - se atendieron y orientaron 15.479 familias en situación de desplazamiento, a través de las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO) existentes en el Distrito Capital, lo cual significa que la meta contemplada en el plan de desarrollo “Bogotá Positiva Para Vivir Mejor” se cumplió en más del 100%. – Funcionamiento de un alojamiento temporal para esta población, se beneficiaron 60 personas por día quienes tenían garantizado alimentación, alojamiento y programas de atención psicosocial. – El Distrito Capital a través de la Secretaría de Gobierno, entregó un bono alimentario por valor de \$150.000 redimibles en comestibles y elementos de aseo, a diciembre de 2009 se entregaron 6030 bonos de urgencia a persona en situaciones de desplazamiento.

2- Adelantar 1 proceso que permita la instalación y operación de las Unidades de atención al Desplazado en el Distrito Capital.

Se atendió y se dio respuesta interinstitucional a acciones de hecho iniciadas por algunas organizaciones de población desplazada en la ciudad, como las realizadas en la UAO de Kennedy – Bosa, la Plaza de Bolívar y el Parque Tercer Milenio.

Además se llevaron a cabo otras actividades como:

- Se efectuaron una serie de reuniones y presentación de informes a la Comisión Accidental conformada en la Cámara de Representantes para atender el tema.
- Se llevo a cabo una jornada de atención integral a las familias presentes en la protesta, los días 27, 28, 29 y 30 de abril, en el primer piso de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- Frente a la población desplazada ubicada temporalmente en el Parque Tercer Milenio para lo cual se suscripción de un acta de acuerdo entre la Administración Distrital y representantes de población.
- Se convocó a reunión extraordinaria del Consejo Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada.
- Realización de la Asamblea Pública con el fin de construir propuestas para la reformulación de la política pública de atención integral a la población desplazada, en los temas de tierras, generación de ingresos, vivienda, salud, educación y materialización de derechos.
- Una experiencia de respeto al derecho a la protesta, la resolución pacífica de conflictos y la garantía a los derechos de las víctimas en Colombia.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- Jornada atención interinstitucional para la salida voluntaria del Parque Tercer Milenio los días 2 y 3 de agosto.
- Continua verificación de los acuerdos suscritos con la población en situación de desplazamiento que adelantó las protestas.

3- Apoyar 2000 familias de desplazados con proyectos productivos

De la propuesta de generación de ingresos para las familias desplazadas, se ha venido trabajando con las alcaldías locales para tal efecto, y se ha logrado de acuerdo a las vocaciones los resultados. Durante la vigencia 2009 fueron apoyadas 2020 familias que han recibido asistencia técnica, administrativa y financiera a través de un convenio entre la Secretaria de Gobierno, el fondo de Desarrollo Local de Bosa con operación de la Universidad Nacional. También se ha venido trabajando en 92 proyectos de familias para la fabricación de juguetería convenio efectuado con las Secretarías: Distrital de Desarrollo y Integración y Compensar.

4- Atender población desplazada y receptora por medio del modelo gestión público privado que tiene el distrito capital.

Se ha vendió desarrollando proyectos productivos mejorando las habilidades y talentos de los desplazados por la violencia para que puedan generar un ingreso para sus familias pero se ha encontrado dificultades en la falta o asistencia en materia técnica, jurídica o financiera.

5- Apalancar 1000 proyectos productivos para población desplazada.

En materia de atención se ha desarrollado un modelo de sinergia entre la empresa privada y la pública por medio de un convenio con la Unión Europea y la Secretaria de Gobierno.

Contratación

De los \$9.130.8 millones disponibles para la vigencia fiscal en estudio, esta auditoría evaluó un total de 4 contratos (997/09, 1093/09, 1094/09 y 1372/09) por valor de \$3.482.8 millones que corresponde al 38.14% del total del presupuesto. Igualmente se tuvo en cuenta el análisis de dos contratos de la vigencia 2.008 que corresponden a los Nos 1522/08 y 1553/08 por valor de \$1.313.8 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.3.1.5 Proyecto 601. “Creación del Centro del Bicentenario: Memoria, Paz y Reconciliación

Para la evaluación del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva para vivir mejor se tuvo en cuenta los lineamientos del memorando de encargo, la secretaria distrital de Gobierno para la vigencia del 2009, suscribió el Proyecto de Inversión No 601 Creación del Centro Bicentenario: memoria, paz y reconciliación, para refrendar los compromisos con la paz rindiendo tributo de memoria a las víctimas del conflicto violento que aporte a la verdad histórica. El proyecto se encuentran inmerso dentro del objetivo estructurante, Derecho a la ciudad y dentro del programa Amor por Bogotá la auditoria se realizó teniendo en cuenta los siguientes criterios: Objetivos y metas según las políticas trazadas, cobertura y calidad del proyecto, Avance físico y contratación, asignación y ejecución presupuestal y fuentes de financiamiento.

Ejecución Presupuestal

Para el proyecto mencionado, se aforo un presupuesto de inversión directa por un valor de \$3.866.5 millones de los cuales se comprometieron \$877.065.2 millones que representan el 22.7%, de estos se giraron \$772.9 millones que en cifras relativas nos da el (88%).

Es de anotar que el resto del presupuesto que no se comprometió a 31 de Diciembre del 2009 fenece sin embargo, y debe devolverse a la tesorería para que haga parte de los saldos de apropiación.

CUADRO 14
PROYECTO 601 CREACIÓN DEL CENTRO BICENTENARIO: MEMORIA, PAZ Y RECONCILIACIÓN

Millones de pesos				
FICHA EBI-D	PLAN DE ACCIÓN	PROGRAM	EJECUC	%
Crear un centro del Bicentenario memoria paz y reconciliación.	Hacer un Monumento a la Reconciliación	0	0	0
Realizar un proceso de actividades de Promoción Difusión y celebración del bicentenario	Realizar acciones y organizar actividades para la celebración del bicentenario.	210.0	138.0	0
Promover un proceso para hacer el	Realizar 400 eventos para el mejoramiento para la seguridad en puntos de diversión y	63	63	0.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

monumento a la reconciliación.	rumba.			
	Implementar una estrategia comunicativa para el fortalecimiento local, la descentralización y la participación ciudadana en la construcción de una dependencia participativa.	1.152.0	1.003	87.0
	Adelantar un programa de dotación tecnológica de la sala de crisis	275.0	0	10.0
	Convenio para extender el NUSE123 a la región capital.	1.473.0	1.426.0	97.0
	Total	3.173.0		

Fuente: ficha EDBI- Plan de Acción corte 31 diciembre 2009

Cumplimiento de Metas Avance Físico del Proyecto

La entidad solo contrato los diseños Arquitectónicos a partir de la propuesta ganadora según resolución de adjudicación No 796 del 29 de Diciembre de 2008, y los demás diseños complementarios por valor de \$298.7 millones y la suma de \$474.1 millones en contratos de prestación de servicio esto demuestra que la secretaria gobierno no fue eficiente toda vez que los resultados en el año 2009, no guardan relación con las metas y objetivos propuestos.

3.3.1.5.1 Hallazgo Administrativo – incumplimiento de metas

Haciendo un cotejo entre las metas de las fichas EBI – D y el plan de acción del proyecto 601 “creación del centro bicentenario: memoria, paz y reconciliación” se encontró que en el plan de acción se presentan actividades diferentes, que son propias del proyecto del NUSE 123 que ejecuta el Fondo Distrital de Vigilancia y Seguridad –FVS con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá -ETB; además tuvo baja ejecución presupuestal y presenta un rezago en el cumplimiento de las metas, al ejecutar \$877.0 millones de \$3.866.5 millones del presupuesto asignado.

Constitución Política de Colombia en su artículo 339 señala que el plan consta de dos partes, una general y otra plan de inversiones de las entidades públicas la primera indica los objetivos y propósitos que son de largo plazo, la del mediano plazo está representado por las metas, las prioridades, las estrategias y las orientaciones de política económica, social y ambiental también se transgrede el principio de Eficiencia, Eficacia y el de Anualidad que expresa que el presupuesto nace el 1 de Enero y muere el 31 de Diciembre.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La Secretaria de Gobierno no garantiza una coherencia y complementariedad en la elaboración de sus metas y el plan de acción transgrediendo el artículo 45 y los principios generales de la ley 152 de 1994.

Transgrediendo el principio de la administración pública de la eficiencia: C.C.A.: *“CAPITULO 5 DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. **Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.** La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*; así como de lo señalado por los principios generales de la ley orgánica de planeación 152 de 1994 que establece el literal: *“k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva; concordante con el literal n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial, estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos, **Parágrafo.-** Para efecto de lo previsto en el literal d) de este artículo se entiende por: **Concurrencia.** Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas. **Subsidiariedad.** Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo. **Complementariedad.** En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia”*.

Lo anterior, al no tener en cuenta desde la planeación, en su gestión realizada, que debe tenerse presente en todos los eventos, buscar y verificar que las entidades públicas en su gestión logren con los medios utilizados, los resultados que se esperaban y que el manejo de los recursos se efectúe con racionalidad, economía y eficiencia.

No se logra con los medios utilizados, el resultado esperado en el manejo de los recursos, obteniendo la racionalidad, economía y eficiencia.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Análisis de la respuesta: Una vez evaluada la repuesta de la administración se confirma el hallazgo administrativo, por las siguientes razones:

De acuerdo con la información suministrada por la Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana Responsable del Proyecto encontramos, que se describe en la ficha EBI y en el plan de acción, lo siguiente:

CUADRO 15
PROYECTO 601 CREACIÓN DEL CENTRO BICENTENARIO: MEMORIA, PAZ Y RECONCILIACIÓN

FICHA EBI-D	PLAN DE ACCIÓN	Millones de pesos		
		PROGR	EJEC.	%
Crear un centro del Bicentenario memoria paz y reconciliación.	Hacer un Monumento a la Reconciliación	0	0	0
Realizar un proceso de actividades de Promoción Difusión y celebración del bicentenario.	Realizar acciones y organizar actividades para la celebración del bicentenario.	210.0	138.0	0
Promover un proceso para hacer el monumento a la reconciliación.	Realizar 400 eventos para el mejoramiento para la seguridad en puntos de diversión y rumba.	63	63	
	Implementar una estrategia comunicativa para el fortalecimiento local, la descentralización y la participación ciudadana en la construcción de una dependencia participativa.	1.152.0	1.003	87
	Adelantar un programa de dotación tecnológica de la sala de crisis	275	0	10
	Convenio para extender el NUSE123 a la región capital	1.473	1.426	97
TOTAL		3.173.0		

Fuente: Ficha EBI_D Secretaria de Gobierno

En la repuesta vemos claramente que la Secretaria de Gobierno en la presentación del plan de acción del proyecto 601 muestra actividades o tareas de los proyectos 598, 594, 428.

Los planes de acción son documentos debidamente estructurados que forman parte del Planeamiento Estratégico, ya que por medio de ellos, se busca



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“materializar” los objetivos estratégicos previamente establecidos, dotándoles de un elemento cuantitativo y verificable a lo largo del proyecto. Dichos planes, en líneas generales, colocan en un espacio definido de tiempo y responsabilidad las tareas específicas para contribuir a alcanzar objetivos superiores.

Todos los planes de acción presentan su estructura de modo “personalizado” para cada proyecto, es decir, dependiente de los objetivos y los recursos, cada administrador presenta su plan de acción adecuado a sus necesidades y metas.

El artículo 29 de la ley 152 del 94 en el capítulo VII señala que todos los organismos de la administración tanto Nacional como Territorial, con base en los lineamientos del plan de desarrollo, deberán elaborar un plan cuatrienal Indicativo con planes de acción ANUALES, así mismo, el parágrafo 1 expresa que para efecto de este artículo, se aplicarán los principios de eficiencia, eficacia y responsabilidad.

El hallazgo se mantiene toda vez que transgrede los principios enumerados y la ley 152 del 1994 y parágrafo 1 del artículo 29, por lo tanto se ratifica el hallazgo administrativo y se debe incluir en el plan de Mejoramiento de la entidad para su respectiva corrección.

Contratación

La Secretaria Distrital de Gobierno en la vigencia 2009, para el proyecto suscribió 35 contratos por valor de \$877.065.2 Millones, equivalente al 22.4%, del total del presupuesto apropiado para inversión.

Para la evaluación de este componente se seleccionó una muestra de 7 contratos por valor de \$466.798.4 millones, equivalentes al 53% del valor total de la contratación.

Para el desarrollo de su gestión al proyecto 601 se ha venido haciendo uso de dos (2) marcadas estrategias para el cumplimiento de sus metas y objetivos misionales: la que involucra la suscripción de contratos y órdenes de prestación de servicios para dar alcance a los objetivos propuestos en los supuestos planes de acción de cada vigencia del proyecto.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La segunda, la constituye la celebración de los contratos de estudios y diseños arquitectónicos, conjugado con las obligaciones propias del contrato y mediante el desarrollo de actividades profesionales.

El proyecto dentro de sus estrategias fue planeado para terminarse entre finales del 2009 y el primer trimestre del 2010, debiéndose entregar formalmente a la ciudad y al país en julio del presente año, lo que demuestra que la obra ya tiene un atraso de seis meses.

3.3.2 Evaluación del Balance Social

La Secretaria Distrital de Gobierno remitió la información del balance social de acuerdo a los lineamientos establecidos por la dirección de Finanzas Públicas de la Contraloría de Bogotá D.C., con una reconstrucción del problema social, unos instrumentos operativos y resultados de la transformación de los problemas. Con esta metodología la entidad determinó varios problemas que afectan a la comunidad como son los siguientes:

- Población desplazada
- Convivencia ciudadana
- Seguridad ciudadana
- Población desmovilizada

Identificación de las Causas del problema.

Población desplazada

Colombia es el segundo país del mundo que presenta más número de personas en situación de desplazamiento interno, después de Sudán, derivado del conflicto interno que padece esta nación por largos años. Antioquia, y Bogotá D.C. son las zonas más afectadas por este flagelo, pues han heredado permanentemente las víctimas que son expulsadas de otras zonas del país, lo cual desfasa la posibilidad de solución integral inmediata. Esto conlleva a la pérdida de familiares de manera violenta, bienes materiales, lo que implica problemas como incertidumbre, resistencia al cambio, desestabilización economía, pérdida de la estructura familiar y trae consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales, con dificultades asociadas como bajos niveles de escolaridad, problemas de nutrición, embarazos a temprana edad, esta población se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Las cifras de desplazados¹⁹ de 2007 y 2008 son 305.966 y 380.863, respectivamente, similares a las del año 2002, cuando 412.553, personas fueron desplazadas en Bogotá. La totalidad de la población desplazada a 31 de diciembre de 2009, según información del Registro Único de Población Desplazada –RUPD- de la Agencia Presidencial para la Acción Social es de 3.303.979 de personas en situación de desplazamiento, a nivel Nacional.²⁰

Según el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- de Acción Social, a 31 de diciembre de 2009, en Bogotá se habían asentado 274.376 personas en situación de desplazamiento forzado. Esto sin tener en cuenta que la Comisión de Verificación estima un subregistro por parte de Acción Social del 30%, con lo cual se infiere que la población asentada es mayor y en consecuencia, la negación de los apoyos a cientos de personas en condiciones de desplazamiento.

Bogotá, ocupa el segundo lugar con mayor concentración de población desplazada después de Antioquia (532.837 desplazados), según datos de Acción Social, al registrar el 12% del total de la población desplazada, es así como a Bogotá, llegan diariamente entre 40 y 50 familias en calidad de desplazadas, es decir, cerca de 1.500 familias mensualmente.

Convivencia Ciudadana

Es un problema que afecta a la juventud de la capital, dada la situación socio-económica y cultural, al manejo inadecuado de los conflictos familiares lo cual se refleja en el alto grado de violencia deteriorando la convivencia ciudadana. Este segmento de la población afectada se puede clasificar en los mayores de 5 años de todos los estratos sociales que habitan en las 20 localidades de Bogotá, y que de acuerdo al censo y proyección de población adelantadas por el DANE presentaría una sumatoria entre hombre y mujeres habitantes en el distrito de 7.259.597 Habitantes sin distingo de sexo, genero, razas, cultura o situación socioeconómica.

Seguridad Ciudadana

¹⁹ Cabe aclarar que algunos apartes de este análisis fueron extraídos del pronunciamiento realizado por la Dirección de Gobierno, enviado al Alcalde Mayor de Bogotá el 14 de abril de 2010

²⁰ Informe de Secretaría de Gobierno No 20105310028431 de 26-01-2010.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La situación de desplazamiento la alta vulnerabilidad de la población juvenil a los fenómenos de violencia y delincuencia de la ciudad, las condiciones de los entornos vecinales con poblaciones con limitaciones y dificultades económicas de convivencia son factores a que agravan esta problemática

Población Desmovilizada

La ciudad hace parte del conflicto armado por los problemas de violencia en que vive el país lo que trae consigo que un gran número de familias se desplacen a la ciudad. Además esta población proveniente de diferentes grupos que hacen parte unos de los grupos armados gñerilla y paramilitares muchos de los cuales han llegado por iniciativa propia por lo que no están obligados a cumplir con su estadía en hogares de paz.

Situación en que se desenvuelven estos grupos en actividades ilícitas en la ciudad generando problemas de inseguridad hechos que evidencia los desaciertos del modelo de intervención del Estado. La Secretaria Distrital de Gobierno ha venido asumiendo las acciones de reintegración a corto y medio plazo de esta población.

Actores que intervienen en el problema

Población desplazada

En el año 1998 mediante el Decreto 624 se crea el Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada, conformado entre otros por Acción Social, el Ministerio del Interior, el Viceministerio de Vivienda, el INCODER y representantes de esta población. El Gobierno Distrital, admite formal y específicamente, el problema diez años después (2004), a través del Plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia”

La ley 387 de 1997 establece que los Comités Municipales distritales tiene como función “prestar apoyo y brindar colaboración al sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazad por la violencia..” de acuerdo a esta norma el distrito dispone de dos instrumentos jurídicos para atender esta problemática uno de ellos es el acuerdo 02 de 1998 en el que se dictan las normas de atención integral de los desplazados por la violencia.

Los recursos asignados para atención a la población desplazada desde la Secretaria de Gobierno, se enmarcan por primera vez en el Plan de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

exclusión”; armonizado con el Plan de Desarrollo 2008-2012 “*Bogotá positiva para vivir mejor*” a través del proyecto 295, “*Atención integral a la población desplazada*”, con recursos asignados al proyecto de inversión por \$46.028 millones.

A la Secretaria de Gobierno le asignan funciones y responsabilidades de coordinación a través del Concejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia ²¹ posteriormente mediante la Directiva 013 de 2008, de la Alcaldía Mayor de Bogotá se ordena bajo la responsabilidad de la Secretaria de Gobierno, la obligatoriedad de caracterizar y diferenciar los componentes de atención de la población en situación de desplazamiento de conformidad con las información de las entidades ejecutoras (Gobierno, integración Social, Educación, Salud, Hábitat y Desarrollo Económico), para dar cumplimiento a la sentencia T 025- de 2004 y los Autos de la Corte Constitucional.

Así las cosas, la Entidad ha venido desarrollando una serie de proyectos para afrontar esta situación es así con el proyecto **295 “Atención Integral a la Población Desplazada”**. En la vigencia 2009 se destinaron recursos por 9.130.8 de los cuales \$1.382.3 millones son de un subvención suscrito con la Unión europea.

Las acciones y objetivos del proyecto están dirigidos a la población en situación de desplazamiento forzado que llega a Bogotá, acciones que se adelantan desde la consecución de trabajo a través de instituciones y programas que se desarrollan en las seis Unidades de Atención y orientación de Bogotá – UAO.

El plan de Desarrollo Distrital, estima como meta del proyecto la atención de 8.000 Familias desplazadas para el año 2009, lo que significa que para el cuatrienio se propone la Secretaría Distrital de Gobierno atender un total de 32.000 núcleos familiares

Convivencia ciudadana

En la problemática encontrada de convivencia son de dos tipos los institucionales en su diverso orden privado y público como entidades distritales IDPAC,

²¹ Acuerdo Distrital 02 1998, por el cual se ordenó la creación del **Consejo Distrital de Atención a la Población Desplazada por la Violencia**, para consolidar la política pública distrital con las entidades del orden nacional, distrital, local, ONG nacionales e internacionales, y con las organizaciones de población desplazada existentes en Bogotá D.C., coordinado por la Secretaría Distrital de Gobierno.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Secretaria de Integración Social, Secretaria de Gobierno, Secretaria de Educación y los sociales que están conformados por las diversas poblaciones que se hacen presente en su manejo como es la comunidad de un barrio

Seguridad Ciudadana

Como en los problemas anteriores involucra a las mismas entidades distritales, a las comunidades locales y a los jóvenes mismos, lo que implica que una sola institución no está en capacidad de rebajar los indicadores del fenómeno. De esta forma la entidad está trabajando en desarrollar distintos programas que tengan incidencia directa en esta problemática buscando generar espacios para convivencia.

Población Desmovilizada

Los actores que intervienen son los excombatientes que buscan la reintegración social, política, económica y cultural; el núcleo familiar que presentan una vulnerabilidad en condiciones similares a la desplazada; las víctimas y las comunidades donde residen este segmento poblacional y por último las instituciones que afrontan esta situación.

| Instrumentos Operativos

Población Desplazada

A nivel de la administración se inicia con un diagnóstico el cual se identifica con el desplazamiento de la población objeto de análisis forzado para lo cual se plantean unas estrategias como la articulación del plan de desarrollo distrital y una política de salud integradas, un acuerdo de voluntades entre los municipios de donde proviene las familias desplazadas y el distrito capital que es donde llegan la mayoría de las personas.

Se debe tener unos programas para llevar a cabo una construcción de paz y reconciliación en marcado en un plan de desarrollo distrital, para solucionar las causas del conflicto armado como es la violación masiva de los derechos humanos de esta población.

Por parte de la entidad conforme al marco legal tiene compromisos para atender a estos habitantes con el proyecto “Atención Integral a la población desplazada” y su



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ejecución se efectúa a través de las unidades de atención y orientación a la población desplazada UAO de las localidades como Kennedy, Ciudad Bolívar y Suba como sectores donde se presenta un mayor asentamiento. Con acciones como:

1- Articulación del plan de desarrollo con el plan Integral Único complementado con un plan de salud integrado.

2- Conforme a la Directiva 013 de 2008 “Obligatoriedad de diferenciar componentes de *atención a la población en situación de desplazamiento en los presupuestos de las respectivas entidades,*” para asegurar la efectividad de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, en el transcurso de la vigencia 2008 se convocó a varias entidades como la Secretaria Distrital de Salud, Secretaria de Educación, Secretaria de Desarrollo Económico, Secretaria del Hábitat, Secretaria de Hacienda y Secretaria de Planeación para revisar las estrategias frente a los compromisos presupuestales de las entidades en la atención de la población desplazada

Resultados - Metas

Como objetivo general del proyecto 295 “Atención Integral a la población desplazada en el distrito capital” es la implementación de un programa distrital para la atención y garantía de los derechos de las personas en situación de desplazamiento, asentadas en Bogotá, a través de estrategias para la prevención, protección y reparación de derechos. Bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia. Su cumplimiento se observa en el plan de desarrollo

Respecto a las metas formuladas en el plan de desarrollo del proyecto de inversión 295, se observó:

META 1.- Atender 8.000 familias nuevas cada año. El alcance de esta meta hace referencia a orientación y asesoría que se ofrece desde las seis (6) Unidades de Atención y Orientación (UAO). Si se tiene en cuenta que diariamente están llegando a Bogotá cerca de 50 familias de desplazados y la meta es atender 8000 familias al año, la meta solo permitiría cubrir el 44%, no obstante, desde las UOA se está brindando atención y asesoría a toda la población que acude a ellas.

En cuanto, a la ayuda complementaria a través de albergue temporal, se observó



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

que la Secretaría de Gobierno suscribió con la Cruz Roja un convenio de asociación 1553 de 2008 denominado “*Albergue de Paso de Urgencia Solferino*” por \$534.7 millones, aportó \$473.5 millones y la Cruz Roja, \$61.2 millones. La capacidad permitía el acceso para 10.800 desplazados; sin embargo, solo cuatrocientos cincuenta (450) desplazados aproximadamente lo demandaron dentro del plazo pactado seis meses. Al respecto se estableció que la administración no realizó un adecuado estudio, para que el valor pactado se determinara de acuerdo al servicio prestado y no por el costo de toda la capacidad instalada, conllevando a la cancelación de \$325.0 millones, por un servicio no utilizado, hecho que tipificó un presunto detrimento al patrimonio público, por lo cual se adelanta proceso de investigación en la Dirección de Responsabilidad Fiscal en este ente de control.

META 2.- Apoyar 2.000 familias a través de proyectos productivos. Mediante el proyecto Empresarios sin Indiferencia, a través de la figura jurídica Cooperativa Asociada de Trabajo CAT propuesta por el “*Fondo Emprender*” del SENA, creado para aportar capital semilla para jóvenes de último semestre de universidad o de carreras técnicas, más no para este tipo de población, desarrollado en corresponsabilidad del sector privado, (Fundaciones: Corona, Compartir, Mario Santodomingo, Fisitec y Prodensa, agrupadas en la Unión Temporal Fundacional). Los recursos aportados al programa son \$5.428.6 millones; por la Secretaría de Gobierno-Sena \$3.050.3 millones, y por la Unión Temporal Fundacional \$2.378.3 millones.

Para tal efecto, se suscribieron dos convenios de cooperación -319 de 2005 y 386 de 2006, con la Unión Temporal Fundacional, para diseñar, acompañar y poner en marcha 100 proyectos productivos, observándose que se formularon 43, de los cuales se aprobaron por 37, de éstos 22 se encontraban en fase preoperativa a agosto de 2009 y finalmente únicamente 15 entraron en operación, no obstante se pagó por el diseño y acompañamiento de los 100 planes de negocio, hechos que dieron lugar a establecer presunto detrimento al patrimonio en cuantía de \$ 342.9 millones, por el convenio 319/05, y \$1.105.1 millones, por el convenio 386/06. Como resultado de la gestión de esta Contraloría, se han reintegrado al distrito \$520.0 millones.

Además de lo anterior vale la pena señalar lo expresado por el Gerente Interventor del “*Fondo Emprender*”, del Sena, en informe presentado con corte a julio 20 de 2009 “*La situación crítica de proyectos como Alistamientos y la dificultad generalizada de falta de comercialización o mercados asegurados, hacen ver que*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

es indispensable retomar las obligaciones de cada uno de los actores del proceso, secretaria de gobierno, Unión Temporal Fundacional, SENA Dirección Nacional, SENA dirección regional, FONADE e Interventoría de la Universidad de Antioquia”

META 3.- Apalancar 1.000 proyectos productivos, de los cuales en la vigencia 2008 se aprobaron 270 planes de negocio, Empresas Asociativas de Trabajo, el proyecto se denominó Raíces Nuevas, del componente desarrollo productivo, con subvención de la Comisión Europea, y de las fundaciones: Antonio Restrepo Barco en desarrollo humano, salud y educación; Compartir en desarrollo productivo; Fundación Julio Mario Santo Domingo, en desarrollo productivo, Corporación Nuevo Arco Iris, en organizaciones. Este proceso fue apoyado por la Universidad de la Sabana para estructurar los planes de negocio, con recursos asignados por \$6.941'1, millones; \$2,956'1 millones de la Secretaría de Gobierno, y \$3.984'9, millones de la Unión Europea.

En operativo realizado por este ente de control a las localidades de Bosa, Kennedy y Usme, en agosto de 2009, se observó de los 38 negocios seleccionados y del concepto de los beneficiarios, inoperancia, precariedad, escasa demanda de los productos o servicios ofrecidos, o de inventarios, circunstancias, que permiten inferir que algunos de los negocios estarían llamados inevitablemente al fracaso y por ende al objetivo propuesto.

Es así como, después de tres años de implementación en cuatro fases: selección, formación de competencias, viabilización y operación, 82 planes de negocio no operan por distintas razones²² entre ellas, 20 por quiebra, lo que significa que cerca del 30% de estos proyectos fueron fallidos. Estos resultados prueban que no se llevo a cabo un diagnóstico con base en las realidades sociales y económicas de los desplazados y de las zonas en donde se proyecto su operación.

Sin cumplir de manera efectiva los procesos ordenados en las normas citadas en los párrafos precedentes y sin la experiencia e idoneidad, propia de otras entidades de la administración distrital, la Secretaría de Gobierno, adelanto en cooperación con el sector empresarial Privado dos proyectos de emprendimiento empresarial, “Empresarios sin Indiferencia” 100 planes de negocio programados y “Raíces Nuevas” 270 planes de negocio, con recursos ejecutados en aproximadamente \$12.000 millones, de lo cual se presentan quiebras, inoperancia

²² Según información Secretaría de Gobierno



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

y cierres, con el consecuente fracaso del objetivo planteado, cual es el de la estabilización socioeconómica de la población beneficiaria.

Al respecto, se estableció a través del análisis documental y operativo realizado por este ente de control a sitios de operación de los negocios, que de los 100 planes de negocio del modelo Empresarios sin Indiferencia, bajo la figura de Cooperativas Asociadas de Trabajo, se formularon solo 43, se aprobaron 37 y solamente 22 habían entrado en operación en el 2009, sin que ello signifique la generación de ingresos, pues muchos de ellos son precarios; del programa Raíces Nuevas, se aprobaron 270 planes de negocio, de los cuales 82, no operan entre otras razones por quiebra, lo que significa que son proyectos fallidos al no generar ingresos para esta población y mucho menos estabilización socioeconómica²³.

Indicadores

Como indicadores el proyecto aplica los siguientes:

- Numero de familias desplazadas apoyadas en proyectos productivos
- Número de personas en situación de desplazamiento que acceden al servicio de Albergue Temporal de Urgencia.
- Número de familias en situación de desplazamiento apoyadas con ayudas complementarias.
- Número de personas desplazadas orientadas en las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada.

Convivencia Ciudadana

Desde el punto de vista de la Administración el principal instrumento operativo es el plan de desarrollo en cual busca una ciudad en que todos los habitantes vivamos en paz que sea justa incluyente en que la diversidad y las diferentes culturas sean una oportunidad de reconciliación y convivencia como un paso en la solución de los conflictos, así como promover un cultura de solidaridad, reconciliación y la no violencia.

Las estrategias a tener en cuenta son: el desarrollo de acciones de prevención para reducir los factores de riesgo, productores de la violencia y la delincuencia en

²³ Cabe aclarar que algunos apartes de este análisis fueron extraídos del pronunciamiento realizado por la Dirección de Gobierno, enviado al Alcalde Mayor de Bogotá el 14 de abril de 2010.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

zonas críticas para la convivencia y la seguridad ciudadana. Lograr que se cumpla con los derechos fundamentales para disminuir el grado de segregación socioeconómica y de espacio.

La entidad desde su parte misional creó el proyecto 356 “Fortalecimiento de la Resolución Pacífica de los Conflictos para la Convivencia Familiar, Vecinal y Comunitaria de la ciudad” Con el fin de generar estrategias tendientes a fortalecer la Resolución Pacífica de los conflictos.

Resultados – Metas.

1- Atender 170.000 personas a través de los servicios de mediación y conciliación: para lo cual se realizó el primer encuentro de mediación social con la participación de varias entidades como la Personería Distrital, policía Nacional, Secretaría de Educación, IDPAC, ICBF, Secretaría de Gobierno, Secretaría de salud, Unidades de Mediación y Conciliación y ONGs, en este acto se clarificaron las herramientas conceptuales y metodológicas que se aplicaron en el sector de Suba.

2- Recepcionar 200.000 personas que acceden a la resolución pacífica de conflictos, la mediación de las unidades de mediación y conciliación, la mediación comunitaria y conciliación en equidad.

Se determinaron unas acciones:

- Una la elección de los jueces de paz;
- El apoyo a la política pública en resolución de conflictos para la promoción de la convivencia familiar, vecinal y comunitaria cuyo resultado fue el desarrollo de mesas de trabajo con los actores comunitarios y los funcionarios de las unidades de mediación con el fin de elaborar un documento con propuestas de los involucrados en esta problemática y le corresponde a la Secretaría de Gobierno la tarea de orientar y formular una política pública.
- Desarrollar actividades de intercambio y conocimiento de experiencias en torno a la justicia comunitaria y de los actores voluntarios de convivencia en comunidad. Resultados que permitieron efectuar un festival de derechos humanos y de justicia en torno al buen trato, con este marco se adelantaron actividades de difusión y sensibilización comunitaria
- Se adelantaron actividades de apoyo al proyecto de la entidad y a la dirección de derechos humanos en cumplimiento de sus metas como es el fortalecimiento a la resolución pacífica de conflictos cuyo resultado le permitieron fortalecer el proceso de la construcción de una política pública.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- Apoyar el desarrollo de las actividades planteadas de los planes de trabajo de trabajo de las unidades de mediación y conciliación hacia el 2010. A partir de este desarrollo se adelanto le plan de trabajo de estas unidades de mediación se fortaleció el personal de atención a la ciudadanía para un mejor servicio, además se llevo a cabo una capacitación en esta temática d mediación de conflictos.

El presupuesto asignado fue de \$1.941.8 millones el cual fue ejecutado en su totalidad.

Indicadores

- Numero de personas que acceden a los mecanismos de resolución pacifica de conflictos, la mediación de las Unidades de Mediación y Conciliación, la mediación comunitaria y la conciliación en equidad.
- Casos mediados en las Unidades de Mediación y Conciliación.
- Número de casos mediados y conciliados por mediadores comunitarios, conciliadores en equidad, promotores de convivencia y jueces de paz.
- Recepcionar 200.000 personas que acceden a la resolución pacifica de conflictos, la mediación de las Unidades de Mediación y Conciliación, la mediación comunitaria y la conciliación en equidad.
- Atender 170.000 personas a través de los servicios de las Unidades de Mediación y Conciliación

Seguridad Ciudadana

Ante la problemática de violencia que afecta a todos los sectores y lugares de la población bogotana situación en especial a los jóvenes como actores, victimas la Secretaria de Gobierno a través del 593 “Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida, la libertad y seguridad” desarrollo acciones dirigidas a la prevención de ambiente en que se convive día a día.

Metas

El proyecto 593 tenía como meta inicial vincular 3000 jóvenes en situación de vulnerabilidad en acciones e vida, libertad y seguridad pero fue reformulado para el mes de julio debido a la demora en el tiempo de la suscripción de convenios entre las entidad como: el fondo de vigilancia y Seguridad, La Organización Internacional para las Migraciones OIM y las Secretaria Distrital de Gobierno, que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

afecto las acciones establecidas y solo se pudo desarrollar las escuelas de arte y ciencia con el apoyo de las iniciativas juveniles componentes del programa Jóvenes Conviven por Bogotá.

En forma paralela al proceso de suscripción del convenio, la entidad inició acciones de promoción y trabajo de contactos institucionales buscando que los grupos juveniles se inscribieran en los programas del sector gobierno, como es el caso del Fondo de Vigilancia y Seguridad son su programa zonas de atención Integral en convivencia y seguridad (ZAICS) componente de participación y programa de atención da jóvenes de alto riesgo; para lo cual se adelanto la convocatoria con 452 organizaciones y se selecciono prioritariamente 19 grupos por misma situación en que se encontraban.

Presupuesto

Para el año 2009 se le asigno un presupuesto disponible de \$722.5 millones provenientes de fuentes distritales, de los cuales se comprometieron \$722.4 millones con un porcentaje del 100% de ejecución de los cuales se pagaron \$694.3 millones con un saldo de \$28.1 millones como reservas a ser ejecutadas en el 2010.

Indicadores

Se contemplo un único indicador que era la vinculación de 3000 jóvenes a los programas de participación y seguridad en situación de vulnerabilidad con la vinculación de 980 jóvenes el porcentaje fue del 33%.

En referencia a la información remitida por la entidad se cumplió con la metodología establecida por la Dirección de Finanzas Públicas de la Contraloría de Bogotá D.C., respecto a la problemática planteada, esta afecta al Distrito en sus aspectos de seguridad, convivencia, que proviene de la población afectada por los actores que generan violencia en las diferentes regiones del país y que llega a la capital en calidad de desplazados y movilizados, se adelanta una serie de acciones y actividades de diferentes proyectos que desarrolla la entidad frente al plan de desarrollo pero son en algunos casos un paliativo o una solución temporal para un problema del orden nacional, es de mencionar la participación de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

varias entidades distritales y privadas como Secretaria Distrital de Salud, Educación, ICBF, ONGs en la búsqueda de soluciones pero mientras no se tome acciones a nivel nacional frente a estos problemas se vendrá presentando la misma situación y lo que se debe lograr una mayor cobertura de población para salud, educación generación de empleo, asesoría en la conformación de empresas, entre otros.

3.4 EVALUACION DE LOS ESTADOS CONTABLES

El componente Estados Contables, se evaluó con el fin de verificar y comprobar las transacciones, que han dado lugar a los estados contables para emitir una opinión respecto a la situación financiera de la entidad, los resultados de sus operaciones y las variaciones en su situación financiera.

Para tal fin, se efectuó la revisión de las cuentas Deudores: Ingresos No Tributarios- Avances y Anticipos Entregados-Recursos Entregados en Administración; Propiedad Planta y Equipo subcuentas: Terrenos, Edificaciones, Construcciones en Curso, Bienes Muebles en Bodega, Propiedades Planta y Equipo No Explotados; Otros Activos-subcuentas: Cargos Diferidos. Del componente Pasivos: Cuentas por Pagar-subcuentas Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales. Patrimonio: Hacienda Pública- Capital Fiscal y Resultado del Ejercicio y demás cuentas correlativas, Cuentas de Orden: Bienes Recibidos de Terceros, donde se efectuaron pruebas de cumplimiento, analíticas y sustantivas, revisión de libros principales y auxiliares, circularización y comparación de información interna y externa, con el fin de verificar si la administración está dando cumplimiento a la normatividad contable, fiscal y tributaria vigente, así como obtener evidencia sobre la razonabilidad de las cifras presentadas por la Secretaría Distrital de Gobierno con corte al diciembre 31 de 2009.

Según el Balance General con corte a 31 de diciembre del 2009, se presenta la siguiente ecuación patrimonial:

CUADRO 16
COMPOSICIÓN DEL BALANCE GENERAL

Millones de pesos

CODIGO	CUENTA	SALDO
1	ACTIVOS	20.633.2
2	PASIVOS	48.975.2
3	PATRIMONIO	-28.342.0



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Fuente: Estados Contables SDG – Cuenta anual 2009

3.4.1. Cuentas Evaluadas

CUENTA 1401: DEUDORES- INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Al cierre de la vigencia 2009, presentó un saldo de \$510.2 millones, el cual se encuentra constituido por las multas impuestas a exfuncionarios, generadas en procesos disciplinarios, intereses, multas a contratistas.

3.4.1.1. Hallazgo Administrativo

En la revisión de la cuenta vigencia 2008 se evidenció que el saldo de esta cuenta reflejaba cifras sin depurar desde vigencias anteriores, para lo cual la entidad realizó acciones administrativas que consistieron en solicitar a la Unidad de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría de Hacienda el Estado de Procesos de Cobro Coactivo y mediante Acta de compromiso con la Dirección de Gestión Humana del 7 de diciembre de 2009 definieron proceder a la depuración de las multas conforme a la Circular Externa 0001 del 20 de octubre de 2009, expedida por el Contador General de Bogotá. Comoquiera que la información contable al cierre de la vigencia 2009 no incluyó la depuración de estas cifras, el saldo de esta cuenta genera incertidumbre.

Se trasgrede el numeral 1.4.1 análisis, verificaciones y ajustes del Instructivo 9 del 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación.

El saldo de esta cuenta se encuentra constituida por cifras sin depurar con elevada antigüedad.

Por las razones citadas en los párrafos precedentes, el saldo que conforma esta cuenta y su cuenta correlativa, genera incertidumbre por valor de \$510.2 millones.

Análisis respuesta: La entidad manifiesta que: “con fecha 3 de diciembre de 2009 se recibió de parte de la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda el listado de las multas que se encuentran en proceso de cobro coactivo y en el cual se refleja el estado de cada uno de ellos y las últimas actuaciones adelantadas, con el propósito de comenzar la gestión de verificación y consolidación de la información de cada uno de los procesos, de acuerdo con la naturaleza y probabilidad de cobro”.

Igualmente, informan que el 28 de enero de 2010, recibieron capacitación de parte



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de la Secretaría de Hacienda, con los funcionarios encargados del manejo de la información correspondiente a los procesos de cobro coactivo, con el objeto de que las entidades puedan consultar el estado de los procesos de cobro coactivo, para lo cual la Dirección de Gestión Humana, viene adelantando, la revisión de los procesos, para determinar el debido cobrar y realizar la exploración exhaustiva de los soportes de dichos procesos, clasificando la cartera de acuerdo con la antigüedad y la probabilidad de recaudo, de cuyo resultado se realizará la depuración de cartera.

Así mismo, se indica que: *“igualmente, es conveniente resaltar que la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda, procedió a convocar a una reunión para el 27 de abril de 2010, con el fin de definir las acciones a seguir en la depuración contable de la cartera constituida por multas generadas en desarrollo de procesos disciplinarios, para lo cual se decidió invitar a la Jefe de la Oficina Asesoría Jurídica, a la Jefe de la oficina de Control Interno y al Director Financiera”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, este Ente de Control hará seguimiento de los resultados de dicha gestión en la evaluación de la cuenta 2010, comoquiera que estos saldos vienen de vigencias anteriores y afectan la información contable.

En consecuencia, se ratifica el presente hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

CUENTA 1420: DEUDORES-AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS

Presentó un saldo de \$955.4 millones, con una participación del 12.2% del grupo Deudores y del 4.6% del Activo.

3.4.1.2 Hallazgo administrativo:

Del análisis a esta cuenta se observó que existen saldos pendientes de amortizar por \$17.4 millones por anticipos entregados al Convenio 1944 de 2008 suscrito con la firma Gestión y Participación Corporación para el Desarrollo Humano G&P, el 22 de diciembre de 2008 sin que al cierre de la vigencia 2009 se evidencie el registro de la legalización de estos recursos.

Se trasgrede con el numeral 1.4.1 análisis, verificaciones y ajustes del Instructivo 9 del 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación; el numeral



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2.7 con el numeral e) del artículo 2º De la Ley 87 de 1993.

Falta de seguimiento y control de los recursos entregados por concepto de anticipos a contratistas para la obtención de bienes y servicios.

El saldo de esta cuenta y su cuenta correlativa presenta incertidumbre por valor de \$17.4 millones.

Análisis respuesta: De acuerdo con la respuesta, se observa que si bien es cierto la Dirección Financiera efectuó circularización para este contrato, situación que no desconoció este Ente de Control, es pertinente señalar que este mecanismo no produjo resultados que condujeran a la legalización del anticipo, por \$17.4 millones, máxime cuando este fue celebrado en la vigencia 2008, con 1 mes de plazo, y al cierre de la vigencia 2009, no se observe la legalización del mismo.

En consecuencia, se ratifica el presente hallazgo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

CUENTA 1424-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION

Al finalizar la vigencia 2009 ascendió a \$6.349.4 millones, con una participación del 81.8% del grupo Deudores y del 30.8% del total del Activo.

Del análisis a esta cuenta se evidenciaron las siguientes situaciones:

3.4.1.3 Hallazgo Administrativo

Con cargo al *Convenio PNUD 41657* celebrado entre el 2004-2007 y fecha de terminación enero de 2008, se entregaron recursos por valor de \$51.719.2 millones, para financiar 21 proyectos de los cuales la Secretaría de Gobierno al cierre de la vigencia 2009 tiene amortizado la suma de \$51.340.8 millones, quedando un saldo pendiente por amortizar de \$378.5 millones.

Si bien es cierto la entidad ha gestionado ante el PNUD, la solicitud de documentos para la liquidación de este convenio, este Organismo de Control reitera la efectividad del mismo, máxime cuando existen recursos que habiendo sido entregados en su oportunidad, al culminar la cierre de la vigencia 2009, aún no se hayan legalizado.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Teniendo en cuenta las situaciones detectadas anteriormente, se observa deficiencia en la aplicación del numeral 2.2.7.1 de la resolución 119 de Abril 27 de 2006 expedida por la Contaduría General RESPONSABILIDADES DE QUIENES EJECUTAN PROCESOS DIFERENTES AL CONTABLE. *“El proceso contable y financiero de las entidades públicas está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia suficiente que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, todas las áreas de las entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente”* (resaltado fuera de texto). Igualmente, del numeral 2.7 Características Cualitativas de la Información Contable Pública el relacionados con la Razonabilidad.

Lo anterior en razón a que no se realiza un efectivo seguimiento a los recursos que entrega la entidad para garantizar el cumplimiento de los convenios y/o contratos celebrados, situación que se ve reflejada en la información financiera y por ende en el saldo de las cuentas.

En consecuencia, las cifras presentadas en esta cuenta presentan incertidumbre en \$378.5 millones, por cuanto no se ha legalizado los recursos entregados a través de este convenio.

Análisis de la respuesta: La entidad manifiesta entre otros aspectos que el PNUD el 12 de abril de 2010, envió la revisión presupuestal indicando los recursos no ejecutados los cuales ascienden a US 231.223.17. Una vez, efectué la consignación de dichos recursos en la Tesorería Distrital, la Secretaría de Gobierno efectuará contra documento de monetización y recibo de consignación expedido por la Tesorería el registro correspondiente.

De acuerdo a lo anterior, este Ente de Control hará seguimiento del reintegro de dichos recursos y sus correspondientes registros.

Dado lo anterior, se ratifica el presente hallazgo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

3.4.1.4 Hallazgo Administrativo:

Durante las vigencias 2005, 2006 y 2007 la Secretaría de Gobierno celebró los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Convenios que se relacionan a continuación, para financiar los proyectos 294, 295 y 354, donde giró recursos por concepto de anticipos por valor de \$3.904.3 millones, de los cuales el área financiera tan solo ha amortizado el valor de \$921.4 millones, quedando un saldo pendiente por amortizar de \$2.982.9 millones.

CUADRO 17
SALDOS POR AMORTIZAR DE CONVENIOS

Millones de pesos

CONVENIO	ACTA INICIO	PLAZO	VR. CONTRAT O	VR.GIRAD O ANTICIPO	AMORTIZA CIÓN ANTICIPO	SALDO POR AMORTIZA R 31-12-09
PROYECTO 354:						
44/05-FONADE	30-09-2005	Sin	557.3	557.3	86.2	471.1
509/07-IPES	14-05-2007	13 meses	320.0	260.0	250.0	10.0
PROYECTO 295:						
46/05-FONADE	30-09-2005	Sin	613.0	613.0	94.7	518.3
358/06-Universidad Pedagógica Nacional	24-10-2006	12 meses	300.0	300.0	199.7	100.3
43/05-FONADE	30-09-2005	Sin	1.880.0	1.880.0	290.8	1.589.2
563/07-Universidad Pedagógica Nacional	27-08-2007	12 meses	244.0	244.0	-0-	244.0
PROYECTO 294:						
358/06-Universidad Pedagógica Nacional	24-10-06	12 meses	50.0	50.0	-0-	50.0
TOTALES				3.904.3	921.4	2.982.9

Fuente: Estados Contables SDG-anexo 2 vigencia 2009

Es pertinente señalar que los saldos por amortizar de los Convenios 43, 44, y 46 de 2005; 563/07, 509/07 y 358/06 al cierre de la vigencia 2009 permanecen igual en comparación con el período 2008, no obstante, de las gestiones administrativas realizadas por la entidad, no han sido efectivas para la legalización de los recursos entregados.

Respecto a lo anterior, es importante señalar que en seguimiento a los oficios remitidos (1) por la Dirección Financiera a las Direcciones de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, de Seguridad y al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, observó que estas dependencias y/o entidades, no dieron respuesta alguna a tal solicitud.

En consecuencia, este Organismo de Control mediante el oficio 1145-36 y radicado No. 2010-624-006854-2 del 12 de marzo de 2010, solicitó información



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

respecto a la gestión adelantada por la entidad respecto a los Convenios 358/2006 (Universidad Pedagógica Nacional); 563/2007 (Universidad Pedagógica Nacional), 509/2007 (Instituto para la Economía Social-IPES) y 043-044 y 046 de 2005 (Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE), donde obtuvo solamente respuesta de los Convenios celebrados con la Universidad Pedagógica Nacional referente al 358/06 y 509/07, y omitiendo lo correspondiente a los celebrados con el IPES y FONADE.

De acuerdo a lo anterior, la entidad señaló respecto del Convenio 563 de 2007, que existe el acta de liquidación suscrita el 28 de diciembre de 2009, de los cuales solamente se ejecutó el valor de \$13.740.000 y un saldo a favor de la Secretaría de Gobierno de \$230.260.000, recursos que deberá reintegrar la Universidad Pedagógica Nacional por valores no ejecutados dentro de este Convenio.

Con relación al 358 de 2006 manifiesta entre otros aspectos que: *“...con respecto al Convenio No. 358/06, y en consonancia con la información suministrada por la UPN, se presenta un resumen de los diferentes gastos que se llevaron a cabo, dentro de la ejecución de este convenio, estableciendo que el valor del saldo sin legalizar por \$150.324.848, que señala mediante Memorando del 15-01-2010, la dirección Financiera, no corresponde con la verificación efectuada”*. Para tal efecto, describen un cuadro de gastos que asciende a la suma de \$383.019.092 y en donde la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia argumenta que: *“...si asumimos que estos informes fueran el reflejo claro del cumplimiento de las obligaciones del Convenio 358/06, estaríamos frente la ejecución total del mismo. Sin embargo observamos que existen aún productos pendientes por consolidar, así como la sustentación y respaldo en legal forma de las actividades realizadas, que guarden proporción con los costos reales y efectivamente causados*.

Se incumple con el numeral 1.4.1 análisis, verificación y ajustes del instructivo 9 del 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación; numeral 104 Razonabilidad-Características cualitativas de la información contable pública del Régimen de Contabilidad Pública; literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

De lo anterior se observa, la falta de comunicación entre las áreas para reportar a la Dirección Financiera, la información que debe ser incorporada en los registros contables

Los saldos que registra esta cuenta presentan incertidumbre en cuantía de \$2.982.9 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Análisis de la respuesta: Teniendo en cuenta lo expresado por la administración que “la Dirección Financiera carece de herramientas, a menos que los supervisores y responsables envíen la información de manera oportuna que nos permita la actualización y amortización de los dineros entregados” ratifica lo observado por el Ente de Control, razón por la cual la entidad debe dar cumplimiento a lo señalada en el numeral 2.2.7.1 de la Resolución 119 de 2006 por la cual se adopta el Modelo Estándar de Procedimientos para la Contabilidad Pública, donde establece la responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable: “...todas las áreas de las entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tiene el compromiso de suministrar los datos que se requieren, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente”.

Igualmente, es de conocimiento que la Secretaría de Gobierno expidió la Resolución 1279 del 30 de diciembre de 2009, por medio de la cual en el artículo 9 se dan lineamientos de operación para los grupos de trabajo de gerencia de programas y proyectos respecto a las funciones de supervisión y seguimiento a la **entrega de informes financieros**. (resaltado fuera de texto).

En consecuencia, se ratifica el hallazgo el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad y las acciones que se deriven del mismo, serán evaluados en la rendición de la cuenta vigencia 2010.

PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO

Al finalizar la vigencia fiscal 2009, este grupo presentó un saldo de \$11.196.3 millones, constituido de la siguiente forma:

CUADRO 18
PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO

		Millones de pesos
CODIGO	NOMBRE CUENTA	SALDO
1605	TERRENOS	296.9
1615	CONSTRUCCIONES EN CURSO	256.5
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	176.2
1637	PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	157.5
1640	EDIFICACIONES	3.459.7
1650	REDES LINEAS Y CABLES	1.262.9
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	926.1
1660	EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO	76.3



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

1665	MUEBLES ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	4.283.8
1670	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTO	12.381.2
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE TRACCION Y ELEVACION	768.1
1680	EQUIPOS DE COMEDOR COCINA DESPENSA HOTELERIA	310.0
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (cr)	-13.158.9
	T O T A L	11.196.3

Fuente: Estados contables SDG a Diciembre de 2008

CUENTA 1605: PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO- TERRENOS

El saldo de esta cuenta ascendió a \$296.9 millones, constituido por la adquisición de un lote de terreno en la Localidad de Usme.

De lo anterior, se observa lo siguiente:

3.4.1.5 Hallazgo administrativo:

La Secretaría de Gobierno suscribió el contrato de compra venta 1452 del 12 de noviembre de 2009 con la señora Blanca Cecilia Gutiérrez de Marín para la adquisición de un lote de terreno de 3.323.34 mts² por valor de \$445.3 millones, en la Localidad de Usme, el cual se realizó mediante acta de entrega del 23 de noviembre de 2009. De este valor, la Secretaría de Gobierno participó con \$296.9 millones y el saldo lo asumió el Fondo de Desarrollo Local de Usme según el CDP No. 29 de enero de 2009.

Como producto de lo anterior, se observa que el valor del inmueble y por el que le correspondió a la Secretaría de Gobierno se registró en la cuenta de Terrenos, si bien es cierto el registro se efectuó con base en el acta de entrega del inmueble, también lo es que el documento que acredita la titularidad del bien debe ser la Escritura Pública y este documento aún no existe, por cuanto no se ha realizado el pago total de dicha adquisición, máxime cuando durante la vigencia 2009 se le canceló el valor de \$118.7 millones, según orden de pago 10532 del 15 de diciembre de 2009 y el resto quedó causado en Cuentas por Pagar.

Lo anterior trasgrede lo normado en el numeral 4.1.3 del Instructivo 29 del 29 de noviembre de 2002, mediante el cual se establece los registros que debe efectuar las dependencias de la administración central en la adquisición de bienes inmuebles. Igualmente, se incumple con el numeral 3.7 –soportes documentales de la Resolución 357 del 23 de julio de 2008 de la Contaduría General de la

Nación.

Falta de análisis previos al cierre contable en especial para determinar la existencia real de bienes.

El saldo de esta cuenta se encuentra sobreestimada en \$296.9 millones por las razones citadas en los párrafos anteriores.

Análisis de la respuesta: Teniendo en cuenta los argumentos de la administración que efectuó el registro en la cuenta 1605 con base en la escritura pública 2763 del 10 de diciembre de 2009, como figura en anexo 3.4.1.6 de la respuesta, esta información no es consistente frente a la registrada tanto en Notas a los Estados Contables como en el auxiliar de la cuenta 1605, dado que se hace referencia es a las Escrituras 1493 y 1706, mas no a la escritura citada anteriormente.

Comoquiera que la entidad mediante oficio radicado al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público con el número 20106210098571 del 19 de marzo de 2010, efectuó el traslado del lote de terreno, este Ente de Control en la evaluación de la cuenta vigencia 2010, hará el seguimiento correspondiente a los registros contables que den lugar de este traslado.

En consecuencia, se mantiene el hallazgo el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

CUENTA 1615: PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO –CONSTRUCCIONES EN CURSO

El saldo de esta cuenta ascendió a \$256.5 millones, constituido por el valor correspondiente a la inversión realizada para una obra adicional de la construcción de la sede para la Alcaldía Rafael Uribe Uribe según contrato 1762/08. Comoquiera que el presente contrato se liquidó mediante acta de liquidación del 17 de febrero de 2010, este Ente de Control hará seguimiento en la evaluación de la cuenta vigencia 2010.

CUENTA 1635: PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO-BIENES MUEBLES EN BODEGA



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Registró un saldo de \$176.2 millones. En esta cuenta se registra los elementos que ingresan al almacén y luego se distribuyen a las dependencias. Para tal efecto, se efectuaron pruebas de auditoría y se confrontaron los registros contra el archivo en medio magnético de entradas y salidas de almacén, donde no se observó ninguna inconsistencia y se encuentran ajustados de acuerdo a las normas contables.

CUENTA 1640: PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO-EDIFICACIONES

El saldo de esta ascendió a \$3.459.7 millones, de los cuales corresponde a Edificios y Casas \$2.456.7 millones y \$1.003.0 millones a Locales.

3.4.1.6 Hallazgo administrativo:

Del examen efectuado a esta cuenta se observó que la entidad suscribió el acta de liquidación el día 13 de enero de 2009 del contrato de obra 606 del 10 de septiembre de 2007 celebrado con la firma Consorcio Arpro- Mejía Villegas Constructores – cuyo objeto fue la construcción de la Segunda Etapa del edificio nueva sede de la Alcaldía Local Rafael Uribe por un valor final ejecutado de total de \$2.456.7 millones. En consecuencia, se evidencia, si bien es cierto, ya se tiene la correspondiente acta de liquidación, la entidad no ha efectuado el traslado de esta edificación al DADEP, como lo establece el Instructivo 29 del 29 de noviembre de 2002.

Se trasgrede el numeral 4.1.5 del Instructivo 29 del 29 de noviembre de 2002 de la Secretaría de Hacienda-Alcaldía Mayor de Bogotá. Así mismo, el numeral 1.4.1 del instructivo de cierre No. 9 del 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación.

Falta de conciliación entre las áreas con el fin de garantizar la consistencia de la información contable.

El saldo de la cuenta 1640 se encuentra sobreestimada en cuantía de \$2.456.7 millones y su cuenta correlativa 3105 subestimada por dicho valor.

Análisis de la respuesta: Teniendo en cuenta que la entidad admite que el contrato No. 606 de 2007 cuenta con el acta de liquidación y señala que existen otras inversiones que se constituyen en un mayor valor del bien y por ende aumentan su vida útil, este Ente de Control hará seguimiento en la evaluación de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

la cuenta vigencia 2010 de los registros y traslado al DADEP por la totalidad de la inversión efectuada en esta construcción como lo señalan en la respuesta: *“El total de la inversión se debe trasladar al DADEP adjuntando todas las actas de liquidación como un solo valor...”*.

Por lo anterior, se ratifica el hallazgo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

CUENTA 1637- PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS

Al cerrar la vigencia 2009 presentó un saldo de \$157.5 millones, cifra que comparada con la vigencia anterior, tuvo una variación negativa del 79.1% por la baja de elementos obsoletos e inservibles por valor de \$879.1 millones según Resolución 822 del 11 de diciembre de 2009.

Para tal efecto, se realizaron pruebas de auditoria que consistieron en el examen de documentos tales como actas de baja, salidas de almacén, registros contables y se observó que el destino de estos por no ser útiles para la entidad, los entregará a Computadores para Educar, los elementos devolutivos para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y otros elementos devolutivos y de consumo controlado para rematarlos a través del Martillo del Banco Popular.

Comoquiera que la entidad se encuentra en proceso de venta de los bienes dados de baja a través del Banco Popular-Sección el Martillo y la entrega de los equipos de cómputo al Programa Computadores para Educar y Universidad Distrital Francisco José de Caldas, este Ente de Control hará seguimiento en la evaluación de la cuenta 2010.

De otra parte, se observó en el examen de esta cuenta de bienes que fueron hurtados para lo cual se verificó y solicitó a la Oficina de Asuntos Disciplinarios las diligencias realizadas por esta dependencia frente a esta situación, para lo cual se observó que para algunos bienes hurtados la entidad inició investigación disciplinaria, indagación preliminar y en otros casos, archivó el proceso, por cuanto hubo recuperación de los bienes. Igualmente, se observó que estos se encuentran registrados en las cuentas correspondientes.

CUENTA 1910: OTROS ACTIVOS-CARGOS DIFERIDOS:

Esta cuenta ascendió a \$227.5 millones, con un incremento del 13.4% respecto

del período anterior.

De acuerdo al análisis de esta cuenta se observó que se encuentra constituido por el valor de las entradas y salidas de almacén por concepto de materiales y suministros.

CUENTA 2401: CUENTAS POR PAGAR-ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES

Esta cuenta presentó un saldo de \$3.323.1 millones, constituida en \$1.219.2 millones en Adquisición de bienes y por \$2.103.9 millones en Adquisición de Bienes.

3.4.1.7 Hallazgo administrativo:

Del análisis a esta cuenta se observó que no se cumple cronológicamente con el principio de causación, dado que en los casos que se mencionan a continuación, previamente se registra el pago y posteriormente se causa la cuenta por pagar, así:

El 1º. de abril de 2009 se registra el pago del mes de marzo del contrato de prestación de servicios No. 1569/08 celebrado con la firma Sperto Colombia S.A. por valor de \$77.0 millones y el 6 de abril se efectúa la causación mediante la entrada de almacén por dicho valor.

El 8 de enero de 2009 se registra el pago a la firma Asociación Coopropietarios por concepto de la cuota de administración y parqueaderos del mes de enero de 2009 según órdenes de pago 0208 y 0209 por \$12.1 millones y \$2.3 millones respectivamente y hasta el 14 de enero de 2009, se registra la causación de dichos conceptos.

El 20 de enero de 2009 se registra el pago a la firma Formar Proyectos Ltda por valor de \$15.6 millones cancelado mediante orden 213 y hasta el 29 de enero del mismo año se crea la cuenta por pagar del contrato 1747/08.

El 12 de noviembre de 2009 mediante orden 9355 se registra el segundo pago a la firma Pacifistas sin Frontera por valor de \$117.6 millones con cargo contrato 1329/09 y posteriormente se causa la cuenta por pagar, es decir el día 20 de noviembre de 2009.

Lo anterior trasgrede el principio de la causación señalado en el numeral 117 del Régimen de Contabilidad. Igualmente, al literal e) del artículo 2º. De la Ley 87 de 1993.

La política adoptada por la entidad en materia contable no se cumple si se tiene en cuenta a la Oportunidad.

La no aplicación de lo anterior política, genera que la información contable no sea confiable.

Análisis de la respuesta: La entidad admite lo observado por el Ente de Control en donde señala que “una vez revisado el aplicativo contable se pudo establecer que los asientos contables correspondientes a la causación, se encuentran posteriores a los registros de pago y consideran que: “es preciso reforzar los controles y seguimientos a los asientos contables”.

Por lo anterior, se ratifica el hallazgo el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

CUENTA 3105: HACIENDA PÚBLICA-CAPITAL FISCAL

3.4.1.8 Hallazgo administrativo:

Del análisis realizado a esta cuenta se observó que la entidad al reclasificar los saldos de la vigencia 2008 de la cuenta 312800-Provisión, Depreciación y Amortización que registraba un saldo de \$2.909.0 millones trasladó a la cuenta 3105-Capital Fiscal, al inicio del período mediante comprobante No. 1-A del 2 de enero de 2009 el valor de \$3.200.0 millones, registrando una diferencia de \$291.0 millones.

No se dio cumplimiento a los ítems 1 y 4 del numeral 2.1 Reclasificación de saldos del Instructivo 8 del 13 de abril de 2009

Falta de verificación al realizar los ajustes al cierre de la vigencia.

El saldo de la cuenta 3105-Hacienda Pública-Capital Fiscal quedó subestimada en

\$291.0 millones.

Análisis de la respuesta: La entidad admite el hallazgo donde manifiesta entre otros aspectos que: “...el comprobante de diario de traslado de saldos de una vigencia a otra se ingresó en el sistema una vez corrida la depreciación del primer mes de la vigencia 2009”, lo que dio lugar a la diferencia establecida por el Ente de Control.

En consecuencia, se ratifica el hallazgo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

CUENTA 9346: BIENES RECIBIDOS DE TERCEROS

Esta cuenta presentó un saldo según el Balance de \$2.627.5 millones y según las notas explicativas de carácter específico de \$3.254.2 millones que corresponde a bienes que han sido recibidos del Fondo de Vigilancia y Seguridad a través de contratos de comodato suscritos con dicha entidad por valor de \$3.247.7 millones y \$6.5 millones con el DPAE.

De su análisis se observó:

3.4.1.9 Hallazgo administrativo:

Mediante circularización efectuada por este Ente de Control a través del equipo auditor asignado al Fondo de Vigilancia y Seguridad, se solicitó mediante oficio del 16 de marzo de 2010, información relacionada con los contratos de comodato celebrados entre el FVS y la Secretaría de Gobierno entre las vigencias 1997 y 2009. Así mismo, el equipo auditor asignado a la Secretaría de Gobierno, solicitó la misma información mediante oficio 1145-57 del 30 de marzo de 2010 y al comparar las dos fuentes de información, se obtuvo lo siguiente

1. La SDG reportó un total de 18 convenios por valor de \$3.247.7 millones, de los cuales incluye los contratos 2052 de 2003 por valor de \$14.2 millones y el 841 de 2005 por \$28.6 millones que no están incluidos en la información presentada por el FVS, al equipo auditor.
2. De la información presentada por la SDG, se observó que para el contrato de comodato No. 004/96 existe un valor por aclarar de \$40.9 millones, situación que genera incertidumbre, si bien es cierto que este contrato fue celebrado hace 14 años.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. Respecto del contrato 32 de 2006 la SDG reporta la cifra de \$299.9 millones y el FVS presenta el valor de \$294.0 millones, registrando una diferencia de \$5.9 millones.
4. Con relación a los siguientes contratos presentados por el FVS de las vigencias 1999, 2000 y 2003, se observó que estos no están registrados por la SDG, así: vigencia 1999: 11 por \$10.1 millones; 14 por \$1.6 millones; 15 por \$0.2 millones; 28 por \$37.0 millones; 33 por \$1.5 millones; 54 por \$0.8 millones; 57 por \$257.5 millones; 62 por \$2.9 millones; en la vigencia 2000: el contrato 46 por \$49.5 millones; los suscritos en el año 2003 los contratos 2049 por \$32.4 millones y 2057 por \$0.4 millones, para un total de \$393.9 millones.

De otro lado, se evidenció que el saldo reportado en el Balance frente al señalado en las notas explicativas de carácter específico registra una diferencia de \$626.7 millones, situación que genera incertidumbre.

Teniendo en cuenta las situaciones detectadas anteriormente, se observa deficiencia en la aplicación del numeral 2.2.7.1 de la resolución 119 de Abril 27 de 2006 expedida por la Contaduría General RESPONSABILIDADES DE QUIENES EJECUTAN PROCESOS DIFERENTES AL CONTABLE. *“El proceso contable y financiero de las entidades públicas está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual, en virtud de la característica recursiva que tienen todos los sistemas y en aras de lograr la sinergia suficiente que permita alcanzar los objetivos específicos y organizacionales, **todas las áreas de las entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran, en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente**”* (resaltado fuera de texto). Igualmente, se incumple con el numeral 1.4.1 del Instructivo 9 del 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación.

Existen deficiencias en las conciliaciones entre entidades contables públicas con el fin de garantizar la consistencia de la información contable.

Dadas las anteriores circunstancias en los numerales 1, 3 y 4 existe incertidumbre por \$345.1 millones y de \$626.7 millones por la diferencia de saldos entre el Balance y las notas explicativas de carácter específico, para un total de \$971.8 millones que genera incertidumbre en las cuenta 9346 y su correlativa 9915.

Análisis de la respuesta: De acuerdo a los argumentos presentados en la respuesta señala para el ítem 1 que los contratos 2052 de 2003 y 841 de 2005 por valor de \$14.2 millones y \$28.6 millones respectivamente, para la Secretaría de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Gobierno están vigentes ya que a la fecha el Fondo de Vigilancia y Seguridad no ha reportado las actas de liquidación.

Para el ítem 2 y que corresponde al contrato No. 004 de 1996 se indica que el Fondo de Vigilancia no adoptó las medidas de saneamiento contable, sin embargo, se observa en el anexo 14 que forma parte de las partidas pendientes por conciliar por valor de \$40.9 millones.

Respecto al ítem 3, se observa que si bien es cierto la Secretaría tiene registrado el contrato No. 032 de 2006 por valor de \$299.9 millones y que es el valor correcto, no lo es que el Fondo de Vigilancia, lo reporté por \$294.0 millones, situación que se debe aclarar entre entidades.

Con relación al ítem 4, indica la Secretaría de Gobierno que no tiene conocimiento de los contratos, como tampoco de las actas de entrega, sin embargo, este Ente de Control ratifica que existe una información relacionada con los comodatos suscritos por el FVS y la Secretaría de Gobierno entre las vigencias 1996 a 2009 la cual fue suscrita por la Subdirección Administrativa y Financiera del Fondo de Vigilancia y suministrada al equipo auditor que se encuentra evaluando dicha entidad.

La entidad señala que la diferencia de saldos entre el balance y las notas de carácter específico se encuentra en el anexo 14, para lo cual se admite los argumentos.

En consecuencia, se ratifica el hallazgo en la incertidumbre por valor de \$345.1 millones que se obtuvo entre los menores y mayores valores registrados anotados en los ítems 1, 3 y 4, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

3.4.2 Evaluación al Sistema de Control Interno Contable

La Secretaría de Gobierno en cumplimiento de la Resolución 357 del 23 de julio de 2008 presentó el informe de evaluación de control interno contable para la vigencia 2009.

Como resultado de la evaluación de las cuentas seleccionadas y a las actividades y controles asociados al proceso contable, se evidenciaron situaciones que comprometen la razonabilidad y los controles que le corresponden, así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.4.2.1 Hallazgo administrativo:

Si bien es cierto, la entidad tiene implementada una política mediante la cual las transacciones, hechos y operaciones realizados deben ser debidamente informados al área contable a través de los documentos fuente o soporte, se observó que esta situación es reiterativa por las áreas que ejecutan procesos diferentes al contable y que recae directamente en la información contable siendo de vital importancia como lo establece la norma al indicar: *“todas las áreas de la entidades que se relacionen con la contabilidad como proceso cliente, tienen el compromiso de suministrar los datos que se requieran en el tiempo oportuno y con las características necesarias, de tal modo que estos insumos sean canalizados y procesados adecuadamente”*.

A manera de ejemplo citamos los siguientes casos, donde la Dirección Financiera requirió información relacionada con los informes financieros de los distintos convenios que ha suscrito la SDG, sin que las áreas: Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia (oficios 20096410256993 del 31 de julio de 2009 y 20106410013463 del 15 de enero de 2010-Convenio Interadministrativo 358 de 2006); 20096410257003 del 31 de julio de 2009 y 20106410013473 del 15 de enero de 2010-Convnio 563 de 2007-Universidad Pedagógica Nacional; Dirección de Seguridad oficios: 20096410257143 del 31 de julio de 2009-Convenio 509 de 2007-IPES; 20164110013433 DEL 15 de enero de 2010-Convenio 509/2007-IPES;; FONADE (oficios 20096410268071 del 31 de julio de 2009-Convenio 043/05; 20096410268091 del 31 de julio de 2009-Convenio 044/2005; 20106410012581 del 15 de enero de 2010-Convenios 043-044-045/05, hayan dado respuesta a este requerimiento, lo que denota la falta de compromiso en especial de los supervisores de los contratos y convenios que afectó la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados contables.

Lo anterior trasgrede el numeral 2.2.7.1 de la resolución 119 de Abril 27 de 2006 expedida por la Contaduría General. Ley 87 de 1993.

Falta de conocimiento en las normas respecto de las responsabilidades que tienen quienes ejecutan procesos diferentes al contable.

Información contable no es razonable.

Análisis de la respuesta: La entidad señala que permanentemente esta



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Dirección realiza la solicitud a los supervisores de los informes y soportes de los dineros entregados, situación que el equipo auditor no desconoce por cuanto resalta en el informe, la gestión que realizó la Dirección Financiera al requerir la información a las distintas áreas de la entidad, sin que obtuviera respuesta alguna y es en aspecto, al cual el Ente de Control se refiere.

Por lo tanto, se ratifica el hallazgo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad, y las acciones correctivas deben estar dirigidas a subsanar las inconsistencias presentadas en el hallazgo.

3.4.2.2 Hallazgo administrativo:

No es consistente la denominación de la cuenta 1424-Recursos Entregados en Administración presentada en el Balance General frente a la señalada en el Libro Auxiliar de la cuenta la cual indica para esta misma cuenta como Depósitos Entregados en Administración.

Se incumple con una de las características cualitativas de la información contable pública señaladas en el numeral 2.7, como es la Consistencia, numeral 113 del Régimen de Contabilidad Pública.

Falta de verificación y consistencia en la denominación de las cuentas.,

La denominación de la cuenta Recursos Entregados por Administración presentada en el Balance General no guarda relación directa con el libro auxiliar.

Análisis de la respuesta: No se aceptan los argumentos de la administración, al señalar que “*en esencia la diferencia de un término no da motivo a interpretaciones en los resultados de las cuentas contables*”, dado que la información contable debe ser clara y consistente como lo exige en el Régimen de la Contabilidad relativo a las Características cualitativas de la Información Contable Pública.

En consecuencia, se ratifica el hallazgo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

3.4.2.3 Hallazgo administrativo:

Del análisis efectuado al registro contable por pago de sentencias canceladas durante la vigencia 2009 y que tiene relación con el hallazgo del capítulo de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

presupuesto, se generaron y cancelaron intereses de mora, los cuales no se clasificaron en las cuentas correspondientes, donde se está afectando solamente se sino que todo el valor se está registrando en la cuenta 5314-provisión para contingencias.

Lo anterior trasgrede el numeral 2.7 Características cualitativas de la información contable pública relativo a la Consistencia, así como los Principios de Registro y Revelación, establecidos en el Régimen de la Contabilidad Pública.

No es consistente la información contable en cuanto al registro pago por concepto de sentencias, los cuales se cancelaron intereses de mora.

La información contable en este aspecto, no es confiable.

Análisis de la respuesta: No se aceptan los argumentos de la entidad al señalar que en el Régimen de Contabilidad Pública no contiene una cuenta específica para afectar los intereses, dado que existe la Circular Externa No. 34 de 2000, la cual establece los registros contables que debe efectuar la entidad responsable del pago de la sentencia o conciliación judicial.

Por lo tanto, se ratifica el hallazgo, el cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

3.4.2.4 Hallazgo administrativo:

Las notas a los estados contables al cierre de la vigencia 2009 no reflejó el impacto que presentó la cuenta 5815 Ajuste de Ejercicios Anteriores al pasar de -\$107.4 millones en el período 2008 a -\$41.423.4 millones en el 2009, como lo establece las normas contables.

No se cumple con el numeral 1.5.6 Notas a los estados contables básicos del instructivo de cierre No. 9 del 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación. Así mismo, del numeral 2.7 Características cualitativas de la Información Contable Pública, la relativa a Relevancia.

Deficiencia en la revelación de hechos importantes que deben ser incluidos en las notas a los estados contables.

El balance debe estar soportado mediante notas explicativas de aquellos casos de importancia relativa.

Análisis de la respuesta: La entidad admite el hallazgo, razón por la cual deberá formar parte del plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

Como resultado de los criterios de calificación según el formulario 2 “Evaluación del Sistema de Control Interno Contable”, se concluye que es **CONFIABLE**, dado que existen controles, pero existen deficiencias en su aplicación que comprometen la razonabilidad de las cifras, como se justifican en cada uno de los hallazgos que forman parte del presente informe.

3.5 EVALUACION AL PRESUPUESTO

La Secretaria Distrital de Gobierno hace parte de la Administración Central y su gestión presupuestal se rige por lo establecido en el Decreto Distrital Número 714 de 1996, Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y el Acuerdo 20 de 1996, que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, el Acuerdo 340 del 19 de diciembre de 2008, Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2009, el Decreto Distrital 466 del 26 de diciembre de 2008 Por medio del cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2009, la Resolución número 1602 de diciembre 10 de 2001 de la Secretaria de Hacienda Distrital, Por medio de la cual se adopta el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal de las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital y la reglamentación especial para la vigencia 2009; la Circular No.32 del 15 de diciembre de 2009 Por la cual se instruyó sobre los procedimientos de Cierre presupuestal para la vigencia fiscal de 2009.

Mediante el Acuerdo 340 del 19 de diciembre de 2008, del Concejo de Bogotá y el Decreto Distrital 466 del 26 de diciembre de 2009, se expidió y liquidó el presupuesto del Distrito Capital para la vigencia fiscal 2009, con los cuales se aprobó para la Secretaria Distrital de Gobierno un presupuesto inicial por \$146.938,4 millones, discriminados \$76.245,4 para gastos de funcionamiento y \$70.693,0 millones para Inversión; para esta vigencia el presupuesto inicial



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

aprobado fue incrementado en \$16.440,2 millones(13%), respecto del inicial aprobado para la vigencia 2008, que fue de \$130.498,2 millones

Se constató que el registro del presupuesto inicial correspondió al liquidado y descrito en el anexo del Decreto 466 del 26 de diciembre de 2008, donde figura el presupuesto desagregado para la Entidad.

Para la evaluación pasiva del presupuesto de esta entidad, se seleccionó una muestra correspondiente a los registros de los certificados de Disponibilidad y registros presupuestales, así como los registros de anulaciones de saldos de disponibilidades en un 100%, de la vigencia que incluye los proyectos de la muestra de auditoría 295,601,357,362,597,605 y 7089 que ejecutaron recursos por \$26.115,4 millones, que representa el 50,1% del presupuesto de inversión ejecutado(\$52.093,2 millones), por la entidad en la vigencia 2009, igualmente, por gastos de Funcionamiento, se seleccionó el rubro Sentencias Judiciales, del cual verificaron pagos por \$5.028,4 millones, que representa el 96% del presupuesto ejecutado(\$5.184,3 millones) por el mismo y el 29,1% de los Gastos Generales ejecutados por la entidad en la vigencia (\$17.283,9 millones). Así mismo, se verificó la en un 100%, la incorporación de saldos a favor de la entidad, de los (53) contratos liquidados en la vigencia 2009, que sumaron \$460 millones, verificación del debido soporte de las modificaciones (traslados, adiciones y reducciones) presupuestales realizados durante la vigencia en un 100% .

Se efectuaron las pruebas analíticas correspondientes de los aspectos tratados en el presente informe con base en la información suministrada en el SIVICOF, y la adicional suministrada por el sujeto de control.

3.5.1. Ejecución Presupuestal

3.5.1.1. *Modificaciones Presupuestales*

En la vigencia 2009, el presupuesto de la Secretaria Distrital de Gobierno fue modificado por 32 actos administrativos; 23 de los cuales corresponden a traslados internos por \$ 16.238,3 millones; de los cuales corresponden a funcionamiento \$11.251,7 millones, mientras que para inversión los traslados sumaron \$4.986,5 millones.

Los traslados internos por funcionamiento se justificaron en la necesidad de atender compromisos del rubro Sentencias judiciales, pago de honorarios



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

pendientes a inspectores de juegos de azar, desde octubre de 2008, adquisición de seguros de los bienes y el SOAT de los vehículos de la entidad, pago de cesantías, entre otros.

Para el caso de inversión los traslados internos se justifican en recursos liberados en algunos proyectos que pasaron a fortalecer otros proyectos, los cuales estaban deficitarios; entre los que se destacan, atender compromisos de pasivos exigibles, apoyo a la Registraduría Nacional del Estado Civil en Bogotá, contratación de personal para apoyo a localidades en temas jurídicos, justicia formal y convivencia ciudadana, gestores de convivencia y procesos de planeación local.

Igualmente, el presupuesto de la entidad fue adicionado en \$7.815,7 millones; de los cuales se destinaron \$5.093,7 millones para funcionamiento y \$2.025,7 millones para Inversión.

El caso de las adiciones para funcionamiento los recursos adicionados fueron para el cumplimiento de las sentencias judiciales generadas en la vigencia, rubro por el cual no se le habían apropiado recursos al inicio de la vigencia, y la realización de la cumbre mundial de Paz Bogotá 2009, entre los casos más destacables.

En Inversión, las adiciones fueron destinadas principalmente entre los proyectos, (0295) Atención Integral a la Población Desplazada, correspondiente al segundo desembolso del contrato de subvención de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador y la Alcaldía Mayor de Bogotá; recursos para atender compromisos de pasivos exigibles del proyecto (0642) Modernización de la Infraestructura Física de las sedes administrativas locales; Desembolso de la Unión Europea para el proyecto (595) Programa de Atención al Proceso de Desmovilización y Reintegración en Bogotá D. C.; desembolso de recursos entregados por el BID en convenio con el D. C. para el proyecto (0357) Creación y Fortalecimiento del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana; adición de recursos para atender actividades del proyecto (0601) Creación del Centro del Bicentenario: memoria paz y reconciliación, entre los casos relevantes.

Por otra parte, el presupuesto de la Secretaria de Gobierno fue reducido en \$696,3 millones, situación justificada en que hubo saldos de recursos en reservas presupuestales, los cuales no serán utilizados, así mismo, se estimó por parte de la Secretaria de Hacienda que los recaudos serian inferiores a los Gastos y obligaciones adquiridas, situación que disminuyó el rubro de funcionamiento en la cuantía antes citada.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Entre las adiciones y las reducciones (\$696,3 millones), efectuadas en la vigencia 2009, se evidencia unas adiciones netas por \$5.093,7 millones para funcionamiento, mientras que para inversión \$2.025,7 millones, situación que generó un presupuesto vigente por \$154.057,8 millones, asignando para funcionamiento \$81.339,1 millones, mientras que para inversión \$72.718,7 millones.

3.5.1.2. Gastos de Funcionamiento

CUADRO 19
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2009

CODIG	CONCEPTO	2.008		2.009			%
		Disponible	Ejecutada	Disponib.	Ejecuta	Giros	GIROS
3-1-1.	Servicios Personales	43.200,9	42.744,80	61.915,80	61.824,00	61.647,20	99,57
3-1-1-01	Nómina	0	0	45.543,40	45.506,20	45.506,20	99,92
3-1-1-02	Indirectos	0	0	1.481,20	1.464,70	1.287,80	86,94
3-1-1-03	Aportes patronales	14.491,6	13.992,90	14.891,20	14.853,10	14.853,20	99,74
3-1-2.	Gastos Generales	10.737,8	10.461,80	17.427,60	17.283,90	15.639,10	89,74
3-1-5.	Pasivos Exigibles	0	0	0	0	0	0
3-1-6.	Reservas Presup.	1.855,7	1.827,60	1.995,60	1.990,40	1.976,70	99,05
3-1.	TOTAL GASTOS FUNCION	70.286,0	69.027,10	81.339,00	81.098,30	79.263,00	97,45

Fuente: Informe de Ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2008 y 2009, Secretaria de Gobierno

Para Funcionamiento de la entidad en la vigencia se apropiaron inicialmente \$76.245,4 millones, adicionado en \$5.093,7 millones, arrojando un presupuesto vigente por \$81.339,0 millones, de los cuales se comprometieron \$81.098,3 millones, de éstos se giraron \$79.263,0 millones, que equivale a una ejecución real del 97,45%.

El presupuesto ejecutado por este gran rubro presentó un incremento de \$18.903, el 44,2% respecto de la vigencia 2008.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por otra parte, la ejecución de los principales rubros como Servicios Personales el presupuesto disponible se situó en \$61.915,8 millones y comprometió en la vigencia \$61.653,9 millones de los cuales se giraron el 99,57% (\$61.647,2 millones); por la cuenta Gastos Generales el presupuesto disponible fue de \$17.427,6 millones, por el cual los compromisos sumaron \$17.283,9 millones de los cuales se pagaron el 89,7% (\$15.639,1 millones); no obstante las cifras registradas, se observa que algunas cuentas presentaron baja ejecución de giros, como por ejemplo Salud ocupacional que presentó una ejecución del 100% y giros por el 32,72%,; impuestos Tasas, contribuciones, Derecho y Multas, presentó una ejecución y giros del 9,57%; entre los más destacados, se indagó a la administración por las causas manifiesta que esto sucede porque la contratación se realizó en los últimos meses del año o porque generalmente son contratos de prestación de servicios y sus pagos son mensuales.

Por el rubro de salud ocupacional se efectuaron 10 contratos de los cuales 6 son de compraventa para la adquisición de elementos tales como tapabocas, guantes desechables, toallas antibacteriales, gabinetes metálicos, sillas ergonómicas, botiquines, elementos para brigadas de emergencia, 8 de esos contratos se efectuaron entre octubre y diciembre de 2009; por lo anterior se observa una deficiente gestión en la ejecución de los recursos en el transcurso de la vigencia y una deficiente planeación del gasto.

Por el rubro impuestos, Tasas, Contribuciones, Derecho y Multas presentó 5 desembolsos para caja menor, en marzo, mayo, julio, octubre y diciembre de 2009, y se ejecutó sólo el 9,6% de lo apropiado, lo que denota falta de mejor planeación en la etapa de elaboración del presupuesto, dado que se sobreestimó la proyección de las erogaciones por este rubro, recursos que pueden ser utilizados en otros rubros dónde realmente si se requieren.

Por su parte los Aportes Patronales presentaron un presupuesto vigente de \$14.891,2 millones de los cuales se elevaron a compromisos \$14.853,1 millones, el 99,74% del presupuesto vigente, monto del que se giraron el 100%.

De manera general se concluye que el gran rubro de Funcionamiento presentó una ejecución del 99,70% y giros del 97,45%, que corresponde a una sobresaliente ejecución financiera, no obstante, se dejaron de ejecutar \$240,8 millones, cifra importante de recursos para cualquier ente público o comunidad.

3.5.1.2.1 Sentencias judiciales



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El rubro Sentencias Judiciales código presupuestal 3-1-2-03-01 de los Gastos de Funcionamiento, no presentó presupuesto inicial a través de la figura de adición presupuestal a partir de febrero 17 de 2010, contó con un presupuesto disponible por \$5.196,3 millones de los cuales se constituyeron en compromisos \$5.184,3 millones el 99.8% y se alcanzaron a girar el 99,7%(\$5.182,6 millones).

Se evaluó una muestra de pagos efectuados en la vigencia 2009 por valor de \$4.931,0 millones, que equivale al 95,1% de lo comprometido.

CUADRO 20
MUESTRA SENTENCIAS JUDICIALES

Millones de pesos

No.	BENEFICIARIO	RESOLUCIÓN DE PAGO	VALOR PAGADO
1	Ligia Perdomo Franco	82/2009	746,3
2	Oscar Burbano Pérez	179/2009	117,8
3	Ramiro Rincón Rincón	179/2009	275,1
4	Jairo B. Villegas A.	590/2009	353,3
5	Caja de Vivienda Popular	618/2009	401,7
6	Ramiro Rincón Rincón	825/2009	36,8
7	Defensoría del Pueblo	850/2009	3.000,0
	TOTAL		4.931,0

Fuente: Análisis Equipo Auditor, soportes Secretaría Distrital de Gobierno 2010.

Los pagos efectuados por \$5.184,9 millones, representan el 3,4% del presupuesto disponible de la entidad. El alto monto pagado, en alguna medida contradice en el caso de esta entidad, las bondades que predica la Alta dirección, de la política de Prevención del Daño Antijurídico del Distrito Capital, que se lidera a través de la Secretaría General, en especial en aquellos casos recurrentes.

De los casos analizados, se encontraron algunos, que de manera preliminar, se puede afirmar que podría haber daño fiscal, generado por falta de oportunidad en el trámite de las condenas, ocasionando pago de intereses moratorios, los cuales se presentan en el componente de Gestión y Resultados.

3.5.1.3. Presupuesto de Inversión

Para inversión se presupuestaron inicialmente en la entidad, \$70.693,0 millones, el cual fue adicionado durante la vigencia en \$2.025,7 millones, que arroja un



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

presupuesto disponible de \$72.718,7 millones, el cual aumentó \$13.448,4 millones, un 22,7%, respecto de la vigencia 2008. Presupuesto que se discrimina así: Para inversión directa \$55.474,5 millones, Pasivos exigibles \$469,9 millones, el 6,4%; y Reservas Presupuestales \$16.575,4 millones, el 22,7%, que corresponden a compromisos de la vigencias anteriores.

La Secretaria Distrital de Gobierno, participa en la ejecución del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, 4 Objetivos Estructurantes, 13 Programas y 31 Proyectos de inversión, como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 21
INVERSIÓN VIGENCIA 2009 PLAN DESARROLLO BOGOTA POSITIVA

Millones de pesos

CODIGO	INVERSIÓN DIRECTA	2008		2009		GIROS	% GIRO
		DISPON	EJEC.	DISPONI	EJEC.		
3-3-1-13-01	O.E. CIUDAD DE DERECHOS	9.202,0	8.644,1	17.092,1	17.049,7	13.304,0	77,84
	Programas						
3-3-1-13-01-11	Construcción de paz y reconciliación	7.307,5	6.871,5	13.585,4	13.563,5	11.050,4	81,34
3-3-1-13-01-13	Igualdad de oportunidades y derechos para discapacitados	475,0	471,8	454,5	454,6	371,7	81,78
3-3-1-13-01-14	Toda la vida integralmente protegidos	740,6	731,5	722,5	722,5	694,3	96,10
3-3-1-13-01-15	Bogotá respeta la diversidad	678,90	569,3	2.329,7	2.309,1	1.187,6	50,98
3-3-1-13-02	O. E. DERECHO A LA CIUDAD	8.339,1	7.397,8	19.226,4	15.941,8	12.492,7	64,98
	Programas						
3-3-1-13-02-29	Bogotá segura y Humana	5.110,1	4.606,4	9.796,7	9.510,3	6.937,9	70,82
3-3-1-13-02-30	Amor por Bogotá	2.530,4	2.092,8	7.682,2	4.684,2	4.118,5	53,61
3-3-1-13-02-31	Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias	698,6	698,6	1.747,5	1.747,3	1.436,3	82,19
3-3-1-13-05	DESCENTRALIZACIÓN	9.096,5	8.290,9	8.554,8	8.530,2	5.867,4	68,59
3-3-1-13-05-40	Gestión distrital con enfoque territorial	6.537,0	6.109,7	1.009,5	1.009,5	909,2	90,06
3-3-1-13-05-41	Localidades efectivas	2.197,7	1.915,5	6.676,2	6.651,7	4.471,3	66,97
3-3-1-13-05-42	Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración	361,8	265,7	869,1	869,0	486,9	56,02
3-3-1-13-06	O. E. GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA Y TRANSPARENTE	5.192,0	4.660,3	10.601,3	10.571,4	7.278,9	68,66
	Programas						
3-3-1-13-06-44	Ciudad Digital	1.365,10	1.174,9	3.850,0	3.841,7	1.683,6	43,73
3-3-1-13-06-48	Gestión documental integral	640,80	610,8	1.567,0	1.565,7	1.240,8	79,18



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CODIGO	INVERSION DIRECTA	2008		2009		GIROS	% GIRO
		DISPON	EJEC.	DISPONI	EJEC.		
3-3-1-13-0649	Desarrollo institucional integral	3.186,1	2.874,60	5.184,3	5.164,0	4.354,5	83,99
3-3-2.	Transferencias para Inversión	300,0	300,0	0,0	0,00	0,00	
3-3-02-	Otras Transferencias	-	-	0,0	0,00	0,00	
	TOTAL INVERSIÓN DIRECTA BOGOTA POSITIVA	31.829,6	28.993,1	55.474,60	52.093,1	38.943,0	70,20
3-3-4.	Pasivos exigibles	0.	0.	469,9	466,3	466,3	99,23
3-3-7.	Reservas Presupuestales	4.752,5	4.699,8	16.774,2	16.575,4	16.384,5	97,68
	Plan Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia	22.688,2	22.680,9	0,0	0,00	-	
	TOTAL INVERSIÓN	59.270,3	56.373,8	72.718,7	69.134,8	55.793,8	76,73

Fuente: Informe de Ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2008 y 2009, Secretaria de Gobierno
O. E.= Objetivo Estructurante

Los objetivos del ejecutados en la vigencia 2009 por la Secretaria de Gobierno son los siguientes: Objetivo Estructurante (3-3-1-13-01) Ciudad de Derechos, (3-3-1-13-02) Derecho a la Ciudad, (3-3-1-13-05) Descentralización y el objetivo (3-3-1-13-06) Ciudad Digital.

Para este informe el análisis presupuestal se hará por objetivo estructurante, los programas que lo conforman y a su vez nos detendremos de manera general en los proyectos que presentan más baja ejecución de giros.

1. Por el Objetivo Estructurante (3-3-1-13-01) Ciudad de Derechos, pretende “...reconocer, restablecer, garantizar y ejercer los derechos individuales y colectivos, con la institucionalización de políticas de Estado...”, contó con un presupuesto disponible por \$17.092,1 millones y comprometió \$17.049,7 millones, con una ejecución real del 77,8%(\$13.304,1 millones) y reservas para ejecutar en la vigencia siguiente del 22%(\$3.745,6 millones) de lo ejecutado.

Ejecuta cuatro programas a saber: (3-3-1-13-01-11) Construcción de paz y reconciliación; el programa (3-3-1-13-01-13) Igualdad de Oportunidades y de Derechos para la Inclusión de la Población en Condición de Discapacidad; el programa (3-3-1-13-01-14) Toda la Vida Integralmente Protegidos; y el Programa (3-3-1-13-01-15) Bogotá Respeta la Diversidad.

El programa (3-3-1-13-01-11) Construcción de paz y reconciliación, que pretende “generar condiciones que permitan construir paz, promoviendo la solución pacífica de conflictos, la no violencia activa, y la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y la población desplazada...” Este programa se le asignó un presupuesto disponible por \$13.585,3 millones y presentó una ejecución real del 81,3%(\$11.050,4 millones), recursos con los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

cuales se financiaron los siguientes siete proyectos: (0269) Implementación de una Cultura de los Derechos Humanos en el D. C., (0295) Atención Integral a la Población Desplazada, (0595) Programa de atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá, D. C., (0600) Diseño Participativo del Programa de Desarrollo y Paz en la Región Capital; (0603) Atención a las Víctimas de Violencias y Delitos para la Garantía de sus Derechos; (0606) Promoción de una Cultura de Paz, Reconciliación y Movilización Social en Bogotá. Y el proyecto (0643) Diseño e Implementación del Sistema Distrital de Atención al Migrante-Casa del Migrante,

Este proyecto presentó el más bajo nivel de giros en el año , a pesar de que es el proyecto de mas bajo presupuesto dentro del programa (\$100 millones), presentó una ejecución real del 22,3% , indagada la administración sobre las causa esta lo atribuye a que los pagos en la contratación de prestación de servicios se hace mensualmente, no obstante, se observa que por este proyecto durante el año se suscribieron cuatro contratos; uno en agosto y tres en noviembre de 2009, este ente de control lo atribuye a una ineficiente gestión del proyecto, al contratar al final del año, dado que se trata de contratos que por su cuantía corresponden a contratación directa.

El programa (3-3-1-13-01-13) Igualdad de Oportunidades y de Derechos para la inclusión de la Población en Condición de Discapacidad, y busca “ *generar acciones dirigidas a garantizar los derechos de las personas en condición de discapacidad que les aseguren asistencia digna en los servicios sociales y faciliten su inserción en la vida social productiva de la ciudad*”, éste contó con una apropiación disponible por \$454,5 millones , según el informe de ejecución presupuestal a diciembre 31 de 2009, su ejecución real fue del 81,8%(\$371,7 millones), recursos con los cuales se financió el proyecto de inversión, (0602) Fortalecimiento de los Espacios e Instancias de Participación de las Personas con Discapacidad con Enfoque en Derechos Humanos, se constituyeron reservas por el 16% (\$72.7 millones) de los 12 contratos suscritos en la vigencia.

El programa (3-3-1-13-01-14) Toda la vida integralmente protegidos, pretende “*Adelantar acciones para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas en cualquier etapa del ciclo vital, reconociendo sus potencialidades y valorando el aporte específico y diferencial que niñas y niños, adolescentes, jóvenes, adultos, personas mayores y las familias, ...*” Se le asignó una apropiación disponible por \$722,5 millones y según los datos oficiales, presentó una ejecución real del 96,1% (\$694,3 millones), presupuesto con el que se realizaron las actividades del único proyecto de inversión: (0593) Atención a Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Vinculados en Actividades por la Vida, la Libertad y la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Seguridad, por este proyecto quedaron compromisos para ejecutar en el 2010 del 3,2% (\$24,6 millones)

Y el programa (3-3-1-13-01-15) Bogotá respeta la diversidad, pretende “... *Desarrollar e implementar las políticas públicas y los planes de acciones afirmativos orientados a reconocer y restablecer los derechos de afrodescendientes, indígenas, rom y raizales, y de las lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas.*” ,contó con un presupuesto disponible por \$2.329,7 millones y presentó una ejecución real del 51%(1.187,6 millones), cifra que refleja el nivel de realización de los dos proyectos de inversión: (0588) Promoción e Implementación de Acciones Afirmativas para una Bogotá Positiva e Incluyente de la Diversidad, este proyecto presentó un nivel de ejecución real del 55% (\$867,4 millones), dado que si bien este proyecto comprometió el 99,1%, quedaron compromisos en reservas del 45% (\$712,3 millones), y el proyecto (0649) Fortalecimiento a Organizaciones de Comunidades Negras para la construcción de la Diversidad Étnica y Cultural con enfoque en Derechos Humanos, este proyecto contó con un presupuesto disponible por \$750 millones, presentó un bajo nivel de giros, el 43%(\$320,2 millones) respecto del presupuesto vigente, la administración aduce que el bajo nivel obedece al pago de contratación de prestación de servicios, cuyos pagos se hacen por mensualidades vencidas. Al respecto se debe mencionar que por este proyecto se suscribieron 22 contratos, de los cuales 16 se suscribieron en el primer semestre y 6 en el segundo, nueve de éstos (914, 915, 916, 918, 919, 920, 922, 1034 y 1127), suscritos entre mayo y julio de 2009, no presentan giro alguno, lo cual muestra retrasos en la gestión , tanto física como financiera del proyecto. El retraso en la ejecución de este proyecto representa el 56%.(409,2 millones), respecto del presupuesto comprometido (\$729.4 millones). En visita fiscal realizada a la Dirección Financiera el director encargado en la cual se pudo corroborar que no hubo giro alguno para estos contratos dado que el supervisor no presento los soportes de pago en el transcurso de la vigencia. Así mismo el Gerente del proyecto informó que estos soportes no se presentaron debido a que los contratistas presentaron informes en forma desordenada e incompleta, por lo cual la Dirección no aprobó y se realizaron observaciones comunicadas mediante oficio y se levantaron actas de concertación a fin de indicarles las diferentes inconsistencias con el propósito que fueran ajustados.

2. Objetivo Estructurante (3-3-1-13-02) Derecho a la Ciudad: pretende “...*desarrollaremos acciones que dignifiquen el habitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social incluyente.*”, contó con un presupuesto vigente por \$19.226,3 millones de los cuales se comprometieron el 82,9%(15.941,8 millones), mientras



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

que su ejecución real fue del 65% del presupuesto disponible, constituyó reservas por \$3.449,1 millones el 22% del presupuesto comprometido. Este objetivo ejecuta tres programas; (3-3-1-13-02-29) Bogotá segura y humana, (3-3-1-13-02-30) Amor por Bogotá y (3-3-1-13-02-31) Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias.

El programa (3-3-1-13-02-29) Bogotá segura y humana, pretende *"generar las condiciones para que todas y todos logren desarrollar su proyecto de vida ejerzan sus derechos libremente, y disfruten de la ciudad en un entorno seguro y socialmente justo."* Este programa se le asignó un presupuesto disponible por \$9.796,7 millones de los cuales se comprometieron el 97,1% (9.510,3 millones, con una ejecución real del 70,8% (\$6.937,9 millones) respecto del presupuesto disponible. Así mismo, desarrolla cinco proyectos de inversión: (0270) Fortalecimiento al programa vida sagrada y el desarme, el proyecto (0355) Fortalecimiento a la justicia formal de Bogotá, Es el proyecto con el más bajo nivel de ejecución real, el 58,1% del presupuesto disponible (\$1.972,9 millones), por otra parte, en diciembre de 2009, se suscribieron 10 contratos (1483, 1499, 1504, 1510, 1430, 1591, 1589, 1583, 1582, 1584 de 2009), contratación que suman \$448,3 millones el 23% del presupuesto ejecutado, que si bien este hecho incrementa el nivel de presupuesto comprometido, de los cuales no se presentó giro alguno, situación que se refleja en el nivel giros acumulados. La administración reitera su argumento en relación con los pagos mensuales en los contratos de prestación de servicios, de arrendamiento para las UPJ y los contratos suscritos entre noviembre y diciembre.

A este programa también pertenecen los proyectos (00356) Fortalecimiento de la Resolución Pacífica de los Conflictos para la Convivencia Familiar, vecinal y comunitaria en Bogotá, el cual presentó una ejecución real del 89,7% respecto del presupuesto disponible; el proyecto (0357) Creación y Fortalecimiento del Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana de Bogotá, con ejecución real del 72,5% del presupuesto disponible y reservas para ejecutar en la vigencia 2010 del 11,8% respecto del mismo presupuesto. y el proyecto (0605) Programa de Reclusión, Redención, Reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad, con una ejecución real del 65,5%, cuyo análisis detallado se realiza en el capítulo del componente de Plan de Desarrollo.

El programa (3-3-1-13-02-30) Amor por Bogotá, tiene como propósito: *" Propiciar mayores niveles de convivencia, solidaridad, respeto a las diferencias, sentido de pertenencia e identidad, al igual que una mayor articulación, confianza, respeto y comunicación con las instituciones públicas, mediante la implementación de políticas de concientización y cultura ciudadana."* Se le asignó un presupuesto disponible por \$7.682,1 millones del cual comprometieron el 60,9% (\$4.684,2



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

millones) respecto del disponible, con una ejecución real del 53,6%(\$4.118,5 millones) con relación al mismo presupuesto, recursos con los que se desarrollan sus cuatro proyectos: (0594) Comunicación para una Ciudad Segura, Humana, participativa y descentralizada, con un nivel de ejecución real del 88,3%, el proyecto (0598) Autorregulación y Corresponsabilidad ciudadana, con un nivel de ejecución real del 88,8%; (0601) Creación del centro del bicentenario: memoria, paz y reconciliación, este proyecto contó con un presupuesto disponible de \$3.865,6 millones, comprometió sólo el 22,7%(\$877.1 millones) y que presentó el nivel más bajo de ejecución real el 20%(\$772,9 millones), este proyecto se le asignó el 50% de los recursos apropiados para este programa. Este proyecto dejó de ejecutar \$2.989,5 millones durante la vigencia 2009. La administración informa que le solicito a la Secretaría de Hacienda incorporar estos recursos como contracción en curso a la vigencia 2010 uniendo los recursos de las dos vigencias, como consta en el oficio de la Secretaría de Gobierno, radicado 20096410387531 y radicado 2009ER115977 del 21 y 22 de octubre respectivamente, en el primero se solicita ajustar en el anteproyecto de presupuesto de la Secretaría de Gobierno la cuota de inversión y se plantean \$2.953,9 millones para procesos de contratación en curso, así mismo en el oficio radicado 2009EE941157C18 de noviembre 6 de 2009, de la Secretaria de Hacienda Distrital, se le informa a la Secretaria de Gobierno, que *“(...)le informo que el CONFIS Distrital en su reunión del 26 de octubre de 2009, aprobó el Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal 2010 del (sic) SECRETARIA DE GOBIERNO por un monto de CIENTO CIENTUA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES ONCE MIL PESOS M/CTE (\$159.547.011,00); ...”* y en el anexo de este oficio se discriminaron \$2.953.,9 millones en inversión directa y financiados con recursos del balance de libre destinación. El hecho de no haber comprometido estos recursos en la vigencia 2009, muestra una deficiente planeación y gestión del proyecto 601 desde el punto de vista de la ejecución presupuestal. Y finalmente el proyecto (0641) Fortalecer a las Organizaciones en temas relacionados con la solidaridad y la convivencia, presentó una ejecución real del 83%.

Y el Programa (3-3-1-13-02-31) Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias, *“busca “Visibilizar el riesgo natural y antrópico y generar corresponsabilidad entre los actores públicos y privados para su prevención, atención y reducción, fortalecer la capacidad institucional para enfrentar el riesgo y las emergencias y consolidar un sistema integrado de seguridad y emergencia”* Este programa contó con un presupuesto disponible de \$1.747,5 millones y comprometió \$1.747,3 millones, con una ejecución real del 82,2%, dejando en reservas el 17,8% de lo comprometido, y ejecuta el proyecto (0428) Dirección, control y supervisión del sistema integrado de seguridad y emergencias – NUSE 123 del D. C., que presenta las mismas cifras descritas anteriormente, los compromisos que se terminaran de ejecutar en el 2010, suman \$311,0 millones el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

17,8% de lo comprometido.

3. Objetivo Estructurante (3-3-1-13-05) Descentralización, pretende “...construiremos una ciudad con un modelo de descentralización territorial acorde con las necesidades de los territorios. Una ciudad con alcaldías locales autónomas administrativamente y articuladas con el nivel central, con competencias claras, y consolidadas institucionalmente en el marco de un enfoque de descentralización...con una administración cercana que permita que organizaciones, ciudadanos y ciudadanas se vinculen a la gestión de los asuntos públicos” a este objetivo se le asignaron \$8.554,8 millones de los cuales se comprometieron \$8.530,2 millones y una ejecución real de \$5.867,4 millones, el 68,6% del presupuesto disponible, desarrolla tres programas: (3-3-1-13-05-40) Gestión Distrital con Enfoque Territorial, (3-3-1-13-05-41) Localidades Efectivas, (3-3-1-13-05-42) Gestión e Implementación de la Política de Descentralización y Desconcentración.

El programa (3-3-1-13-05-40) Gestión distrital con enfoque territorial, pretende “Establecer un esquema de planeación, presupuestación y ejecución de las entidades distritales, con metas y acciones por localidades, con el fin de mejorar la coordinación entre las acciones del nivel central y el local”, desarrolla el proyecto (0280) Articulación Distrital y Fortalecimiento local de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, para su financiación se le asignaron \$1.009,5 millones, comprometió el 100%, y presentó una ejecución real del 90,0% y el 10% en compromisos como reservas presupuestales.

El programa (3-3-1-13-05-41) Localidades Efectivas, pretende, “Mejorar la capacidad física, técnica y humana de las administraciones humanas de las administraciones locales, con el fin de optimizar su gestión y orientar su operación al logro de resultados eficaces y eficientes, dando cuenta de las necesidades de la comunidad” contó con un presupuesto disponible por \$6.676,2 millones, comprometió \$6.651,7 millones, el 99,6% de este presupuesto y presenta una ejecución real del 66,9%. Así mismo, desarrolla dos proyectos: (0362) Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local y el proyecto que presentó una ejecución real del 84,2% y el proyecto (0642) Modernización de la Infraestructura Física de las Sedes Administrativas Locales, este proyecto contó con un presupuesto por \$2.099,9 millones, comprometió el 100% de los recursos y presenta una ejecución real del 29,4%, debido principalmente a que el 69%(\$1.449,5 millones) de los recursos comprometidos, se suscribieron entre noviembre y diciembre de 2009, en especial el convenio interadministrativo 1419 del 22 de diciembre por \$1.150,0 millones para la adquisición de la sede de la Alcaldía Local de Teusaquillo.

El programa (3-3-1-13-05-42) Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración, pretende “promover las reformas normativas requeridas para fortalecer la desconcentración y la descentralización territorial en la ciudad, en el marco de la acción



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

unificada del gobierno” desarrolla el proyecto (0592) Acción Política para Descentralización y Desconcentración, este proyecto se le asignó un presupuesto de \$869,1 millones y comprometió el 99,9% (\$869,0 millones), y ejecución real del 56,0%(\$486,9 millones), cabe anotar que por este proyecto se suscribieron 16 contratos de prestación de servicios y el convenio 1423 con la Universidad el Rosario por \$421.7 millones de noviembre 12/09, que representa el 48,5% del presupuesto comprometido.

4. Objetivo Estructurante (3-3-1-13-06) Gestión Pública Efectiva y Transparente, pretende, “...construiremos una ciudad articulada local, distrital, nacional e internacionalmente, con una administración distrital que promueva una gestión integral, efectiva y transparente, que esté al servicio de la comunidad, garante de los derechos y la producción de bienes y servicios, a través de mecanismos de interlocución y sistemas de información modernos.” , conto con un presupuesto disponible de \$10.571,3 millones, de los cuales se comprometieron \$10.571,4 millones que representa el 99,7% y una ejecución real del 68,7%, y desarrolla en esta entidad 3 programas: (3-3-1-13-06-44) Ciudad digital, (3-3-1-13-06-48) Gestión Documental Integral y (3-3-1-13-06-49) Desarrollo Institucional Integral.

El programa (3-3-1-13-06-44) Ciudad digital, “Consolidar la gobernabilidad electrónica y los servicios a la comunidad a través del uso articulado de las herramientas y recursos que ofrecen las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).” desarrolla el proyecto (0597) Fortalecimiento y Mejoramiento de la Infraestructura de Tecnología de Información y de Comunicaciones. Se le asignó un presupuesto de \$3.850,0 millones y se comprometieron \$3.841,7 millones el 99%, con una ejecución real del 43,7%(\$1.683,6 millones), no obstante, de los 159 contratos suscritos, 50 lo fueron entre noviembre y diciembre de 2009 y suman \$1.912, 2 millones el 49,6% del total comprometido. En especial el contrato de compraventa 1565 del 28 de diciembre/09, por \$780,0 millones para la adquisición de 2 camionetas y equipos con destino a la Registraduría Nacional del Estado Civil- Registraduría Distrital.

El programa (3-3-1-13-06-48) Gestión Documental Integral, pretende “Consolidar y fortalecer la gestión documental pública para promover la eficiencia de la administración y garantizar la información como un activo, un derecho de la comunidad y un patrimonio de la ciudad”, desarrolla el proyecto (0599) gestión documental integral. Este proyecto contó con un presupuesto disponible de \$1.567,0 millones y se comprometieron \$1.565,6 millones el 99,9% con una ejecución real del 79,3%(\$1.240,7 millones), presenta reservas por \$324,9 millones el 20,7%

El programa (3-3-1-13-06-49) Desarrollo institucional integral, pretende “Fortalecer la administración distrital con entidades y organismos ágiles y efectivos, y con servidores competentes,



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

comprometidos y probos, a quienes se favorecerá con la financiación de programas de educación formal en temas claves para la ciudad, a fin de garantizar la efectividad de la gestión pública, la promoción del ejercicio de los derechos, y el cumplimiento de los debates ciudadanos”, Este programa contó con un presupuesto disponible por \$5.184,3 millones, de los cuales se comprometieron \$5.164,1 millones y presentó una ejecución real de \$45.354,5 millones, equivalente al 83,9%, con estos recursos se financiaron los cuatro proyectos que lo conforman a saber: (0268) Apoyo a la Gestión Institucional para el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos del sector gobierno, le asignaron \$750,0 millones y presentó una ejecución real del 78,8% (\$591,3 millones), quedando en reservas el 20,2%(\$158,7 millones); el proyecto (0286) Consolidación del Sistema Unificado de Información sobre las Relaciones Políticas Estratégicas del Gobierno Distrital, se le asignaron recursos por \$1.347,8 millones y presentó una ejecución real del 84,9%(\$1.144,9 millones) y reservas por \$191,6 millones, el 13,9%; el proyecto (07089) Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno, conto con un presupuesto disponible por \$2.736,5 millones y presenta una ejecución real del 83,2%(\$2.276,8 millones y reservas por \$450,6 millones el 16,5% y el proyecto (7091)Fortalecimiento de la Cultura Organizacional, el cual se le asignó un presupuesto por \$350,0 millones y presentó una ejecución real del 97,5% y constituyó reservas del 2,5%(9 millones).

3.5.1.4. Cuentas por pagar

En el 2008 se constituyeron cuentas por pagar por \$5.347,2 millones, las cuales se pagaron en su totalidad entre enero y febrero de 2009, mientras que al final de la vigencia 2009, las cuentas por pagar constituidas ascendieron a \$6.678,7 millones, presentando un incremento del 25% (\$1.331,5 millones), obligaciones que ha venido pagándose en el 2010.

3.5.1.5. Reservas presupuestales

Las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2008 sumaron \$18.769,8 millones de las cuales por funcionamiento sumaron \$1.995,6 millones las cuales se giraron durante el 2009 el 99,05%(\$1.976,7 millones) y por Inversión se constituyeron \$16.774,2 millones, de las cuales se pagaron el 97,68% (\$16.384,5 millones), de estos compromisos de la vigencia anterior, se fenecieron el 1,1% (\$204,5 millones) entre funcionamiento e inversión; las reservas presupuestales que no se lograron ejecutar en la vigencia 2009, se constituyen en pasivos exigibles.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 22
RESERVAS PRESUPUESTALES CONSTITUIDAS A 31 DE DICIEMBRE 2009

Millones de pesos

CONCEPTO	CODIGO	2.008	2.009	VARIACION	
		Constituidas	constituidas	ABS.	%
FUNCIONAMIENTO	3-1-6	1.995,60	1.821,7	173,90	-8,71
INVERSIÓN	3-3-7	16.774,20	13.150,1	3.624,10	-21,61
TOTAL		18.769,80	14.971,80	3.798,00	-20,23

Fuente: Relación Cuentas por Pagar constituidas a 31 de diciembre de 2009 Secretaría de Gobierno.

A 31 de diciembre de 2009 se constituyeron reservas presupuestales por \$14.971,80 millones, de los cuales \$1.821,7 millones por Funcionamiento y \$13.150,1 millones por inversión. Las reservas constituidas por inversión representan el 25% del presupuesto de inversión directo ejecutado (\$52.093,2 millones), impactando negativamente desde el punto de vista presupuestal el principio de anualidad e incumpliendo las metas del Plan de Desarrollo y el Plan Institucional, en el porcentaje señalado. El impacto en el presupuesto total es del 10%, incluyendo las constituidas por funcionamiento.

Comparadas las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2009 (\$14.971,8 millones), frente a las constituidas a la misma fecha en el 2008 (\$18.769,8 millones), muestra una reducción en el 20,23%(\$3.798,0 millones), aspecto que muestra una tendencia a dar cumplimiento al principio de anualidad.

En el Informe de Ejecución presupuestal a febrero 28 de 2010, por el rubro Reservas presupuestales reporta que a esa fecha, se han efectuado pagos acumulados por funcionamiento de \$620,2 millones un 17,8%; mientras que por inversión se han girado \$3676,2 millones, el 20,1% de los compromisos constituidos; en total se han pagado el 28,7% de los compromisos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.5.1.6. Pasivos Exigibles

CUADRO 23
PASIVOS EXIGIBLES CONSTITUIDOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2009

Millones de pesos

RUBRO	CODIGO	CONCEPTO	2.009		
			VIGENTE	EJECU	Constituidos 31-12-2009
Funcionamiento	3-1-5.	Pasivos Exigibles	0	0	13,6
Inversión	3-3-4.	Pasivos Exigibles	469,9	466,3	190,9
TOTAL			469,9	466,3	204,5

Fuente: Ejecución presupuestal S. General a 31 de diciembre de 2009 y acta fenecimiento a 31-12-2009

De los pasivos exigibles constituidos a 31 de diciembre de 2008, en la vigencia 2009 se apropiaron recursos para atender pasivos exigibles por \$469,9 millones, se pagaron \$466,3 millones, 18 compromisos de inversión y uno de funcionamiento, los pagos efectuados correspondieron a los compromisos de mayor valor, mientras que aún persisten 15 obligaciones que suman 23,5 millones.

Como consecuencia del fenecimiento, las reservas presupuestales que no se ejecutaron a 31 de diciembre de 2009, se constituyeron pasivos exigibles por \$204,5 millones, por funcionamiento \$13,6 millones y por inversión \$190,9 millones para un total de \$204,5 millones.

3.5.1.7. Anulación de Disponibilidades y Registros presupuestales

3.5.1.7.1. Disponibilidades Presupuestales

En el análisis efectuado se estableció que las anulaciones de disponibilidades presupuestales sumaron \$40.686,6 millones, equivalente al 27,1% del presupuesto comprometido (\$150.233,2 millones).

Consultada la administración sobre las causas que originaron el abultado monto de anulaciones, esta informó mediante oficio 20106410101561 del 23 de marzo de 2010, que estas corresponden a los siguientes conceptos: anulaciones a petición del solicitante \$17.119,1 millones, (42,1%), por traslados presupuestales \$13.907,9 millones (34,2%), cuando el valor del contrato es menor al de la Disponibilidad \$1.475,8 millones (16,4%), por saldos a favor de la Secretaria Distrital de Gobierno \$1.298,4 millones (3,6%), y por error de digitación del área de presupuesto \$6.681,3 millones (3,2%).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Las causas relacionadas con las anulaciones a petición del solicitante u ordenar del gato, gerente de proyecto con el 42,1% (\$17.119,1 millones, y la correspondiente a por traslados presupuestales \$13.907,9 millones (34,2%), que sumadas representan el 75,3% (\$31.027,0 millones) de las anulaciones, podrían constituirse en deficiencias en el proceso de planeación de la entidad, no obstante que la normatividad presupuestal no establece ningún límite para que la administración realice anulaciones o modificaciones presupuestales, es claro que cuando estos instrumentos desbordan sus justas dimensiones, pueden generar riesgos en al ejecución de los recursos y es responsabilidad la Alta Dirección y /o la ordenación del gasto, establecer los controles necesarios para prevenir estos riesgos.

3.5.1.7.2. Registros presupuestales

Este Ente de control evidenció que según las actas puestas a disposición, las anulaciones de registros presupuestales en la vigencia sumaron \$10.246.9 millones, que representan el 6,8% del presupuesto comprometido (\$150.233,2 millones).

La administración informó que las principales causas de anulación de estos documentos obedecen: a error de otras dependencias (nómina) \$7.509,9 millones, el 73,3%, error de digitación en el área de presupuesto \$2.058,4 millones, que representa el 20,1%, por saldo a favor de la Secretaria Distrital de Gobierno \$670.7 millones, el 6,5%.

La entidad dio Respuesta Radc.No.20106410153271 del 27 de abril de 2010 con Radc. Contraloría No.201032750 del 28 de abril de 2010, para los hallazgos 3.5.1.7.2.1; 3.5.1.8.1 y 3.5.1.9.1.

3.5.1.7.2.1 Hallazgo administrativo Diferencia en cifras presentadas

Respuesta Radc.No.20106410153271 del 27 de abril de 2010 con Radc.Contraloría No.201032750 del 28 de abril de 2010.

Se presentan diferencias en las cifras de la información reportada del área Financiera de la Secretaría Distrital de Gobierno, mediante oficio 20106410101561



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

del 23 de marzo de 2.010 en los siguientes casos:

1. Se presenta diferencia entre el consolidado de los datos suministrados en las actas de anulación y el total de la información relacionada con las causas de anulaciones en disponibilidades y registros presupuestales, así:

CUADRO 24
DIFERENCIAS ACTAS DE ANULACIÓN

CONCEPTO	VALOR AUDITADO Actas anulación	Pesos de pesos	
		VALOR Financiera	Dirección DIFERENCIA
Disponibilidades anuladas (749)	40.686.614.225	40.482.593.744	204.020.481
Registros anulados (159)	10.246.910.829	10.042.802.669	7.900.075

Fuente: Oficio 20106410101561 del 23 de marzo de 2010 Dirección Financiera, Actas anulación disponibilidades y registros 2.009.

2. En el citado oficio, en el numeral 1º se reportaron anulaciones de registros presupuestales por \$670.708.588 por concepto de saldos a favor de la Secretaría Distrital de Gobierno. Igualmente en el mismo oficio y por el mismo concepto se reportaron anulaciones de disponibilidades por \$1.298.436.956 y en el mencionado oficio las cifras reportadas presentan una diferencia por \$ 627,7 millones; cifras de anulaciones que deben corresponder.

Se incumple lo normado en los literales e) del artículo 2º, el literal e) del artículo 3º de la Ley 87 de 1993 debido a la falta de controles en la anulación de disponibilidades y de registros; comoquiera que la información genera incertidumbre y hace dispendiosa la revisión y control en la gestión realizada, por la no confiabilidad de la información reportada por la entidad.

Respuesta. “(...) “Para corregir las anteriores inconsistencias, la Dirección Financiera iniciara en forma mensual un control más detallado de las anulaciones de registros y disponibilidades presupuestales, **dejando claro en las Actas de Anulación, las causas de cada anulación y totalizando por causa, los valores objeto de anulación**, esto permitirá controlar y revisar con mayor facilidad los documentos anulados.”

Análisis de la respuesta. La entidad acepta el hallazgo y propone acciones correctivas, las cuales deben ser incluidas en el Plan de Mejoramiento.

3.5.1.7.3 Hallazgo Administrativo Certificados de Disponibilidad y Registro presupuestal sin la firma del Responsable de Presupuesto.

1. Revisado el consecutivo de Certificados de Disponibilidades Presupuestal de la Dirección Financiera, se evidenció que la Disponibilidad No.1942 del 9 de febrero



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de 2009, (carpeta 5 folio 104) por valor de \$9.6 millones, no fue firmada por el Responsable de Presupuesto, no obstante, la copia que reposa en la carpeta del contrato 468 de 2009, se encuentra firmada. En el mismo consecutivo se encontró que el Certificado de Disponibilidad No.2099 del 13 de febrero de 2009,(carpeta 6, folio 151), se encuentra anulado a lápiz y sin la fecha de cuando se realizó este procedimiento, tampoco se evidenció que estuviera registrada en las actas de anulación para el efecto, en las correspondientes de febrero a diciembre de 2009.

2. Así mismo, en el consecutivo de Certificados de Registro Presupuestal, se observó que el certificado No. 1663 del 11 de febrero de 2009,(carpeta 2 folio 185), por valor de \$301.030, Código presupuestal 3-3-1-13-01-11-0295-00 Atención integral a la población desplazada, para pago de facturas del servicio de energía, no se encuentra firmado por el Responsable del Presupuesto. Revisados los soportes del pago, se evidenció que mismo registro que lo soporta, se encuentra firmado. Según la normatividad vigente no puede haber copias de Certificado de Disponibilidad y Registros presupuestales expedidos, sin la firma del Responsable de Presupuesto, dado que éstos son únicos.

Lo sucedido no cumple lo establecido en el numeral 3.1 Certificados de Disponibilidad Presupuestal, “(...) La información que contiene el certificado de disponibilidad presupuestal incluye: (...) Firma del responsable de presupuesto”. Numeral 3.2 Registros Presupuestales “(...) El Registro Presupuestal debe contener la siguiente información:(...) Firma del responsable de presupuesto.”, del Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, adoptado mediante el artículo 1º de la Resolución No.1602 del 10 de diciembre de 2001 de la Secretaría Distrital de Hacienda.

De igual manera, se incumple lo normado en los literales e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Estos hechos suceden por falta de controles en la expedición, firma y anulación de Certificados de Disponibilidad y Registros presupuestales, que generan riesgos en la ejecución del presupuesto de la entidad.

Respuesta de la entidad. Oficio Radc.No.20106410155411del 28 de abril de 2010 con Radc. Contraloría No.201032942 del 29 de abril de 2010. La entidad **aduce:** “(...) “Como medida de control documental y para garantizar que los archivos consecutivos se encuentren debidamente organizados, la Dirección Financiera realizará una verificación periódica del Consecutivo de Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal. “



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Análisis la respuesta: La entidad acepta el hallazgo y propone acciones correctivas que deben hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.5.1.8 Programa Anual de Caja PAC

El PAC aprobado y ejecutado en la vigencia 2009 fue por \$133.732,5 millones, que incluye los pagos de reservas presupuestales que corresponden a compromisos de la vigencia anterior y se dejó de ejecutar un PAC de la vigencia por \$10.718,4 millones, que corresponde a los compromisos constituidos como cuentas por pagar \$6.678,7 millones, los pasivos exigibles \$210,2 millones y el saldo presupuesta no ejecutado por \$3.824,6 millones. El rezago presupuestal de la vigencia de la vigencia por \$14.379,8 millones, que corresponde a las reservas presupuestales proyectadas de 2009.

Los pagos presentaron una tendencia similar, situándose entre el 6,67% y el 9,74% en el periodo enero y noviembre, no obstante, esa regularidad se vio alterada por un pico del 14,62% del mes de diciembre, atribuible principalmente a contratación de prestación de servicios que se perfecciona al final de la vigencia, pagos de arrendamientos y servicios de la más diversa gama, dado que un alto componente de la inversión lo constituyen servicios.

3.5.1.8.1 Hallazgo administrativo diferencia en cifra reportada

La información de los pagos correspondientes realizados entre enero y diciembre, presentan diferencias entre el total de los pagos reportados en el Formato Programa Anual de Caja 2.009; Formato CBN 1001 reportados en el aplicativo SIVICOF y los Giros Acumulados en el Informe de Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre de 2009, así:

**CUADRO 25
DIFERENCIA ENTRE INFORMACIÓN REPORTADA SIVICOF E INFORME EJECUCIÓN
PRESUPUESTAL**

INFORME FUENTE	Millones de pesos
	VALOR \$
Giros Acumulados Ejecución presupuestal a 31.12.2010	135.056.833.291,21
Total pagos Programa Anual de Caja Formato CBN 1001, Enero-diciembre 2009*	135.063.957.816,00



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Diferencia	7.124.524,79
------------	--------------

Fuente: Formato CBN 1001 Programa Anual de Caja 2009 SIVICOF-Informe Ejecución Presupuestal 31.12.2010 Secretaría de Gobierno.

*No incluye los pagos de enero y febrero de cuentas por pagar a 31.12.2008, incluye cuentas por pagar a 31-12-2009.

Incumple lo normado en los literales e) del artículo 2º y el literal e) del artículo 3º de la Ley 87 de 1993.

Debido a la falta de controles al efectuar los reportes mensuales en el SVICOF frente al Informe de Ejecución Presupuestal. En consecuencia, se presente la no confiabilidad de la información reportada por la entidad, que genera incertidumbre en la revisión y control de la gestión realizada.

Respuesta: *“Para aclarar lo (sic) anterior situación, la Dirección Financiera registrará una anotación en el informe de PAC formato CBN1001, en la cual indicará el movimiento de Constitución de Cajas Menores del mes de enero y la respectiva legalización definitiva al cierre de la vigencia.”*

Análisis de la Respuesta: La entidad acepta el hallazgo y propone acciones correctivas, las cuales deben ser incluidas en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

Transferencias, Deuda y Vigencias Futuras

Se debe precisar que la Secretaría de Gobierno pertenece a la Administración Central, no tiene ingresos propios, su ejecución pasiva se financian con transferencias de recursos de origen distrital y sus pagos se efectúan a través de la Tesorería Distrital.

Para la vigencia 2009 la Secretaria Distrital de Gobierno no le fueron aprobadas vigencias futuras, tampoco ejecutó recursos del crédito interno, ni externo.

Cumplimiento de la política Fiscal

En la programación presupuestal o anteproyecto de presupuesto de la entidad, para la vigencia fiscal 2009, se atendieron los supuestos Macroeconómicos establecidos por la Secretaria Disitrital de Hacienda, establecidos en la circular No.011 de 2008.

Se verificó que a entidad no tiene compromisos pendientes por concepto de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

pagos de pensiones, ni cesantías a los Fondos privados como públicos de sus funcionarios.

Desde el punto de vista de la meta de ejecución, la entidad por el rubro Funcionamiento en compromisos perfeccionados alcanzó el 99,7%, su cumplimiento presenta un desfase del 0,3%, mientras que en los del mismo rubro los giros alcanzaron el 87,7%, con un desfase de la meta del 13,3%.

En Inversión la entidad presentó compromisos perfeccionados del 95% del presupuesto disponible, con desfase de 0,3% respecto de la meta, mientras que los giros del 76,7% presentan una diferencia frente a la meta del 0,3%.

Por otra parte, se evidencia una reducción en la constitución de reservas en un 20% (\$3.798,0 millones) entre 2008 (\$18.769,8 millones) y las constituidas en el 2009 (\$14.971,8 millones), aspecto favorable para la entidad dado que disminuye su castigo presupuestal y mejora el cumplimiento del Plan de Desarrollo, entre otros.

3.5.1.9 Control Interno presupuestal

El área de presupuesto pertenece al proceso de Gestión Financiera y desarrollo los siguientes subprocesos: Elaboración del anteproyecto de presupuesto, Expedición de Certificados de disponibilidad y registro presupuestal, Programación y reprogramación del PAC, Programación de Reservas presupuestales, Registro y pago de nómina, Anulaciones presupuestales, Reintegros presupuestales, Modificaciones Presupuestales, ente otras. Opera con cuatro personas, 2 de planta y dos de carrera, el área cuenta con el mapa de riesgos actualizado a enero de 2010, tanto del área como de la Dirección.

La calificación del MECI en el área de presupuesto, se efectuó con base en encuesta practicada en el área, visitas y los resultados arrojados en la auditoría practicada al área.

CUADRO 26
CALIFICACION MECI

CONCEPTO	CALIFICACION
Subsistema de Control Estratégico	3,8
Subsistema de Control de Gestión	3,5
Subsistema de Control de Evaluación	3,2
SISTEMA DE CONTROL INTERNO	3,5

Fuente: Calificación MECI /Evaluación Equipo Auditor a marzo de 2010

Evaluado el Sistema Estándar de control interno en el área se obtuvo una calificación de 3,5, la cual lo ubica en un nivel satisfactorio.

3.5.1.9.1 Hallazgo Administrativo Plan de Mejoramiento Institucional

Se evidenció que la entidad no ha constituido, ni ha definido el procedimiento para elaboración del Plan Institucional de Mejoramiento, que está conformado por los planes de mejoramiento o acciones correctivas de los diferentes procesos, producto de las auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno. El Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, no lo sustituye.

En transgresión de los literales d) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, debido a la falta de control y verificación en la aplicación de la normatividad vigente; al no contar con un plan Institucional de Mejoramiento, no le permite a la alta dirección, ni a los procesos, tener un instrumento de verificación y seguimiento consolidado de los planes de mejoramiento por procesos, así como a los entes de control, en la valoración de la gestión desarrollada como mejora de las auditorías efectuadas a la entidad.

Respuesta: *“Con respecto al Plan Institucional de Mejoramiento, la Dirección Financiera presento, tanto en el mes de noviembre de 2009 como en el mes de febrero de 2011, a la Oficina Asesora de Control Interno el Plan de Mejoramiento con ocasión de los resultados de la evaluación realizada al proceso, implementación y desarrollo del Sistema de Control Interno Contable en la Dirección Financiera.*

En cuanto a la parte presupuestal se han adoptado acciones de mejoramiento con ocasión de las auditorías recibidas de la Oficina de Control Interno en el mes de Noviembre de 2009 (Sistema Integrado de Gestión) y en el mes de Febrero de 2010 (Evaluación Institucional por Dependencia).”

Análisis de la Respuesta: La respuesta no desvirtúa el hallazgo, como quiera que lo observado en el Plan Institucional de Mejoramiento de la Entidad, y no del área financiera; en tal sentido no se acepta la respuesta, y la entidad debe adoptar las acciones correctivas e incluirlas en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.5.1.10. Conclusiones

1. La Administración dejó de ejecutar durante la vigencia \$3.824,6 millones del presupuesto disponible (\$154.057,8 millones), el cual representa el 2,4%. Esta situación se hace paradójica en el presupuesto de inversión que fue adicionado durante la vigencia en \$2.025,7 millones, en tanto que se dejaron de comprometer



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

\$3.583,9 millones; es decir, lo dejado de ejecutar, fue superior a lo adicionado, lo se traduce en la inutilización de unos recursos que pudieron haber sido aplicados en la solución de otras problemáticas de la ciudad. Este hecho le genera un costo de oportunidad aún no cuantificado para la ciudad.

3. En el Presupuesto de Funcionamiento se debe mencionar la ejecución del rubro Sentencias Judiciales (3-1-2-03-01-00-0000-00) por el cual se efectuaron pagos por \$5.184,9 millones que representan el 3,4% del presupuesto disponible de la entidad, lo cual en alguna medida contradice en el caso de esta entidad, las bondades de la política de Prevención del Daño Antijurídico del Distrito Capital, que se lidera a través de la Secretaría General, en especial en aquellos casos recurrentes.

3. Con relación al proceso de ejecución presupuestal presenta un desempeño del 99,7% y los giros del 97,4% para los gastos de funcionamiento, mientras que para la inversión el nivel de ejecución estuvo por el 95,1% y los giros del 76,7%, el nivel de giros estuvo afectado por situaciones como la suscripción de compromisos al final de la vigencia, el alto componente de proyectos y actividades que se traducen en servicios a la comunidad que implican contratación de personal y que sus pagos se realizan en mensualidades vencidas, pagos de arrendamientos locativos, entre otros, y proyectos que presentaron un bajo desempeño en su nivel de giros.

4. A 31 de diciembre de 2009 se constituyeron reservas presupuestales por \$14.971,80 millones, de los cuales \$1.821,7 millones por Funcionamiento y \$13.150,1 millones por inversión. Las reservas constituidas por inversión representan el 25% del presupuesto de inversión directa ejecutado (\$52.093,2 millones), impactando negativamente desde el punto de vista presupuestal el principio de anualidad e incumpliendo las metas del Plan de Desarrollo y el Plan Institucional, en el porcentaje señalado. El impacto en el presupuesto total es del 10%, incluyendo las constituidas por funcionamiento.

Comparadas las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2009 (\$14.971,8 millones), frente a las constituidas a la misma fecha en el 2008 (\$18.769,8 millones), muestra una reducción en el 20,23%(\$3.798,0 millones), aspecto que muestra una tendencia positiva a dar cumplimiento al principio de anualidad, no obstante el porcentaje de reservas sigue siendo muy alto especialmente en la inversión directa.

5. En el análisis efectuado a la ejecución del gasto, se estableció que las



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

anulaciones de disponibilidades presupuestales sumaron \$40.686,6 millones, equivalente al 27,1% del presupuesto comprometido (\$150.233,2 millones). Analizadas las causas relacionadas con las anulaciones a petición del solicitante u ordenar del gato, gerente de proyecto con el 42,1% (\$17.119,1 millones, y la correspondiente a por traslados presupuestales \$13.907,9 millones (34,2%), que sumadas representan el 75,3% (\$31.027,0 millones) de las anulaciones, podrían reflejar deficiencias en el proceso de planeación de la entidad, no obstante que la normatividad presupuestal no establece ningún límite para que la administración realice anulaciones o modificaciones presupuestales, es claro que cuando estos instrumentos desbordan sus justas dimensiones, pueden generar riesgos en al ejecución de los recursos y es responsabilidad la Alta Dirección y /o la ordenación del gasto, establecer los controles necesarios para prevenir estos riesgos.

6. Por otra parte y de acuerdo con la muestra evaluada en cuanto a las actividades de trámite y registro del presupuesto que ejecuta el área de presupuesto de la Dirección Financiera, de acuerdo a la muestra revisada, se concluye que la dependencia cumple con la aplicación de la normatividad vigente y cumple con los procedimientos, salvo por los hallazgos administrativos, susceptibles de acciones correctivas en el Plan de Mejoramiento.

3.5.1.11 Productos, metas y resultados (presupuesto orientado a resultados)

La Secretaria Distrital de Gobierno en la vigencia 2009 ejecuta cinco productos en el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva:

CUADRO 27
PRODUCTOS METAS Y RESULTADOS Y LA ESTRUCTURA DEL PLAN DE DESARROLLO
BOGOTA POSITIVA

PRODUCTO	OBJETIVO ESTRUCTURANTE	PROGRAMA
Prevención, atención y gestión del conflicto en el D.C. (código 1)	Derecho a la ciudad Ciudad de derechos	Bogotá segura y humana Amor por Bogotá. Construcción de paz y reconciliación



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Atención integral a retenidos en las UPJ y a internos de la cárcel Distrital(código 2)	Derecho a la ciudad	Bogotá segura y humana
Atención a población en situación de vulnerabilidad en Bogotá D.C. (código 3)	Ciudad de derechos	Construcción de paz y reconciliación Toda la vida integralmente protegidos
Formación y comunicación a la ciudadanía (código 4)	Ciudad de derechos	Igualdad de oportunidades y de derechos para la inclusión de la población en condición de discapacidad
Fortalecimiento de la institucionalidad local (código16)	Descentralización	Localidades efectivas

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados POR- Oficio 201063100097291 -2010.Planeación S. Distrital de Gobierno

En el cuadro anterior, se describen los productos ejecutados, con los correspondientes objetivos y programas que lo estructuran en el Plan de Desarrollo.

A continuación se puede observar la desagregación de los recursos invertidos por producto en la vigencia 2009.

CUADRO 28
INVERSIÓN POR PRODUCTOS AÑO 2009

Millones de pesos

CODIGO	CUADRO PRODUCTOS	2009		TOTAL
		FUNC.	INVER	
1	Prevención, atención y gestión del conflicto en el D.C.	14.230,00	22.589,00	36.819,00
2	Atención integral a retenidos en las UPJ y a internos de la cárcel Distrital	19.256,00	8.487,00	27.743,0
3	Atención a población en situación de vulnerabilidad en Bogotá D.C.	12.651,00	17.783,00	30.434,0
4	Formación y comunicación a la ciudadanía	12.038,00	10.034,00	22.072,0
16	Fortalecimiento de la institucionalidad local	17.634,00	13.541,00	31.175,0
	TOTAL	75.809,00	72.434,00	148.243,0

Fuente: Análisis Equipo Auditor, Soportes Informe POR 2009 Secretaria Distrital de Gobierno

En la vigencia 2009 la entidad enfocó sus recursos de funcionamiento e inversión hacia 5 productos; se redujeron los productos respecto de las vigencias anteriores que contaron con 8, debido a la entrada en vigencia del Acuerdo 257 de 2006 y el

Plan Bogotá Positiva.

Logros por Producto en la Vigencia 2009

A continuación se hará una breve descripción de las actividades desarrolladas por cada producto en la vigencia 2009:

(1). Prevención, atención y gestión del conflicto en el Distrito Capital

Se atendieron 292.872 personas en el programa de Casas de Justicia y Convivencia, lo esperado había sido 170.000 personas, el cumplimiento fue del 172%; en este mismo sentido, los casos presentados y resueltos a través de este programa fue de 97.624, se había propuesto resolver 50.000, el cumplimiento en este indicador fue del 195%.

Por otra parte, el número de casos atendidos mediante la asesoría y la representación jurídica especializada que permita garantizar, reconocer y restituir los derechos de las personas mujeres, niñas y adolescentes fue de 5.426 casos mientras que se habían programado 1.350, con un cumplimiento del 402%.

Así mismo, en el 2009 accedieron 58.521 personas a los mecanismos de resolución pacífica de conflictos a través de las unidades de mediación y conciliación, mediación comunitaria y la conciliación con equidad; el cumplimiento de esta meta fue del 146% y se había programado atender a 40.000 personas. Los casos resueltos en las Unidades de Mediación y Conciliación fueron 19.332 con un nivel de cumplimiento del 242%.

Por otra parte, se sensibilizaron y regularon 802.201 personas en los encuentros de fútbol profesional en el Distrito Capital, este número de personas atendidas representa el 134% y se habían programado 600.000 personas.

En el programa de Desarme Voluntario, se entregaron 709 armas de fuego, con un cumplimiento del 142%, toda vez que se habían programado recibir 500 armas.

Se atendieron 498 personas víctimas de la violencia, apoyadas con lo dispuesto en la ley 975 de 2005 y el acuerdo 124 de 2004; el cumplimiento fue de 195%, y se había programado atender 295 personas.

Entre los aspectos más relevantes de este producto.

(2). Atención integral a retenidos en las UPJ y a internos de la cárcel Distrital (código 2)

El número de infractores retenidos en las UPJs fue de 99.611 en el 2009 y se habían estimado recibir 72.000 infractores. Las intervenciones y atenciones a los infractores habitantes de la calle fueron de 14.764 casos, mientras que se habían programado 30.000 eventos, con un cumplimiento del 49% respecto de lo programado.

En el caso de las personas privadas de la libertad, se capacitaron y ocuparon 7.577, lo que representa el 126% de lo programado y se había estimado capacitar y ocupar a 6.000 personas.

(3). Atención a población en situación de vulnerabilidad en Bogotá D.C. (Código 3)

El número de personas desmovilizadas con sus familias que fueron movilizadas con acciones para su reintegración a la vida civil fue de 2.640 personas con un nivel de cumplimiento del 106%, el programa había estimado atender 2.500 personas. Así mismo el número de familias desplazadas apoyadas en proyectos productivos fue de 220 y se habían programado 400, el nivel de cumplimiento fue del 55%.

Por otra parte, el número de personas en situación de desplazamiento que accede al Servicio de Albergue Temporal de Urgencia fue de 530 personas, mientras que se habían programado 2.880, el nivel de cumplimiento de esta meta fue de 18%. Las familias desplazadas apoyadas con Ayudas Complementarias fueron 15.479 y se habían programado 5.000 familias, el nivel de cumplimiento fue de 310%.

El número de jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados a Actividades por la Vida, la Libertad y la Seguridad fue de 980 y se habían programado 3.000, su nivel de cumplimiento fue de 33%.

(4). Formación y comunicación a la ciudadanía (código 4)

El número de personas formadas y capacitadas en cuanto a los derechos y formas de participación de la población en condiciones de discapacidad fue de 1.625 personas y se habían programado 750 personas, el nivel de cumplimiento fue del

217%.

(16). Fortalecimiento de la institucionalidad local (código16)

Los usuarios atendidos en el Sistema de Información y Atención al Ciudadano fueron 123.525 usuarios y se habían programado 150.000 con un nivel de cumplimiento del 82%.

Las actuaciones de fondo por expedientes evacuados por causas de invasión del espacio público, establecimientos de comercio, obra y construcción fueron 46.544 casos y se habían programado atender 8.000 con un nivel de cumplimiento de 582%.

3.6 EVALUACION A LA CONTRATACIÓN

La evaluación de este componente corresponde a la muestra de auditoría seleccionada a la contratación suscrita en la vigencia 2009; teniendo en cuenta criterios, tales como: mayor cuantía, contratación terminada y liquidada, contratación de prestación de servicios, entre otros. En este orden, fueron revisados un total de (62) contratos, por valor de \$11.652.7 millones, y equivalentes al 21% del total de recursos ejecutados (\$55.474.6 millones)²⁴.

En atención a derecho de petición (radicado 2009EE12521 del 30 septiembre de 2009) se realizó evaluación a 16 contratos de prestación de servicios, por valor de \$309.8 millones, que se incluyen en la muestra debido a que la contratación fue suscrita en el año 2009, cuyo resultado se consigna en el hallazgo de control interno y en el componente de contratación.

Adicionalmente, se examinaron dos (2) contratos de rubros de funcionamiento, por valor total de \$337.0 millones.

Igualmente, con el fin de comprobar la aplicación de la Ley 996 de 2005, se examinaron 63 contratos suscritos el día 28 y 29 de enero de 2010, para los cuales se verificó: el perfeccionamiento del contrato, fecha de suscripción, certificado de disponibilidad y reserva presupuestal, póliza única de garantía de cumplimiento, recibo pago impuesto de timbre, estudios previos, certificación y/o justificación del requerimiento y demás documentos soporte, obteniendo como

²⁴ Ejecución Presupuestal Vigencia 2009 - Apropriación disponible Inversión Directa



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

resultado el cumplimiento de la Ley de Garantías Electorales, por parte de la administración.

De la vigencia 2008 fueron revisados (13) contratos que suman \$5.734.5 millones, equivalentes al 11% de la contratación suscrita que alcanzó la cifra de \$54.518.0 millones²⁵.

Examen, que arrojó los siguientes resultados:

3.6.1 Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria - Contrato de Prestación de Servicios No. 1209 de 2.008 (14 agosto)

CONTRATISTA Computers Colombia Ltda.
FECHA DE INICIACIÓN 29-08-08
FECHA DE TERMINACIÓN 28-05-09
VALOR \$49.079.600
FORMA DE PAGO Pagos mensuales dentro de los 30 días calendario siguientes a la correcta presentación de los siguientes documentos: factura debidamente aprobada por el supervisor del contrato, informe de mantenimiento preventivo y/o correctivo de los equipos a los cuales se les realizó mantenimiento, donde se describan las labores ejecutadas en cada equipo, certificación de prestación del servicio a satisfacción, expedida por el supervisor del contrato y certificación de cumplimiento de las obligaciones del contratista y de los aportes de sus empleados a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones, cajas de compensación familiar, ICBF, SENA, expedida por el Revisor Fiscal.
PLAZO: Nueve (9) meses o hasta agotar recursos, contados a partir del acta de inicio suscrito entre el supervisor y el contratista.
MODIFICACIONES. PRÓRROGA No. 1 del 28-05-09
SUPERVISOR: Director Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres
VALOR FINAL CONTRATO \$49.068.000
SALDO A FAVOR de la SDG por valor de \$ 11.600.00

OBJETO: Realizar el mantenimiento preventivo, correctivo y suministro de repuestos a los equipos audiovisuales utilizados en la Cárcel Distrital y en la Unidad Permanente de Justicia.

Una vez estudiados, analizados y valorizados los documentos allegados y soporte de las carpetas del contrato, se evidenciaron las siguientes irregularidades:

Caso I: En el primer pago, correspondiente al período comprendido entre el 29 de agosto y el 28 de septiembre de 2.008 por valor de \$10.451.600 según orden de pago No. 6058 del 10 de octubre de 2008, este Ente de Control, observó que el contratista incumplió parte de la CLÁUSULA SEXTA. VALOR Y FORMA DE

²⁵ Ejecución Presupuestal Vigencia 2008 - Apropriación disponible Inversión Directa



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

PAGO, al no presentar en forma completa el informe preventivo de todos los equipos a los cuales se les realizó el mantenimiento.

1.1 Se debían describir las labores ejecutadas en cada equipo, en cumplimiento a la CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA, numeral 1. MANTENIMIENTO PREVENTIVO: literal c), y para el caso particular de los TELEVISORES, no se evidenció la realización de actividades, tales como: limpieza interna y externa de los equipos, limpieza de los circuitos internos, ajuste de los elementos que se encuentran sobre los disipadores de calor, ajuste de las partes electrónicas, limpieza de los circuitos impresos de la pantalla y de las carcazas frontal y trasera, limpieza de soportes y partes protectoras (folio 440 y 441 carpeta 3/3).

1.2 En el citado informe preventivo de todos los equipos por valor de \$10.451.600 (folio 461 carpeta 3/3), solamente, se describe que se realizó verificación de funcionamiento y de conexiones eléctricas y cableado de 20 televisores, entre los cuales se relacionan algunos modelos que no fueron convenidos en la tabla No. 1 del pliego de condiciones (folios 189 a 191 carpeta 1/3), como tampoco fueron establecidos en la propuesta económica aprobada al contratista (folios 417 a 421 carpeta 3/3), tales como: cuatro (4) SONY DE 29" MODELO KV-29F5150, uno (1) SONY DE 34" MODELO KV-34FS1279 y diez (10) SONY DE 34" MODELO KV-32S42.

1.3 Igualmente se observó del documento soporte de la factura cambiaria de compraventa 1178 del 2 de octubre de 2.008 (folios 462 a 464 carpeta 3/3): *"LISTADO DE ÍTEM A FACTURAR DE ACUERDO A REVISIÓN"*, por valor de \$10.451.600 incluido IVA, solamente se obtuvo el informe de los siguientes equipos: un (1) TV SONY 34" MODELO KSV34SL40, un (1) TV SONY TRINITRO DE 25" MODELO KV-25FS12, dos (2) TV SAMSUNG DE 29" MODELO CT29F6SW y un (1) TV SONY TRINITRON DE 14" MODELO KV-14FM12. Por lo tanto, faltan las actividades de los demás equipos que se encuentran en dicho listado, para evidenciar el cumplimiento contractual, la certificación de recibido y trámite del pago correspondiente.

Hechos con los que este Órgano de Control, no puede establecer en qué calidad se prestó el servicio de mantenimiento correctivo, sin que los mismos fueran objeto contractual y/o adición al mismo, ni se evidencia acto que así lo ordene, a efectos de establecer los pagos reales efectuados en este contrato. No obstante (folio 459 carpeta 3/3), se observa el acta de recibo a satisfacción de fecha 6 de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

octubre de 2008, en la cual se certifica el cumplimiento de las obligaciones del contratista, se ordenó y pagó el servicio de mantenimiento preventivo de estos equipos.

Debido al Incumplimiento contractual del supervisor que pone en alto riesgo el fin contractual, como quiera que su aceptación de cumplimiento al contratista, es el acto mediante el cual se señala además del recibo a satisfacción del objeto contratado; las sumas a pagar cuando a esta condición están sometidas las partes contratantes, para que el representante legal de la entidad como responsable de la actividad contractual, pueda cumplir sus obligaciones en el fin propuesto, en la satisfacción de las necesidades a las que está obligado y en consecuencia ordene su pago, debido a la falta de vigilancia y control a la ejecución contractual.

Caso II

2.1 En el **segundo pago** efectuado, correspondiente al informe del período comprendido entre el 29 de septiembre y el 28 de octubre de 2008 por valor de \$2.865.200 incluido IVA, según orden de pago No. 7225 del 21 de noviembre de 2008, se observó que el contratista realizó el mantenimiento correctivo a: cuatro (4) televisores de 34", una (1) consola, una (1) cabina y un (1) parlante (folios 473 y 474), por el citado valor y a la factura de venta No. 1194 del 5 de noviembre de 2008 (folio 470 carpeta 3/3). Sin embargo, en lo relacionado con los televisores y la cabina, no se establece a qué modelos de equipos les realizó dicho mantenimiento, excepto el cambio de repuesto (adaptador) sobre el que se identificó que la actividad se realizó para la consola Behringer MX2642A por valor de \$208.800.00 En cuanto al ítem denominado "parlante", no se evidenció que estuviera relacionado en el listado de la tabla No. 1 del pliego de condiciones (folios 189 a 191 carpeta 1/3), como tampoco fue establecido en la propuesta económica aprobada al contratista (folios 417 a 421 carpeta 3/3) y/o adición al mismo, ni se evidencia acto que así lo ordene.

Por tanto se presenta incumplimiento de las obligaciones contenidas en la CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA, **numeral 2. MANTENIMIENTO CORRECTIVO: literal a)**, puesto que en el acervo documental no existe requerimiento escrito del supervisor; **literal b)**, en cuanto al mantenimiento de los cuatro (4) televisores, toda vez que no se relaciona la reposición de las piezas, elementos o accesorios dañados por repuestos originales, nuevos y de primera calidad necesarios para la normal operación de los equipos y que hayan fallado por desgaste normal de los mismos; de igual manera



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

el **literal d)** por cuanto no existe documento alguno en el documental que soporta el contrato, ni en la información allegada al equipo auditor mediante memorando Radc.No.20105220004431 del 15 de marzo de 2.010 producto de la visita administrativa fiscal del 12 de la citada fecha, como se anotó anteriormente, que evidencie que los elementos y repuestos cambiados fueran entregados al Supervisor del contrato una vez finalizado el trabajo, debidamente embalados e inventariados con el fin de no causar impactos ambientales en las zonas de almacenamiento temporal una vez finalizado el trabajo.

2.2 En el **tercer pago**, correspondiente al informe del período comprendido entre el 29 de octubre y el 28 de marzo de 2008 por valor de 11.913.200, según orden de pago No. 2961 del 30 de abril de 2009, se observó que el contratista realizó el mantenimiento correctivo por valor de \$928.000 incluido IVA a: una cámara de video sony modelo TVR 530 y a cabina autopotenciada marca aural de 1,20 mts de alto x 0,30 mts de ancho x 1 mt de largo, con los siguientes componentes: 2 bufer de 15", 2 twitters, 2 receptores de micrófono inalámbrico y 1 amplificador interno marca power soft.

Lo anterior, en incumplimiento de las obligaciones contenidas en la CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA, **numeral 2. MANTENIMIENTO CORRECTIVO: literal a)**, puesto que en el acervo documental no existe requerimiento escrito del supervisor; **literal b)**, en cuanto al mantenimiento de la cámara, toda vez que no se relaciona la reposición de las piezas, elementos o accesorios dañados por repuestos originales, nuevos y de primera calidad necesarios para la normal operación de los equipos y que hayan fallado por desgaste normal de los mismos; de igual manera el **literal d)** por cuanto no existe documento alguno en el documental que soporta el contrato, ni en la información allegada al equipo auditor mediante memorando Radc.No.20105220004431 del 15 de marzo de 2.010 producto de la visita administrativa fiscal del 12 de la citada fecha, como se anotó anteriormente, que evidencie que los elementos y repuestos cambiados fueran entregados al Supervisor del contrato una vez finalizado el trabajo, debidamente embalados e inventariados con el fin de no causar impactos ambientales en las zonas de almacenamiento temporal una vez finalizado el trabajo; y del **literal e)** toda vez que no se encuentran las dos (2) cotizaciones que debían ser solicitadas por la Secretaría, a proveedores idóneos con el fin de realizar un estudio comparativo y establecer si el precio se ajusta al valor promedio del mercado.

Debido al incumplimiento contractual, por la falta de vigilancia y control, se



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

incumplió En el primer caso, el literal a) por cuanto no existe la autorización al contratista para que efectúe el cambio de repuestos en el mantenimiento correctivo efectuado y pagado. En el segundo caso, el literal b) de donde se infiere, que dicha actividad realizada a estos bienes, de acuerdo con la descripción de las actividades, correspondía a mantenimiento preventivo, el cual fue realizado en el período anterior, referido al primer pago, en consecuencia no puede existir por el mantenimiento correctivo. En el tercer caso, el literal d) puesto que no se puede establecer el cambio de repuestos, sin embargo se autorizan los pagos. En el cuarto caso, frente al literal e), toda vez que no existen cotizaciones para autorizar el mantenimiento correctivo y por ende su costo. De igual manera, en todos los casos anteriores, no puede efectuarse un seguimiento a la ejecución contractual para poder certificar el cumplimiento del mismo y como consecuencia su pago.

Caso III

En el **quinto pago**, correspondiente al período comprendido entre veintinueve (29) de mayo al veintiocho (28) de julio de 2009 por valor de 11.727.600, según orden de pago No. 6700 del 24 de agosto de 2009, se observó que en la factura No. 1156 del 14 de agosto de 2009 y el listado de ítem a facturar (folios 527 y 528), se relaciona el **mantenimiento correctivo de un televisor de 34" por valor de \$522.000 incluido IVA**, del cual no se sabe el modelo. Cabe precisar que **en el informe** realizado a folios 537 a 550 carpeta 3/3, **no se relaciona el mencionado mantenimiento correctivo**, por ende, **incumplió lo establecido en la CLÁUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA, numeral 2. MANTENIMIENTO CORRECTIVO: literal a)**, puesto que en acervo documental **no existen requerimientos, ni la previa autorización escrita del supervisor; literal b)**, toda vez que **no se relaciona la reposición de las piezas, elementos o accesorios dañados por repuestos originales, nuevos y de primera calidad necesarios para la normal operación de los equipos y que hayan fallado por desgaste normal de los mismos**, de donde se infiere, que dicha actividad realizada a estos bienes, de acuerdo con la descripción de las actividades, **correspondía a mantenimiento preventivo; literal d)** por cuanto **no existe documento alguno** en el soporte de documentos del contrato, ni en la información allegada al equipo auditor mediante memorando Radc.No.20105220004431 del 15 de marzo de 2.010 producto de la visita administrativa fiscal del 12 de la citada fecha, **que evidencie** que los elementos y repuestos cambiados fueran entregados al Supervisor una vez finalizado el trabajo, debidamente embalados e inventariados con el fin de no causar impactos ambientales en las zonas de almacenamiento temporal; y del



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

literal e) dado que no se encuentran las dos (2) cotizaciones que debían ser solicitadas por la Secretaría Distrital de Gobierno, a proveedores idóneos con el fin de realizar un estudio comparativo y establecer si el precio se ajusta al valor promedio del mercado.

Originado en el incumplimiento contractual, debido a la falta de vigilancia y control a la ejecución. En el primer caso, de la trasgresión del literal a) por cuanto no existe la autorización al contratista para que efectúe el cambio de repuestos en el mantenimiento correctivo efectuado y pagado. En el segundo caso, b) de donde se infiere, que dicha actividad realizada a estos bienes, de acuerdo con la descripción de las actividades, correspondía a mantenimiento preventivo, el cual fue realizado en el período anterior, referido al primer pago, en consecuencia no puede existir la misma actividad realizada del mantenimiento correctivo, en este segundo pago efectuado. En el tercer caso, en cuanto al literal d) no se puede establecer el cambio de repuestos, sin embargo se autorizan los pagos. En el cuarto caso, frente al literal e), toda vez que no existen cotizaciones para autorizar el mantenimiento correctivo y por ende su costo. En consecuencia, en todos los casos anteriores, debido a la situación planteada, considera el ente de control que no puede efectuarse seguimiento a la ejecución contractual y menos aún poder certificar el cumplimiento del mismo y como consecuencia su pago.

Caso IV

4.1 Adicionalmente, se observó que la información contenida en todos los informes para cada equipo, que relaciona la columna denominada “ESTADO”, registra básicamente la misma información de actividades realizadas en mantenimiento correctivo y preventivo, en los equipos que se relacionan, lo que permite inferir que dichos equipos permanecieron en el mismo estado durante todo el tiempo, además de evidenciar que las actividades relacionadas en los procesos de mantenimiento, son exactamente las mismas; no obstante, se efectuaron los pagos para cada periodo.

4.2 De la revisión y análisis efectuado al documental que soporta el contrato, se evidenció la falta de claridad y exactitud en los documentos que soportan el pago de las facturas del contratista, que exige la Cláusula Sexta del valor y forma de pago, al no presentar el contratista en forma completa el informe preventivo de todos los equipos a los cuales se les realizó el mantenimiento; y de la Cláusula Segunda, de las Obligaciones Generales del Contratista, en el numeral 1º mantenimiento preventivo y del literal c); en el que no se evidenció la realización



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de actividades.

Efectuada la visita administrativa fiscal el día 12 de marzo de 2.010 a las dependencias de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, a fin de obtener de la Gerencia como supervisor contractual, la citada información, ésta fue allegada al equipo auditor mediante memorando Radc.No.20105220004431 del 15 de la citada fecha, en 63 folios anexos de los contratos CPS 855 de 2008 en 28 folios y del presente contrato materia de observación, con los anexos: copia de la designación de la supervisión; autorización de suministro de repuestos y copia de las cotizaciones realizadas.

En transgresión de los literales e y f artículo 2º ley 87 de 1993.

Debido a la deficiencia de los controles en la ejecución contractual. Sin que se pueda establecer un efectivo seguimiento y control a la ejecución contractual y su certificación correspondiente, hecho que no permite ejercer un control y vigilancia eficaz, que determine la certeza de la ejecución contractual que pueda certificar el recibido a satisfacción para el correspondiente pago.

4.3 En todos los informes se observó que las cantidades de equipos relacionados en el informe preventivo, no corresponde a la relación cuantificada y valorada en el “LISTADO ÍTEM A FACTURAR PREVENTIVO”, por tal razón presenta diferencias en cuanto a lo ejecutado, tal como se observa en el cuadro elaborado por el equipo auditor que se muestra a continuación, con base en las cantidades suministradas en los documentos soportes y los valores de los mantenimientos, que hacen parte del Contrato.

**CUADRO 29
VALOR EJECUTADO SEGÚN PAGOS EFECTUADOS**

Millones de Pesos

PAGOS	ORDEN DE PAGO	VALOR	FECHA	INFORME	ÍTEMS FACTURAR A
PRIMER	6058	10.451.600	20/10/2008	2.088.000	10.451.600
SEGUNDO	7225	2.865.200	21/11/2008	--	2.865.200
TERCERO	2961	11.913.200	30/04/2009	11.170.800	11.913.200



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUARTO	4728	12.110.400	11/06/2009	11.634.800	12.110.400
QUINTO	6700	11.727.600	24/08/2009	11.913.200	11.727.600
TOTAL		49.068.000		36.806.800	49.068.000

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo auditor con base en los informes de cada período y la relación de ítems a facturar, elaborados por el contratista.

De lo anterior se desprende, que el valor ejecutado del contrato corresponde a \$36.806.800, de donde se colige, que existe una diferencia de \$12.261.200, derivados de la falta de un seguimiento eficaz a la ejecución y sin embargo, se certifica el cumplimiento del contrato, y como consecuencia se ordena el pago por parte del responsable de la vigilancia y control a la ejecución contractual.

Análisis de la respuesta:

Caso I

1.1 La Entidad acepta que “sólo se encuentran las dos primeras hojas del informe (folio 461 y reverso del mismo folio, por consiguiente, se anexa a la presente respuesta, copia de los documentos enviados para el primer pago (folios del 1 al 15)...). En este sentido, encuentra el Ente de Control que valorados los equipos relacionados en el informe, asciende a la totalidad de \$12.609.200, sin embargo, presenta una diferencia de \$2.157.600 que no fueron cancelados, toda vez que el valor facturado fue de \$10.451.600, de donde se infiere que hubo deficiencias en el control por parte de la supervisión, teniendo en cuenta que: en primer lugar se aceptó un informe que no guardaba relación con el valor facturado. En segundo lugar, el informe no presentó el estado individual de algunos equipos como:

Una (1) GRABADORA DIGITAL DE AUDIO SONY MODELO ICD MX20, una (1) CÁMARA DIGITAL SONY CYBER SHOT MODELO DSC W100, un (1) VHS SONY MODELO SLV-679HF, dos (2) RADIO GRABADORA SONY MODELO SFD-S200/SCE 92, una (1) RADIO GRABADORA SONY MODELO CFD-F17CP, un (1) VHS SONY MODELO SLV LX77S, dos (2) DVD SONY MODELO DVP NS53P, un (1) SELECTOR DIGITAL DE LINEA, un (1) SISTEMA DE MICRÓFONOS INHALABRICOS Radio Shack (32-1230), un (1) MICROFONO CON PEDESTAL DE PIE (ML111L), dos (2) MICRÓFONO SHURE MODELO C606, dos (2) MICRÓFONOS ALÁMBRICOS UNIDIRECCIONAL MARCA SHURE REF. 588SDX, y dos (2) MICRÓFONO ALÁMBRICO OMNIDIRECCIONAL MARCA SHURE REF. SM63L, información que exigía el contrato, y que se realizó



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

para más del 95% de los equipos relacionados, al describir en la columna estado las labores ejecutadas en cada equipo.

Por lo tanto, no resultaba como lo calificó la Secretaría “(...) *bastante dispendioso y contrario al principio de economía el hacerlo por cada equipo como lo establece el contrato...*”.

El artículo segundo constitucional ha establecido la forma como el estado cumple sus fines esenciales los cuales se materializan con la aplicación del artículo 1 de la ley 80 de 1993; esta obra establece en su artículo 39, 40 y 41 la forma y perfeccionamiento del contrato, siendo de su esencia elevarlo a escrito, es decir, desde ahora dejamos claro que toda modificación dentro del texto contractual en la etapa vigente de su ejecución inexorablemente debe ser elevado a escrito, solemnidad que exige la Ley. Ahora bien, es un principio universal que la administración es reglada presupuesto de derecho que significa que todos los ejercicios contractuales deben contener como elemento principal el cumplimiento de procedimientos procesos y actividades, razón por la cual deben dejarse registros documentales que evidencian en forma clara el cumplimiento de la Ley, máxime en el distrito capital donde todas las dependencias de esta entidad territorial poseen un sistema integrado de calidad.

Ahora bien, el sujeto de control se refiere al principio de economía afirmación que no es de recibo para la Contraloría de Bogotá por cuanto la realización de la actividad en nada incrementa el precio del contrato y al no cumplir esa obligación no se pudo evidenciar en forma veraz y oportuna el cumplimiento del mantenimiento en los equipos de comunicación. Evidenciándose claramente el cumplimiento irregular de la actividad de supervisión a cargo del funcionario designado; afectando además al ordenador del gasto o al delegado para la contratación estatal, quien en igual forma omitió el cumplimiento de los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en armonía con lo preceptuado en los artículos 51 y 52 de la misma norma.

De tal forma que lo que se vislumbra es una conducta omisiva respecto de la ejecución del contrato 1209 de 2008, por inaplicación de su cláusula sexta, siendo el contrato ley para las partes, indefectiblemente están obligados a cumplirlo.

Este ente de control no evidenció en la revisión de los documentos arrimados a la carpeta del contrato, modificaciones ordenadas y contempladas por la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, Decretos reglamentarios de ambas obras o las



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

reconocidas por la jurisprudencia nacional de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Así las cosas, considera la Contraloría de Bogotá D.C., que no existe justificación jurídico normativa que autorice a la Secretaría Distrital de Gobierno a inaplicar unilateralmente el clausulado contractual sin que exista el acto administrativo idóneo que lo autorice y lo permita. Por lo anterior esta conducta omisiva se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

1.2 La entidad corrobora la deficiencia en la supervisión observada por el Órgano de Control cuando manifiesta que el “mantenimiento preventivo (Tabla No. 1), se realizó basándose en el “inventario de bienes y elementos devolutivos” expedido para la Dirección de la Cárcel Distrital por la Dirección Administrativa de la Secretaría Distrital de Gobierno, pero físicamente se evidenció que por ejemplo, todos los televisores de 34” marca Sony, modelo KSV34SL40, realmente no tienen el mismo modelo, pero son los televisores a los cuales iba dirigido el mantenimiento preventivo contratado, pues corresponden a las placas de inventario relacionadas en el “inventario de bienes y elementos devolutivos” levantado por la Dirección Administrativa. En consecuencia, como se puede observar existe en el inventario un error en el número de modelo de algunos de los equipos objeto de mantenimiento, por ende, con el fin de que se proceda a su corrección se solicitará a la Dirección Administrativa, designar una persona para que efectúe esta labor”, subrayado fuera de texto, hechos con los que este Órgano de Control, no puede establecer en qué calidad se prestó el servicio de mantenimiento preventivo.

Por las razones expuestas por la entidad donde acepta la formulación del cargo, se modifica el hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria y se ratifica como administrativo, el cual debe ser incorporado en el plan de mejoramiento a suscribir por la entidad.

Caso II

2.1 Con relación al mantenimiento correctivo a (4) televisores de 34”, una (1) consola, una (1) cabina y un (1) parlante (folios 473 y 474), una vez revisados los anexos de respuesta al informe preliminar, este Ente de Control encuentra parcialmente aceptable la respuesta dada por la Entidad, frente al cambio de repuestos, sin embargo, se pudo evidenciar que no se relacionó la reposición de las varias resistencias y condensadores del circuito impreso, descritos en oficio



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

anexo de fecha 7 de octubre de 2008, suscrito por el representante legal de la firma Computers Colombia Ltda., los cuales debían ser cambiados por repuestos originales, nuevos y de primera calidad, necesarios, al igual que no se evidenció que los elementos y repuestos cambiados fueran entregados al Supervisor una vez finalizado el trabajo, debidamente embalados e inventariados con el fin de no causar impactos ambientales en las zonas de almacenamiento temporal; como tampoco se encuentran las dos (2) cotizaciones que debían ser solicitadas por la Secretaría Distrital de Gobierno, a proveedores idóneos con el fin de realizar un estudio comparativo y establecer si el precio se ajusta al valor promedio del mercado, lo que confirma la deficiencia de control interno toda vez que en el acervo documental no se encuentra la totalidad de los documentos, tal como lo manifestó la Secretaría *“Para soportar lo anterior, se anexa fotocopia del informe de mantenimiento correctivo con sus respectivos anexos (solicitud de mantenimiento correctivo, órdenes de servicio, autorización de mantenimiento correctivo y autorización de suministro de repuestos”.*

2.2 Frente a al mantenimiento correctivo de una cámara de video sony modelo TVR 530 y la cabina autopotenciada marca aural de 1,20 mts de alto x 0,30 mts de ancho x 1 mt de largo, con los siguientes componentes: 2 bufer de 15", 2 twitters, 2 receptores de micrófono inalámbrico y 1 amplificador interno marca power soft., al igual que el caso anterior, una vez revisados lo documentos anexos, se acepta la respuesta, ratificando nuevamente que el acervo documental no contiene la totalidad de los documentos.

Por las razones expuestas por la entidad donde acepta la formulación del cargo, se modifica el hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria y se ratifica como administrativo, el cual debe ser incorporado en el plan de mejoramiento a suscribir por la entidad.

Caso III

En cuanto al mantenimiento correctivo de un televisor de 34" por valor de \$522.000 incluido IVA, una vez revisados los anexos de respuesta al informe preliminar, este Ente de Control encuentra aceptable la respuesta dada por la Entidad, respecto a la solicitud de mantenimiento correctivo, órdenes de servicio y autorización de mantenimiento correctivo, sin embargo, se pudo evidenciar que no se relacionó la reposición del integrado de video LCD, descrito en oficio anexo de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

fecha 5 de noviembre de 2008, suscrito por el representante legal de la firma Computers Colombia Ltda., el cual debía ser cambiado por un repuesto original, nuevo y de primera calidad, necesario ya que el equipo no daba imagen por pantalla LCD, al igual que no se evidenció que el elemento y/o repuesto cambiado fuera entregado al Supervisor una vez finalizado el trabajo, debidamente embalado e inventariado con el fin de no causar impactos ambientales en las zonas de almacenamiento temporal; como tampoco se encuentran las dos (2) cotizaciones que debían ser solicitadas por la Secretaría Distrital de Gobierno, a proveedores idóneos con el fin de realizar un estudio comparativo y establecer si el precio se ajusta al valor promedio del mercado, tal como lo manifestó la Secretaría *“Para soportar lo anterior, se anexa fotocopia del informe de mantenimiento correctivo con sus respectivos anexos (solicitud de mantenimiento correctivo, órdenes de servicio y autorización de mantenimiento correctivo)”*.

Por las razones expuestas por la entidad donde acepta la formulación del cargo, se modifica el hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria y se ratifica como administrativo, el cual debe ser incorporado en el plan de mejoramiento a suscribir por la entidad.

Caso IV

Revisados los documentos anexos, en especial el informe preventivo del periodo comprendido entre el 29 de agosto al 28 de septiembre, relacionado con el primer pago, este ente de control pudo evidenciar:

En primer lugar que al calcular el valor de las cantidades de equipos relacionados en el informe de mantenimiento preventivo, que no corresponden a la relación cuantificada y valorada presentada por el contratista en el “LISTADO DE ÍTEM A FACTURAR PREVENTIVO”, por lo tanto el organismo de Control pudo confirmar que no corresponde lo ejecutado con lo facturado por el contratista; y pagado por la Secretaría Distrital de Gobierno, puesto que se presenta una diferencia a favor del contratista de \$2.157.600, que no fueron cancelados, toda vez que el valor facturado fue de \$10.451.600, de donde se infiere que hubo deficiencias en el control por parte de la supervisión.

En segundo lugar, las cantidades de elementos relacionadas en el informe no corresponde a las relacionadas en el denominado “LISTADO DE ÍTEM A FACTURAR PREVENTIVO”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Cabe precisar que la Entidad no se manifestó sobre los demás informes relacionados con los otros pagos.

Por las razones anteriormente expuestas, y como quiera que igualmente se estableció en dicho análisis a la información, que la Secretaría Distrital de Gobierno no desvirtuó totalmente las observaciones enunciadas, en consecuencia, se modifica el hallazgo eliminando la incidencia fiscal y se ratifica como administrativo con incidencia disciplinaria por lo cual será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incorporado en el plan de mejoramiento a suscribir por la entidad.

3.6.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria Contrato 1522 de octubre 20 de 2008.

Contrato 1522 de octubre 20 de 2008, suscrito con la Unión Temporal Transportes Especiales FSG E.UE. Transturcol Ltda., con el objeto de prestar el servicio de transporte terrestre automotor especial para las diferentes direcciones y dependencias de la entidad y en el Distrito Capital, por valor inicial de \$610.000.000 y tiempo de duración de 4 meses o hasta agotar recursos.

Caso I.

En el estudio de conveniencia y oportunidad (carpeta No 1 folio 116), se determinó en el punto 12. Obligaciones Específicas del Contratista: *“1. El contratista se compromete a poner a disposición de la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, un número aproximado de treinta y cuatro (34) vehículos de acuerdo con la necesidad y supeditado a una programación semanal, los cuales deben cumplir como mínimo con las siguientes características: ...”* (negrillas fuera de texto).

Así mismo, los estudios de conveniencia en el ítem II, DEFINICION TECNICA DEL SERVICIO REQUERIDO: (carpeta No 1 folio 103) indica: *“... mínimo se requieren 30 vehículos tipo camioneta 4 puertas 4x4... cuatro (4) vans... todos con su respectivo conductor, suministro de combustible, equipo de comunicación y en óptimas condiciones de funcionamiento”, con un tiempo de ejecución de cuatro (4) meses, en el que se destinaron recursos suficientes para soportarlo financieramente en dicho periodo. El presupuesto oficial quedó estimado en \$610.000.000 incluidos todos los impuestos.*

El 5 de septiembre de 2008 mediante Resolución No.482 (carpeta 2 folio 391), se ordena la apertura de la licitación pública No 008-2008, con presupuesto oficial de \$610.000.000, pliegos de condiciones que fueron modificados mediante adenda



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

No 1 de fecha (carpeta No 3 folio 411), en el calendario de la licitación; el año modelo de los vehículos, la capacidad transportadora, la capacidad administrativa y la experiencia del proponente. El 25 de septiembre de 2008 (carpeta No 3 folio 400) se procedió a realizar el acta de cierre de la licitación y en la misma fecha se expidió la Resolución 528 (carpeta No 3 folio 407), por la cual se crean y conforman los subgrupos evaluadores del proceso.

Tanto el **pliego de condiciones definitivos** (agosto 2008), como el **Anexo Técnico** (documentos anexo), indican en la definición técnica del servicio, que se requieren 27 vehículos, 23 vehículos 4 puerta 4x4 y 4 vans; mientras que en los estudios previos, que forman parte del proceso licitatorio, se señala que se requieren 30 camionetas 4X4 y 4 vans o microbuses, para un total de 34 vehículos. En el capítulo VII, del pliego de condiciones numeral 7.3 valor del contrato (Documento anexo) se estableció: ***“El valor del contrato que se suscriba, producto del presente proceso de selección, será el valor del presupuesto oficial, establecido en el pliego de condiciones de conformidad con la Ley”*** (negritas fuera de texto).

El 16 de octubre de 2008 mediante Resolución No 554 de 2008 (carpeta 3 folio 491) se adjudica el proceso licitatorio a contratar por 4 meses, con Registro presupuestal No.2748 del 20 de octubre de 2008 por valor de \$610.000.000 suma obtenida de diferentes rubros de proyectos de inversión (carpeta 5 folio 922, y se suscribe el Contrato de Prestación de Servicios No.1522 (carpeta 5 folio 898), con la firma Unión Temporal Transportes Especiales FSG E.UE. Transturcol Ltda.

Se asigna mediante oficio sin fecha, la supervisión a la Dirección de Apoyo a Localidades (carpeta 5 folio 914). El 20 de octubre de 2008 se suscribe el **acta de inicio** (carpeta 5 folio 913), en la que se establece la ejecución del contrato a partir del 23 de octubre del mismo año.

En la **Cláusula Segunda de las obligaciones generales del contratista** (carpeta 5 folio 899), se compromete a poner a disposición un número aproximado de 34 vehículos de acuerdo a la necesidad y supeditado a una programación semanal que debe cumplir como mínimo con los siguientes características: a) Servicio público de transporte especial, veintinueve (29) tipo camionetas 4 puertas 4x4 con su respectivo conductor,... para trabajar de lunes a viernes en horario de 8:00a.m a 6:00p.m y los fines de semana de acuerdo a la programación establecida por la entidad y una (01) tipo camioneta 4 puertas 4x4 de lunes a domingo de 8:00a.m a 6:00p.m de acuerdo a las necesidades de la entidad b)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

servicio público transporte especial tipo microbús de mínimo 2 pasajeros...para trabajar de lunes a domingo en horarios de 9:00p.m y 1:00a.m y 5:00a.m y 7:00a.m de acuerdo con los recorridos establecidos por la entidad.

De acuerdo con el **pliego definitivo de condiciones**, la propuesta debe ser presentada a costos unitarios mensuales (documento anexo), propuesta que el contratista –UT Transportes Especiales FSG EU y Transturcol (carpeta 3 folios 585), presentó de la siguiente manera:

**CUADRO 30
PROPUESTA ECONOMICA**

Millones de Pesos	
ITEM	VALOR UNITARIO MENSUAL
Vehículo camioneta de cuatro puertas 4x4 con su respectivo conductor, suministro de combustible, equipo de comunicación y en optimas condiciones de funcionamiento.	\$4.150.060
Servicio público de transporte especial, tipo vans de mínimo 12 pasajeros, diesel o a gasolina o a gas, con su respectivo conductor, suministro de combustible, equipo de comunicación y en optimas condiciones de funcionamiento de acuerdo con los recorridos establecidos por la Entidad.	\$4.210.794
TOTAL	\$8.360.854

Fuente: Datos tomados de la carpeta del contrato (C.3/6 folio 585).

El equipo auditor, realizó el siguiente análisis derivado del valor de la propuesta económica del contratista, respecto del valor unitario mensual de cada vehículo, con el número de carros establecido los estudios previos y en el contrato así:

Se requerían de 30 camionetas 4x4 y de 4 vans o microbuses. La administración en su evaluación económica debió a partir de dichos documentos contractuales, realizar el correspondiente estudio a fin de establecer el valor real del contrato que este ente de control determinó así:

a. De las 30 camionetas 4x4 por valor unitario de \$4.150.060.oo mensual, por el tiempo de contratación de 4 meses, tenemos:

\$4.150.060.oo (valor unitario mensual) x 30 camionetas 4x4 = \$124.501.800.oo (valor mensual de las 30 camionetas).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

\$124.501.800.00 (valor de las 30 camionetas mensual) x 4 meses = \$498.007.200.00 (valor de las 30 camionetas por los 4 meses del tiempo de contratación).

b. De las 4 vans por un valor unitario mensual de \$4.210.794.00 por el tiempo de contratación de 4 meses, tenemos:

\$4.210.794 (valor mensual de las 4 vans) x 4 (vans o microbuses) = \$16.843.176 (valor mensual de las 4 vans).

\$16.843.176 (valor de las 4 vans mensuales) x 4 (meses) = \$67.372.704 (valor de las 4 vans por los cuatro meses de contrato).

Así las cosas, la sumatoria de las 30 camionetas 4x4 por los 4 meses de duración: \$498.007.200 + \$67.372.704 valor de las 4 vans mensuales por los 4 meses de duración: = \$565.379.904 que es el valor real que debió ser contratado con la firma UT. TRANSPORTES ESPECIALES FSG EU Y TRANSTURCOL, y no así por \$610.000.000 como el valor adjudicado que corresponde al valor del presupuesto oficial asignado para efectos del proceso licitatorio. Lo anterior muestra una diferencia a favor del contratista en cuantía de \$44.620.096.

Máxime si observamos que la propuesta Económica presentada por los otros proponentes –Trans Arama S.A y Transportes Nuevo Rumbo Ltda. (carpeta 4 folio 781 y 669), se evidencia en el formato inicial exigido por la entidad, para efectos de la calificación al ser evaluados, que en el texto de la parte de abajo del cuadro se establece para transportes Arama S.A.: *“EL VALOR TOTAL DE LA PROPUESTA \$578.300.000 M/CTE”*. Y para la propuesta de Transportes Nuevo Rumbo, aparece en valor total de la propuesta la suma de \$577.360.000 Valores que presentan diferencias igualmente con el valor estimado del presupuesto oficial; así mismo, el equipo auditor realizó las operaciones de las dos propuestas en comento, para efectos de corroborar la cantidad de vehículos que en las diferentes propuestas se estableció, con el fin de hallar el valor real de la contratación, sumatorias de rigor que arrojaron al igual que la propuesta del contratista UT. TRANSPORTES ESPECIALES FSG EU Y TRANSTURCOL, como resultado, que todos propusieron en su documento respectivo 30 vehículos 4 puertas 4x4 y 4 vans o camionetas para 12 pasajeros.

Aclara igualmente este ente de control, que de acuerdo con el pliego de condiciones definitivo de fecha agosto de 2008 (Documento anexo ya que no se encontraba dentro de la carpeta del contrato), en el capítulo VII, numeral 7.3 valor del contrato, se determinó: *“El valor del contrato que se suscriba, producto del*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

presente proceso de selección, será el valor del presupuesto oficial, establecido en el pliego de condiciones de conformidad con la Ley” y en el numeral 4.3.11 Documento 11 - Propuesta Económica: del mismo pliego definitivo de condiciones, alude: “En caso de existir discrepancia entre el valor unitario del vehículo con el valor total para cada propuesta, la SECRETARIA, hará las correcciones aritméticas y tomará para efectos de la evaluación de la propuesta el valor arrojado de dichas correcciones” (Documento anexo fuera de las carpetas del contrato).

Así las cosas, infiere que la propuesta presentada por el contratista, debía contener el valor total de la misma, así como su valor unitario, máxime si el mismo documento de formato de propuesta económica lo exige; acto que se vio reflejado en las propuestas de Trans Arama S.A y Transportes Nuevo Rumbo Ltda, más no en la adjudicada, ya que en el valor total de la propuesta, aparece el valor de la sumatoria de los dos vehículos que se estaban exigiendo, más no el valor total de los 30 vehículos 4x4 y los 4 vans, como se demuestra en el cuadro anterior de la propuesta adjudicada.

De tal manera, que se observa que la administración en la forma como estableció el valor de la contratación efectuada, no está siendo coherente en la aplicación de la normatividad que señala el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 que precisa que la selección objetiva consiste en la escogencia del ofrecimiento más favorable para la entidad, con lo cual recoge lo propio del artículo 33 del estatuto, haciendo énfasis en la improcedencia de considerar para tal efecto motivaciones de carácter subjetivo y estableciendo a título meramente enunciativo, los factores determinantes de la escogencia, que en tal sentido el artículo 5o de la selección objetiva de la Ley 1150 de 2.007 (16 julio) describe:

*“Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios: 2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los **factores técnicos y económicos** de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello. 3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido. (negritas fuera de texto).

En este sentido, la intención del legislador fue la de establecer, como regla general, procedimientos regulados de selección objetiva del contratista, con fundamento en "los conceptos de seguridad, corrección y moralidad administrativas, así como en el principio de igualdad de oportunidades para que cualquier persona que esté en posibilidad de contratar con la administración tenga acceso a ella"²⁶.

Por tanto, la entidad en aplicación de lo anteriormente señalado y en especial de los principios de Igualdad de la carta magna (Art. 209); Imparcialidad y Transparencia (Arts. 24, 29, 30 de la Ley 80, así como del Deber de selección objetiva, en la búsqueda de la Oferta más favorable (Art. 5º Ley 1150, Art. 12 D. 2474), debió a través de la comparación de ofertas que determinaron el valor a contratar, así como de la comparación de las ofertas recibidas, para la adjudicación del contrato de la oferta seleccionada, y no con el valor del presupuesto oficial estimado.

Y por el contrario, se evidenció que no se tuvieron en cuenta dichos principios y preceptos exigidos, como quiera que el contrato se suscribió por la cuantía determinada en el presupuesto oficial estimado de \$610.000.000.00, no obstante que la oferta del menor valor estimado de la firma seleccionada se determinó de **\$565.379.904** y sin embargo, se adjudicó por **\$610.000.000** bajo el sustento de ser el presupuesto oficial estimado en la licitación -capítulo VII, numeral 7.3 valor del contrato: *"El valor del contrato que se suscriba, producto del presente proceso de selección, será el valor del presupuesto oficial, establecido en el pliego de condiciones de conformidad con la Ley"* (negritas fuera de texto), y en el contrato se

²⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez. Bogotá D.C., 19 de julio de 2.001. Radc. No: 12037 Actor: Asociación Colombiana de Ingenieros Constructores ACIC.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

establece hasta agotar recursos, en coherencia con lo estipulado en la cláusula cuarta del plazo, en la que estableció que el término de ejecución es de 4 meses o hasta agotar recursos.

Ello no significa, que a toda costa la entidad debía contratar por esa suma, teniendo en cuenta que de acuerdo con la necesidad y los estudios de mercadeo para la estimación del presupuesto se estableció en **\$565.379.904** lo que si debió haber realizado, fue ejecutar ese presupuesto hasta agotar los recursos, en la búsqueda del fin propuesto y en la satisfacción de la necesidad, con base en la propuesta adjudicada que debía haber sido presentada a precios unitarios de conformidad con el pliego de condiciones, que fue la del menor precio.

Razón que si bien, es cierto, se contrató por la cifra del presupuesto oficial estimado, no se compadece ésta, respecto de la oferta y de la real que del buen manejo de los dineros públicos, está obligado hacer el servidor público, como quiera que éstos son sagrados; máxime cuando la oferta objeto de la adjudicación de la licitación, resultó ser la más ventajosa para la entidad, y que de acuerdo con el pliego se presentó a precios unitarios, en consecuencia la adjudicación se debió soportar en los cálculos de presupuesto, en la estimación de los mismos, como condiciones legales generales que exigen que sean justas, ello es: mejor contratista - mejor oferente –proporcionales; Objetiva: No incidencia de condiciones particulares de evaluadores; Claras: Coincidencia entre intención del redactor y el entendimiento de los interesados; Completas: Integralidad de su texto. Precio. Presupuesto oficial. Bajo precio. Medias: Geométrica. Aritmética. Alta. Baja.

Análisis que le obligaba soportar a la entidad en la adjudicación, en la búsqueda del fin propuesto y que no le es ajeno al contratista, quien por su parte, tendrá en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, que además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones²⁷. Gestión realizada por la entidad, que desvirtúa totalmente la intención del legislador, quien no quiso dejar al arbitrio de la entidad contratante, la escogencia del contratista y, por el contrario, el artículo 29 antes citado prescribió cualquier criterio subjetivo. No cabe duda que el presupuesto oficial es un criterio subjetivo, ya que obedece a apreciaciones de solo una de las partes.

²⁷ Artículo 3 Ley 80 de 1993



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En tal sentido el doctrinante Marienhoff, en la citada jurisprudencia, precisa: *“la razón de ser de la licitación pública debe analizarse desde dos aspectos: con relación al Estado y con relación a los administrados. En cuanto al primero, explica, “la 'ratio iuris' no es otra que conseguir que el contrato se realice de modo tal que la Administración Pública tenga las mayores posibilidades de acierto en la operación, en lo que respecta, por un lado, al 'cumplimiento' del contrato (calidad de la prestación, ya se trate de entrega de cosas o de la realización de servicios o trabajos; ejecución del contrato en el tiempo estipulado; etc) y, por otro lado, lograr todo eso en las mejores condiciones económicas.” Y en relación con los administrados afirma: “con el procedimiento de la licitación también se busca una garantía para los particulares o administrados honestos que desean contratar con el Estado. En este orden de ideas la 'igualdad' entre los administrados en sus relaciones con la Administración Pública, evitando de parte de ésta favoritismos en beneficio de unos y en perjuicio de otros; trátase de evitar improcedentes tratos preferenciales o injustos.”*

Aunado a lo anterior a folio 111 y 112 de la carpeta No 1, Capacidad operacional, Especificaciones del parque automotor requerido, que el proponente debe ofrecer como mínimo el suministro de los siguientes vehículos, para ser asignados en las cantidades solicitadas a las diferentes dependencias y de conformidad con las necesidades del servicio y aparece un cuadro así:

DESCRIPCION	CANTIDAD
Vehículo tipo camioneta 4 puertas 4x4...en optimas condiciones de funcionamiento	30
Vehículos tipo van...en optimas condiciones de funcionamiento	4

Corroborar la cantidad de vehículos en el mismo estudio de conveniencia y oportunidad a folio 113 de la carpeta 1 del contrato, el punto denominado CARACTERISTICAS DEL SERVICIO, “El contratista se compromete a poner a disposición diariamente de lunes a viernes un número aproximado de 34 vehículos, 30 camionetas, 4 vans de acuerdo a la necesidad y supeditado a una programación semanal.

Lo anterior muestra claramente que la cantidad de vehículos estaba definida desde los estudios previos, al igual que como se mencionó arriba, las propuestas que presentaron los otros aspirantes a la adjudicación de la licitación, pasaron las propuestas económicas por la cantidad de 34 vehículos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En consecuencia, se incumple lo normado por la ley contractual, en la deficiente planeación, cuidado y cumplimiento de obligaciones por parte de los evaluadores económicos de la Secretaría Distrital de Gobierno, que omitieron realizar los cálculos operativos de rigor de la propuesta económica para hallar el valor real del contrato y no sujetarse al valor del presupuesto oficial estimado el cual arrojaba un mayor valor que el propuesto, al igual que de los funcionarios que realizaron el pliego de condiciones, los estudios previos donde dejaron explícito y sujeto el presupuesto oficial a que fuera el mismo valor del contrato arrojando una actitud improcedente, ya que no se tuvo en cuenta la propuesta económica en si, por el contrario sujetaron el valor de la contratación al presupuesto oficial.

Se transgrede el artículo 2º, literal a) de la Ley 87 de 1993 y los artículos 4, 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993, y demás normas concordantes, y Ley 734 de 2002.

Incumplimiento de obligaciones, por parte de los evaluadores económicos de la SDG y de los mismos funcionarios que realizaron tanto los estudios previos como los pliegos de condiciones, en el sentido de obviar cálculos aritméticos para hallar el valor real del contrato de acuerdo a la propuesta económica presentada por el contratista, contrataron al valor del presupuesto oficial estimado el cual era mayor al valor arrojado haciendo los cálculos de la propuesta económica en la cantidad expresada.

Caso II

En los estudios previos (carpeta 1 folio 103), menciona el anexo técnico que forma parte del contrato, que el servicio de transporte incluye el desplazamiento urbano y rural del Distrito Capital, por lo cual los conductores deben tener experiencia y conocimiento de las localidades y barrios de la ciudad etc.

El pliego de condiciones y los estudios previos establecieron que el valor del contrato sería el valor de presupuesto oficial y en el punto 7.19 de las obligaciones específicas del contratista, del pliego de condiciones establece: *“el contratista se compromete a poner a disposición de la SDG un número aproximado de 27 vehículos de acuerdo con la necesidad y supeditado a una programación semanal etc.”* (documento adicional).

Dentro de las Obligaciones de la Secretaría, en el pliego de condiciones (documento adicional) se encuentran entre otras: *“4. Ejercer el control sobre el cumplimiento de las condiciones del servicio a través del supervisor del contrato*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

...” (documento adicional).

En la Cláusula segunda del contrato No 1522 de 2.008 (carpeta No 5 folio 899 en adelante), en las obligaciones generales del contratista, contrae las siguientes: “1) ... se compromete a oponer a disposición de la SGD un número aproximado de 34 vehículos **de acuerdo con la necesidad y supeditado a una programación semanal**, los cuales deben cumplir como mínimo con las siguientes características: a) servicio público de transporte especial 29 tipo camioneta 4 puertas 4x4 ... para trabajar de lunes a viernes en horario de 8:00 am a 6:00 pm y los fines de semana de acuerdo a la programación establecida por la entidad, y una(01) tipo camioneta 4 puertas 4x4 de lunes a domingo de 8:00 am a 6:00 pm o de acuerdo a las necesidades de la entidad. B) Servicio público de transporte especial tipo microbús de mínimo... para trabajar de lunes a domingo en horario de 9:00pm y 1 am y 5:00 am y 7:00 am de acuerdo con los recorridos establecidos por la entidad ... 10) Prestar los servicios en los horarios establecidos para cada proyecto de lunes a viernes o de lunes a domingo en las veinte localidades del distrito en caso de requerirse de acuerdo con las instrucciones del supervisor del contrato”.

En consecuencia, este ente de control deduce que los vehículos que prestarían el servicio en los diferentes días y horarios establecidos, obedece a una programación semanal previa de los recorridos establecidos por la entidad en la ejecución, control y vigilancia del contrato en forma eficiente; en la que se identificarían exactamente los vehículos a prestar el servicio de lunes a domingo; ya que estos presentan una tarifa diferente, evitando cancelar mayores sumas de dinero por servicios no prestados, máxime si tenemos en cuenta el oficio de fecha 28 de enero de 2010, enviado por la entidad relacionado con dicha información, donde expresa que con relación a las planillas de programación semanal y recorridos establecidos por la entidad: “es necesario precisar que dentro de las obligaciones contractuales este requisito no fue exigido para la eficiente prestación del servicio, toda vez que los vehículos se encuentran asignados a cada área o proyecto misional para que el gerente del proyecto o director utilice el servicio de acuerdo a sus necesidades diarias en cumplimiento a la misionalidad del proyecto”.

A este respecto la Contraloría de Bogotá, D.C., difiere en el sentido de que el contrato en su cláusula segunda *si* menciona la exigencia de tener una programación semanal y que los vehículos prestaran el servicio de acuerdo a su necesidad, por lo que no es de recibo para este ente de control lo mencionado



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

por la entidad en el referenciado oficio. De otro lado el equipo auditor realizó en programa Excel cuadros mes a mes (ver Anexo 1) desde el inicio del contrato que fue el 23 de octubre de 2008, donde se evidencia los servicios prestados por vehículo, de acuerdo con las planillas diarias del servicio, la placa y la dependencia o proyecto donde prestó el servicio, versus los cuadros elaborados y consolidados con sus facturas de cobro, con el fin de verificar los valores cancelados por vehículo.

Se pudo evidenciar en los mencionados cuadros comparativos, a qué tarifa se canceló y si realmente prestó el servicio a la mencionada tarifa, vislumbrándose y concluyendo que la administración canceló un mayor valor por servicios no prestados, por la falta de la vigilancia y control a que estaba obligada en la ejecución del contrato, y sin que la supervisión lo hubiera detectado, que por el contrario avaló dichos pagos por la suma de \$108.231.078.03,00 como se evidencia a continuación en forma detallada mes a mes, debido a la falta de control y de programación para la prestación del servicio.

A continuación se presenta la discriminación de pagos efectuados mes a mes así:

- 1) Para el mes de octubre de 2.00 mes en que inicio el contrato el día 23, el mayor valor pagado fue de \$2.846.939.30.00
- 2) Para el mes de noviembre de 2.008 el mayor valor pagado fue de \$3.802.751.99,00
- 3) Para el mes de diciembre de 2008, se canceló un mayor valor por \$13.632.947.24 este aumento obedece de acuerdo a los cuadros representativos de los servicios diarios prestados a que los vehículos que cobraron a tarifa plena, únicamente trabajaron de lunes a viernes, además hubo otros vehículos que no trabajaron días en tarifa ordinaria pero que si fueron cancelados, debido a la falta de control y de programación.
- 4) Para el mes de enero de 2.009 la SDG canceló la suma de \$10.010.917.52 que equivale a mayor valor pagado sin haber trabajado los fines de semana y les cancelaron a tarifa plena como si hubieran trabajado de lunes a domingo; al igual que vehículos que no trabajaron días en tarifa ordinaria pero por falta de supervisión, control y programación fueron cancelados.
- 5) En el mes de febrero de 2.009 la administración canceló de más la suma de \$7.603.637.80, equivalente a dineros pagados que no fueron trabajados tanto en

tarifa ordinaria como plena.

6) En el mes de marzo de 2.009, la administración canceló de más la suma de \$11.086.920.86, equivalente a dineros pagados que no fueron trabajados a las tarifas.

7) En el mes de abril de 2.009, la administración canceló de más la suma de \$16.784.292.70, equivalente a dineros pagados que no fueron trabajados tanto en tarifa ordinaria como plena.

8) En el mes de mayo de 2.009, la administración canceló de más la suma de \$11.280.685.32, equivalente a dineros pagados que no fueron trabajados a las tarifas.

9) En el mes de junio de 2.009, la administración canceló de más la suma de \$12.343.466 equivalente a dineros pagados que no fueron trabajados a las tarifas, se aclara que este mes el contrato terminó el 12 de junio.

Total \$89.392.558.73

Irregularidades que reflejan la falta de control y vigilancia de la administración en la ejecución del contrato, en la exigencia de la programación semanal, así como del cumplimiento de los términos de referencia, del pliego de condiciones y de la estipulación contractual que de haberse cumplido hubiera impedido la cancelación de mayores sumas de dinero.

Deficiente planeación, cuidado y cumplimiento de obligaciones tanto contractuales como de pliego de condiciones y estudios previos, por parte de los supervisores del contrato delegados de la Secretaría Distrital de Gobierno, que omitieron realizar y solicitar de acuerdo a las necesidades y la programación semanal exigida por documentos descritos en este párrafo y que forman parte del contrato.

Se transgrede el artículo 2º, literal a) de la Ley 87 de 1993 y los artículos 4, 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993, y demás normas concordantes, y Ley 734 de 2002.

Detrimento en la suma de **\$89.392.558.73** al patrimonio del Distrito, derivado de la deficiente planeación, incumplimiento de obligaciones, por parte de los interventores del contrato que haciendo caso omiso a lo exigido en los estudios



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

previos, pliego de condiciones y el mismo contrato, no realizaron las programaciones semanales exigidas al igual que el mismo documento menciona que los vehículos serán solicitados de acuerdo a la necesidad, esto quiere decir que si hubieran llevado un control por vehículo, de acuerdo a la necesidad, la entidad había podido evitar cancelar esas mayores sumas de dinero, al igual que la palabra *“supeditado a una programación semanal”* esta significa que no se podía obviar la programación semanal ya que la palabra supeditado significa que está sujeto o sometido, y a este punto se hizo caso omiso.

Total Detrimento Patrimonial \$89.392.558.73

Situaciones irregulares presentadas durante la ejecución del contrato, que conllevaron a vislumbrar presunto desmedro al patrimonio del Distrito Capital.

Análisis de la respuesta: Caso I: La respuesta de la administración hace alusión a un hallazgo fiscal, pero la Contraloría de Bogotá no reportó en el informe preliminar este hallazgo como fiscal, únicamente administrativo, por lo que se confirma.

Caso II: De acuerdo a la respuesta que la entidad, ésta hace una relación de los pagos y el número de camionetas tanto 4x4 como vans mensual, que es la misma relación de lo plasmado en la relación consolidada entrega por el sujeto de control a este ente de control, igualmente a dicha relación esta Auditoría no objeta cosa alguna.

Relacionado con la afirmación que menciona *“razón por la cual, la Secretaria Distrital de gobierno no comprende el por qué, el ente de control modificando las condiciones para establecer el pago mensual, pactadas en el contrato el cual es Ley para las partes. –condiciones que correspondían al pago de tarifa mensual y no por día u hora trabajado o recorrido efectuado-, establece un cálculo mensual errado generando un mayor valor pagado, ya que el ente de control calcula el valor a pagar mensual multiplicando los días trabajados por la tarifa diaria que saca de dividir el valor mensual ofertado por el número de días del mes basándose en las planillas de recorrido de los conductores, las cuales son tan solo una herramienta del contratista y la entidad para verificar el número de vehículos puestos a disposición de la entidad durante el mes en cumplimiento de las obligaciones contractuales”*.

Con relación a lo afirmado por la Secretaria Distrital de Gobierno en el sentido que este ente de control está modificando las condiciones de contrato, ya que la tarifa el contratista las propuso mensualmente y no por días o por horas, este Equipo Auditor afirma que no se están cambiando las condiciones contractuales, ya que tanto el estudio de conveniencia y oportunidad para esta contratación, en el punto



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

12. Obligaciones Específicas del Contratista, es claro en mencionar: (carpeta No 1 folio 116) *“1. El contratista se compromete a poner a disposición de la SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO, un número aproximado de treinta y cuatro (34) vehículos **de acuerdo con la necesidad** y supeditado a una programación semanal, los cuales deben cumplir como mínimo con las siguientes características: ...”* Con lo mencionado en este párrafo, se infiere claramente en la alusión del documento *“**de acuerdo con la necesidad y supeditado a una programación semanal**”* En consecuencia, este ente de control concluye que los vehículos que prestarían el servicio en los diferentes días y horarios establecidos, obedece a una programación semanal previa de los recorridos establecidos por la entidad en la ejecución, control y vigilancia del contrato en forma eficiente; en la que se identificarían exactamente los vehículos a prestar el servicio de lunes a domingo; ya que estos presentan una tarifa diferente, evitando cancelar mayores sumas de dinero por servicios no prestados, máxime si tenemos en cuenta el oficio de fecha 28 de enero de 2010, enviado por la entidad relacionado con dicha información, donde expresa que con relación a las planillas de programación semanal y recorridos establecidos por la entidad: *“es necesario precisar que dentro de las obligaciones contractuales este requisito no fue exigido para la eficiente prestación del servicio, toda vez que los vehículos se encuentran asignados a cada área o proyecto misional para que el gerente del proyecto o director utilice el servicio de acuerdo a sus necesidades diarias en cumplimiento a la misionalidad del proyecto”*.

A este respecto la Contraloría de Bogotá, D.C., **difiere** en el sentido de que el contrato en su cláusula segunda **si** menciona la exigencia de tener una programación semanal y que los vehículos prestaran el servicio **de acuerdo a su necesidad**, por lo que no es de recibo para este ente de control lo mencionado por la entidad en su respuesta, máxime en la afirmación relacionada con la modificación de las condiciones contractuales que en ningún momento este ente de control se refiere a ese sentido. Igualmente la Contraloría de Bogotá, en ejercicio de sus funciones, está en la obligación de auditar detalladamente todos los ítems referentes a la contratación en mención.

Si bien es cierto el contratista adjuntó su propuesta a precios unitarios y a valor mensual por vehículo, no es menos cierto, que el ente de control en miras al desempeño de su oficio realice en forma detallada la verificación de pagos de acuerdo a las necesidades y sujeto a la programación semanal tal como lo mencionan los documentos que hacen parte de la etapa precontractual que son ley para las partes.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De acuerdo a la afirmación dada por el SDG en el documento de respuesta que manifiesta que el vehículo se iba a pagar a tarifa mensual y no por día u hora trabajada o recorrido efectuado, es completamente viable en análisis realizado por el ente de control, ya que si entonces un vehículo trabajo un solo día al mes la entidad le pagaría la tarifa mensual, si este caso llegare a suceder, realizaría caería en total menoscabo al patrimonio distrital, ya que estarían haciendo caso omiso a lo mandado en los estudios previos y los mismos pliegos de condiciones y se pagaría sumas de dinero por servicio no prestados.

La forma como el ente de control realizó los cálculos basándose en las planillas diarias de prestación de servicios es la única ruta adecuada de realizar seguimiento y control al contrato, labor que la supervisión debió realizar mensualmente para efectos de pago y así haber evitado cancelar las mayores sumas de dinero.

Igualmente, cabe resaltar en el presente análisis, que la entidad en otro párrafo de respuesta alude que el ente de control esta desconociendo lo establecido en el pliego de condiciones y en el contrato que obliga a la entidad a realizar el pago del valor mensual de los vehículos puestos a disposición de los gerentes de los proyectos de conformidad con el requerimiento del levantamiento de los estudios previos del proceso, a este respecto el pliego de condiciones y el contrato en ningún aparte, párrafo o clausula menciona que la entidad está obligada a realizar el pago del valor mensual, así las cosas, la cláusula Sexta del contrato VALOR Y FORMA DEPAGO, mencionan que “...la Secretaria Distrital de Gobierno se compromete a pagar el valor del contrato subordinado...pagos mensuales dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la correcta presentación de los siguientes documentos:...” A este respecto la clausula refiere a los pagos mensuales que la entidad debe hacer al contratista por la prestación del servicio, mas no a lo que refiere la respuesta que el contrato obliga a la entidad a realizar el pago del valor mensual, a este análisis cabe nuevamente resaltar el ejemplo anteriormente señalado en el sentido de que si entonces un vehículo prestó el servicio por un solo día en el mes, entonces la entidad tenía está obligada a cancelarle el mes completo, afirmación que este ente de control no comparte en su totalidad, máxime si todos los documentos previos al contrato aluden a que el servicio se prestará de acuerdo **a las necesidades de la entidad y sujeto a una programación semanal.**

Se aclara, que el ente de control no cuestionó la forma de utilización del servicio por los vehículos por cada uno de los proyectos, en consecuencia, no se entra a debatir dichos argumentos..



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Lo observado cómo se argumentó en el hallazgo y en este análisis de la respuesta es la falta de la exigencia de la programación semanal previa exigida a la prestación del servicio, cuyo registro no se evidenció, y sin embargo se pagó mensualmente sin que se estableciera el número de vehículos, dependencia donde se prestó el servicio y el correspondiente pago de acuerdo con las tarifas establecidas para cada modalidad, en la forma como se demostró por el ente de control, registro y la planilla que estableció la entidad y que diligenció el conductor y avaló con la firma el que tenía a cargo el servicio, que si bien no lo estipuló el pliego de condiciones ni el contrato, lo exigió en la práctica la entidad y formó parte del documental del contrato puesto a disposición del equipo auditor.

Reitera y concluye el Equipo Auditor respecto de la ejecución del contrato, no se evidencio el cumplimiento de la obligación relacionada con la programación semanal para el uso de los vehículos contratados, esto presupone una omisión en el cumplimiento del clausulado contractual por cuanto se produjeron erogaciones en la ejecución del objeto contractual sin existir soportes de programación, lo cual nos lleva a afirmar que no existió planeación en la ejecución del objeto contractual. Mirando con mayor profundidad este aspecto, se coloca en riesgo a la SDG por cuanto si esas condiciones se hubiesen expresado en la convocatoria que se hizo a los oferentes, muchas otras personas naturales y jurídicas hubiesen podido participar y lograr la adjudicación del contrato bajo examen. De tal forma que el riesgo que se plantea es el de acciones judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo bajo la figura de acción de nulidad y restablecimiento del derecho al acto de adjudicación.

Ahora bien, respecto de la ejecución del objeto contractual, el nominador o su delegado para la contratación, cuenta con las herramientas dadas por los Artículos 4º. 23 y los numerales 1,2, 4 y 5 del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que le impone derechos, obligaciones y responsabilidades respecto de la ejecución del objeto contractual.

Por todo lo anterior se ratifica y confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria y debe incluirse en el Plan de mejoramiento.

3.6.3 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria - Convenio de Asociación No.1553 de octubre 29 de 2008

Convenio de Asociación No.1553 de octubre 29 de 2008, suscrito con la Cruz



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Roja Colombiana Sec., Cundinamarca, por valor de \$534.700.000, distribuidos así: \$473.500.000 por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Cruz Roja Colombiana aporta \$61.200.000, con un plazo de ejecución de 6 meses (folios 11 a 21).

El anexo técnico (C.1/2 folio 22) alude que debe haber un comité técnico el cual tendrá a cargo la coordinación y seguimiento del convenio. El comité técnico dentro sus funciones contempla: “2. Servir como instancia para resolver inquietudes en torno al desarrollo del convenio. 3. Aprobar el proyecto de inversión de los recursos financieros, físicos y logísticos aportados por las partes, en concordancia con la propuesta presentada por la Cruz Roja. 6. Evaluar el desarrollo y ejecución del convenio y proponer los ajustes que estime convenientes”.

A folio 26 se evidencia la propuesta presentada por la Cruz Roja Colombiana, donde menciona todo lo relacionado a los servicios que se prestarán a la población objetivo. A folio 47 de la misma propuesta, se muestra el cuadro de presupuesto de funcionamiento operativo hogar de paso población desplazada SOLFERINO, donde se discriminan los costos tanto fijos como variables para la atención a la mencionada población, el cual arroja un costo promedio por persona diaria de \$43.843.00 y se observa (folio 100), el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.2516 de 28 de agosto de 2008 por \$473.500.000.00

El 29 de octubre de 2008 se suscribe el Convenio de Asociación No.1553 (folio 102), cuyo objeto consiste en aunar esfuerzos que permitan articular y ejecutar acciones de cooperación, coordinación y gestión interinstitucional para la puesta en operación de un albergue temporal de urgencia, para la población en situación de desplazamiento, que permita reducir la exposición a extrema vulnerabilidad de las familias en situación de desplazamiento que llegan a la ciudad de Bogotá.

La cláusula tercera (folio 105) estipula: compromisos de las partes, A. la Cruz Roja se compromete a: 12) Allegar cada dos (2) meses al supervisor del convenio, los informes financieros de ejecución presupuestal, conforme al presupuesto de funcionamiento operativo adjunto a la propuesta y/o proyecto de inversión de los recursos aprobados por el comité técnico.

A su vez, la cláusula sexta estipula (folio 106): DESTINACION ESPECIFICA DE GASTOS: La Cruz Roja, se compromete a invertir los recursos financieros que le entregue la Secretaría en desarrollo de este convenio, y los recursos propios, en



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

los productos y actividades previstas en él, y en concordancia con el proyecto aprobado por el comité técnico - operativo del convenio.

En la cláusula décima (folio 107) se establece: COMITÉ TECNICO: entre las funciones de este comité se encuentra: 3) Aprobar el proyecto de inversión de los recursos financieros, físicos y logísticos aportados por las partes, en concordancia con la propuesta presentada por la Cruz Roja. 6) Evaluar el desarrollo y la ejecución del convenio y proponer los ajustes que estime convenientes.

Con oficio de fecha 20 de noviembre de 2008 (folio 137), se designa la supervisión, a nombre del Director de Derechos humanos y Apoyo a la Justicia como encargado de dicha labor.

El 23 de junio de 2009 se registra solicitud de adición (folio 166) por valor de \$80.000.000 que en el documento de justificación (folio 167), manifiesta que ésta se realiza dando cumplimiento a la Ley 387 de 1997, la cual ordena la ayuda humanitaria de emergencia, para este caso a las personas desplazadas por la violencia. Dicha adición se suscribió el 12 de junio de 2009 por \$80.000.000.00 y está amparada por el CDP No.2742 de 12 de junio de 2009 por el mencionado valor y el CRP No 2770 de la misma fecha, e inició el 12 de noviembre de 2.008 (folio 55) según Acta suscrita por las partes.

El equipo auditor en ejercicio de su función fiscalizadora, con el fin de verificar los valores presentados en la propuesta económica, cobrados por la Cruz Roja, y pagados por la entidad, procedió a realizar los siguientes ejercicios matemáticos.

Cabe aclarar que para realizar los mencionados cálculos, se tuvo en cuenta lo mencionado en el Tercer Comité Técnico albergue temporal de urgencias población en situación de desplazamiento SOLFERINO (folio 167 carpeta 2), del 30 de abril de 2.009, donde se refiere en el punto No.4 Revisión del informe de ejecución presupuestal del albergue: "***Frente a los costos fijos se ha determinado que hace falta por ejecutar un 7.92% de los mismos, mientras que de los costos variables falta por ejecutar el 79.75% producto de la baja ocupación al inicio de la operación del proyecto. El análisis permite prever que los costos variables que no se han ejecutado permitirán operar por más tiempo el albergue, por lo que los recursos que faltan por ejecutar, y que ascienden a ciento seis millones quinientos cuarenta mil novecientos treinta pesos (\$106.540.930.00) permitirán operar hasta el 15 de junio del presente año***". (negrillas y subrayado fuera de texto).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Igualmente, revisando el Informe Final de julio de 2.009, en el punto 8: Presupuesto y ejecución financiera (folio 327 y siguientes de la carpeta No 2), se señalan detalladamente por rubros los valores ejecutados, contra los valores propuestos, de la siguiente forma:

CUADRO 31
PRESUPUESTO EJECUTADO AL 15 DE JUNIO DE 2.009 DEL ALBERGUE SOLFERINO

RUBRO FUNCIONAMIENTO	TOTAL OPERACION	VALOR PRESUPUESTO MENSUAL PROYECTADO	TOTAL EJECUTADO	TOTAL EJECUTAR	X %X EJECUTAR
COSTOS FIJOS					
Gastos de personal	180.620.634	30.103.439	221.620.199	-40.999.565	-22.7%
Arrendamiento	36.000.000	6.000.000	46.860.000	-10.860.000	-30.17%
Insumos	12.000.000	2.000.000	12.905.206	-905.206	-7.54%
Aseo y vigilancia	42.000.000	7.000.000	51.212.416	-9.212.416	-21.93%
Mantenimiento	6.000.000	1.000.000	7.109.815	-1.109.815	-18.50%
Servicios publicos	30.000.000	5.000.000	12.900.268	17.099.732	57.00%
Apoyo psicosocial	33.679.368	5.613.228	40.789.456	-7.110.088	-21.11%
Costos variables					
Elementos de aseo personal	30.000.000	5.000.000	19.101.359	10.898.641	36.33%
Materiales y talleres	6.000.000	1.000.000	3.901.223	2.098.777	34.98%
Alimentación	97.200.000	16.200.000	57.100.060	40.099.940	41.26
Subtotal costos variables	133.200.000	22.200.000	80.102.640	53.097.358	39.86
Subtotal costos fijos + variables	473.500.000	78.916.667	473.500.000	0	0.00

Fuente: Información del cuadro extraída del informe de ejecución presentado por la Cruz Roja (folio 329 carpeta 2).

De acuerdo al informe final, y al cuadro de presupuesto ejecutado se procedió a realizar los cálculos matemáticos de rigor por cada ítem de la siguiente forma:

1. **GASTOS DE PERSONAL:** Como el contrato tuvo efectivamente una ejecución de siete (7) meses tres (3) días según Acta de Comité Técnico de fecha 30 de abril de 2009 y al mismo informe final, se tomó el valor de la propuesta mensual que fue de \$30.103.439,00 mensual, éste valor lo multiplicamos por siete (7) meses. Arroja la suma de **\$210.724.073**, igualmente se obtiene el valor diario para obtener el valor de los tres (3) días adicionales así:

$$\$30.103.439 / 30 = \$ 1.003.448 \times 3 = \$3.010.343,90.$$



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Con lo anterior sumamos los valores arrojados de los 7 meses más los 3 días lo cual suma **\$213.734.416,90**.

En el cuadro del informe final, se registra la suma ejecutada de \$221.620.199.00 presentando una diferencia a favor del contratista y en contravía de los principios del estado de **\$7.885.782,10** no obstante corrobora lo anterior, el hecho de indicar que las matemáticas son consideradas ciencias exactas, por lo que este cálculo matemático simple, no tiene margen de error, toda vez que si tenemos el valor mensual por ítem de la propuesta que fue la que finalmente se adjudicó, máxime si se están realizando los cálculos con los meses reales de ejecución del contrato, es simple realizar la operación en comento para ostentar el valor del ítem real a cancelar por parte de la entidad.

2. **ARRENDAMIENTO:** Igual que el punto No 1, el contrato tuvo efectivamente una ejecución de siete (7) meses tres (3) días, (de acuerdo al acta de comité técnico de fecha 30 de abril de 2009 y al mismo informe final, se tomó el valor de la propuesta mensual para el presente ítem que fue de \$6.000.000 mensual, éste valor lo multiplicamos por siete (7) meses. Arroja la suma de \$42.000.000 igualmente se obtiene el valor diario para lograr el valor de los tres días adicionales así: $\$6.000.000 / 30 = \$200.000 \times 3 = \$600.000$

A la suma anterior, se suman los valores arrojados de los 7 meses más los 3 días lo cual nos da como resultado \$42.600.000 mientras que en el cuadro de informe final de la ejecución del contrato, se registra la suma ejecutada de \$46.860.000.00 presentando una diferencia a favor del contratista y en contravía de los principios del estado en **\$4.260.000**, no obstante se corrobora lo anteriormente argumentado respecto de que las matemáticas son consideradas ciencias exactas, por lo que a este cálculo matemático simple, no tiene margen de error, toda vez que si tenemos el valor mensual por ítem de la propuesta que fue la que finalmente se adjudicó, máxime si se están realizando los cálculos con los meses reales de ejecución del contrato, es simple realizar la operación en comento para ostentar el valor del ítem real a cancelar por parte de la entidad.

3. **ASEO Y VIGILANCIA:** Igual que los anteriores puntos, partiendo del hecho que el contrato tuvo una ejecución de siete (7) meses tres (3) días, de acuerdo con el acta de comité técnico de fecha 30 de abril de 2009 y al mismo informe final, se tomó el valor de la propuesta mensual para el presente ítem que fue de \$7.000.000,00 mensual, éste valor lo multiplicamos por siete (7) meses. Arroja la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

suma de \$49.000.000, igualmente obtenemos el valor diario para determinar el valor de los tres días adicionales así:

$$\$7.000.000 / 30 = \$233.334 \times 3 = \$700.002$$

Con lo anterior sumamos los valores arrojados de los 7 meses más los 3 días lo cual suma **\$49.700.002** mientras que en el cuadro del informe final de la ejecución del contrato, emerge la suma ejecutada de \$51.212.416. Presentando una diferencia a favor del contratista y en contravía de los principios del estado en **\$1.512.414**. Se corrobora lo anteriormente argumentado acerca de las matemáticas que son consideradas ciencias exactas, por lo que este cálculo matemático simple, no tiene margen de error, toda vez que si tenemos el valor mensual por ítem de la propuesta que fue la que finalmente se adjudicó, máxime si se están realizando los cálculos con los meses reales de ejecución del contrato, es simple realizar la operación en comento, para ostentar el valor del ítem real a cancelar por parte de la entidad.

total de los tres ítems que de acuerdo a las verificaciones de precios con la propuesta presentada por la cruz roja y los valores realmente ejecutados de precios fijos arroja un valor de **\$13.658.196,10** que equivale al **valor del detrimento patrimonial**, ya que claramente se observa que el contratista no mantuvo los precios brindados en el ofrecimiento económico.

Máxime si tenemos en cuenta lo expresado en el anexo técnico que forma parte del proceso precontractual, y el mismo contrato 1553 /08 en su cláusula tercera (folios 23 y 105 de la carpeta No 1), se alude: *“OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: 2) Allegar cada dos (2) meses al supervisor del presente convenio los informes financieros de ejecución presupuestal, con forme al presupuesto de funcionamiento operativo adjunto a la propuesta y/o el proyecto de inversión de los recursos aprobados por el comité técnico”*. Igualmente el contrato en su cláusula DECIMA PRIMERA: funciones del Comité Técnico: menciona en su punto 3. *“Aprobar el proyecto de inversión de los recursos financieros, físicos y logísticos aportados por las partes, en concordancia con la propuesta presentada por la CRUZ ROJA”*.

Hechos con los que el ente de control concluye que tanto la Cruz Roja Colombiana como contratista y la SDG., como entidad contratante, no actuaron conforme a la normatividad, toda vez que los informes financieros presentados y aprobados por la entidad tenían que ser ejecutados con forme a la propuesta que se denomina *“presupuesto de funcionamiento operativo”*, o en su defecto de acuerdo al mismo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

documentos de anexo técnico al “*proyecto de inversión de los recursos aprobados por el comité técnico*”, que para el caso, es la misma propuesta económica. Aclara el equipo auditor que no existe documentos alguno dentro de la carpeta contentiva de todos los documentos del contrato, de algún acto administrativo donde permita que los ítems de costos directos cambien sus precios y que más aún, estos sean mayores a los ofertados por el contratista, lo anterior, de acuerdo a las cuentas simples realizadas para la verificación de los valores versus los ofertados para los ítems de costos directos.

Debido a la deficiente planeación, verificación, cuidado, supervisión y cumplimiento de obligaciones por parte de los funcionarios encargados tanto de llevar a cabo el buen desempeño encomendado en el comité Técnico como los mismos supervisores del convenio, que omitieron verificar los cálculos operativos de rigor de la propuesta económica contra los precios que el contratista remitía finalmente como ejecutados, y pasaron por alto dichas verificaciones sin acatar la normatividad aplicable, aprobaron los presupuestos de ejecución remitidos por la Cruz Roja sin notar que éstos se habían extralimitado en sus valores respecto de los ofertados.

Se transgrede el artículo 2º, literal a) de la Ley 87 de 1993 y los artículos 4, 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993, y demás normas concordantes, y Ley 734 de 2.002. Conducta que se enmarca en el artículo 6º de la Ley 610 de 2.000

Presenta detrimento en la suma de **\$13.658.196,10** al patrimonio del Distrito, derivado de la ausencia de planeación, incumplimiento de obligaciones, por parte de la supervisión y el comité técnico quien era el encargado de hacer seguimiento al convenio, en el sentido de obviar cálculos aritméticos para verificar los valores que la Cruz Roja Colombiana realmente cobraba por la prestación de servicios en los costos fijos de la propuesta económica.

Análisis de la respuesta:

a) Con relación a los gastos de personal, la respuesta menciona que durante la vigencia del contrato, fue necesario de hacer ajustes en este rubro los cuales obedecieron a contar con personal adicional durante las horas de la noche y días domingos y festivos lo cual genera un pago adicional sobre la nomina estimada desde el inicio.

Con relación a esta respuesta dada por la entidad, el equipo auditor no avala dicha



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

afirmación, debido a que si observamos la propuesta presentada por el contratista (a folio 43 del contrato), aparece el ítem denominado EQUIPO DE TRABAJO, el cual aparece de la siguiente forma:

Item	CARGO	No. de cargos a proveer
1	Coordinador Albergue de paso	1
2	Asistente Administrativo	1
3	Psicólogos	1
4	Trabajadores Sociales	3
5	Auxiliares de enfermería	2
6	Facilitadores	10
TOTAL PERSONAS		18

A folio 79 del informe final convenio 1553 de fecha Julio de 2009, aparece en el Item 6. ASPECTOS ADMINSTRATIVOS, 6.1 Talento Humano, menciona: “Para la operación del servicio del albergue de paso de urgencia Solferino la CRCBC adelantó la contratación de un equipo de trabajo conformado por 18 personas las cuales atendieron diferentes áreas como: operativa, intervención y administración, el equipo de trabajo comprende:

- Coordinador General
- Asistente Administrativo
- Psicologa
- Tres trabajadoras sociales
- Dos auxiliares de enfermería
- Diez facilitadores

Los turnos estaban divididos, de la siguiente manera:

Turno Mañana	turno tarde	turno noche
6:00am a 2:00pm	2:00pm a 10.00.pm	10:00pm a 6:00am

Este equipo de trabajo está dividido en tres jornadas de ocho horas cubren diariamente 24 horas, siete días semanales, esto con el fin de atender los requerimientos de los beneficiarios en cualquier momento.

Con todo lo descrito anteriormente, esta contraloría difiere completamente de lo afirmado por el sujeto de control, ya que bien está demostrado que tanto en la propuesta presentada por el contratista como en el informe final presentado por la Cruz Roja Colombiana, y avalada por la SDG, utilizaron las 18 personas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

denominadas talento humano para el desarrollo del objeto contractual, por lo anterior no es de recibo para el ente de control dicha respuesta y se mantiene el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria para este ítem.

b) Arrendamientos: A este punto la entidad respondió que cuando la entidad presentó la propuesta con el presupuesto inicial, no contempló el pago del impuesto de IVA ya que el propietario del inmueble es la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, que por su condición es régimen común y por lo tanto responsable del impuesto, que por lo anterior fue necesario ajustar el rubro en un valor mensual de \$600.000, igualmente atañe la entidad que este ajuste no alteró el valor total del contrato.

A la afirmación realizada por la Secretaria Distrital de Gobierno, en su respuesta, no es de recibo para el ente de control, en razón de que examinando la justificación dada por la SDG para realizar la contratación con la Cruz Roja Colombiana, en el punto denominado GASTOS: menciona: *“ todos los gastos que se requieran para el perfeccionamiento y legalización del contrato e iniciación del plazo de ejecución serán por cuenta del contratista, así como los impuestos a que haya lugar”*, igualmente en el punto llamada IMPUESTOS Y RETENCIONES atañe: *“Los impuestos y retenciones que se causen por virtud de la celebración del contrato serán por cuenta del contratista”*. Así las cosas son claros los documentos de la justificación que forma parte integral del contrato, toda vez que sin importar el momento, la Cruz Roja Colombiana aceptó con la firma del mismo las condiciones impuestas por la entidad, por lo que nuevamente afirmamos no es de recibo para ente organismo de control la respuesta dada por la entidad.

Igualmente cabe resaltar, que examinando la propuesta presentada por el contratista, en el ítem arrendamientos, aparece en la contrapartida el Valor de \$600.000 que la Cruz Roja Colombiana tendría que aportar por dicho concepto, no se observa en los documentos financieros del informe final, los valores referentes a la contrapartida por parte del contratista, toda vez que hacen alusión únicamente de los aportes de la SDG. Además no existe acto administrativo alguno donde refleje los ajustes realizados a los ítems los cuales aumentaron los valores sin justificación alguna.

c. Aseo y Vigilancia: En este ítem, la respuesta dada por la entidad no satisface las afirmaciones de la misma, en razón de que examinando el informe final, (página 82), menciona Aseo: *“...siempre el personal de aseo se encaminó en acciones de preservación y mantenimiento locativo de los diferentes espacios, para lo cual se contó con una*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

persona de lunes a sábado con una jornada de 8 horas”. Vigilancia: “...este servicio se prestó durante 24 horas, con un vigilante encargado”. Teniendo en cuenta lo mencionado en el informe final, éste no alude en ningún momento del texto menciona que la aseadora tuvo que fumigar para que aumentara el valor del mismo, igualmente la respuesta menciona que adjuntan los soportes del caso y en la carpeta allegada de soportes no aparece ninguno al respecto. Cabe aclarar para este ítem que la propuesta presentada por el contratista igualmente menciona que se requería una aseadora y un vigilante. Por lo que para el ente de control estos ítems se ejecutaron con forma a lo estipulado en la propuesta por lo que no había razón de aumentarlo el valor del ítem en comento en el valor estipulado en el hallazgo.

Del análisis anterior, este ente de control se ratifica en lo observado y en el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, por lo cual se dará traslado a la dirección de responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá y a la personería Distrital y deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento.

3.6.4 Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal y Disciplinaria – contrato 1130 del 28 de julio de 2008

CONTRATISTA	ESTACIÓN DE SERVICIO MOBIL CRA. 50 LTDA.
FECHA DE INICIACIÓN	25-08-08
FECHA DE TERMINACIÓN	24-03-09
VALOR INICIAL	\$68.000.000
FORMA DE PAGO	Un primer pago del 40% del valor del contrato, una vez se suscriba el acta de inicio, se realice la instalación de los microchips, los cuales no tendrán costo alguno para la entidad y se efectúe el primer suministro de combustible. El 60% en mensualidades vencidas, previa presentación de la factura debidamente soportada con el informe por vehículo y los soportes de los recibos de tanqueada por cada uno de los vehículos, certificación expedida por el Revisor Fiscal el pago de sus obligaciones, a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones, aportes a las cajas de compensación familiar, ICBF y SENA; y la certificación de recibo a satisfacción expedida por el supervisor.
PLAZO:	Siete (7) meses o hasta agotar recursos, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.
MODIFICACIONES:	ADICIÓN No. 1 \$15.000.000 18-12-08 PRÓRROGA No. 1 del 28-05-09
SUPERVISOR:	Director Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres
VALOR FINAL CONTRATO	\$83.895.668
SALDO A FAVOR de la SDG	por valor de \$895.668

OBJETO: suministro de combustible para el parque automotor del Nivel Central de la Secretaría de Gobierno y equipo eléctrico de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres.

Caso I



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

1.1 Evaluada la ejecución del **contrato 1130 del 28 de julio de 2008**, suscrito con ALBA MYRIAM CADENA SÁNCHEZ, por valor de \$83.000.00, cuyo objeto es el suministro de combustible para el parque automotor del Nivel Central de la Secretaría de Gobierno y equipo eléctrico de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, este Ente de Control estableció un mayor valor del costo del combustible por \$1.209.019,00 causado por el incremento del 2% que se aplicó a los suministros, siendo reflejado su aumento en las cuentas de cobro generadas y pagadas, en el periodo comprendido entre los meses de agosto de 2008 y abril de 2009, tal como se describe en el cuadro que a continuación se relaciona:

CUADRO 32
MAYOR VALOR COSTO COMBUSTIBLE ()**

CONSUMO REAL DE: GASOLINA POR VEHÍCULO Y A.C.P.M. DEPOSITADO EN LOS TANQUES (*)	EJECUCIÓN	INCREMENTO 2% (Oficio del 9 de septiembre de 2008)	VALOR	Miles Pesos	
				ORDEN DE FOLIO	PAGO
	2.286.467	531.760	26.269.719	5.227	382
	7.231.299				
	8.968.857				
	7.251.336				
414-417	4.968.677	99.132	5.067.809	9228	418
424-427	5.166.346	103.046	5.269.392	1286	429
453-455	5.089.615	101.535	5.191.150	2082	457
470-471	8.971.881	178.976	9.150.857	2991	475
481-484	8.801.026	175.574	8.976.600	3867	485
	951.145	18.996	970.141	8556	
				8560	
TOTAL	59.686.649	1.209.019	60.895.668		

Fuente: Elaboró el equipo auditor, datos de los reportes mensuales de suministro del contratista.

(*) FOLIOS REPORTE GRUPO EMPRESARIAL

(**) Mayor valor costo combustible por el incremento del 2% aplicado a los suministros, y reflejado en las cuentas de cobro generadas y pagadas, en el periodo comprendido entre los meses de agosto de 2008 y abril de 2009

Los anteriores incrementos se ejecutaron con base en el oficio suscrito por el contratista de fecha 9 de septiembre de 2008, bajo el siguiente argumento: "(...) el costo mensual de la factura equivale al valor generado por el SISTEMA EVOLUTION más el 2%, que corresponde a los descuentos de estampillas distritales y que fue aprobado por ustedes en la oferta económica; para tal efecto se anexa la resolución expedida por el ministerio de minas para el mes de julio de 2008".



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

1.2 De acuerdo con el estudio realizado por el equipo auditor a la resolución 181233 del 30 de julio de 2008: *“Por la cual se modifica la Resolución 8 2438 del 23 de diciembre de 1998 y se establecen disposiciones relacionadas con la estructura de precios de la Gasolina Motor Corriente y Gasolina Motor Corriente Oxigenada, en el suministro de combustible (gasolina corriente, gasolina extra y ACPM)”*, se establece el incremento autorizado para aumentar el valor del galón de combustible, **no así, el incremento relacionado con estampillas**, como se reflejó en el aumento en las cuentas de cobro generadas y pagadas por la entidad en el periodo comprendido entre los meses de agosto de 2008 y abril de 2009.

De lo anterior se desprende, que por concepto del recaudo de estampillas que se deben descontar, al momento de los pagos y de los anticipos del 1% del valor bruto de los contratos escritos que suscriban y de las adiciones de los mismos, en el mes de julio de 2008 y siguientes, dicho pago le correspondía al contratista en cumplimiento a las cláusulas contractuales: *“VIGÉSIMA CUARTA.- ESTAMPILLA U.D.F.J.C (1%, originado en el contrato y sus adiciones), VIGÉSIMA SEXTA.- ESTAMPILLA DE PROCULTURA DE BOGOTÁ (0.5%), originado en el contrato y sus adiciones), y VIGÉSIMA SÉPTIMA.- ESTAMPILLA PRO PERSONAS MAYORES”, (0.5%), originado en el contrato y sus adiciones).*

En incumplimiento de la citada obligación contractual de las partes, en el art. 1602 del C.C. que establece que el contrato es ley para las partes, y de los citados Acuerdos y decretos reglamentarios, la conducta se enmarca en el artículo 6º de la Ley 610 de 2.000.

Como consecuencia, se presenta un reajuste injustificado en el valor del pago efectuado por combustible por valor de **\$1.209.019 que se constituyen como detrimento patrimonial**, por concepto del pago de estampillas (U.D.F.J.C, PROCULTURA DE BOGOTÁ y PRO PERSONAS MAYORES), según se evidencia en las órdenes de pago 5227, 9228, 1286, 2082, 2991, 3867, 8556 y 8560 de fechas 23 de septiembre de 2008, 16 de octubre de 2008, 24 de febrero de 2009, 24 de febrero de 2009, 19 de marzo de 2009, 19 de marzo de 2009, 23 de abril de 2009 y 18 de mayo de 2009, respectivamente, por un valor total de \$59.925.527 debido a la falta de vigilancia y control a la ejecución contractual, que a la postre causó un mayor valor retenido.

Caso II



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Igualmente como consecuencia de lo anteriormente señalado, se estableció que el contratista no pagó la suma de \$1.193.733, por concepto de estampillas, de acuerdo con las obligaciones contenidas en las cláusulas contractuales: *VIGÉSIMA CUARTA.- ESTAMPILLA U.D.F.J.C (1%, originado en el contrato y sus adiciones)*, *VIGÉSIMA SEXTA.- ESTAMPILLA DE PROCULTURA DE BOGOTÁ (0.5%, originado en el contrato y sus adiciones)*, y *VIGÉSIMA SÉPTIMA.- ESTAMPILLA PRO PERSONAS MAYORES (0.5%, originado en el contrato y sus adiciones)*, cifra calculada con base en las relaciones mensuales de los suministros por vehículos, denominadas “REPORTE GRUPO EMPRESARIAL”, correspondiente al periodo comprendido entre los meses de agosto de 2008 y abril de 2009, tal como se describe en el cuadro que a continuación se relaciona:

CUADRO 33
RELACIONES MENSUALES DE SUMINISTROS POR VEHÍCULO ()**

Pesos

CONSUMO REAL DE: GASOLINA POR VEHÍCULO Y A.C.P.M. DEPOSITADO EN LOS TANQUES (*)	EJECUCIÓN	Valor ESTAMPILLA U.D.F.J.C. del 1%	Valor ESTAMPILLA PRO CULTURA DE BOGOTÁ del 0,5%	Valor ESTAMPILLA ADULTOS MAYORES del 0,5%	VALOR TOTAL DE ESTAMPILLAS NO PAGADO
	2.286.467	22.865	11.432	11.432	45.729
	7.231.299	72.313	36.156	36.156	144.626
	8.968.857	89.689	44.844	44.844	179.377
	7.251.336	72.513	36.257	36.257	145.027
414-417	4.968.677	49.687	24.843	24.843	99.374
424-427	5.166.346	51.663	25.832	25.832	103.327
453-455	5.089.615	50.896	25.448	25.448	101.792
470-471	8.971.881	89.719	44.859	44.859	179.438
481-484	8.801.026	88.010	44.005	44.005	176.021
	951.145	9.511	4.756	4.756	19.023
TOTAL	59.686.649	596.866	298.433	298.433	1.193.733

Fuente: Elaboró el equipo auditor, datos de los reportes mensuales de suministro del contratista.

(*) **FOLIOS REPORTE GRUPO EMPRESARIAL**

(**) Relaciones mensuales de suministros por vehículo -“REPORTE GRUPO EMPRESARIAL”, periodo comprendido entre los meses de agosto de 2.008 y abril de 2.009

Los anteriores pagos y retenciones por concepto de estampillas de la U.D.F.J.C. del 1%; de la de *procultura de Bogotá (0.5%)*, y de la de adultos mayores del 0,5% no se descontaron y/o pagaron por el contratista, en razón a la aplicabilidad del oficio de fecha 9 de septiembre de 2008, que expresaba que: “(...) el costo mensual de la factura equivale al valor generado por el SISTEMA EVOLUTION más el 2%, que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

corresponde a los descuentos de estampillas distritales y que fue aprobado por ustedes en la oferta económica; para tal efecto se anexa la resolución expedida por el ministerio de minas para el mes de julio de 2008”.

En transgresión del Acuerdo 53 del 10 de enero de 2.003 reglamentado por el Decreto 93 de 2.003 (Abril 4), artículos 1º, 2º y 3º; Acuerdos 187 artículos 5º, 6º y 7º y 188 artículos 1º al 7º del 20 de diciembre de 2.005, debido a la falta de vigilancia y control a la ejecución contractual, teniendo en cuenta que el contratista no pagó dichos porcentajes por concepto de estampillas. Conducta que se enmarca en el artículo 6º de la Ley 610 de 2.000, por la suma de \$596.866.00 correspondiente al valor de la estampilla de la U.D.F.J.C. del 1%; **\$298.433.00** correspondiente al valor de la estampilla de PROCULTURA DE BOGOTÁ del 0,5%; y de \$298.433.00 correspondiente al valor de la estampilla de ADULTOS MAYORES del 0,5% para un **gran total de \$1.193.733 que se constituye como detrimento patrimonial.**

Caso III

Se estableció un **sobrecosto del contrato** por valor de \$895.668 toda vez que se liquidó sin que se pueda establecer la fecha como quiera que carece de ésta, sin embargo se encuentra debidamente firmada.

Las razones por las cuales el sistema permitió un mayor consumo del valor del contrato, se encuentran en la comunicación enviada a la SDG, de fecha 12 de mayo del 2009, suscrita por ALBA MYRIAM CADENA SÁNCHEZ, contratista, cuando manifiesta: “(...), pero el error se presenta en enero ya que involuntariamente al transcribir los consumos se cambió el de diciembre por el valor de la cuenta y no del consumo como se debió haber hecho y esto fue lo que ocasiono el descuadre en el saldo del contrato. Al revisar los consumos totales se ordenó cargar al sistema EVOLUTION (actualización GRP1000) el saldo sin darse cuenta que el error venía anteriormente.”, documento que hace parte del acta de liquidación. Lo anterior, se corrobora con lo manifestado por la SUPERVISORA del contrato, asignada mediante el memorando No. 2008-624-031230-3 (folio 372), en respuesta a las preguntas realizadas frente al tema, en el acta de visita administrativa fiscal del 19 de abril de 2010: “(...) (...) Tal como se indica en el acta de liquidación se presentó un error involuntario por parte de la persona que carga el sistema de suministro utilizado por el contratista en la estación de servicio, cargando un mayor valor en el sistema al monto total del contrato, dando origen a un mayor valor consumido el cual fue cancelado contra el acta de liquidación una vez finalizado el contrato.”.

Igualmente por la razón descrita en la citada acta de visita administrativa fiscal al solicitarle informar si existen otras órdenes de pago diferentes a las relacionadas con el acta de liquidación del contrato, en caso afirmativo favor adjuntarlas a esta



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

diligencia; manifestó : *“a las relacionadas con el acta de liquidación del contrato y corresponden a las Nos. 8556 y 8560 del 26 de octubre de 2009 por valor de \$74.473 y \$895.668 respectivamente, de las cuales anexo fotocopia con sus correspondientes soportes. Las órdenes de pago no reposaban en las carpetas del contrato debido a que en la orden de pago física se registró el compromiso como ACTAS, situación que para el encargado del archivar los documentos generó confusión al no relacionar el compromiso con el contrato 1130/08”. Y al ser interrogada acerca de si se efectuaron pagos con posterioridad a la liquidación del contrato y por qué la razón? Contestó: “Los pagos se efectuaron con posterioridad a la liquidación del contrato debido a que en la misma Acta de Liquidación se estableció un saldo por cancelar a favor del contratista por valor de \$970.141, pago que se respaldó con las órdenes de pago Nos. 8556 y 8560 del 26 de octubre de 2009 por valor de \$74.473 y \$895.668 respectivamente”.*

En transgresión del artículo 2º literal a) de la Ley 87 de 1993; el artículo 3º; el numeral 1º del artículo 14; el artículo 23; el numeral 5º del 24 y numeral 1º del artículo 26 de la ley 80 de 1.993, conducta que se enmarca en el artículo 6º de la Ley 610 de 2.000, por la falta de vigilancia y control a la ejecución contractual y oportuno, como quiera que el contrato ya fue liquidado, y como consecuencia se generó un mayor valor del contrato de \$895.668 pagado a través de la orden 8560 del 26 de octubre de 2009, que constituye detrimento patrimonial.

Caso IV

Se observó en el análisis del acervo documental del contrato –folios 488 a 490, que el acta de liquidación no tiene fecha de elaboración, sin embargo se encuentra debidamente firmada.

Debido a la falta de control y vigilancia, razón por la que no se pueda establecer en forma precisa, la fecha de liquidación contractual.

La anterior situación expone a la entidad a un riesgo inminente en caso de reclamaciones por la carencia de validez del documento que soporta la liquidación del contrato.

Caso V



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se observó que la supervisión del contrato desconoce si el contratista suministró un equipo para verificar el volumen de ACPM para los equipos electrógenos de la Cárcel Distrital. Sin embargo, se emite un recibido a satisfacción –folio 386, que no registra cantidad de galones suministrados, para efectos del primer pago por valor de \$8.000.000 –folio 392, que según la cuenta de cobro –folio 389, corresponde a 1.248,82 galones, pese a que el combustible suministrado en la primera entrega había sido de 1500 galones, como lo manifestó la supervisora del contrato en el acta de visita administrativa fiscal del 19 de abril de 2008, a la pregunta ¿Quién fue el encargado de certificar el volumen de ACPM suministrado? *“El señor Wilson Páez quien fue la persona encargada de recibir el ACPM en la Cárcel Distrital. Para la primera entrega el contratista suministró 1500 galones facturándose solamente 1248,82 por valor de \$8.000.000, quedando pendiente por cancelar la suma de \$1.609.000 equivalentes a 251,17 galones suma que fue cancelada con la adición No.1.”.*

En este orden de ideas, es claro que quedaron pendientes por cancelar 251,17 galones, por la suma de \$1.609.000, a través de la OP 1285 del 24 de febrero de 2009, a folio 447 que fueron cancelados con cargo a la adición No. 1. de fecha 18 de diciembre de 2008, y para el efecto se emite el recibido a satisfacción, de fecha 6 de febrero de 2009, folio 443, que tampoco registra cantidad de galones. Adición que se suscribió un mes después del pago

Para el saldo de la adición No. 1 de fecha 23 de marzo de 2009, por valor \$13.391.0000, el señor Wilson Páez certifica el recibió 2074 galones, documento que es avalado por la supervisión y se toma como soporte para emitir el recibido a satisfacción requerido para el pago, que se efectúa con la OP 2084 de fecha 19 de marzo de 2009, a folio 464.

Caso VI

Se estableció, en las respuestas emitidas por el Director Financiero, en el acta de visita administrativa fiscal del 19 de abril de 2008, que existen dos (2) órdenes de pago diferentes a las relacionadas con el acta de liquidación del contrato, que corresponden a las Nos. 8556 y 8560 del 26 de octubre de 2009 por valor de \$74.473 y \$895.668 respectivamente. **Órdenes de pago que no reposaban en las carpetas del contrato** y según lo expresado por el Director Financiero de la SDG, en el acta de visita administrativa, obedeció a que *“Las órdenes de pago no reposaban en las carpetas del contrato debido a que en la orden de pago física se registró el compromiso como ACTAS, situación que para el encargado del archivar los documentos generó confusión al no relacionar el compromiso con el contrato 1130/08”.*

En transgresión del literal e) **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

información de sus registros de la Ley 87 de 1993; de las normas de la Ley General de Archivo –Ley 594 de 2000 ordenado en los artículos 22 de la Ley 594 de 2000 y lo establecido en el artículo 4º del Acuerdo No. 042 de 2002 (octubre 31), del Consejo Directivo del Archivo General de La Nación, “*por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000*”, que ocurre por la deficiente gestión del archivo documental de los contratos, debida a la falta de vigilancia y control de la función de archivo y el literal e) del artículo 2º de Ley 87 de 2003. **Situación presentada por el deficiente control y vigilancia contractual.**

Total detrimento sumatoria \$1.209.019 + \$1.193.733 + \$895.668, resultando en \$3.298.420.

Análisis de la respuesta:

Caso I

La Secretaria Distrital de Gobierno en su respuesta, manifiesta “*que el precio presentado en la propuesta del Contratista dentro del proceso de contratación No. SGSA-004 de 2008, y que fue aceptado por la Entidad, al ser el único proponente que presentó propuesta y cumplió con todos los requisitos jurídicos, financieros y técnicos solicitados en el pliego de condiciones, corresponde al valor del consumo generado por el sistema EVOLUTION (actualización GPR1000) más un 2%, porcentaje que el contratista incrementa al vender este suministro a la entidad y que involucra los gastos de legalización, impuestos, estampillas y demás costos administrativos, descuentos y gastos en que incurre al contratar con el Estado, , toda vez, que el precio del galón de combustible que canceló la entidad es el mismo que paga un ciudadano al tiquear su vehículo, reconociendo un 2% adicional no por el consumo sino por los costos administrativos en que se incurre al contratar con una entidad estatal que utiliza el suministro de combustible diario pero paga dentro de los 30 días siguientes a la correcta presentación de la factura efectuándole al momento de cancelar los descuentos por concepto de impuestos de ley como la retención del IVA, del ICA, Retención en la Fuente, si hay lugar a ella, y el porcentaje de las estampillas del Distrito, situación que se evidencia en la oferta económica del proponente allegada a folio 53 de la propuesta y aclarada por el contratista mediante comunicación de fecha 9 de septiembre de 2008*”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Con relación a la aseveración del proponente único, la Ley de contratación y la Jurisprudencia, no han hecho consideración especial alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones referidas al régimen impositivo, por ello no es de recibo la respuesta en este punto.

Adicionalmente, este Ente de Control al verificar la propuesta económica (formulario 8.6), a folios 52 a 55 de la propuesta presentada por el contratista en desarrollo del proceso de selección abreviada de menor cuantía SGSA-004-2008, no encuentra por ningún lado que se evidencia lo manifestado por la Secretaría Distrital de Gobierno en su respuesta al informe preliminar, *“(...) el valor del consumo generado por el sistema EVOLUTION (actualización GPR1000) más un 2%, porcentaje que el contratista incrementa al vender este suministro a la entidad y que involucra los gastos de legalización, impuestos, estampillas y demás costos administrativos, descuentos y gastos en que incurre al contratar con el Estado...”*, por lo tanto, no se puede inferir a criterio de la Contraloría de Bogotá D.C., que el incremento estaba considerado en la propuesta económica, toda vez que no quedó estipulado en dicho documento.

Solamente encuentra el Ente de Control, que el incremento del 2% se ejecutó como lo menciona la entidad, en la visita fiscal del 19 de abril de 2010, con base en la comunicación del 9 de septiembre *“Ref. Aclaración oferta económica selección abreviada SGSA-004 de 2008”*, documento que fue aportado al equipo auditor en desarrollo de dicha acta administrativa, y que entre otras cosas no figura en el acervo documental del contrato, en el cual le comunican a la Secretaría que *“En atención a su solicitud telefónica nos permitimos informarle que el costo mensual de la factura equivale al valor generado por el SISTEMA EVOLUCIÓN más el 2% que corresponde a los descuentos de estampillas distritales y que fue aprobado por ustedes en la oferta económica; para tal efecto se anexa la resolución expedida por el ministerio de minas para el mes de julio de 2008.”*.

En este sentido, el Ente de Control establece: en primer lugar, que la oferta económica no fue aprobada por la Secretaría Distrital de Gobierno con el incremento del 2% por descuento de estampillas distritales, pagos que corresponden al contratista y que fueron aprobados mediante acuerdos del Concejo de Bogotá, antes de la firma del contrato. En segundo lugar, la comunicación del incremento fue allegada el 9 de septiembre de 2008, un mes y 11 días después de suscrito el contrato el 28 de julio de 2008, que inicio su ejecución el 25 de agosto del mismo año.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por tal motivo, se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por valor de **\$1.209.019**.

Caso II

La Entidad manifiesta que *“(...) dichos pagos y retenciones se encuentran desglosados en cada una de las órdenes de pago No. 5227, 6025, 9228, 1286, 1285, 2082, 2084, 2991, 3867, 8560 y 8556, las cuales se anexan, en donde se evidencia que la Entidad, en cumplimiento de la normatividad vigente sobre la materia, realizó los descuentos de ley, correspondientes a RETEFUENTE, RETEICA, ESTAMPILLA PROCULTURA, ESTAMPILLA PROADULTO MAYOR Y ESTAMPILLA FRANCISCO JOSE DE CALDAS, es decir que el contratista sí pago los porcentajes de ley para estas estampillas.”*, sin embargo, es claro que el descuento lo realizó la Secretaría en cada una de las órdenes de pago motivo de observación, pero con base en el incremento del 2% al valor del consumo de combustible generado; porcentaje que como se expresó anteriormente, no fue expresado en la propuesta económica, por tal motivo no corresponde a lo manifestado por la Secretaría en la respuesta a este hallazgo, en este sentido, es claro que el pago de las estampillas ejecutado lo asumió la misma Secretaría Distrital de Gobierno.

Lo anteriormente expuesto, permite concluir que la obligación del contratista no se llevó a cabo en ninguna de las órdenes de pago canceladas por la Secretaría, puesto que esta era una obligación del contratista, que se debía ejecutar con base en los acuerdos del Concejo de Bogotá.

Por tal motivo, se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$1.193.733.00

Caso III

Tal como lo manifiesta la SDG en su respuesta el mayor valor del contrato, *“(...) obedeció a un error humano por parte del personal del contratista, debido a que la persona que carga el valor del contrato, al encontrar un saldo sin ejecutar en su registro, autorizó abrir en el mes de abril de 2009 el sistema y cargar dicha suma, la cual fue consumida por los vehículos de la Secretaría Distrital de Gobierno en ejercicio de su misionalidad, tal como lo evidencia el reporte de consumo GRP de los días 28, 29 y 30 de abril de 2009.”*, confirmándose que no se llevaba a cabo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

un adecuado control en el suministro, toda vez que el supervisor debía saber la cantidad o saldo en valor faltaba por ejecutar, puesto que era su deber “*Velar por el cabal cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato*”, establecido en el numeral 1 de la CLÁUSULA NOVENA.- SUPERVISIÓN Y CONTROL DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

Por lo tanto, en lo relacionado con el despacho de cantidades de combustible no autorizadas ni soportadas en el texto del contrato tenemos que los contratos de suministro de tracto sucesivo deben cumplir una serie de procedimientos para la autorización de los pagos entre ellos la refrendación de las cantidades mediante informe del supervisor correspondiente, hecho que al parecer fue omitido, razón por la cual surge la ocurrencia de pagos no contemplados en las cantidades de combustibles acordadas entre contratante y contratista, puesto que el contrato establecía como plazo siete (7) meses o hasta agotar el presupuesto oficial fijado.

No es cierto como afirma la Secretaría que estas diferencias se resuelven en el acta de liquidación, se omite la mención en esta afirmación de las previas modificaciones contractuales respecto de las cantidades; ya que esta clase de contratos son denominados por la jurisprudencia contratos de suministro de tracto sucesivo de precio global uniforme, diferenciados de los contratos de suministro de tracto sucesivo de precios unitarios, razón jurídico legal de amparo jurisprudencial que no permite convalidar la respuesta de la administración fiscalizada.

Para corroborar lo anterior, no se evidenció en la carpeta del contrato acto administrativo idóneo que autorizara en su momento adición al contrato o en su defecto contrato adicional acorde con los pronunciamientos de la sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o de la Jurisprudencia de la sección tercera de esa misma corporación.

Es importante connotar que sobre el enriquecimiento sin causa ha operado un cambio jurisprudencial, permanente dando a cada caso un trato diferente obedeciendo la causa que le da origen; En efecto la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado reconoció recientemente el enriquecimiento sin justa causa bajo la perspectiva de que ante la mera ausencia de una causa jurídica para un traslado patrimonial, opera la devolución de lo que indebidamente ha incrementado un patrimonio determinado. Frente a la iniciación en la prestación de un servicio, sin que dicha situación fuera precedida por un contrato estatal,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

caso evidenciado en el litigio originado por Secretaría Distrital de Educación de Bogotá y Olivetti Colombiana S.A.

En ese momento se vio que aparecía manifestado que el Distrito de Bogotá-Secretaría de Educación, obtuvo un aumento patrimonial, un enriquecimiento traducido en haber recibido y disfrutado los servicios de mantenimiento para las máquinas de escribir de esa dependencia, durante un lapso de dos años sin hacer erogación de ninguna naturaleza, en perjuicio o con afectación y empobrecimiento patrimonial correlativo de la firma Olivetti Colombiana S.A., en cuanto ésta dejó de percibir el valor de sus servicios.

De otra parte, es evidente la relación de causalidad entre el beneficio patrimonial de la entidad territorial Distrito Capital de Bogotá y la afectación económica de la sociedad actora, hasta el punto de que sin la actividad de la primera el segundo no se habría beneficiado. No se encuentra por lo demás, ninguna razón legal que justifique esa alteración patrimonial. Los contratos que hubieran podido llegar a constituirse en dicha causa no surgieron a la vida jurídica, de donde también deriva la imposibilidad de la sociedad demandante para ejercitar otro tipo de acción.

Sin embargo, la Sala de la Sección Tercera se remite a las consideraciones que ocupan el proceso, para replantear su posición en este tipo de casos, para afirmar que cuando el contratista de la administración acepte prestar un servicio, con pleno conocimiento de que está actuando sin la protección que el ordenamiento jurídico ofrece a los colaboradores de la administración, no puede aprovecharse posteriormente de su propia culpa, para pedir el reintegro de lo perdido como causa de violación a la Ley.

Surge un elemento direccionado a evitar que pretextando el pago futuro a hechos cumplidos se legalicen actuaciones groseras y con causa no lícita de los contratistas, sean legitimadas estas formas reiterativas de birlar la ley de contratación convalidando hechos pretermitidos de la normativa en comento. Por ello fueron denegadas las pretensiones de la actora.

Ahora bien, analizada la afirmación de la Secretaría en lo relacionado con el enriquecimiento sin justa causa, no es de recibo esta afirmación por cuanto la Jurisprudencia del Consejo de Estado varió su línea jurisprudencial en el caso sobre el hecho cumplido de Secretaría de Educación Distrital caso Olivetti Colombiana, variada nuevamente en el caso INVIAS, variada nuevamente



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Impuestos Nacionales contrato de arrendamiento; entonces es aventurado afirmar que la teoría de hechos cumplidos es uniforme y lo que se aplica es una doctrina jurisprudencial a cada caso en particular²⁸. En el caso en concreto con el acervo jurisprudencial analizado, podemos afirmar que en realidad lo que sucedió fue omisión de las obligaciones del supervisor asignado al contrato y consiguientemente la aceptación de la ejecución irregular del mismo.

Por todo lo anterior este Ente de Control considera que existen presuntas conductas omisivas respecto del cumplimiento del clausulado contractual al cual están obligadas las partes a su indefectible cumplimiento, al parecer este actuar se subsume dentro de lo establecido en el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002.

Por tal motivo, se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$895.668.00

Caso IV

Se acepta parcialmente la respuesta de la administración fiscalizada, en lo que tiene que ver respecto de las reclamaciones judiciales, pero nos mostramos en desacuerdo respecto de la fecha que debe contener el acto administrativo de liquidación y todos los actos administrativos proferidos por la administración pública en general, ya que esta fecha por ser cierta y determinada, es un hecho indicativo irrefutable respecto de los términos de caducidad para la jurisdicción y para las actuaciones administrativas de carácter disciplinario. Lo que se vislumbra es una omisión en el manejo adecuado de la información, razón por la cual se ratifica el hallazgo administrativo.

²⁸ Ver Sentencias Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Bogotá, D.C., Julio tres (3) de mil novecientos noventa y dos (1992). Consejero Ponente: Doctor Juan de Dios Montes Hernández, Referencia: Expediente N° 5876 Actor: Cooperativa Agropecuaria del Caquetá Ltda., "COOPERAGRO" Demandada: Dirección de Impuestos Nacionales. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006) Expediente: 25.662 Radicación: 25000232600019990196801 Demandante: Internacional de Administración y Aseo Ltda. INTERASED Demandada: Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM Naturaleza: Acción de Reparación Directa. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil Magistrado Ponente: Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil dos (2002) Ref.: expediente No. 6462. Recurso de casación interpuesto por INVERSIONES FRANCESITAS LTDA. contra la sentencia proferida el 25 de octubre de 1996 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali -Sala Civil-en el proceso ordinario por ella adelantado contra LEASING BOLIVAR S.A. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Enrique Gil Botero Bogotá D. C., veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009) Radicación número: 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026) Actor: INTEGRAL S.A. Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-INVIAS-Referencia: Acción de Reparación Directa-Acción in Rem Verso. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil siete (2007) Radicación número: 52001-23-31-000-1995-07018-01(14669) Actor: Jaime Arturo Dorado Moreano Demandado: Municipio de Samaniego (Nariño) Referencia: Apelación Sentencia Contratos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Caso V

Con relación al desconocimiento del suministró un equipo para verificar el volumen de ACPM con destino a los equipos electrógenos de la Cárcel Distrital, la Entidad manifiesta que *“(...) si bien es cierto dentro de las certificaciones de cumplimiento emitidas por la supervisión del contrato para el pago del ACPM suministrado a los equipos electrógenos de la Cárcel Distrital no se establece la cantidad de galones entregados no es menos cierto que la misma aparece en la factura anexa...”*, adicionalmente, el Órgano de control estableció en el análisis de los documentos aportados que por una parte el contratista informa con oficio de fecha 6 de mayo de 2010 que) hizo dos (2) entregas de ACPM a través de vehículos con *“SISTEMA CONTADOR DE GALONES”*, y por la otra según lo manifestado por el funcionario HUMBERTO MADRID ALARCÓN de la misma fecha (06/05/10) *“EN EL TANQUE DEL RECLUSORIO, EXISTE UNA MANGUERA DON MEDICIÓN CENTRIMETRO A CENTIMETRO, ADOSADA AL TANQUE PARA VERIFICAR EL COMBUSTIBLE QUE INGRESA”*, sin embargo ninguna de las dos informaciones hacen referencia al cumplimiento de la obligación del contratista de suministrar el equipo para realizar las mediciones, lo que impido certificar la cantidad de combustible recibida en la Cárcel Distrital.

Adicionalmente, como lo menciona la Entidad en su respuesta, *“(...)el pago de la suma de \$1.609.000 correspondiente al saldo de la entrega de ACPM efectuada en el mes de octubre de 2008, se efectuó con posterioridad a la fecha de a la adición”*, lo que permite concluir, que se pago por un hecho cumplido con cargo al registro presupuestal 1146 de 2009 Programa de reclusión, redención y reinserción dirigido a las personas privadas de la libertad, pese a que el registro 2046 de 2008 había sido cubierto en su totalidad, ratificándose una vez más la falta de supervisión y control en la ejecución del contrato, por lo tanto se ratifica como un hallazgo administrativo..

Caso VI

Con relación a la elaboración de las dos (2) órdenes de pago diferentes a las relacionadas en el acta de liquidación del contrato, que corresponden a las Nos. 8556 y 8560 del 26 de octubre de 2009 por valor de \$74.473 y \$895.668 respectivamente. Órdenes de pago que no reposaban en las carpetas del contrato y según lo expresado por el Director Financiero de la SDG, reconoce la Entidad que *“la razón por la cual las correspondientes órdenes no se encontraban*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

incluidas en el expediente contractual se debió a un error humano de clasificación ya que dicho proceso lo antecedió la firma de un acta de liquidación para el trámite del correspondiente pago, generando una confusión". Lo que se vislumbra es una omisión en el manejo adecuado de la información, razón por la cual se ratifica el hallazgo administrativo.

Por lo anteriormente expuesto, este Ente de Control ratifica el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, cuya suma total asciende a **\$3.298.420.** y deberá ser incorporado en el plan de mejoramiento a suscribir por la entidad. Por ende será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá y a la Personería Distrital.

3.7 EVALUACION A LA GESTION AMBIENTAL

El Distrito Capital en desarrollo de acciones que contribuyeran al mejoramiento del medio ambiente de la capital y el mejoramiento de la gestión ambiental creó el SIAC (Sistema de Información Ambiental), mediante acuerdo 19 de 1996 y el Consejo Ambiental Distrital, con una serie de organismos de coordinación y asesoría a nivel de las entidades distritales.

Dentro de las acciones que se tenían como punto de partida en las entidades distritales era desarrollar el plan de gestión ambiental distrital; para lo cual la Secretaria Distrital de Gobierno en concertación con la Secretaria Distrital de Ambiente (DAMA en su momento), conforme al acuerdo al Decreto 061 de 2003 para la creación de los planes institucionales ambientales para las entidades distritales; adoptó el PIGA institucional mediante acta de concertación suscrita el 27 de septiembre de 2007. Es así como en cumplimiento del decreto 456 de 2008, se actualizó el plan PIGA y así integrarlo al Sistema Integrado de Gestión.

Es así como a nivel interno en el proceso del Sistema Integrado de Gestión de la Secretaria de Gobierno se creó Comité de coordinación mediante resolución 00936 de 2007, donde se establecían los avances de implementación de los diferentes sistemas adoptados por la entidad (MECI, SGA entre otros).

En este proceso de implementación para cumplir con la norma técnica de calidad, adopta los principios establecidos en la normatividad *"Es necesario anotar que para el caso del SGA, como parte del Sistema Integrado de Gestión SIG, está en proceso de implementación bajo los lineamientos de la NTC ISO 14001:2004, por lo tanto al controlar los aspectos e impactos significativos, se podrá aportar a la efectividad del sistema desde el punto de vista ambiental"*.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El PIGA institucional es aplicado en las instalaciones físicas de la entidad como: Edificio Avianca, Casas de Justicia, Cárcel Distrital, Unidades Permanentes de Justicia, Edificio Furatena, Casur, que conforman el nivel central, en el caso de las alcaldías locales su función consiste únicamente en la asesoría e implementación de la parte ambiental, ya que si bien es cierto se pagan los servicios públicos de algunas, estas por su parte emiten información sobre la parte ambiental en forma independiente.

En el caso de los proyectos que manejan los temas de las UAO (Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada), Reconciliación y reincorporados, se pagan los servicios públicos de las instalaciones donde funcionan a cargo de cada uno de ellos y en forma proporcional se paga el consumo de servicios para las dependencias del edificio LIEVANO.

Como parte del Sistema Integrado de Gestión el PIGA se estableció objetivos para su cumplimiento, entre otros:

- Establecer una serie de objetivos, metas para la gestión ambiental.
- Identificar a los responsables y recursos de que se dispone para la implementación.
- Genera un modelo de seguimiento y control del PIGA.
- Promover espacios de participación, educación y comunicación que permitan reflexionar y generar una cultura de responsabilidad ambiental.
- Coordinar la gestión ambiental entre sus dependencias.

Con el decreto 456 de 2008 se modifica el PGA Plan de Gestión Ambiental del distrito capital se pasa a planes de acción cuatrienales ambientales (PACA) en los que se integra las diferentes acciones de los principales ejecutores del SIAC (sistema Ambiental del Distrito capital), el desarrollo se da en la Secretaria Distrital del Gobierno en proyectos que no son con finalidad ambiental pero sus componentes tiene actividades ambientales:

3.7.1 Nivel Interno

A nivel interno se tiene los siguientes proyectos:

- 1- Proyecto 605 “Programa de reclusión, redención y reinserción dirigido a las personas privadas de la libertad” con acciones de apoyar la implementación del PIGA en la Cárcel Distrital de Varones Anexo Mujeres en el marco del Sistema



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Integrado de Gestión de la Entidad, reflejándose en el manejo de los recursos energéticos, hídricos, emisión de gases de las instalaciones.

2- Proyecto 7089 “Apoyo Institucional para Aumentar la Eficiencia en la Gestión del Sector Gobierno” se adelantaron acciones frente a la Implementación del Sistema Integrado de Gestión en su componente ambiental PIGA (Plan Institucional de Gestión Ambiental).

Acciones adelantadas

- Se han llevado a cabo talleres de sensibilización a funcionarios, actividades de mantenimiento correctivo y preventivo a las instalaciones de las sedes donde funciona la Secretaria de Gobierno como son Edificio Furatena, Avianca, entrega de canecas debidamente rotuladas para la clasificación de los residuos sólidos como papel, alimentos, además de la firma de convenios con cooperativas de reciclajes como sol La Colombianita suscrito el 21 de abril de 2009 y ARC Corp firmado el 17 de noviembre de 2009.

- Se adopto e incorporó criterios ambientales para la contratación y adquisición de bienes y servicios con la adopción de la guía verde en contratación o (Compras Públicas Sustentables) con el fin de seleccionar los proveedores de la entidad como por ejemplo en el contrato de la adquisición de los alimentos para la cárcel distrital.

- Otra acción es la adopción de un instructivo de impresión de documentos para el ahorro del papel utilizado.

- Otra de las gestiones adelantadas por la entidad es la designación del Gestor Ambiental de acuerdo al decreto 243 de 2009, el cual fue nombrado mediante Resolución 149 de 2010, recayendo este cargo en dos directivos de la entidad: el director de Planeación y Sistemas y El directo de apoyo a Localidades.

- En el caso de las alcaldías locales, DPAE/FOPAE como dependencias de la Secretaria de Gobierno se elevo consulta a la Secretaria Distrital de Ambiente sobre los lineamientos que reglamenta la figura del gestor para cada una de ellas, inquietud que no ha sido resulta hasta el momento.

Componente Hídrico



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se cuenta con un programa el cual tiene como objetivo generar acciones tendientes a su uso y ahorro de agua en las instalaciones como el mejoramiento de los equipos sanitarios, la capacitación a los funcionarios sobre la implementación y aplicación de este programa.

Para el cumplimiento del plan de acción del periodo 2007-2011; se establece cuatro metas en el marco del programa gestión para ahorro y uso eficiente del agua entre las cuales se tiene las siguientes: 1- Formar y asesorar al menos 400 servidores públicos por año se obtuvo un resultado de 1069 servidores públicos a 31 de diciembre de 2009; 2- Monitorear y Controlar el consumo de agua en las instalaciones del entidad (nivel central) su control se efectúa con el sistema de generador de gastos manejado por la dirección administrativa; 3- Incorporar practicas para la disminución en el consumo y uso eficiente del agua en las instalaciones de la Entidad (nivel central), se entrego el material de divulgación, se adelanto la capacitación y la información que se da a conocer a través de la Intranet; 4- Extender buenas prácticas ambientales dentro del programa de gestión para el ahorro y uso eficiente del agua, respecto a esta meta es una actividad en desarrollo para dar cumplimiento al Decreto 456 de 2009 relacionado con las extensión de un programa de buenas prácticas ambientales para los PIGA institucionales .

Para la vigencia 2009 se desarrollo actividades tendientes a cumplir con las metas como: a- Diseñar, desarrollar contenidos y estrategias para la sensibilización a los servidores públicos en ahorro y uso eficiente de agua, se adelanto en coordinación con la dirección de Gestión humana y el grupo de comunicación. b- programas y talleres de para lo cual se desarrollo capacitaciones al personal. C-incorporar la información recolectada al sistema de información de la entidad.

Una de las actividades desarrolladas por parte de la entidad es la participación en el premio distrital del agua con el programa de ahorro y uso eficiente del agua y manejo de aceites generado en la Cárcel Distrital de Varones y anexo de mujeres.

CUADRO 34
CONSUMOS DE AGUA 2008-2009

AÑOS	CONSUMO PROMEDIO M3	DIFERENCIA ANUAL M3	VARIACIÓN AÑO	DIFERENCIA ANUAL
-------------	----------------------------	----------------------------	----------------------	-------------------------



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2008	89.926.000	46.576.000	296.796.7	118.070.6
2009	96.706.000	9.780.000	343.425.4	46.655.6

Fuente: Datos consumos grupo PIGA con corte a 31 de diciembre de 2009

En el consumo de agua no se aprecia el ahorro debido a la variación de las tarifas, y a otra situación que en relación al personal contratista que aumenta en algunos periodos del año y que asisten y trabajan en las instalaciones de la entidad.

Componente energético

Hacia el interior de la Secretaria Distrital de Gobierno se adopto oficialmente un programa con estrategias para el cumplimiento de las normas ambientales, que se refleja en el mejoramiento de la parte lumínica de las oficinas, el manejo de los computadores para su ahorro del consumo de luz.

Para la vigencia 2009 se tenían metas similares a recurso hídrico como las siguientes:

1-Formar y asesorar al menos 400 servidores públicos al año para el ahorro y uso eficiente de energía.

Se formo 953 servidores públicos aprovechando los espacios que se dan en la reinducción, inducción, así como la solicitud de dependencias en el desarrollo de sus procesos generando pautas para la capacitación en estos temas.

2- Monitorear y Controlar el consumo de energía en las instalaciones de la Entidad (nivel central).

Se lleva un control al consumo de energía de las instalaciones de la Secretaria de Gobierno a través el sistema generador de gastos.

3- Incorporar prácticas para la disminución en el consumo y uso eficiente de energía en las Instalaciones de la Entidad (nivel central).

Se llevaron a cabo talleres de sensibilización, y mediante el contrato de mantenimiento 1230 de 2008 se continuo con el cambio de lámparas fluorescentes compactas por aquellos de menor consumo y tubos fluorescentes de 254 Watios que se cambiaron en cantidad de 100 de ellos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4- Extender buenas prácticas ambientales dentro del programa de gestión para el ahorro y uso eficiente de la energía.

Se entregó material divulgativo a cada funcionario (imanes publicitarios), se presenta idéntica situación que para el recurso hídrico.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 35
CONSUMO DE ENERGÍA 2008-2009

Año	Consumo Promedio	Diferencia anual	Variación año	Diferencia Anual
2007	2.798.099		646.788.9	
2008	1.108.121	1.689.978	277.878.0	368.910.8
2009	1.616.517	508.396	426.560.3	+148.682.2

Fuente: Datos Grupo PIGA con corte a 31 de diciembre de 2009

En relación al consumo al tomarse los tres últimos años la variación de consumo se presenta una disminución de la vigencia 2007 para el 2008 en 1.689.978 KW, pero nuevamente presenta un incremento del consumo de 508.396 KW para el 2009 por las nuevas instalaciones de CASUR y se presenta el aumento del personal contratado en algunas épocas del año.

Componente de Residuos sólidos

Se adopto un plan de acción Interno de la Secretaría Distrital de Gobierno para el Aprovechamiento Eficiente de los residuos Sólidos – PAAERS – Plan de Acción para el Aprovechamiento Eficiente de los Residuos Sólidos de conformidad con el Decreto 400 de 2004, el cual fue aprobado en Diciembre del 2005.

La entidad para su manejo debe atender lo establecido en los preceptos del Decreto Nacional 1713 de 2002 en materia de gestión de residuos sólidos ordinarios, Decreto 2676 de 2000 en materia de gestión integral de residuos hospitalarios y similares, Resolución 1164 de 2002 Manual de procedimientos de residuos hospitalarios, el Decreto 4741 de 2005 prevención para el manejo de los residuos y desechos peligrosos. Además se aplican las demás normas distritales para el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos en el orden local como es el Acuerdo 114 de 29 de diciembre de 2003.

En atención a esta normatividad la Secretaria Distrital de Gobierno, a partir de 2005 presento ante la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos plan de acción para el manejo y aprovechamiento de los residuos sólidos y así mismo procedimientos que garanticen las metas del programa de residuos peligrosos que se generan en la Cárcel Distrital – enfermería.

Se desarrollo una serie actividades como la entrega de material informativo a cada funcionario sobre el manejo de elementos convencionales orgánicos y peligrosos, generados en las oficinas, se adelanto capacitaciones en varias dependencias



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

como la Cárcel Distrital y alcaldías locales. Se tenía programada como meta en el plan de acción 2009, sensibilizar al 400 servidores públicos a 31 de Diciembre de 2009 se sobrepaso la meta capacitando a 1170 personas.

Se suscribió el convenio 0789 del 21 de abril de 2009 que no implica la erogación de recurso alguno, con la asociación de recicladores de Puente Aranda La Colombianita; por espacio de 2 años cuyo objeto es la recolección de los residuos sólidos en las instalaciones que previamente señaladas por la entidad, se brinda apoyo en los talleres de sensibilización a los servidores públicos de la entidad; entre las obligaciones de la asociación se encuentra la clasificación y recolección de residuos sólidos potencialmente aprovechables.

Algunos de los resultados del convenio 789 de 2009 son: por la Unidad Permanente de Justicia: genero material cartón, el cual fue separado para su reciclaje por un total de 15 Kgs, 39 AZs y 8 kilos por otro tipo de materiales recolectados por la Asociación La Colombianita. En el segundo semestre por parte del archivo central se genero 2970 kilos de papel, 36 kg de cartón y 156 kg de otros materiales.

Con la empresa Ecocapital se paga como un servicio normal la que se encarga directamente de la recolección de residuos hospitalarios en la Cárcel Distrital de varones y anexo de mujeres. En cuanto a los demás tipos de residuos generados por la Secretaria Distrital de Gobierno en sus diferentes instalaciones es la empresa operadora del sector la encargada de su recolección.

Otro de los convenios suscritos es con la corporación sin ánimo de lucro ARC corp. Para la recolección del aceite de uso domestico de la Cárcel Distrital y la casa de la mujer en situaciones de violencia.

El plan de acción para la vigencia 2009, establece una serie de metas a cumplir como el diseño los contenidos del programa de sensibilización, el desarrollo de talleres, en cuanto a los procedimientos establecidos para la gestión de residuos convencionales, y la de residuos peligrosos se llevo a cabo su actualización, la elaboración de instructivos los cuales se encontraban en etapa de revisión.

Componente de Fuentes emisiones atmosféricas de fuentes fijas y móviles de la Entidad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se generan emisiones móviles por los vehículos que son de su propiedad que en la actualidad son 16 incluyendo dos motocicletas que prestan servicio a la Cárcel Distrital, se cuenta con el certificado de revisión técnica y gases actualizado salvo 3 automóviles que fueron comprados a finales del 2009 por lo que disponen de 2 años para su respectiva certificación.

En referencia a las emisiones fijas son generadas por los equipos de lavandería y la caldera para el servicio de agua caliente que se encuentran en las instalaciones de la Cárcel Distrital que son operadas por gas a las cuales se le hacen mantenimiento preventivo y correctivo además la norma ambiental maneja las emisiones generadas por diesel y otros combustibles.

Resultado de la evaluación ambiental del nivel interno, se comunica el siguiente hallazgo:

3.7.1.1 Hallazgo Administrativo información Gestión Ambiental

La Secretaria Distrital de Gobierno desarrolla los proyectos 295 “Atención Integral a población desplazada” que paga el lugar donde funcionan las UAO, 641 “Fortalecer a las organizaciones en temas relacionados con la solidaridad y convivencia” paga el lugar donde funciona Reconciliados y 595 “Programa de atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá” que maneja el tema de reconciliados. Con los recursos de inversión se paga los servicios públicos, de las instalaciones donde funcionan cada uno de los proyectos. La información sobre los consumos de agua y energía no es reportada o cargada al sistema de generador de gastos que es sobre la cual el grupo PIGA toma las acciones de ahorro, por lo que hace falta esta información.

Lo que se incurre en El incumplimiento de la ley 87 de 1993 artículo 2 Objetivos del Sistema de Control interno numeral e; artículo 4 elementos del Sistema de Control interno numeral i.

Si se tienen en cuenta que se está, en dentro de un Sistema de Gestión de la Calidad todo debe estar soportado, y la información debe ser real acorde con las necesidades de la entidad.

No se cuenta con información confiable ya que no se contempla con los mecanismos adecuados para que sea reportada y cargada al sistema generador de gastos en su totalidad los consumos de agua y energía por la Secretaria



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Distrital de Gobierno como es el caso de los proyectos que se nombran anteriormente.

Análisis de la respuesta: La entidad en su respuesta acepta el hallazgo e incluso propone acciones correctivas, tales como: remitir memorando a los gestores de los proyectos 295, 595 y 641, coordinar con el grupo de sistemas la elaboración de los perfiles para el cargo de la información y capacitación. Acciones que deben hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.7.2 Nivel Externo

Como miembro del SIAC la entidad cumple con unas funciones específicas en cumplimiento con el acuerdo 19 de 1996 para las entidades que conforman el grupo Uno, su función es: “Dirigir, planificar, normatizar o controlar, la gestión ambiental del Distrito Capital”. Con esta base a la Secretaría Distrital de Gobierno le corresponde desarrollar las siguientes funciones:

1. Dirigir acciones policivas para prevenir y controlar el deterioro ambiental y la ocupación del espacio público. Se maneja conjuntamente con las alcaldías locales pero la información es remitida directamente por estas.
2. Dirigir y coordinar las políticas y acciones de prevención de desastres y de incendios. Función que es desarrollada por la Dirección de Atención y Prevención de Emergencias (DPAE).
3. A nivel local corresponde a las Alcaldías Locales, en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente y con el apoyo de la Policía Nacional, adelantar el control al cumplimiento de las normas ambientales en su jurisdicción, especialmente las que se refieren al uso del espacio público, el control del ruido, la contaminación visual y al tráfico ilegal de fauna y flora. Su información la remite directamente por las alcaldías.
4. Coordinar con las demás entidades distritales la realización de los planes y trabajos que en materia ambiental se desarrollen en su jurisdicción, se participa por parte de la entidad en diferentes tipos de comités.

Todas la funciones antes mencionadas las desarrolla la Secretaria Distrital de Gobierno en acciones de coordinación y asesoría con la realización de reuniones en las que si citan a las entidades involucradas incluyendo las alcaldías de los sectores afectados por alguna problemática ambiental, se toman las acciones a seguir que son ejecutadas directamente por las alcaldías locales como son las acciones policivas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En relación a la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias DPAAE, por ser miembro autónomo del SIAC según el Acuerdo 248/06 Art 1., esta, reporta su propia matriz. Mientras que en el caso de las Alcaldías Locales la información, no se incluyen por contar con sus herramientas de gestión específica (componente ambiental en sus Planes de Desarrollo Local y las Agendas Ambientales Locales) como lo establece en el Decreto 456/08 Art 14.

Como proyecto que se desarrollo en la parte externa no tiene carácter ambiental pero se incorpora actividades ambientales es:

Proyecto 362 “Fortalecimiento a la gobernabilidad local” con actividades de asistencia Técnica a las alcaldías locales en temas ambientales. Una parte externa con las alcaldías es la coordinación intersectorial, interinstitucional e intrainstitucional en temas ambientales. Con este marco se desarrollan acciones como es la implementación de políticas públicas de ruralidad, asistencia técnica al manejo de residuos sólidos, escombros (coordinación con UAESP y CAR) y minería - canteras.

En la vigencia 2009 de lo asignado al presupuesto se destino a estas actividades \$48.4 millones y se adelantaron acciones como: campañas pedagógicas y sensibilización en la erradicación de semovientes de las vías y espacios públicos (localidades de Kennedy, Usaquén, Suba, Bosa, Fontibón) con un resultado de 303 animales trasladados a zonas rurales.

Se está trabajando además con los protocolos para el manejo de competencias en temas ambientales de las diferentes entidades que intervienen o tienen relación con el medio ambiente como en el caso del ICA para el manejo de semovientes.

Se han hecho operativos de limpiezas de los humedales Juan amarillo, Jaboque, en coordinación interinstitucional con UAESP; Consorcios de aseo, EAAB, Secretaría de salud de integración Social en diferentes meses del año.

Otra de las acciones efectuadas es el seguimiento a la implementación del plan de mejoramiento de minería - canteras (110 procesos).

Seguimiento a la implementación del plan de mejoramiento de los Cerros Orientales firmado con la Contraloría de Bogotá.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se participó en el programa de acción frente al cambio climático, mesa técnica de la comisión intersectorial para la gestión habitacional y mejoramiento integral de los barrios.

En el caso de la Entidad se debería reportar el consumo de agua, energía de todos los consumos para que el grupo PIGA, que reporta la información pueda tomar las acciones respectivas.

Finalmente, es de precisar que la Secretaría Distrital de Gobierno cumple con la normatividad ambiental en su parte interna con la adopción del PIGA, implementación de los programas de manejo de los recursos energéticos hídricos y de residuos sólidos y peligrosos. En la parte externa cumple las funciones contempladas en las normas ambientales como: SIAC en materia de coordinación entre las instituciones que se ven afectadas por alguna acción de tipo ambiental y que son responsables a nivel distrital lo que refleja en las alcaldías locales como dependencias del Secretaría Distrital de Gobierno.

3.8 EVALUACION DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Secretaría Distrital de Gobierno participa en la ejecución de 4 de los 7 objetivos estructurantes del Plan, así: Ciudad de Derechos, Derecho a la Ciudad, Descentralización y Gestión Pública Efectiva y Transparente, para lo cual participa en 13 de los 52 programas del Plan de Desarrollo Distrital.

En este componente se presentan resultados de temas abordados misionalmente por el sujeto de control y en particular, por los resultados de la evaluación de temas concretos, tales como: comisión intersectorial de convivencia y seguridad, sentencias judiciales, convenios de adhesión FONADE-SENA, parqueaderos, entre otros:

3.8.1 Comisión Intersectorial de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Respecto de la Comisión Intersectorial de Convivencia y seguridad Ciudadanas del Distrito Capital en respuesta dada a este ente de control mediante oficio radicado 201051100150521 del 24 de abril de 2010, a la letra se indica: *“...la Comisión no ha sido formalmente instalada, por cuanto en un análisis previo, se consideró inconsistentes repetir los espacios de confluencia institucional, en donde de hecho, concurren a la discusión de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana, los distintos entes y entidades comprometidas, como el mismo Consejo de Gobierno, el Consejo Distrital de Política Social, el Consejo Distrital de Seguridad y el Comité Sectorial de Gobierno....”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De otra, que la conformación consagrada en el Decreto 546 de 2007, para la Comisión, no reúne las instituciones que por su misión, deben ser prioritariamente en ella, como la Secretaria de Educación, la Secretaria de Salud, la Secretaria de Cultura, que activamente participan en la definición de políticas, programas y acciones de convivencia y seguridad ciudadana.”

Por ende, la entidad se ha propuesto revisar el Decreto ya que incluso la conformación consagrada en el Decreto 546 de 2007, no reúne las instituciones que por su misión, deben estar prioritariamente en ella Secretaria de Educación, de salud, de cultura las que participan activamente en la definición de políticas, programas y acciones de convivencia y seguridad ciudadana

La secretaria presenta como gestión 2009: Seguimiento a pactos de convivencia, Salida pacífica y negociada de los desplazados del Parque Tercer Milenio y de la Unidad de Atención y orientación de Kennedy, estudio y monitoreo problemática de la pandemia virus AH1N1 en Bogotá y diseño estrategias para prevenir su expansión, Coordinación seguridad eventos culturales y recreodeportivos de alta complejidad (festival de Rock al parque, Festival de verano), entre otros.

3.8.2 Sentencias Judiciales

De otra parte, para el tema de sentencias judiciales de un presupuesto disponible que alcanzó la suma de \$5.196.3 millones, se evaluó una muestra de pagos efectuados en la vigencia 2009 por valor de \$4.931,0 millones, que equivale al 95,1% de lo comprometido y cuyos resultados fueron:

3.8.2.1 Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y Disciplinaria -Pagos Efectuados en cumplimiento de Sentencias Judiciales

CASO 1.

Pago de intereses moratorios, en cumplimiento sentencia judicial del Consejo de Estado de fecha Noviembre 27 de 2008. Ejecutoriada el 13 de febrero de 2009 y comunicada por el Consejo de Estado a la Secretaría Distrital de Gobierno con oficio 1103 de marzo 18 de 2.009. Radc.2009-624-007602 del 31 de marzo de 2009 Cumplimiento: Resolución No. 299 del 4 de junio de 2009

Accionante: GLADYS ROSALBA VALLEJO PEDRAZA con c.c.41.684.931
Certificado Defunción: 20 de julio de 2.003 suceso el 20 de julio de 2.003.
Acción impetrada: nulidad y restablecimiento del derecho.
Solicitud de pago del apoderado: 23, 27 de abril de 2.009.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Orden de Pago: No.8430 del 16 de octubre de 2009 a nombre del apoderado por valor de \$426.849.117.oo que incluye los intereses moratorios de \$46.210.629.oo y del Oficio Radc. 2009-624-034314-2 de la Subdirección Operación Bancaria de la Secretaría Distrital de Hacienda dirigido a la Dirección de Gestión Humana, en respuesta a solicitud Radc.SDH No.2009ER132059, fecha ilegible, envía en anexo 2 folios de recibos originales de caja Nros:726697 (313753), por concepto de reafectación rendimientos por valor de \$11.616.659.oo de fecha 30 de noviembre de 2009 a nombre de GLADYS ROSALBA VALLEJO PEDRAZA29, por pago reafectación rendimientos y reafectaciones salarios Cheque No.1029823-0 del Banco Royal Bank of Scotlan, Radc.20093340442531 de fecha 24 de noviembre de 2009 –Secretaría de Gobierno”.

El equipo auditor aclara, que conforme a lo consignado en el recibo, el concepto es: “*RETENCIÓN SOBRE LIQUIDACIÓN DE INTERESES POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 13 DE FEBRERO DE 2009 Y EL 31 DE JULIO DE 2009 BASE \$46.463.040 Tercero(s) Dest. Dirección de impuestos y aduanas nacionales –dian Entidad (es) Orig secretaria distrital de gobierno Valor \$3.252,413 Forma de Pago cheque \$3.252,413.oo*” Se anexaron 2 folios. Igualmente el equipo auditor describe lo consignado en el **recibo de caja Nro:726699 (313755)**, “*RETENCIÓN CORRESPONDIENTE ENTRE EL 09 DE ABRIL DE 1999 AL 20 DE JULIO DE 2003 BASE \$11.616.659 SEGÚN SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DEL 27 NOVIEMBRE DE 2008 Tercero(s) Dest. Dirección de impuestos y aduanas nacionales –dian Entidad (es) Orig secretaria distrital de gobierno Valor \$3.252,413.oo Forma de Pago cheque No.10298230 del Banco Royal Bank of Scotlan por valor de \$11.616.659*”.

La accionante en ejercicio de la nulidad y restablecimiento del derecho solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 0231 de 24 de marzo de 1999, por medio de la cual la Subsecretaria de Planeación y Gestión encargada de las funciones del despacho del Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá, declaró insubsistente su nombramiento como Jefe Local, Código 212, grado 18, de la Secretaría de Gobierno de Bogotá y de la 0751 de 28 de junio del mismo año, suscrita por el Secretario de Gobierno de Bogotá quien confirmó en todas sus partes la decisión anterior.

Sentencia proferida por el Consejo de Estado el 27 de noviembre de 2008. Expediente No.25000-23-25-000-1999-05374-01 No. Interno 2098-05 (folio 1). Como consecuencia de la declaración a favor de la accionante, a título de restablecimiento del derecho, ordenó a la entidad demandada:

“*REVOCASE la sentencia 1º de julio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sala de Descongestión –Sección Segunda, Subsunción D, que negó las pretensiones de la demanda promovida por GLADYS ROSALBA VALLEJO PEDRAZA, contra el Distrito de Bogotá, Secretaría de Gobierno, en su*

²⁹ cc 41684931 Calle 14 No. 8 54 Pi 2 Tél.: 3387000A



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

lugar se dispone: 1. DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones Nos. 0231 de 24 de marzo de 1999 por medio de la cual la Subsecretaria de Planeación y Gestión encargada de las funciones del despacho del Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá declaró insubsistente su nombramiento con Jefe Local, Código 212 Grado 18, de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que confirmó sus apartes la decisión anterior. 1. A título de Restablecimiento del derecho el Distrito Capital de Bogotá reintegrará la Señora Gladys Rosalba Vallejo Pedraza, al cargo que ocupaba al momento del retiro o a otra de igual o superior categoría salvo que en la actualidad este provisto como resultado de un concurso de méritos. 2. CONDÉNASE al Distrito Capital de Bogotá-Secretaría de Gobierno –a pagar todos los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por la Señora Vallejo Pedraza desde el momento del retiro hasta la designación por concurso del respectivo cargo a menos, que el cargo aún permaneciera ocupado por personal provisional, en cuyo caso tendrá derecho al pago de dicho emolumento hasta que se haga efectivo el reintegro. 1. Las sumas a pagar se actualizarán de conformidad con las siguientes formulas:
 $R = RH \text{ índice final.}$

En la que el valor presente se determina multiplicando el valor histórico (RH) que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de salarios y prestaciones sociales desde la fecha de su desvinculación, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente a la fecha de pago de cada mensualidad, teniendo en cuenta los aumentos salariales producidos o decretados durante dicho periodo. 1. Declárese que no existe solución de continuidad, para todos los efectos, por virtud del lapso comprendido entre el retiro y el reintegro. 2. La entidad dará aplicación para el cumplimiento de esta sentencia a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo. 3. Se reconoce personería a la abogada Graciela Esteffenn Quintero para actuar como apoderada judicial del Distrito Capital de Bogotá de conformidad con el poder obrante a folio 146 del expediente. Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.”

Analizados los hechos constitutivos del pago de los intereses moratorios, se tiene que la Sentencia fue ejecutoriada el 13 de febrero de 2009 y fue comunicada a la entidad por el Consejo de Estado, el día 18 de marzo de 2.009 con oficio 1103, **radicada en la Secretaría de Gobierno con fecha 31 de marzo de 2009 bajo el No.2009-624-007660-2.**

En cumplimiento, la Secretaría Distrital de Gobierno expidió la **Resolución No. 299 del 4 de junio de 2009**, es decir, con 2 meses 14 días de vencido el término de acuerdo con lo establecido en el -Artículo 176 del C.C.A., evidenciado en la fecha de comunicación del Consejo de Estado a la entidad con oficio 1103 de marzo 18 de 2.009. En el citado acto se ordenó el reconocimiento y pago de todos los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por la señora GLAYS ROSALBA VALLEJO PEDRAZA desde el momento de su retiro (24 de marzo de 1.999) y hasta el momento del fallecimiento (20 de julio de 2.003).

Expedición del acto administrativo que igualmente representa un (1) mes y once (11) días de retraso contados a partir de la solicitud del Pago de la Sentencia Contenciosa Administrativa Laboral, presentada por el apoderado, el 23 de abril de 2.009 con Oficio Radc.2009-624-009887-2 con el que anexó 48 folios, entre éstos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

copia auténtica del fallo proferido y demás documentos requeridos, concordante con el Decreto 0768 de 1993 (Abril 23) por el cual se reglamentan los artículos: 2° literal f), del Decreto 2112 de 1992, y los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, que señala en el Artículo 3° SOLICITUD DE PAGO (...), que la entidad debe cumplir de conformidad con el C.C.A. - artículo 17 Reglamentado por el Decreto Nacional 768 de 1993, y el pago tan solo se efectuó, el 16 de octubre de 2009 con orden No.8430 por valor de \$426.849.117 que incluye los intereses moratorios de \$26.380.584 a nombre del apoderado de la accionante.

El 11 de junio de 2009 el apoderado presentó de recurso extraordinario de revocatoria directa parcial contra la resolución 299 de 2009 (4 de junio), mediante escrito Rdc.No.2009-624-014663-2, acompañando del poder especial otorgado por los señores JUAN PABLO TUTA VALLEJO y JUAN CAMILO TUTA VALLEJO, en calidad de únicos hijos de la señora Vallejo Pedraza y como únicos herederos, que analizadas las peticiones por la Secretaría Distrital de Gobierno, expidió la **Resolución No.590 del 28 de septiembre de 2009** (folio 7), es decir, a los 3 meses y 17 días de efectuada la solicitud del apoderado -11 de junio de 2009, en la que, entre otros aspectos, se describen a continuación:

“Que en la solicitud de revocatoria directa, numeral 3 del escrito, presentado por Apoderado, solicitó:

(...)

“3) Se adicione un numeral en el que se ordena el pago de los intereses Moratorios causados entre la fecha de Ejecutoria de la Sentencia el 13 de febrero de 2.009 y la fecha de la Resolución que los incluya y liquide para el cumplimiento cabal del inciso final de éste, a partir del primer día de retardo, se pagaran intereses de mora en cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. A menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago –evento en el cual, dentro del mismo se pagaran intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectivo sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria. Negrilla fuera de texto.”

En la Resolución 590 de 2009, la Secretaria Distrital de Gobierno aceptó dicha solicitud expresando:

(...)

“Que al tenor de lo expuesto la Secretaria Distrital de Gobierno, liquidará y cancelará intereses correspondientes desde el 14 de febrero de 2009 (fecha de ejecutoria de la sentencia) hasta el 8 de junio de 2009 y moratorios desde el 9 de junio de 2009 hasta el 31 de agosto de 2009, suma que asciende a CUARENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUARENTA Y DOS PESOS M/L (\$46.363.042,00M/L), la cual se debe adicionar al valor que resulte de la liquidación por conceptos de salarios y demás emolumentos dejas de percibir como lo establece la providencia judicial.

Que en consecuencia es procedente la modificación del artículo 3° de la Resolución 299 de 2009, en el sentido de incluir el valor de la liquidación los intereses corrientes y moratorios, resultando un valor total de: TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA MIL TRESCIENTOS VEINTISEIS PESOS (\$383.360.326.00 M./L) a favor de la Doctora Valle Pedraza (q.e.p.d.)”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Y en la parte resolutive de la citada Resolución 590 del 28 de septiembre de 2009 (folio 1), se ordena:

“ (...)”

ARTÍCULO SEGUNDO: Revocar el contenido del artículo 3º de la Resolución 0299 de junio 4 de 2009 y en su lugar Ordénese reconocer y pagar la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA MIL TRESCIENTOS VEINTISEIS PESOS M/L (\$383.360.326.00 M/L) a título de indemnización dispuesta en la sentencia de noviembre 27 de 2008, por conceptos de emolumentos dejados de percibir como salarios, bonificaciones, vacaciones, prima de vacaciones, aumento salariales, prima semestral, prima de navidad, cesantías, prima de antigüedad, gastos de representación y demás prestaciones sociales, con indexación correspondiente comprendido entre el 9 de abril de 1999 y el 20 de julio de 2003 e intereses a favor de la señora GLDYS ROSALBA VALLEJO PEDRAZA (q.e.p.d.), identificada con l cédula número 41.684.931 de conformidad con la sentencia del 27 de noviembre de 2008 del Consejo de Estado, según liquidación anexa que hace parte de la presente Resolución.” (Folio 11 de la citada Resolución).

En el anexo a la Resolución 590 del 28 de septiembre de 2009, denominado “RESUMEN GENERAL LIQUIDACIÓN DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES Y APORTES PATRONALES” en el cuadro salarios y prestaciones sociales el último concepto corresponde a Valor Intereses por \$46.463.042-“, que el ente de control determina que se causaron a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia -13 de febrero de 2009.

Como se evidenció, la Secretaría Distrital de Gobierno liquidó y pagó intereses corrientes y moratorios por valor de \$46.210.629.00, según la Orden de Pago: No.8430 del 16 de octubre de 2.009 a nombre del apoderado por valor de \$426.849.117.00 dentro del cual se encuentran incluidos los intereses moratorios de \$26.380.584.00 cuyo pago genera daño patrimonial al Distrito Capital, acorde con lo normado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2.000 liquidados en el anexo a la Resolución No. 590 de 28 de septiembre de 2.009 de la Secretaría Distrital de Gobierno, en cuyos considerandos se señaló equivocadamente la fecha del 31 de agosto de 2009 como el día hasta el cual debían liquidarse y pagarse los intereses correspondientes, y no hasta el 24 de septiembre como debía haberse realizado, sin que por ello se afectara el valor de \$46.463.042 el cual fue liquidado y pagado correctamente. Igual situación se presentó en el formato de liquidación, que no afectó de manera alguna la suma final liquidada y pagada de \$46.463.042.00 y la omisión de relacionar el valor de \$5.759.807.00 correspondiente a 24 días del septiembre de 2009 que en manera alguna afectó la suma final liquidada y pagada de \$46.463.042.00 imprecisiones que constituyeron errores meramente de forma y de ninguna manera tuvieron incidencia en los valores finalmente liquidados y cancelados, los cuales fueron adecuadamente calculados teniendo en cuenta la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

totalidad de los factores requeridos y las fechas correctamente consideradas como lo indica el citado acto.

Es de precisar, que en el folio 7 referido a la parte considerativa de la Resolución No. 590 de 28 de septiembre de 2.009, y en el documento de liquidación Intereses, elaborado por la Dirección de Gestión Humana de fecha 21-06-09, la Secretaría Distrital de Gobierno, reconoció al accionante intereses corrientes desde el 14 de febrero de 2009 (fecha de la ejecutoria de la sentencia), hasta el 8 de junio de 2009, (115 días) y moratorios desde el 9 de junio de 2009 hasta el 31 de agosto de 2009, esta última fecha equivocada, como se dijo anteriormente, realmente se calcularon y pagaron hasta el 24 de septiembre de 2009 (108 días), corrección que se efectuó mediante la Resolución No. 213 del 26 de marzo de 2010. Intereses corrientes y moratorios que no obstante no estar totalizados por separados, tanto en la Resolución N° 590 de 2009 como en la liquidación; si tenemos en cuenta las fecha indicadas en la Resolución 590 de 2009, corresponden a corrientes del 15 de febrero al 8 de junio, según la liquidación suman \$20.082.458.00 y los moratorios van desde el 9 de junio al 31 de agosto de 2009, suman \$20.620.777 (según la Resolución N° 590 de 2009), a este último valor, se le debe sumar la corrección efectuada mediante la Resolución 213 de 2009, es decir, \$5.759.807,00, correspondientes a 24 días del mes de septiembre de 2009, para un total de intereses moratorios de \$26.380.584,00. En consecuencia, la Secretaría de Gobierno liquidó y pagó intereses corrientes por \$20.082.458.00 e intereses moratorios por \$26.380.584,00. Para un total general de \$46.363.042 por concepto de intereses.

Hecho derivado de la falta de claridad y precisión de la parte considerativa y/o motivación del acto administrativo que liquidó y ordenó el pago de la sentencia, teniendo en cuenta que la citada Resolución No.590 de 28 de septiembre de 2009 debido a dicha falencia, el acto administrativo debió ser objeto de corrección por la entidad al proferir la Resolución No.213 del 26 de marzo de 2.010, a través de la cual se dio la aclaración señalando las razones de hecho y de derecho, así como el resultado de la liquidación efectuada, aunque ésta adolece de la indicación clara, precisa e inequívoca en el cuadro de los intereses, que refleje cuáles son los corrientes y cuáles los moratorios.

En cuanto a la corrección efectuada por la entidad del acto administrativo proferido de la Resolución No.590 de 28 de septiembre de 2.009, a través de la Resolución No.213 del 26 de marzo de 2.010, como se argumenta, sin que por ello se afectara el valor de \$46.463.042.00 el cual fue liquidado y pagado correctamente por



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

concepto de los Intereses Mora; como quiera que el pago de esta sentencia judicial, fue seleccionada en la muestra de auditoría, en consecuencia se solicitó información -oficio No.1145-50 de fecha marzo 23 de 2.010, que la entidad respondió con oficio 6400 Radc.20106410106311 de fecha 26 de marzo dando alcance a la comunicación 20106410105171 del 25 de marzo de 2010 fecha de expedición del citado acto.

En transgresión del numeral 5º del artículo 76 y del artículo 176 del C.C.A, en concordancia con el artículo 3º del Decreto 0768 de 1993 solicitud de pago; del Decreto 714 del 15 de agosto de 1996, Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, que estableció en el Artículo 33: ***“Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo encontrándose el dinero a disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses”***. Igualmente la conducta descrita, se enmarca en el artículo 6o de la Ley 610 del 15 de agosto de 2.000 por el daño causado en detrimento al patrimonio del Distrito Capital.

Debido a la falta de control, seguimiento y gestión en el cumplimiento de las obligaciones Judiciales, conforme a las normas vigentes. Que por la deficiente gestión realizada en el trámite para el oportuno pago, generó **daño al Patrimonio del Distrito Capital en cuantía de \$26.380.584.**

CASO 1.

Análisis de la Respuesta: Es de resaltar que la entidad inicia la respuesta realizando la transcripción de la normatividad citada por el ente de control de los Artículos 176 y 177 del C.C.A., en interpretación armónica, en cuanto a la ejecución y forma cómo han de hacerse efectivas las condenas contra las entidades públicas y de la jurisprudencia citada, que consideró la entidad sustenta sus argumentos, por tanto no es objeto de discusión por considerar que como se evidencia en el informe preliminar, es la norma citada como transgredida en la observación formulada a la entidad.

Se acepta la afirmación de la fecha de ejecutoria, la cual es el 13 de febrero y no del 3 de marzo como se afirmó en el citado informe preliminar, corroborado en el Oficio del 18 de marzo de 2009 con Radc. en la Secretaría de Gobierno No.200-624-007660-2 del 31 de marzo de 2009, de comunicación al Secretario de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Gobierno Distrital, de la ejecutoria del fallo, suscrito por el Secretario de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: *“Atentamente y para los fines contenidos en el Art. 173 del C.C.A., me permito remitir a usted, fotocopia debidamente autenticada de la providencia de fecha veintisiete (27) de noviembre de dos mil ocho (2008), recaída dentro del procesos No. No.25000-23-25-000-1999-05374-01; (NI. 2098-2005) instaurado por la señora: GLADYS ROSALBA VALLEJO PEDRAZA”*, documento anexo con la respuesta al informe preliminar en fotocopia en un (1) folio, respecto del cual es preciso manifestar, que igualmente en la ejecución de la auditoría se solicitó información a la Secretaría de Gobierno relacionada con el pago efectuado en cumplimiento de la sentencia mediante **oficio No.1145-50 de marzo 23 de 2010**, que fue aportado al equipo auditor por la Directora Financiera mediante el oficio Radc. No. 20106410097111 del 18 de marzo de 2010 (complementando el oficio Radc.2010641009751 del 16 de marzo de 2.010), en el que se relaciona en los numerales 1 y 1.1 **el concepto de intereses moratorios pagados** que corresponde a \$26.380.584.00; en los siguientes numerales 13 al 1.7 la liquidación de los mismos corresponde al período comprendido entre el 9 de junio al 24 de septiembre de 2009 efectuado el pago correspondiente mediante orden No.8430 del 16 de octubre de 2009, y se aporta **copia de los certificados de disponibilidad presupuestal Nos. 2681 y 3203 de 2009** por valor de \$353.326.575.00 y \$73.522.542,00 respectivamente.

Respecto de la **comunicación de la sentencia** al Secretario Distrital de Gobierno por el Secretario de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, citada anteriormente, es cierto que fue el **31 de marzo de 2009** de acuerdo con el oficio con Radc.2009-624-007602 en la entidad; por consiguiente el vencimiento del término de **30 días** -Artículos 176 de la ejecución y 177 de la efectividad del C.C.A., para el cumplimiento de la misma, contados a partir de la comunicación del fallo a la Secretaría de Gobierno, **venció el 15 de mayo**, de acuerdo con el conteo de días hábiles³⁰, y tan solo el **4 de junio de 2009** la entidad dio cumplimiento al fallo en su contra, con la expedición de la Resolución No. 299, por tanto presenta mora de trece (13) días, comprendidos entre el 15 de mayo y el 3 de junio de 2.009, que si bien es cierto la

³⁰“El Código Contencioso Administrativo no señala si el término para la caducidad de la acción electoral debe contabilizarse en días hábiles o calendario. Sin embargo, el artículo 267 de esa normatividad dispone que, en los aspectos no regulados por ese código, debe acudirse al Código de Procedimiento Civil. A su turno, se tiene que el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil prescribe que “en los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho. Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario”. En este mismo sentido, el artículo 62 del Código de Régimen Político Municipal preceptúa que “en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

mora no es de 2 meses 14 días como lo planteo el ente de control en el informe preliminar, no es menos cierto que la mora presentada en la expedición del acto administrativo citado, no es tampoco de 10 días como lo manifiesta la entidad en la respuesta a la observación formulada.

Ahora bien, **en cuanto al pago de la sentencia**, de acuerdo con el término de ley de seis (6) meses desde la ejecutoria, esto es el 13 de febrero de 2009, **tan solo el día 16 de octubre de 2.009 se pagó**, mediante Orden de Pago No.8430 por valor de \$426.849.117.oo que incluye los intereses moratorios de \$46.210.629.oo a nombre del apoderado, es decir, con (2) meses y tres (3) días siguientes al vencimiento del término -Artículo 176 y 177 del C.C.A., en interpretación armónica, en cuanto a la ejecución y forma cómo han de hacerse efectivas las condenas contra las entidades públicas; por tanto presentó mora en el pago, que si bien es cierto la mora no es de 6 meses como lo planteo el ente de control, no es menos cierto que la mora se presentó desde el día 13 de agosto de 2.009 fecha del término legal en que debió efectuarse el pago hasta el día 15 de octubre de 2.009, ya que éste se efectuó tan solo el día **16 de octubre de 2.009** fecha en la que se expidió la citada orden de pago.

La administración, argumenta en la respuesta: *“... ante la falencia del cumplimiento de los requisitos por el apoderado de la parte actora, previendo posibles daños al patrimonio de la entidad, en fecha 19 de mayo de 2009 ofició al Tribunal Administrativo con el fin de constatar el direccionamiento del pago, sin que se obtuviera respuesta oportuna del Tribunal, ya que la misma llegó hasta el mes de agosto; Razón por la cual y para prevenir un desacato por la no posibilidad de cumplir con la sentencia y a fin de proteger el patrimonio del Distrito después de un análisis jurídico riguroso de las calidades de los herederos y de las alternativas para cumplir el fallo, se determinó proferir la Resolución 299 del 4 de junio de 2009, a favor del Tribunal aun sin la respuesta del mismo al respecto.*

Términos que de acuerdo con la ley como lo argumenta la entidad; *“...que tratándose de términos fijados por ley en días, el conteo debe hacerse de hábiles y no calendario”*, y que igualmente sostiene el pronunciamiento jurisprudencial, enunciado por la entidad, así como el citado por el ente de control; vencimiento del término a partir del cual, se determinó la mora el pago de la sentencia³¹, y consecuentemente el reconocimiento de los intereses moratorios, como bien lo argumenta la sentencia citada por la entidad: *“... los intereses moratorios causados a partir de la ejecutoria de la respectiva*

³¹ Inciso. 6º.- Adicionado. Ley 446 de 1998, art.60. Cumplidos seis meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide de una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presente la solicitud en legal forma.

Inciso 7º.- Adicionado. Ley 446 de 1998, art. 60. En asuntos de carácter laboral, cuando se condene a un reintegro y dentro del término de seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, éste no pudiere “



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de los dieciocho (18) meses que el precepto contempla para la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria”³².

Del actuar de la Administración que afirma que obedeció a las siguientes razones:

“1. Que el fallo fue emitido a favor de la señora GLADYS ROSALBA VALLEJO, quien a la fecha de ejecutoria de la sentencia había fallecido. 2. Que el apoderado de la parte actora, al momento de solicitar el pago de la condena por parte de la Secretaría de Gobierno, no radico todos los requisitos, como es afirmado por el grupo auditor del ente de control, ya que no acredito la ratificación del poder por parte de los herederos de la beneficiaria de la condena. 3. Que el apoderado de la parte actora no aportó con sus primeros requerimientos, la escritura pública de sucesión en la que constaba el valor del crédito a favor de la señora ROSALBA VALLEJO, proveniente del fallo judicial en contra de la Secretaría de Gobierno, ya que la misma es de fecha posterior a la emisión de la resolución que ordena el pago”.

Argumento respecto del que es necesario afirmar que el artículo 4° del trámite en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público³³, establece: “Recibidos los documentos conforme a lo previsto en los artículos anteriores, la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efectos de expedir la resolución respectiva, verificará que éstos se encuentren completos y presentados en debida forma. Al momento de recibir el pago total, el beneficiario o su apoderado deber otorgar el paz y salvo correspondiente a la Nación. En todo caso, dichos pagos estarán sujetos a la existencia de los recursos presupuestales requeridos para realizar tales desembolsos. Artículo 5° PAGO S POR CONSIGNACION. Si una vez recibida la documentación remitida tanto por el organismo condenado, como por la Procuraduría General de la Nación, el beneficiario o su apoderado no hubieren presentado la solicitud de pago correspondiente, la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo citará para el efecto en la dirección que repose en el expediente respectivo. Si se desconociere tal dirección se le notificará por estado, conforme al trámite previsto en el artículo 321 del Código de Procedimiento Civil. Si no obstante cumplido el trámite anterior, transcurrieren (10) días hábiles sin que el beneficiario o su apoderado se hiciera presente, la mencionada Subsecretaría Jurídica procederá a expedir la respectiva resolución, **siempre y cuando la documentación allegada así lo permita, y se cuente con la disponibilidad presupuestal respectiva.** Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 818 de 1994 **Si transcurridos 10 días luego de proferida la resolución, sin que el beneficiario o su apoderado se presente, la Subsecretaría Jurídica podrá promover el pago efectivo mediante la consignación de las**

32 Cita de la entidad: Fallo del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “A”, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya Forero, sentencia del 1 de marzo de 2001, Radicación No. 188-00, en la que se indicó: “Si bien es cierto que la Corte Constitucional mediante sentencia C-188 del 24 de marzo de 1999 declaró inexecutable las expresiones “durante los seis meses siguientes a su ejecutoria” y “después de este término” contenidas en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, lo cual significa que los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de 18 meses para que la condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria, el citado fallo de constitucionalidad señaló que tales intereses son comerciales si la sentencia señala un plazo para su pago. (...) Pese al anterior pronunciamiento de la Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado, la cual tiene un efecto interpartes, son reiterados los pronunciamientos de la Corte Constitucional con efectos ergas omnes en lo que se señala que los intereses se producen a partir de la ejecutoria de la sentencia, en este sentido lo señaló la sentencia C-188 de 1999, así como la sentencia de constitucionalidad C-408 de 2002, que en lo específico señala: “En lo que toca con el reconocimiento de este tipo de intereses, la Corte, al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de algunos apartes normativos del precipitado artículo 177 del C.C.A., preciso que a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago, evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria”

³³ DECRETO 0768 DE 1993. (Abril 23) Por el cual se reglamentan los artículos 2° literal f), del Decreto 2112 de 1992, los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, y el artículo 16 de la Ley 38 de 1989.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

sumas debidas, a través del adelantamiento del proceso abreviado de Pago por Consignación, previsto en el artículo 420 del Código de Procedimiento Civil” (negritas fuera de texto).

Situación resaltada de la normativa descrita, que no observó la entidad, como quiera la Resolución de cumplimiento del fallo en su contra, fue expedida **el 4 de junio de 2009** según Resolución No. 299 y el término de ley de seis (6) meses desde la ejecutoria -13 de febrero de 2009, que ordena el pago, **tan solo el día 16 de octubre de 2.009**, mediante Orden de Pago No.8430 por valor de \$426.849.117.oo que incluye los intereses moratorios de \$46.210.629.oo; que de haber sido incompleta la documentación allegada por el apoderado el 23 de abril de 2.009 debió la entidad en cumplimiento del citado artículo 3º del Decreto Nacional 818 de 1994 promover el pago efectivo mediante la consignación de las sumas debidas con el pago por consignación, previsto en el citado artículo 420 del Código de Procedimiento Civil.

Argumentar que: *“Una vez informado del acto administrativo, el abogado de la parte actora procede a radicar escrito de petición de revocatoria directa parcial contra la Resolución 299 del 4 de junio de 2009, acompañando hasta esa fecha, el poder especial otorgado por los herederos de la beneficiaria del fallo y la escritura pública de sucesión”, no es de recibo, como quiera que la norma en cita le señala el procedimiento a seguir, que no fue observado por la entidad, como en el caso materia de controversia, y que el ente de control resalta, como quiera que se afirma lo argumentado en el documento nuevo del acervo que aportó la entidad, con la respuesta al Informe Preliminar, del documental probatorio recopilado en el ejercicio auditor, como lo es el:*

“Oficio No.SA-0534 del 21 de septiembre de 2009, radicación 2009-624-0245022 de fecha 23/09/2009, suscrito por el Oficial Mayor de la Subsección “A”, de la Secretaría Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dirigido a la SECRETARIA DE GOBIERNO, y ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C. Juicio No. 25000232500019990537401, Demandante: GLADYS ROSALBA VALLEJO PEDRAZA, Cédula No.: 41.684.931, Magistrado: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, Demandada: BOGOTA, D. C. SECRETARIA DE GOBIERNO. En cumplimiento a lo dispuesto por este Tribunal, mediante providencia de VEINTICINCO (25) de agosto de 2009, cordialmente me permito solicitarle se sirva ordenar a quien corresponda lo siguiente: “COMO EN EL PRESENTE CASO SE ORDEÓ (sic) EL PAGO DE UNAS SUMAS DE DINERO A FAVOR DE LA ACCIONANTE, SE ORDENA QQUE (sic) LA CONSIGNACIÓN DE DICHAS SUMAS DE DINERO DEBE HACERSE A NOMBRE DE DE LA ACCIONANTE EN LA CUENTA DE DEPOSITOS NO.250001026001 DEL BANCO AGRARIO, PREVIA LIQUIDACIÓN DE LA CONDENA DONDE SE HAGAN LOS DESCUENTOS QUE DEBEN EFECTUARSE A FAVOR DE LAS ENTIDADES DE PREVISIÓN Y DEMAS QUE POR LEY DEBAN SER CANCELADOS, CON EL FIN DE QUE SEAN CONSIGNADOS ÚNICAMENTE LOS VALORES NETOS CORRESPONDIETES A LA CONDENA. UNA (SIC) REALIZADA DICHA OPERACIÓN, LA ENTIDAD DEBERÁ PONERLO EN CONOCIMIENTO DEL APODERADO DE LA PARTE ACTORA E IGUALMETE ACREDITARLO A ESTA CORPORACIÓN.

TERMINO: INMEDIATO”. “De manera cordial ruego a usted, tenga en cuenta al momento de dar respuesta, favor indicar el número del oficio, la referencia y el nombre del H. Magistrado.”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Documento aportado en un (1) folio.

Sin embargo, dicha orden de la jurisdicción contenciosa, del día 21 de septiembre de 2009 con Radc.No.2009-624-0245022 de fecha 23 de septiembre de 2009 no la cumplió la entidad, y a contrario sensu, ordena el pago el día 16 de octubre de 2.009, mediante Orden de Pago No.8430 por valor de \$426.849.117.00 que incluye los intereses moratorios de \$46.210.629.00 incluidos los intereses moratorios de \$46.210.629.00 a nombre del apoderado, es decir, con (2) meses y tres (3) días siguientes al vencimiento del término -Artículo 176 y 177 del C.C.A.

Así las cosas, tampoco puede ser aceptado el argumento de la entidad al afirmar que: *“... ya que si se efectúa el conteo de términos en debida forma se encuentra que del 23 de abril de 2009 (fecha de radicación de la solicitud) al 4 de junio del mismo año transcurrieron apenas 28 días”,* POR cuanto el 23 de abril no fue la fecha de ejecutoria de la providencia, que como bien lo afirma la entidad, es la fecha de radicación de la solicitud de pago del apoderado, hecho evidenciado en el documento citado por este ente de control en la observación formulada del Oficio Radc.2009-624-009887-2 con el que el apoderado anexó 48 folios, que igualmente acepta la entidad respecto de la mora en el pago, cuando afirma:

“Ahora bien, los diez días posteriores al plazo fueron necesarios para la entidad en tanto el cumplimiento del fallo era realmente complejo toda vez que al momento de presentar la reclamación la demandante había fallecido razón por la cual la entidad debía hacer la verificación real de quienes eran sus herederos y de la facultad legal de que estaba investido el abogado, a fin de proteger los recursos del estado y no entregárselos a quien no tenía derechos” (subrayado fuera de texto): por cuando como también lo afirma la entidad en la respuesta: *“La regulación legal, es detallada en cuanto a la ejecución y forma cómo han de hacerse efectivas las condenas contra las entidades públicas, así como los pronunciamientos jurisprudenciales realizados por las Altas Cortes respecto al tema”.*

Finalmente, la entidad respecto del pago de los intereses moratorios que son parte del hallazgo evidenciado por parte del equipo auditor del ente de control, resalta que: *“... se encuentra claramente definido en la Resolución 590 de fecha 28 de septiembre de 2009, afirmando que la Administración partió de la aplicación de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo y procedió a cancelar unos intereses corrientes partiendo de la fecha de ejecutoria y hasta el 8 de junio de 2009 y moratorios desde el 9 de junio de 2009 hasta el 31 de septiembre de 2009, que tanto en la parte considerativa como en la liquidación de intereses efectuada, diferencia perfectamente la liquidación de unos intereses corrientes por valor de \$20.082.458 y de los moratorios que ascendieron a \$26.380.584, valor que no falta a la realidad como lo afirma el equipo auditor”;* hecho que falta a la realidad, como quiera que no se encuentra discriminado como lo asevera la entidad, ni en la parte considerativa ni en el resuelve, del citado acto administrativo como tampoco en la liquidación de intereses efectuada en el cuadro Resumen General liquidación de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

salarios, prestaciones sociales y aportes patronales, como tampoco en el documento soporte de la respuesta –folio 210, evidencia que es igual a la obtenida por el equipo auditor en la ejecución de la auditoría, como tampoco el cuadro de liquidación Intereses del año 2009 de los meses febrero a agosto, con fecha de elaboración 21 de agosto de 2009, ni de la liquidación de intereses corrientes desde la fecha de ejecutoria del fallo hasta el 8 de junio de 2009 y moratorios desde el 9 al 24 de septiembre, evidencias citadas y argumentado en la observación formulada por el ente de control.

Consecuentemente, no existe la diferencia que perfectamente determina la liquidación de los intereses corrientes por valor de \$20.082.458 y de los moratorios que ascendieron a \$26.380.584 como se observa en el citado acto administrativo y en el resuelve, no se encuentra sobredimensionado, que a contrario sensu, se refleja la liquidación en la suma de \$46.463.042 sin discriminación alguna de los intereses, como lo observó el ente de control en la formulación del hallazgo comunicado con el informe preliminar a la entidad, que se acusaron en el actuar de la entidad, que como se observó, el interés oratorio en la suma citada, se debió

a: *“Hecho derivado de la falta de claridad y precisión de la parte considerativa y/o motivación del acto administrativo que liquidó y ordenó el pago de la sentencia, teniendo en cuenta que la citada Resolución No.590 de 28 de septiembre de 2009 debido a dicha falencia, el acto administrativo debió ser objeto de corrección por la entidad al proferir la Resolución No.213 del 26 de marzo de 2.010, a través de la cual se dio la aclaración señalando las razones de hecho y de derecho, así como el resultado de la liquidación efectuada, aunque ésta adolece de la indicación clara, precisa e inequívoca en el cuadro de los intereses, que refleje cuáles son los corrientes y cuáles los moratorios”, que por el contrario, no procuró la efectiva protección del patrimonio del Distrito como lo afirma en la respuesta, al evidenciar el reconocimiento y pago de los intereses moratorios.*

Consecuentemente con el análisis de fondo al acervo probatorio realizado a las actuaciones de la entidad, en la forma expuesta, así como de los argumentos esgrimidos por la entidad; la normatividad que rige la materia y de los pronunciamientos jurisprudenciales citados, hechos que dan razón que la evaluación efectuada, no tiene el menor asomo de no haber sido en el presente caso resuelta, dentro del contexto completo, y no así de forma sesgada como lo afirma la entidad, que se desprende de la descripción del hallazgo, iniciando por el análisis de fondo de las actuaciones efectuadas por la Administración.

Por tanto no se desvirtúa el hallazgo formulado que en el presente caso, existió debido a la falta de control y seguimiento en la gestión realizada, se generó daño al patrimonio del D.C.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CASO 2

Pago de intereses moratorios, en cumplimiento Resolución Número 825 del 11 de diciembre de 2.009 Accionante: RAMIRO RINCON RINCON Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho. Providencia de 27 de agosto de 2008, proferida por Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, expediente Radc.No.1998-0208-01 (3-8148) que reconoce el pago de un Incentivo por citada la Jurisdicción Pago ordenado en sentencia: \$392.968.332,49 Cumplimiento sentencia: Resolución No.179 del 14 de abril de 2.009 Pago intereses corriente y de mora: Resolución Número 825 del 11 de diciembre de 2.009 causados desde el 17 de septiembre de 2.008 hasta el 21 de abril de 2.009 que corresponde a \$49.160.000.oo con las siguientes órdenes de pago:

Orden de Pago 10590 de fecha 17 de diciembre de 2.009 de intereses moratorios por \$12.290.000.oo a favor de Oscar Burbano Pérez –apoderado

Orden de Pago 10600 de fecha 17 de diciembre de 2.009 de intereses moratorios por \$36.870.000.oo a favor de Efraín rincón Rincón –accionante.

Pago según Resolución No.179 del 14 de abril de 2.009 ordenando pagar la suma de \$392.968.332,oo

Orden de Pago 2953 de fecha 20 de abril de 2.009 por valor de \$275.077.832.oo a favor Ramiro Efraín Rincón Rincón –accionante en cumplimiento de la sentencia judicial.

Orden de Pago 2954 de fecha 20 de abril de 2.009 por valor de \$117.890.500.oo a favor de Oscar Burbano Pérez –apoderado.

Como pretensiones el accionante solicitó:

- a) *La nulidad de la Resolución AJ 028 de 18 de marzo de 1997, por la cual el Alcalde Local de la Candelaria declaró a mi poderdante contraventor por ocupación indebida del bien de uso público situado en la calle 14 No.4-82/94 y Carrera 5ª No.14-00 de Bogotá y ordenó la restitución en el terminación de 30 días.*
- b) *La nulidad de las decisiones por las cuales el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá confirmó la Resolución AJ 028 de 18 de Marzo de 1997, al resolver el recurso de apelación, y degeneró la aclaración de la misma, aprobadas el 12 de septiembre y el 31 de octubre de 1997, respectivamente.*
- c) *La nulidad de las cláusulas de la escritura pública 4022 de junio de 1997, en que el Alcalde, en representación del Fondo de Desarrollo Local, con abierto abuso del derecho y desviación de poder, dice adquirir el inmueble a sabiendas de que venía siendo poseído legalmente por RAMIRO RINCON RINCON.”*

El citado fallo, al decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del actor contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 22 de noviembre de 2001, desestimatoria de las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada contra el Distrito Capital decidió:

“(…)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“REVOCASE la sentencia de 22 de noviembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar. “1º Declárase la nulidad de la Resolución AJ 028 de 18 de marzo de 1977, del Alcalde Local de la Candelaria y las decisiones confirmatorias del Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá. “2º Condénese a Bogotá Distrito capital (sic) a pagar a Ramiro Rincón Rincón a título de restablecimiento del derecho, la cantidad de \$392.968.332,49.”

1º Declárase la nulidad de la Resolución AJ 028 de 18 de marzo de 1977, del Alcalde Local de la Candelaria y las decisiones confirmatorias del Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá. 2º Condénese a Bogotá Distrito capital (sic) a pagar a Ramiro Rincón Rincón a título de restablecimiento del derecho, la cantidad de \$392.968.332,49.”

En cumplimiento de la sentencia la parte resolutive de la citada Resolución No. 179 del 14 de abril de 2.009, se estableció: “**Artículo 1.** Reconózcase Personería al abogado Oscar Burbano Pérez en los términos y facultades otorgadas dentro de los poderes allegado. “**Artículo 2.** Ordénese a la dirección financiera de la Secretaría de Gobierno cumplir con la sentencia de 27 de Agosto de 2008, proferida por el Consejo Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, expediente radicación con el No.1998-0208-01 (3-8148), cancelando las sumas liquidadas de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo así: **a)** Giro a la Cuenta Corriente del BANCO de BOGOTA 051067296 de RAMIRO EFRAIN RINCON RINCON, por valor de por valor (sic) de Doscientos setenta y cinco millones setenta y siete mil ochocientos treinta y dos pesos (\$275.077.832,00) m/cte equivalente al 70% del demandante. **b)** Giro a la Cuenta de Ahorros de BANCOLOMBIA No 219-770385-61 de OSCAR BURBANO PÉREZ, por valor de Ciento diecisiete millones ochocientos noventa mil quinientos pesos (\$117.890.500,00) m/cte equivalente al 30% de honorarios de abogado. **Artículo 3.** Las sumas a cancelar por la Secretaría Distrital de Gobierno a través de la Dirección Financiera se harán con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal No.2407 de día 06 mes abril y año 2009.

Igualmente en cumplimiento de la sentencia, la entidad profirió la Resolución Número 825 del 11 de diciembre de 2.009 que entre otros aspectos de la parte resolutive ordenó:

“**Artículo 1.** Ordénese a la Dirección Financiera de la Secretaría de Gobierno cumplir cabalmente con la sentencia de 27 de agosto de 2008, proferida por el Consejo Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, expediente radicado con el No.19980208-01 (3-8148), y atendiendo a la liquidación de los intereses reconocidos en la sentencia del Consejo de Estado Sala Contencioso Administrativo Sección Primera, para cancelar las sumas indicadas en el CDP No.3515 del 25 de Noviembre de 2009, expedido por la Dirección Financiera de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo así: **a).**Giro a la Cuenta Corriente del BANCO de BOGOTA No.051067296 de RAMIRO EFRAIN RINCÓN RINCÓN, la suma de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SENTENTA MIL PESOS (\$36.870.000,00)M/CTE, equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) a favor del demandante. **b)**Giro a la Cuenta de Ahorros de BANCOLOMBIA No.219-770385-61 de OSCAR BURBANO PÉREZ, por valor de DOCE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA MIL PESOS (\$12.290.000.00)C/CTE., equivalente al veinticinco por ciento (25%) de honorarios para el abogado. **Artículo 2.** Las sumas a cancelar por la Secretaría Distrital de Gobierno a través de la Dirección Financiera se harán con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal No.3515 de veinticinco (25) de Noviembre del año 2009”.

Es de precisar que en dicho acto administrativo en la parte considerativa se manifestó: “Que mediante Resolución No. 179 del 14 de abril de 2009 de la Secretaría de Gobierno, ordenó a la Dirección Financiera, cumplir con la providencia del 27 de de agosto de 2008, proferida por el Consejo de Estado (...) cancelando las sumas liquidadas en la parte motiva; y quedando sólo para liquidar y pagar los intereses generados desde el 17 de Septiembre de 2008.
(...)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Que la Dirección Financiera de la Secretaría de Gobierno, expidió el Certificado De disponibilidad presupuestal No.3515 de Noviembre veinticinco (25) de 2009 por valor de CUARENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA MIL PESOS (\$49.160.000.00) M/CTE., correspondientes a intereses corrientes y de mora, causados desde el 17 de septiembre de 2008 hasta el 21 de abril de 2009.”
(...)”*

En la liquidación efectuada por la Dirección Financiera de la Secretaría Distrital de Gobierno, elaborada en noviembre 12 de 2009, se calcularon intereses corrientes por \$37.885.000 por el periodo comprendido del 17 de septiembre al 31 de diciembre de 2008 y del 1 de enero al 28 de febrero de 2009. Intereses moratorio del 13 de marzo al 21 de abril de 2009, por valor de \$11.275.000.00.

De las actuaciones desarrolladas por la entidad en cumplimiento de la sentencia, se estableció:

El **30 de enero de 2.009** Derecho de petición Radc.2009-624-002015-2 del señor Oscar Burbano Pérez, Apoderado de Ramiro Rincón Rincón Proceso 208-1998 Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, dirigido a la Secretaria de Gobierno Distrital, **solicita el pago del capital más los intereses de las sumas adeudadas a RAMIRO RINCON RINCON**, puesto que **hasta la fecha no se han cancelado los intereses de la misma.**

El **06 de abril de 2.009** la solicitud proceso 3889 a solicitud de SANDRA LILIANA ROYA BLANCO JEFE (E), OFICINA ASESORA JURIDICA, mediante oficio número 3889 de abril 6 de 2009 *“Valor \$392.968.332,49; Descripción: PAGO SENTENCIA JUDICIAL CONSEJO DE ESTADO 1998-0208 BENEFICIARIO RAMIRO RINCON RINCON Y OSCAR BURBANO PEREZ (APODERADO); TIPO DE PROCESO: 3 Pago Sentencia Judicial; FUNCIONARIO: SANDRA LILIANA ROYA BLANCO; PROYECTO/RUBRO/PLAN 3-1-2-03-01 SENTENCIAS JUDICIALES. Y en la misma fecha, la expedición de: “Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.2407. Código presupuestal 3-1-2-03-01-00-0000-00, concepto: Sentencias Judiciales VALOR \$392.968.332.00, OBJETO: PAGO SENTENCIA JUDICIAL CONSEJO DE ESTADO 1998-0208 BENEFICIARIOS RAMIRO RINCON RINCON Y OSCAR BURBANO PEREZ (APODERADO).”*

El **20 de enero de 2.010**, Documento de la Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Tesorería, documentos registrados en OPGET –aplicativo de giros, se registran, los valores brutos por \$12.290.000.00 y \$36.870.000.00, a nombre de: Oscar Burbano Pérez y Ramiro Efraín Rincón Rincón.

El **10 de marzo de 2.009** con Oficio Radc. 2009-624-005644-2 del Apoderado invoca Derecho de Petición Proceso 208-1998 Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Radicación inicial No.2009-624-002015-2 del 30 de enero de 2009, dirigido a la Secretaría de Gobierno Distrital, solicita:

(...)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Reiteramos la solicitud radicada bajo el número 2009-624-002015-2 del 30 de enero de 2009, mediante la cual se solicita el pago de las sumas adeudadas a RAMIRO RINCON RINCÓN y que ascienden a la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$392.968.332,49), **más los intereses hasta la fecha del pago.***

Que el SETENTA POR CIENTO de los valores adeudados a RAMIRO RINCON RINCON, identificado con la cédula de ciudadanía No.162.877 de Bogotá; Anexamos certificación como constancia del titular de dicha cuenta.

Que el TREINTA POR CIENTO de los valores adeudados a RAMIRO RINCON RINCON, sean consignados por concepto de honorarios a su apoderado OSCAR BURBANO PEREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 30.451 de Bogotá, en la cuenta de ahorros numero No.219-770385-61 de Bancolombia; Anexamos certificación como constancia del titular de dicha cuenta”.

Resalta por el equipo auditor, que desde el 30 de enero de 2009 se invocó Derecho de petición Radc.2009-624-002015-2 solicitando el pago del capital **más los intereses de las sumas adeudadas** a RAMIRO RINCON RINCON, puesto que **hasta la fecha -10 de marzo de 2.009 no se han cancelado los intereses de la misma, es decir, presenta 39 días de retraso en el pago a esta fecha.**

El **16 de abril de 2.009**, suscrita por el abogado de la O. A. J. Secretaría de Gobierno, dirigido al Dr. Oscar Burbano Ref.: Proceso 208-1998 Sección 1ª Tribunal Administrativo de C/marca., solicita poner a disposición del expediente que reposa en nuestro despacho, en copia autenticada, la Constancia de Ejecutoria expedida por la Secretaria de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia proferida por ese el pasado 27 de agosto de 2008.

El **4 de junio de 2.009** comunicación Radc.No.2009-624-0140322 del suscrita por Ramiro Rincón Rincón, dirigida a la Secretaria Distrital de Gobierno. Atn. Jefe Oficina Asesora Jurídica, solicita:

“(…)

1. *Que el valor total, es decir el CIENTO POR CIENTO (100%) de las sumas de dinero que se adeudan a título de intereses, no me sean consignadas en la cuenta corriente No.51067296 del Banco de Bogotá, sino que se me gire un cheque a mi exclusivo nombre.*

2. *Que como consecuencia de lo anterior, el total de dichos valores sean cancelados exclusivamente a quien suscribe la presente comunicación, sin que suma alguna sea destinada a persona distinto de RAMIRO RINCÓN RINCÓN.” (negrillas y subrayas fuera de texto).*

El **7 de julio de 2.009** Comunicación Radc.No.20093810231111 suscrita por la Jefe (e) Oficina Asesora Jurídica, dirigida a RAMIRO RINCON RINCON, REF: Proceso 208-1998 Sección 1ª Tribunal Administrativo de C/marca, le solicita poner a disposición del expediente que reposa en nuestro despacho, paz y salvo del



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

pago de honorarios expedido por su apoderado el Abogado OSCAR BURBANO PÉREZ, dada las circunstancias que a folios de este, aparece un memorial con presentación personal de ambos en el que se dieron las indicaciones para el giro de los intereses y que están a la espera de ser girados: “Toda vez que entre usted y su apoderado hay un convenio previo, es necesario que el memorial que cambia las condiciones de pago para el giro aparezca, firmado por los dos contratantes o con el paz y salvo correspondiente por parte de quien no hace la petición de pago del pasado 4 de junio de 2009.”

El **10 de julio de 2.009** Comunicación Radc.No.2009-624-017173-2 suscrita por Oscar Burbano Pérez y Ramiro Rincón Rincón, dirigida a Secretaria Distrital de Gobierno. Atn. Dra. Jefe Oficina Asesora Jurídica:

“1. Reiteramos la solicitud radicada bajo el número 2009-624-002015-2 del 30 de enero de 2009, mediante la cual se solicita el pago del capital mas los intereses de las sumas adeudadas a RAMIRO RINCON RINCON, puesto que hasta la fecha no se han cancelado los intereses de la misma. 2. Que el SETENTA Y CINCO POR CIENTO de los valores adeudados por intereses a RAMIRO RINCON RINCON, identificada con la cédula de ciudadanía No.162.877 de Bogotá, sean cancelados a su nombre mediante cheque o en caso de que sea imposible a través de consignación a la cuenta antes aportada. 2. Que el VEINTICINCO POR CIENTO de los valores adeudados por intereses a RAMIRO RINCON RINCON, sean cancelados a OSCAR BURBANO PEREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No.30.451 de Bogotá, mediante cheque o en caso de que sea imposible a través de consignación a la cuenta antes aportada”. (negrillas y subrayas fuera de texto)

Y solicita que para comunicaciones o el pago se les puede notificar a la Avenida las AMÉRICAS No.30-50 Oficina 703, teléfono 2449468 de la ciudad de Bogotá.

Resalta igualmente el equipo auditor, que desde el 30 de enero de 2009 se invocó Derecho de petición Radc.2009-624-002015-2 **solicitando el pago del capital más los intereses de las sumas adeudadas** a RAMIRO RINCON RINCON, puesto que **hasta la fecha -10 de julio de 2.009 no se han cancelado los intereses de la misma, es decir, presenta 171 días de retraso en el pago** a esta fecha, teniendo e cuenta que el 1er pago de la sentencia se efectuó según: Orden de Pago 10590 de fecha 17 de diciembre de 2.009 de intereses moratorios por \$12.290.000.00 a favor de Oscar Burbano Pérez –apoderado; Orden de Pago 10600 de fecha 17 de diciembre de 2.009 de intereses moratorios por \$36.870.000.00 a favor de Efraín Rincón Rincón –accionante; Pago según Resolución No,179 del 14 de abril de 2.009 ordenando pagar la suma de \$392.968.332,00; Orden de Pago 2953 de fecha 20 de abril de 2.009 por valor de \$275.077.832.00 a favor Ramiro Efraín rincón rincón –accionante en cumplimiento de la sentencia judicial; Orden de Pago 2954 de fecha 20 de abril de 2.009 por valor de \$117.890.500.00 a favor de Oscar Burbano Pérez –apoderado.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Como se evidenció, la Secretaria Distrital de Gobierno liquidó y pagó intereses corrientes y moratorios por valor de \$ 49.160.000.00 cuyo pago genera daño patrimonial al Distrito Capital, en cuantía de \$11.275.000.00

Debido a la falta de control, seguimiento y gestión en el cumplimiento de las obligaciones judiciales, conforme a las normas vigentes. Que por la deficiente gestión realizada en el trámite para el oportuno pago, **generó daño al Patrimonio del Distrito Capital en cuantía de \$11.275.000.00**

CASO 2.

Pago de intereses moratorios, en cumplimiento Resolución Número 825 del 11 de diciembre de 2.009. Ramiro Efraín Rincón Rincón –accionante y Oscar Burbano Pérez –apoderado

Análisis de la respuesta: Manifiesta la entidad: *"En el presente caso, la Oficina Asesora Jurídica liquidó los intereses que se cancelaron, así: **Intereses Corrientes**, que se liquidaron a partir del día siguiente de la ejecutoria de la sentencia, o sea, a partir del 17 de septiembre de 2008 y hasta el 12 de marzo de 2009, que se cumplía el término de los 30 días hábiles que nos señala el artículo 176 del C.C.A., contando los 30 días hábiles, desde el 30 de enero de 2009 que radico la comunicación el apoderado del accionante. Suma que ascendió a treinta y siete millones ochocientos ochenta y cinco mil pesos m/cte (\$37.885.000.00). **Intereses Moratorios**, que se liquidaron a partir del 13 de marzo de 2009 y hasta el 21 de abril de 2009 que se canceló el valor a título de restablecimiento señalado en la sentencia. Suma que ascendió a once millones doscientos setenta y cinco mil pesos m/cte (\$11.275.000.00) Valores que al sumar, reflejan la suma señalada por el ente de control, pero que no se encuentra discriminada como realmente se liquidó y se canceló, mediante Resolución No. 825 del 11 de diciembre de 2009. Por tanto como se señala y se encuentra sustentado en la referida resolución solo se cancelaron pro (sic) intereses moratorios la suma de \$11.275.000 m/cte".*

Teniendo en cuenta la **comunicación de la sentencia** al Secretario Distrital de Gobierno por el Secretario de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, fue el **23 de octubre de 2008** de acuerdo con el oficio de fecha de la Alcaldía Menor de la Localidad de la Candelaria, según oficio No.1799 de fecha 18 de septiembre de 2008; remitido por la Alcaldía Local a la **Oficina Jurídica de la Secretaría de Gobierno mediante Radc.No.20086240479673 de fecha 7 de noviembre de 2.008** por consiguiente el vencimiento del término de **30 días** -Artículos 176 de la ejecución y 177 de la efectividad del C.C.A., para el cumplimiento de la misma, contados a partir de la comunicación del fallo a la Secretaría de Gobierno, **venció el 5 de diciembre de 2008** -conteo de días hábiles, y tan solo el **14 de abril de 2009** la entidad dio cumplimiento al fallo en su contra, con la expedición de la Resolución No. 179 o que ordena dar cumplimiento a una providencia que reconoce el pago de un



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

incentivo por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo un Incentivo por \$392.968.332,49 en consecuencia presentó mora en la expedición del acto de cumplimiento de la sentencia, de veinte (20) días contados a partir del 5 de diciembre de 2008 al 20 de enero de 2009.

De igual manera expidió la Resolución No. 825 del 11 de diciembre de 2.009 que ordenó dar cumplimiento a una providencia que ordena el pago de intereses por una condena de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, ordenando a la Dirección Financiera cumplir cabalmente con la sentencia de 27 de agosto de 2008, proferida por el Consejo Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, expediente radicado con el No.19980208-01 (3-8148), que reconoce el pago de los intereses, **que no contempla la sentencia.**

En consecuencia, no le es dable a la entidad afirmar que: *“... y atendiendo a la liquidación de los intereses reconocidos en la sentencia del Consejo de Estado Sala Contencioso, para cancelar las sumas indicadas en el CDP No.3515 del 25 de Noviembre de 2009, comprendidos entre el 13 de marzo y el 21 de abril de 2.009. (...) Considero pertinente aclararles, que no obstante, los intereses se cancelaran sólo hasta diciembre de 2009, sin que ello generara incremento en la cancelación de los mismos, ya que solo se reconocieron los intereses (sic) moratorios desde el 13 de marzo y hasta el 21 de abril de 2009 y no como lo señala la Corte Constitucional es decir desde la ejecutoria de la sentencia. Con las acciones adelantadas por la Oficina Asesora Jurídica se favoreció y protegieron los recursos públicos de la entidad aplicando el Código Contencioso Administrativo y no la jurisprudencia.”*

Por tanto el citado reconocimiento y pago evidencia la mora de un (1) meses y veintisiete (27) días, en la expedición del acto administrativo citado -Resolución No. 825 del 11 de diciembre de 2.009, respecto del cumplimiento de la **Resolución No. 179 del 14 de abril de 2.009**, que ordenó en cumplimiento de la sentencia judicial, pagar la suma de \$392.968.332,00 y se cumplió a través de las Ordenes de Pago de fecha 20 de abril de 2.009 Nos.: 2953 por valor de \$275.077.832.00 a favor Ramiro Efraín Rincón Rincón –accionante y de la No. 2954 por valor de \$117.890.500.00 a favor de Oscar Burbano Pérez –apoderado.

En cuanto al pago de la sentencia, de acuerdo con el término de ley de seis (6) meses desde la ejecutoria, esto es el 16 de septiembre de 2008, **tan solo el día 20 de abril de 2.009 se pagó**, mediante Órdenes de Pago de fecha 17 de diciembre de 2.009 intereses corrientes y moratorios en cumplimiento a lo ordenado en la Resolución Número 825 del 11 de diciembre de 2.009 causados desde el 17 de septiembre de 2.008 hasta el 21 de abril de 2.009 que corresponde a \$49.160.000.00 con las siguientes órdenes de pago: Nos.: 10590 por \$12.290.000.00 a favor de Oscar Burbano Pérez –apoderado y la 10600 por \$36.870.000.00 a favor de Efraín Rincón Rincón –accionante de intereses



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

moratorios de \$11.275.000.oo a nombre del accionante, es decir, con un (1) meses y siete (7) días siguientes al vencimiento del término -Artículo 176 y 177 del C.C.A. -ejecución y forma como han de hacerse efectivas las condenas contra las entidades públicas; por tanto presentó mora en el pago, desde el día 13 de marzo de 2.009 fecha del término legal en que debió efectuarse el pago, que tan solo se realizó hasta el día 20 de abril de 2.009 fecha en la que se expidieron las citadas ordenes.

No es de recibo igualmente el argumento: ***“de conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional, la liquidación que debería realizar la Oficina Asesora por concepto de intereses en el presente caso, eran todos moratorios a partir del día siguiente a la ejecutoria de la sentencia 17 de septiembre de 2008, por cuanto en los fallos de primera y segunda instancia no se señalaba un término para cancelar, ni se hacía referencia a los artículos 176 y 177 del C.C.A. Pero por el contrario, con la liquidación que se realizó y se canceló, se favoreció a la entidad, liquidando los intereses como si se hubiere fijado un plazo para el cumplimiento del fallo, así como lo manifestamos con anterioridad (negrilla fuera de texto)***

Con todo lo anterior queda plenamente demostrado que la Oficina Asesora jurídica actuó conforme a la ley protegiendo en ambos casos el patrimonio del Distrito y tomando el tiempo y las medidas necesarias previniendo un daño antijurídico para la entidad y no como lo pretende hacer ver el ente de control por falta de cuidado o gestión, ya que los hechos corroboran todas y cada una de las acciones realizadas por la dependencia para proteger el patrimonio público, por lo tanto no se configura un daño patrimonial en los términos establecidos en el artículo 6 de la ley 610 de 2000, ya que las acciones adelantadas se efectuaron en pro (sic)de proteger los recursos de estado sin que se configure el dolo o la culpa esenciales para establecer que existe el detrimento máxime cuando se pago lo debido en cumplimiento de un deber legal.

Por tanto se solicita respetuosamente al ente de control desestimar el Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria – Pagos efectuados en cumplimiento de sentencias judiciales”.

Consecuentemente, no se desvirtúa el hallazgo formulado que en el presente caso, existió debido a la falta de control y seguimiento en la gestión realizada, se generó daño al patrimonio del D.C. por el pago de intereses moratorios de \$11.275.000.oo

Total detrimento del hallazgo 3.8.2.1: (caso1 \$26.380.584 + caso 2, \$11.275.000) = \$37.655.584.

3.8.3 Seguridad Ciudadana

Analizado el plan de desarrollo y el balance social se puede concluir que la Secretaria de Gobierno no ha logrado el cumplimiento de sus objetivos frente a las soluciones planteadas, en vía de ejemplo, índices de seguridad y en relación con poblaciones como los desplazados.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En este orden tenemos, que la Secretaría Distrital de Gobierno cumple un papel fundamental en materia de Seguridad, por lo cual ejecuta varios proyectos de inversión, tales como:

270 “Fortalecimiento del Programa Vida Sagrada y Desarme”: El desarme ciudadano bien sea a través de la restricción del porte de armas de fuego, de las jornadas pedagógicas y de desarme y/o campañas de difusión, contribuyen a la creación de una cultura de paz en Bogotá y debilitamiento del medio para la comisión de homicidios en Bogotá.

Goles en Paz: La administración ha venido adelantando procesos permanentes y sistemáticos de acompañamiento a los barristas reconociéndolos como actores fundamentales para la convivencia en los estadios en lucha contra la intolerancia y mejorando la convivencia entorno a los encuentros futbolísticos, las acciones encaminadas a formar a nuestros niños y jóvenes en una cultura del deporte a través de “semilleros de paz” y la constitución de espacios para hacer evidente las acciones de la Administración Distrital como el Programa de televisión “Jugador No 12”, entre otros.

280 “Articulación Distrital y Fortalecimiento Local de la Convivencia y Seguridad Ciudadana En Bogotá”: Fortalecimiento de la seguridad desde lo local articulado con las políticas públicas y las directrices impartidas desde la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, haciendo presencia en los cada una de las localidades a nivel de micro territorios, a través de la elaboración y actualización de diagnósticos, el diseño, ejecución y seguimiento de planes locales de seguridad, la realización de foros o eventos, consejos locales de seguridad que generan espacios de participación comunitaria en la determinación de las problemáticas y las decisiones que se adopten. Se capacita a la comunidad conformando la red gestores, permitiéndoles abordar las problemáticas actuales, propendiendo por el principio de corresponsabilidad.

593 “Jóvenes en situación de Vulnerabilidad Vinculados en Actividades por la Vida, la Libertad y la Seguridad”: Acciones encaminadas a la prevención de la violencia, delincuencia y vulnerabilidad de los niños (as) y jóvenes, estas se desarrollan a través de las escuelas de arte y ciencia (artes plásticas, danzas, ciencia, teatro, literatura, escuelas de música), que vincularon a 980 beneficiarios; capacitación a 20 jóvenes como conciliadores en equidad; apoyo a 102 proyectos de iniciativa juvenil para la promoción de la convivencia en sus localidades. Propendiendo de esta manera la disminución de los índices de homicidios,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

suicidios y la comisión de otros delitos, en lo que se pueda afectar a los jóvenes en su condición de víctimas y victimarios.

CUADRO 36
BALANCE MUERTES VIOLENTAS 2008 -2009

MUERTES VIOLENTAS	2008	2009	DIFERENCIA	VARIACIÓN
Homicidios	1.475	1.646	173	11.7
Muertes Accidentes de tránsito	533	526	-8	-1.5
Suicidios	267	253	-14	-5.2
Muertes accidentales	305	251	-54	-17.7

Fuente: Cálculos Centro de estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana Secretaria de Gobierno

No obstante, las estadísticas no muestran disminución de muertes violentas, ya que como se observa en el cuadro, se incremento en el 11.7% al pasar de 1.475 homicidios en el año 2008 a 1.646 en la vigencia 2009. Siendo la localidad de Kennedy una de las que mayor incremento presenta al pasar de 197 a 245, equivalente al 24%.

595 “Programa de atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá”: Para contribuir a mitigar los riesgos inherentes a los procesos de desmovilización y reintegración de los excombatientes bajo un enfoque de derechos y seguridad humana.

598 “autorregulación y corresponsabilidad ciudadana”:

Normas De Convivencia: Promover la cultura ciudadana mediante el desarrollo de estrategias pedagógicas que promueven la autorregulación y el acatamiento voluntario de las normas y que impulsan una actitud positiva en la ciudadanía.

Pactos: Participación de las comunidades en el mejoramiento de la convivencia en sectores determinados, promoción de la corresponsabilidad y concertación en la solución de conflictos sociales, generación de confianza entre las instituciones del distrito y las comunidades.

Gestores De Convivencia: Acompañamiento y elaboración de protocolos y estrategias interinstitucionales de acción, intervención y/o atención, dirigidos a los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

grupos poblacionales que participan frecuentemente en manifestaciones, protestas, movilizaciones masivas y otros eventos de origen antrópico, encaminados a garantizar el respeto y ejercicio de los derechos y libertades, a fin de prever y mitigar procesos de violencia y generar confianza entre los diferentes actores sociales y la Administración. Para esto se atienden situaciones relacionadas con la movilización ciudadana, las cuales para el año 2009 fueron 293, frente a las cuales es de resaltar que ha disminuido el número de movilizaciones que no informan a la autoridad distrital, siendo un total de 54. Atención de situaciones de conflictividad urbana como las relacionadas con la población en situación de desplazamiento, las cuales permitieron salidas negociadas y voluntarias a las ocupaciones de hecho realizadas en el marco del Parque Tercer Milenio, el Barrio Carvajal en la localidad de Kennedy, y la salida del albergue temporal destinado para su atención, ubicado en la localidad de Mártires, logrando atenderse cerca de 2500 núcleos familiares.

Usos Del Suelo: generar una cultura de corresponsabilidad frente al uso del suelo y de construcción de soluciones consensuadas entre los ciudadanos y la administración distrital:

603 “Atención a Las Víctimas de la Violencia y Delitos para La Garantía de sus Derechos”: se ha propendido por visibilizar a las víctimas del conflicto armado y graves crímenes como desaparición forzada, secuestro, tortura, homicidio, ejecuciones extrajudiciales, reclutamiento ilícito, desplazamiento forzado, violencia sexual y en general, aquellas conductas que la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional califican como graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Se inauguraron dos (2) nuevos centros de atención a víctimas, uno ubicado en la localidad de Usaquén en el Centro Comunitario Servitá de la Secretaría de Integración Social y el otro ubicado en la localidad de Teusaquillo, en el barrio la Soledad.

Sin embargo, una de las mayores dificultades es la percepción de seguridad en la ciudadanía, que es contraria, ya que no se ha generado confianza, no se cuenta con suficiente pie de fuerza, no hay coordinación nación- distrito, entre otras. No obstante, las estadísticas refieren que el hurto de personas paso de 16.550 (2008) a 15.581(2009), el hurto a residencias de 5.466 (2008) a 4.796 en el año 2009, excepción, hecha del hurto de motos que se aumento en el 42.7%; ya que en el 2008 se sustrajeron 1001 motos y en el 2009 1.428.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Pese a los esfuerzos presupuestales desplegados por la administración en materia de infraestructura, medios de transporte y comunicaciones, los recursos invertidos no han sido suficientes, situación que se refleja en las encuestas adelantadas por la Cámara de Comercio de Bogotá, a diciembre de 2009, indicando, que la victimización directa e indirecta disminuyó entre el 2008 y el 2009, pasando del 39% al 37%, es preciso advertir que mientras la victimización directa, disminuyó en el mismo período al pasar de 18% al 8%, la indirecta ha aumentado periódicamente en los últimos tres años, al registrar 12%, 21% y 29% respectivamente. También reflejan que entre el 2008 y el 2009, la denuncia de delitos disminuyó del 40% al 34%, así como el delito que mayor padecen los ciudadanos, es el hurto a las personas y al comercio. De igual manera, la encuesta de percepción, muestra que la inseguridad ha aumentado en cada uno de los últimos tres períodos, al pasar de 39%, 55% y 58% respectivamente, incidiendo seriamente en esta percepción el hurto a las personas.

Así mismo, las tasas de los delitos de mayor impacto contra la vida, honra y bienes de los ciudadanos, en especial el homicidio ha aumentado las tasas por cada cien mil habitantes, en las últimas cuatro vigencias al pasar de: 19.2, 19.9, 20,5 y 22.7 respectivamente, según información reportada por el CEACSC de las Secretaría de Gobierno. Así mismo, los hurtos, según la misma fuente, han disminuido las tasas, excepto el de motos, la cual se ha incrementado entre el 2008 y el 2009 en el 42.7%. Sin embargo, es pertinente advertir, que los hurtos especialmente de personas y al comercio, son los delitos que más inciden en las encuestas de victimización y percepción, además, en estos delitos se ha disminuido la denuncia, de manera que las estadísticas no reflejan la real situación de los delitos contra el patrimonio, aunado a que en el período del 2008, no se tuvieron en cuenta los delitos considerados como de “*pequeñas causas*”, desde el 1 de febrero al 11 de septiembre de ese año, hecho que no permite observar objetivamente la variación real de las dos vigencias.

De la misma manera se evidencia un déficit aproximado de 17.000 policías para la ciudad, teniendo en cuenta los estándares internacionales y los cálculos realizados por la Dirección Sector Gobierno de la Contraloría Distrital. No obstante se destaca la gestión por parte del Gobierno Distrital en el incremento del pie de fuerza de 2000 uniformados a finales del año 2009, así como las acciones en la identificación de 31 zonas críticas a intervenir para prevenir, controlar y mejorar la seguridad ciudadana.

Durante la vigencia de 2009 no hubo avances en el cumplimiento de metas del



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Plan de Desarrollo relacionado con equipamientos, construcción del comando para la MEBOG, dos estaciones medio ambientales, seis CAI y la reposición de diez.

Resulta importante mencionar que si bien, son significativos los avances, existen aún posibilidades de mejora en la gestión, tales como: Aunar esfuerzos con el Gobierno Nacional para la implementación de una política de seguridad que esté apoyada en sistemas inteligentes con tecnología de punta que le den un mayor cubrimiento, gobernabilidad, control y seguimiento a la seguridad en la ciudad; así como una agenda única que articule las políticas de juventud, desplazados, reinsertados y justicia de la ciudad, con la toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia.

3.8.4 Generación de ingresos a población desplazada, reincorporados y jóvenes

Otro aspecto, analizado de la gestión de la Secretaria, es el giro de recursos realizado con el fin de atender y generar mayores recursos a poblaciones como desplazados, reincorporados y jóvenes, para el cual se suscribieron convenios de adhesión 43, 44 y 46 el 30 de septiembre de 2005 al convenio interadministrativo³⁴ 193048 suscrito entre el SENA y el FONADE _SGD del 22/12/2003, con el objeto de aportar recursos en cuantía de \$\$3.050.318.200 para financiar a través del fondo emprender, los planes de negocio, que se aprobarán.

Es así como se establece en el Plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” como política la generación de empleo y de oportunidades de ingresos como un imperativo de la lucha contra la pobreza y la exclusión, basada en la utilización del potencial de la inversión pública para generar empleo y promover la producción local y regional; en la promoción de la demanda de bienes y servicios de consumo masivo, y en el fortalecimiento de la economía social, de la micro, la pequeña y la mediana empresa; para ello se adelantan en el Eje de reconciliación el programa de “Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial” y como soporte para la articulación de las acciones y el logro del anterior programa, la Secretaria de Gobierno, ha manifestado su interés en apoyar al Fondo Emprender y a partir de ello lograr la financiación de proyectos productivos.

Consecuente con lo anterior, la secretaria en el plan operativo de inversiones

³⁴ En septiembre de 2005 la alcaldía y el Sena firman convenio marco de cooperación cuyo objeto es la cooperación técnica entre el SENA y la Alcaldía de Bogotá para el fomento y apoyo de actividades de formación, capacitación y emprendimiento



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

eroga de los proyectos de inversión: 354 (Programa de Atención Complementaria a Población Reincorporada con presencia en Bogotá), 295 (Atención Complementaria a Población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la Violencia en el Distrito Capital) y 7086 (Atención a Población Vulnerable frente a la Violencia y Delincuencia; para que el FONADE, diera a los proyectos productivos o planes de negocio la viabilidad, con el fin de que fueran puestos en marcha los planes aprobados, por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo en asocio con el SENA Fondo Emprender. Cada proyecto de inversión tiene como objetivo desarrollar en Bogotá un programa de atención complementaria a un tipo de población, como estrategia de generación de ingresos.

Del análisis de los convenios de adhesión, se pudo concluir que la secretaria no realizó seguimiento y control y los objetivos propuestos no lograron su cometido, situación que además afecta la política pública, es decir, no es coherente con los principios de la gestión, por lo cual se comunican los siguientes hallazgos:

3.8.4.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria Recursos Públicos girados al FONADE- SENA

La secretaria de Gobierno Distrital, suscribió los convenios de adhesión Nos 43/05, 44/05 y 46/05 al convenio ínter administrativo No 193048, firmado entre el SENA y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE.

Para el mencionado convenio de adhesión, la SGD giró recursos así:

**CUADRO 37
CONVENIOS DE ADHESION**

Millones de pesos

NO CONVENIO	VALOR APORTES SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO
043/05	\$1.880.0
044/05	\$557.3
046/05	\$613.0
Total aportes SDG	\$3.050.3

Fuente: Convenios 43-44-46 de 2005 suscritos SDG – FONADE SENA



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Dichos recursos fueron erogados de los proyectos 354 (Programa de Atención Complementaria a Población Reincorporada con presencia en Bogotá), 295 (Atención Complementaria a Población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la Violencia en el Distrito Capital) y 7086 (Atención a Población Vulnerable frente a la Violencia y Delincuencia, para que el FONADE, diera a los proyectos productivos o planes de negocio la viabilidad, con el fin de que fueran puestos en marcha los planes aprobados, por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo en asocio con el SENA Fondo Emprender.

En desarrollo del proceso auditor se realizó visita fiscal al FONADE, con el fin de esclarecer algunas dudas sobre la ejecución, puesta en marcha y acompañamiento de los planes de negocio aprobados, objeto del desarrollo del convenio de adhesión, mencionado teniendo en cuenta que la secretaria no cuenta con la información. Posteriormente, se solicitó mediante oficio 1145-68 del abril 19 de 2010 al FONADE informe sobre los convenios No 43, 44 y 46, requerimiento al cual dio respuesta.

El FONADE en desarrollo del convenio y ejecución de los mencionados recursos, realizó, tres convocatorias aprobando un total de 37 planes de negocio, así:

- 1) la convocatoria Regional No 19, mediante la cual fueron aprobados 8³⁵ planes de negocio, por valor de \$704.328.800, cada uno se encuentra debidamente identificado con el número de contrato, nombre del proyecto emprendedor y el valor.
- 2) Convocatoria Regional No 45, en la cual se aprobaron 12 proyectos productivos o contratos de cooperación empresarial, aclarando que de esos 12 aprobados, solo uno, no suscribió contrato para la puesta en marcha, por lo que se toma el valor de los 11 planes de negocio aprobados por \$744.662.900.
- 3) Convocatoria No 40, fueron aprobados 18 planes de negocio por valor de \$1.360.963.500.

Realizando el seguimiento al desarrollo y puesta en marcha de los planes de negocio, con el objeto de poner en marcha los proyectos asociativos y financiados con dineros tanto del Distrito Capital como del Fondo Emprender SENA y a su vez evaluando el contrato No 386 de noviembre 22 de 2006, suscrito entre la SDG y la UTFundacional, cuyo objeto consistía en *“Aunar esfuerzos, técnicos, administrativos y*

³⁵ Respuesta FONADE radicado 20103010099281 a la Alcaldía Mayor de Bogotá con fecha 20042010.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

financieros con el fin de apoyar el programa empresarios sin indiferencia, creciendo juntos con responsabilidad a través de **acompañamiento durante un año, a cada uno de los proyectos productivos cuyos planes de negocio hayan sido aprobados por el SENA – Fondo Emprender**, a través de diversas modalidades de consultoría y facilitación, orientadas a su puesta en marcha y consolidación en el mercado” Negrilla fuera de texto.

Dentro de las obligaciones del contratista se encontraban: a) Consultoría orientada a la puesta en marcha de hasta 100 empresas asociativas cuyos proyectos sean aprobados por el SENA Fondo Emprender b) Revisión de avance y análisis de resultados en cuanto a: Adquisición de equipos, locación, búsqueda y vinculación de clientes, elaboración primeros pedidos etc. C) Formulación de recomendaciones para el logro de ejecución acordes con planes de acción previstos en organización, finanzas, comerciales y Técnicos. D) Reformulación o ajustes de planes de acción. E) Consultoría orientada a la consolidación en el mercado de las empresas asociativas constituidas a través de acciones que aseguren el afianzamiento de la gestión comercial, el manejo sano de la estructura financiera, la preservación de la calidad del producto, el ajuste técnico el proceso de operación o fabricación. F) La consultoría se adelantará a través de un acompañamiento básico, que comprende acciones individuales de consultoría de 4 reuniones presenciales mensuales de 1 hora cada una, para un total de 48 horas al año por proyecto productivo; y acciones grupales de 8 horas cada 3 meses orientadas a la actualización o información en aspectos débiles comunes entre los proyectos. G) La Consultoría se adelantará igualmente a través de un acompañamiento especializado el que comprende acciones de 2 horas mensuales, suministrada por la empresa privada nacionales que compran la producción de las empresas asociativas constituidas, ...h) Evaluación y sistematización de la experiencia, la UT Fundacional, evaluará los resultados logrados a lo largo del programa, para ello se diseñara un sistema que involucre indicadores, herramientas y momentos de la medición y los consignará en un documento a fin de que la experiencia pueda ser replicada en futuros escenarios. F) desarrollo de acciones pedagógicas con los participantes que permitan la cohesión de grupo, la motivación y el compromiso frente a los diferentes procesos que se desarrollen durante la puesta en marcha de las empresas. G) ejecutar el objeto y las obligaciones a su cargo en el convenio con eficiencia, eficacia y calidad a partir de los términos de referencia, la propuesta integral (aspectos técnicos, humanos y ciudadanos). H) Invertir los recursos asignados única y exclusivamente en el cumplimiento del objeto del convenio. I) Elaborar un informe mensual de gestión que presente los avances, en lo técnico, humano y ciudadano, administrativo, contable y financiero donde se especifiquen los procesos realizados, contenidos de cada uno, asistentes por sesión. J) Disponer del personal mínimo requerido, el cual deberá ser calificado y capacitado para desarrollar cada una de las diferentes actividades que involucre el convenio. K) Presentar la metodología de acompañamiento a las empresas constituidas. L) Hacer el proceso de acompañamiento técnico, administrativo y contable a las empresas asociativas”. Así las cosas, el equipo auditor infiere que tenía que llevar a cabo el acompañamiento para la puesta en marcha de las empresas asociativas aprobadas por el SENA – Fondo Emprender y FONADE, por un año, con el fin de realizar el acompañamiento tanto técnico, administrativo, financiero y contable a las empresas aprobadas por el FONADE, al igual que cumplir todas y cada una de las obligaciones aquí descritas.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Este ente de control realizó seguimiento de acuerdo a lo referido por FONADE en su comunicado de fecha 21 de abril de 2010, donde alude que dicha empresa realizó una interventoría a los proyectos asociativos aprobados y a las cuales se les giró las cantidades de dinero aceptados para su financiación para cada una de las 37 empresas asociativas con las cuales suscribieron contratos de cooperación empresarial. . A pesar de haber sido suscrito el contrato 386/06 para realizar el acompañamiento a la puesta en marcha de los planes de negocios, a la fecha la SDG no resalta labor alguna al cumplimiento de los clausulados.

A pesar de haber sido suscrito el contrato 386/06 para realizar el acompañamiento a la puesta en marcha de los planes de negocios a la fecha la SDG no realizó gestión alguna para el cumplimiento de los clausulados. A continuación se analiza cada empresa asociativa y su impacto dentro del proyecto:

1. Para el contrato No. **2071934, con nombre de proyecto ALISTAMIENTOS DE COLOMBIA C.T.A**, por valor de \$ 91.077.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$52.178.438 y que a la fecha 20 de abril de 2010. FONADE afirma: *“las maquinas se trasladan a otra empresa del fondo emprender, se instauro denuncia por no devolución de recursos, la empresa se encuentra inactiva, no se volvió a recibir información a través del sistema, los emprendedores comunicaron que las maquinas fueron trasladadas a el palacio de las frutas otra empresa del fondo emprender, sin verificar. Se instauro una denuncia por la no devolución de recursos recibidos por la compañía de seguros ante el incumplimiento del contratista de maquinaria y la no explicación de lo desembolsado por este concepto.* Concluyendo este ente de control que en esta empresa asociativa, existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$52.178.438**, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE que a la fecha no se encuentra funcionando.

3. Para el contrato No. **2071933, con nombre de proyecto Fabricación de Capelladas Tejidas**, por valor de \$52.044.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$52.043.992 y que a la fecha 20 de abril de 2010. FONADE afirma *“La empresa logro dar inicio a las actividades ha generado ingresos pero no han sido facturados, ni se tiene contabilidad actualizada que registre dichos ingresos. Se esperaba el cumplimiento de los compromisos establecidos en la visita final de interventoría, de la primera semana de noviembre de 2009 sobre la formalidad de la empresa, en Enero se cambiaron de local sin aviso previo a la interventoria, se comunico el 9 de marzo sobre la perdida de maquinaria, sin aclarar su forma de reposición o de continuidad de la empresa”.* Como conclusión por parte de este ente de control, existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$52.043.992**, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE. Así mismo al no existir documentos de facturación, no consta de ninguna manera que efectivamente la empresa se encuentre funcionando.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4. Para el contrato No. **2071931**, con nombre de proyecto EMPAQUE FUNDACION CORONA por valor de \$94.546.600, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$92.853.374 y que a la fecha 20 de abril de 2010. FONADE alude: *“La empresa se encuentra inactiva, ninguno de los emprendedores volvió a realizar gestión para sacar adelante la empresa, el arrendamiento del local donde se tienen las maquinas se encuentra vencido, durante el mes de marzo se comunico sin detalle o autorización de la unidad de emprendimiento sobre el traslado de maquinarias y una alianza con otra empresa del programa de empresarios sin indiferencia, fruver la economía, no se ha enviado evidencia al respecto”*. Se infiere que existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$92.853.374**, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE y que a la fecha no se encuentra funcionando.

5. Para el contrato No. **2081074**, con nombre de proyecto DEL CAMPO DESHIDRATACION C.T.A por valor de \$77.198.600, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$75.620.958 y que a la fecha 20 de abril de 2010. FONADE alude: *“La gestión comercial de la empresa está a cargo de Adriana Romero quien ha contactado tres clientes que están demandando los servicios de la empresa y han requerido que la empresa obtenga el registro INVIMA, con el cual se inicia su tramite. Sólo tres asociadas se encuentran dedicadas a las actividades de la empresa. Se ha informado que de las instalaciones se han robado el equipo de cómputo y la impresora, una báscula y una zorra, se cuenta con el compromiso de reposición. En consolidación de informe de interventoría se presentara en el próximo informe bimensual del periodo marzo abril de 2010”*. Existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$75.620.958**, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE y que a la fecha no se encuentra funcionando.

6. El contrato No. **2081075**, con nombre de proyecto RICA FRUT C.T.A. por valor de \$78.066.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$62.413.227y que a la fecha 20 de abril de 2010, la auditoria presentó la siguiente afirmación de acuerdo con el informe de FONADE: no ha iniciado, FONADE menciona: *“Se evidencia poca gestión, presentándose un retraso considerable en el inicio del programa de producción debido a que no ha sido fácil conseguir clientes que demanden los servicios ofrecidos por la empresa. No se ha dado inicio al programa de producción y al cumplimiento de las metas planteadas en el plan de negocios. No se está cumpliendo con el reporte de información en el sistema de manera oportuna. Se continúa sin realizar ninguna gestión por parte de los emprendedores, la empresa esta inactiva, no se cuenta con clientes. En consolidación de informe de interventoría se presentara en el próximo informe bimensual del periodo marzo abril de 2010”*. Existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$62.413.227**, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE y que a la fecha no se encuentra funcionando.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

7. Para el contrato No**2081076**, con nombre de proyecto FRUVER EMPAQUES C.T.A. por valor de \$78.066.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$65.795.529 y que a la fecha 20 de abril de 201. FONADE menciona: *“La empresa no ha dado inicio a las actividades operativas aunque ya se cuenta con la maquinaria para ello, no se ha informado la consecución de un cliente efectivo. No se han iniciado actividades de producción. Se ha informado que la representante legal Sonia Sierra trasladó las maquinas a las instalaciones de su casa, debido a que no se han iniciado actividades y no se justificaba seguir pagando arriendo. En consolidación de informe de interventoría se presentara en el próximo informe bimensual del periodo marzo abril de 2010”. Existe detrimento patrimonial en cuantía de \$65.795.529, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.*

8. Para el contrato No. **2081078**, con nombre de proyecto. Peletizado de Materiales Plásticos Recuperados, por valor de \$78.066.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$59.178.800 y que a la fecha 20 de abril de 2010. FONADE alude: *“No se maneja la plataforma por parte de los emprendedores, existiendo atraso en la información. Se tienen problemas con las máquinas las cuales han presentado continuas fallas, además se esta presentando incumplimiento por parte de la empresa para con su contratista Pablo Orjuela, quien realizo parte del montaje eléctrico, en razón a falta de acuerdo sobre el costo de las adecuaciones, se esta funcionando en menos del 30% conforme lo evidenciado en visita de FONADE y SENA dirección nacional. En consolidación de informe de interventoría se presentara en el próximo informe bimensual del periodo marzo”. Existe detrimento patrimonial en cuantía de \$59.178.800, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE.*

9. El contrato No **2081079**, con nombre de proyecto Aprovechamiento y Transformación de Plásticos Recuperados, por valor de \$78.066.000 , aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$70.335.293 y que a la fecha 20 de abril de 2010. FONADE alude: *“Se ha informado que se tienen dificultades con la maquina adquirida. Se cuenta con poco capital de trabajo, se evidencia desmotivación en los asociados quienes no han aprendido el manejo de la plataforma. Se está muy distante de cumplir las metas planteadas en el plan de negocios. Suspensión de desembolsos hasta el funcionamiento de la maquinaria y la verificación de la programación de pagos por parte de los emprendedores. no se ha iniciado el programa de producción de manera formal, no se cuenta con la materia prima necesaria. En consolidación de informe de interventoría se presentara en el próximo informe bimensual del periodo marzo abril de 2010”. Existe detrimento patrimonial en cuantía de \$70.335.293, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.*

10. Para el contrato No. **2081080**, con nombre de proyecto, SECAMOS CTA por valor de \$69.825.700, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$57.225.947 y FONADE menciona: *“No se evidencia*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

motivación en los emprendedores quienes no están asistiendo a las instalaciones de la empresa la cual no está realizando actividades operativas, no se está interactuando con la plataforma, no hay una persona que se esté dedicando a las actividades operativas. Los emprendedores no manifiestan ningún interés en sacar adelante la empresa, no se tiene evidencia de la gestión realizada". Existe detrimento patrimonial en cuantía de \$57.225.947, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.

11. Para el contrato No. **2082398, con nombre de proyecto, SERVICIOS DE PLATAFORMA LOGÍSTICA**, por valor de \$69.225.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$14.481.317 y que a la fecha 20 de abril de 2010 y FONADE menciona: *"Aunque la empresa cuenta con administrador delegado, y en la agenda especial de diciembre 10 se comprometieron a iniciar operaciones lo antes posible, a la fecha no se ha obtenido ningún contrato, se tiene una posible negociación con Corbeta, para el proceso de reparto a tiendas, ya que Informan que quieren incurrir en el mercado de logística del transporte, ante lo cual se cuestiona la disponibilidad de camiones y camionetas, pero informan que subcontrarán con OLC, pero aun no se ha tenido ningún tipo de acercamiento con esta empresa para una posible contratación. No es clara la forma en que suministrarán estos servicios. Se ha cumplido con el envío de información en la plataforma, se tiene al día la información".* Existe un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$14.481.317**, dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.

14. Para el contrato No. **2082402, con nombre de proyecto, Caqueza - La Granja**, por valor de \$75.224.500 aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$24.944.424 y que a la fecha 20 de abril de 2010, FONADE alude: *"Aunque a se aprobaron los pagos necesarios para iniciar operaciones, durante la visita de seguimiento realizada en octubre, se pudo evidenciar el mal manejo de los recursos al encontrar que no era claro el uso que le habían dado a los mismos y la no facturación de las ventas; sin embargo, en diciembre, les fue aprobado otro pago para inventario, que fue repartido entre los asociados, dando un uso diferente para el que fue aprobado. En la última visita realizada por la Interventoría, Enero 26 de 2010, los emprendedores adquirieron unos compromisos, que aún no cumplen en su totalidad, pero ya radicaron el cambio de representante legal ante la Superintendencia e interpusieron la denuncia por la no claridad en el uso de los recursos contra el anterior representante legal; con lo cual, les fue aprobado nuevamente un desembolso de inventario por \$10.000.0000, que todavía no solicitan el pago debido a las falencias que aún tienen en el manejo de la plataforma. Se requiere transparencia en el uso de los recursos y más compromiso para poner a funcionar su empresa dentro de un marco legal y eficiente, ya que se han otorgado múltiples plazos, a pesar de los constantes incumplimientos, pero los emprendedores no responden a las exigencias mínimas del proceso. Los emprendedores no muestran interés en cumplir con las obligaciones empresariales, legales y contractuales, pues en la plataforma no hay evidencia de estar al día con este tipo de obligaciones, por otra parte, no han facturado las ventas realizadas y se está a la expectativa que con el nuevo desembolso realizado, si sea utilizado en compra de inventario y que éste si sea facturado al*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

momento de la venta. Se requiere mucho acompañamiento por parte de la Unidad de Emprendimiento en la gestión administrativa, manejo de plataforma, y concientización en las obligaciones que deben cumplir". Existe detrimento patrimonial en cuantía de \$24.944.424 dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.

15. Para el contrato No. **2082403, con nombre de proyecto**, Coindustriales Kapital Services, por valor de \$75.686.000 aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$48.054.865 y que a la fecha 20 de abril de 2010, FONADE informa: *"Los emprendedores ya cuentan con la maquinaria y equipo necesarios para prestar el servicio a determinadas empresas, sin embargo, durante los meses de enero y febrero no han conseguido ningún contrato, ante lo cual solicitaron el pago de la seguridad social de once asociados para cumplir con los requisitos exigidos por Melos y Melos para la contratación, la cual se fue autorizada pero se demoraron haciendo la solicitud, y por lo tanto, no lograron la contratación; motivo por el cual, solicitaron nuevamente el pago de la seguridad social de los once asociados, ante lo cual se solicitó un informe del asesor donde justifique la conveniencia de hacer nuevamente ese pago, sobre la probabilidad que se tenía para obtener el contrato, pero no fue enviado. Todavía existen muchas falencias en el manejo de la plataforma, los emprendedores aún dependen de agentes externos para su manejo, no se reporta información oportuna al aplicativo. Existe desorden administrativo y conflictos internos. Se requiere mucho acompañamiento del asesor, en el manejo administrativo, operativo y comercial de la empresa, pues los emprendedores sólo tienen experiencia en las labores operativas".* Existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$48.054.865** dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.

16. Para el contrato No. **2082407, con nombre de proyecto**, La Esquina, por valor de \$67.379.000 aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$62.545.545 y que a la fecha 20 de abril de 2010, FONADE responde: *"Los emprendedores se reunieron con el Gerente Interventor durante el mes de enero, acordando reactivar los pagos que se habían suspendido por los incumplimientos presentados a la fecha, como no facturación, no custodia del equipo de cómputo, no envío de información, entre otros, con unos compromisos adicionales: Trasladarse de local antes de enero 20 (a petición de los emprendedores) y cumplir con los compromisos pactados en acta de seguimiento antes del 30 de enero. Sin embargo, se solicitaron algunos pagos, pero no para trasladarse de local, incluso el día 9 de febrero, se realizó nueva visita de seguimiento para verificar el estado de la empresa y cumplimiento de compromisos, encontrando que no se habían trasladado de local, el local estaba cerrado, sin prestar atención al público, y aún no se habían cumplido todos los compromisos adquiridos desde la visita de noviembre 26 de 2009. A pesar de lo anterior, se dio nuevo plazo para cambiar de local e iniciar operaciones: febrero 20, fecha en la cual tampoco se había cumplido ningún compromiso. Debido a lo anterior, se les informó que serían visitados por FONADE, SENA, Unidad de Emprendimiento e Interventoría en febrero 23, ante lo cual informaron telefónicamente que ninguno tenía disponibilidad de tiempo para asistir, motivo por el cual se trasladó la visita para febrero 26, pero tampoco asistieron, informando que tenían asuntos personales por atender. Por lo anterior, es evidente la falta de compromiso de los*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

*emprendedores, para poner a funcionar su empresa dentro de un marco legal y eficiente, ya que se han otorgado múltiples plazos, a pesar de los constantes incumplimientos, pero los emprendedores no responden a las exigencias mínimas del proceso". Existe un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$62.545.545** dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.*

18. Para el contrato No. **2082412, con nombre de proyecto**, PANADERIA - PASTERIA RICURAS DEL TRIGO 1, por valor de \$82.147.000 aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$42.222.899 y que a la fecha 20 de abril de 2010, FONADE alude: *"El proceso ha sido demasiado lento, inicialmente porque no tenían local y posteriormente porque el proveedor no les ha entregado la maquinaria. Sin embargo, es evidente la falta de compromiso de los emprendedores, pues no se ve la gestión realizada para poner a funcionar la empresa, se comprometieron a iniciar operaciones durante la primera semana de marzo, pero no han cumplido. Se requiere mas compromiso, mas organización, mejorar el trabajo en equipo, y mucha asesoría en las labores administrativas y comerciales".* Existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$42.222.899** dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE y que a la fecha no se encuentra funcionando.

19. Para el contrato No. **2082415, con nombre de proyecto**, Panadería pastelería Cafetería Delicias de Bogotá, por valor de \$73.840.000 aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de \$38.292.821 y que a la fecha 20 de abril de 2010, FONADE alude: *"Durante la visita realizada en enero por el gerente interventor, los emprendedores se comprometieron a iniciar operaciones durante la primera quincena de febrero y reponer los artículos que se habían perdido en el hurto ocurrido en noviembre, motivo por el cual se levantó la suspensión de pagos. Sin embargo, debido a las falencias en el manejo de la plataforma y la demora en algunos trámites que los emprendedores debían realizar, a la fecha no se han iniciado operaciones, lo cual es bastante preocupante teniendo en cuenta que solo quedan tres meses para terminar el contrato de cooperación empresarial. Se requiere más compromiso por parte de los emprendedores, mejorar el manejo de la plataforma y mas asesoría en la gestión administrativa, para evitar que inicien operaciones dentro de la informalidad. Es de anotar que los emprendedoras no acatan oportunamente las sugerencias de la interventoría en cuanto a la corrección de avances y pagos y por lo el contrario, se continúan mostrando muy agresivos".* Existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$38.292.821** dineros correspondientes a los girados por la SDG al FONADE a la fecha no se encuentra funcionando.

De conformidad con el Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" que estableció como política la generación de empleo y de oportunidades de ingresos como un imperativo de la lucha contra la pobreza y la exclusión, como soporte para la articulación de las acciones y el logro de este programa, la Secretaria de Gobierno, decidió apoyar al Fondo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Emprender, para financiar los proyectos productivos de la población referida, pero no realizó el acompañamiento eficaz, ni estableció controles efectivos que permitieran cumplir la cobertura planeada y lograr consolidar los resultados, no solo ofreciendo una solución sino que reflejará buen uso de los recursos asignados.

En este sentido, el ente de control evaluó que la gestión no fue efectiva al dar como resultado una cobertura muy baja y sin impacto en la población afectada es decir, los dineros invertidos no permitieron transformar ni solucionar la problemática social, ni la Secretaria puede mostrar resultados realmente efectivos, ni la estrategia fue una solución adecuada para los afectados que además no se han beneficiado; por lo que la entidad debió reorientar su programa, adaptar la metodología a la realidad del Distrito Capital y sus instituciones.

Se evidencia claramente del seguimiento realizado por parte del ente de control, que la entidad no hizo acompañamiento, ni evaluó en términos de política pública la ejecución del convenio que despliega inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial, toda vez que al examinar la puesta en marcha de los proyectos productivos aprobados y su desempeño comercial, no refleja ningún tipo de acompañamiento y seguimiento, ni esfuerzo para que el contratista UT Fundacional, encargada de realizar el acompañamiento de las empresas en su puesta en marcha, lo realizará debidamente en cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Ahora bien, el nivel más representativo de la política pública es la evaluación del impacto, que es la que mide el resultado de la acción administrativa en el medio ambiente socio-económico. La razón de esta medición, es examinar si la estrategia soluciona la problemática, o si al menos lo hace en parte, si se debe reformular; máxime cuando las administraciones afrontan grandes necesidades frente a recursos escasos³⁶. Los recursos públicos de ninguna manera pueden erogarse al azar éstos deben corresponder a planes flexibles pero que garanticen resultados o al menos un impacto neto³⁷. Cuando se conciben estos planes

³⁶ Para evaluar dicho impacto se realiza mediante la creación de escenarios *contrafactuales*, es decir de escenarios proyectados hacia el futuro que evidencien qué hubiera pasado si el programa no hubiera existido, este escenario contrafactual se logra comparando a un grupo beneficiario (grupo de tratamiento) con un grupo equivalente de no-beneficiarios (grupo de control) (Nina, 2007; Vedung, 1997b).

³⁷ Para lograr tal medición, se realiza por lo tanto un ejercicio de comparación entre lo real en un grupo beneficiario, y una alternativa de referencia en un grupo control, que obedece a un patrón que sería el resultado de no haber aplicado la intervención. La diferencia entre los dos resultados es el Impacto Neto, Por lo tanto en la medición del impacto neto, el objetivo está en determinar si el programa ha logrado los efectos deseados a nivel individual, familiar e institucional- y sobre todo- si estos son atribuibles a su intervención.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

operativos deben tener puntos de control que permitan establecer correctivos oportunos.

Con lo anterior, es claro que el resultado de la política pública para este caso, fue mínimo, analizado el impacto, ya que si el objetivo era realizar y poner en marcha con sostenibilidad 100 planes de negocios o proyectos productivos, con el objeto de generar ingresos con inclusión económica, se lograron viabilizar y aprobar únicamente 37 planes de negocio, por parte del FONADE, y a la fecha del presente informe y de acuerdo a la información suministrada por el FONADE, únicamente existen 2 empresas que funcionan con éxito, o sea los recursos le permitieron a la Secretaria un resultado efectivo del 2% (2/100 planes programados) o comparado con los 37 planes aprobados del 5%.

De otro lado y como se expuso en la parte de seguimiento a cada una de las empresas asociativas, tenemos que 19 de ellas se encuentran en total inactividad o no han iniciado, lo que conlleva a colegir que al no haber surgido como se esperaba, desde la formulación del problema se presentaron falencias que no fueron corregidas durante la ejecución del programa, así mismo, no se vislumbra soporte alguno sobre replanteamiento del proyecto, lo que permite deducir que no actuó en cumplimiento de los principios y fines del estado, ya que fue notorio que la administración no actuó oportunamente, evitando el fracaso, desde la convocatoria a las personas beneficiarias, ni se tomaron medidas contundentes para evitar, el desmedro presentado y posible pérdida de los dineros públicos por falta de gestión.

Si un programa dirigido a población vulnerable en el marco del plan de desarrollo como política pública Distrital, no genera impacto alguno, significa que los dineros aportados a la ejecución del mismo, no crearon beneficios ni solucionaron un problema social, son dineros sin gestión que resultaron en detrimento patrimonial, por la falta de interés por parte de la SDG de hacer seguimiento, acompañamiento y formulación del problema de manera oportuna y eficaz.

Es más desde su origen y con la contratación suscrita para cumplir las obligaciones del sujeto de control, establecidas en los contratos de adhesión, se sumaron recursos a un fin que no se logro, ejemplo de ello, el convenio de cooperación 319 con la UT Fundacional, cuyo objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el fin de apoyar el programa para potenciar la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

estructura productiva local a través de mercados asegurados que permitan la generación de ingresos a población vulnerable en el D.C. que tenía como uno de los objetivos la formulación de proyectos asociativos coherentes y objetivos, puesta en marcha asistida y su consolidación en el mercado, evaluar y asignar recursos económicos a los proyectos productivos asociativos, entre otras, no permitió un estudio de mercado que asistiera positivamente, a orientación de los planes de negocios a fin de lograr un impacto y una mayor cobertura por lo cual pretendiendo la aprobación de 100 proyectos productivos, resultaron 37 y solo dos generación de empleo.

Que debido a la falta de planeación, seguimiento, control, acompañamiento, reformulación, detención, criterio y cumplimiento de obligaciones, por parte de la Secretaria Distrital de Gobierno, que no exigió el cumplimiento de obligaciones contractuales al contratista UT Fundacional (convenio 386/06 y 319/2005), que finalmente no realizaron el acompañamiento efectivo, ni apoyaron la puesta en marcha de las empresas aprobadas por el FONADE, y ante el incumplimiento, no se vislumbra acción alguna de la secretaria, es decir, la omisión de las obligaciones contractuales.

Se transgrede el artículo 2º, literal a) de la Ley 87 de 1993 y los artículos 4, 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993, y demás normas concordantes, y Ley 734 de 2002.

Posible detrimento en la suma de **\$599.216.353** al patrimonio del Distrito, derivado de la ausencia de planeación, incumplimiento de obligaciones, de los contratistas (UT Fundacional) y de la Secretaria de Gobierno. El cálculo del detrimento patrimonial, resulta de la sumatoria de los dineros ejecutados para los 19 planes de negocio indicados en la condición, girados al FONADE por parte de la Secretaria, es decir, atendiendo que de cada peso girado, el fondo emprender giro un peso más, sin lograr generar ingresos a la población beneficiada, ya que se pueden localizar en las siguientes situaciones: no han iniciado actividad, se encuentran inactivos, se observa baja gestión, han presentado pérdida de artículos o maquinaria.

Análisis de la respuesta:

En primer lugar, es de precisar que los juicios y evaluaciones realizadas por el equipo auditor se fundamentan en la respuesta del FONADE, debido a que la Secretaría no dio respuesta a la comunicación 1145-36 del primero de marzo de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2010 con radicado en la Secretaria 2010-624-006854-2 del 12 de marzo de 2010, donde se indagó sobre la gestión adelantada por la supervisión de los convenios 043/2005, 044/2005 y 046/2005.

Con base en esta respuesta, además pormenorizada en cada una de las empresas, se transcribió en el texto del hallazgo el resultado de la interventoría realizada por el FONADE, ya que la Secretaria de Gobierno, no evidencia supervisión alguna; donde se indica respecto de las empresas, entre otros, que *“...están inactivas, no se tiene evidencia de que haya reiniciado actividades...”*

“...Se está muy distante de cumplir las metas planteadas, no se ha iniciado el programa de producción de manera formal, no se cuenta con la materia prima necesaria,

“...No se evidencia motivación en los emprendedores quienes no están asistiendo a las instalaciones de la empresa, a la fecha no se ha obtenido ningún contrato...”

“...se pudo evidenciar el mal manejo de los recursos sin embargo, en diciembre, les fue aprobado otro pago para inventario, que fue repartido entre los asociados, dando un uso diferente para el que fue aprobado...”

“...el local estaba cerrado, sin prestar atención al público...”

“...falta de compromiso de los emprendedores, para poner a funcionar su empresa dentro de un marco legal y eficiente...”

Es importante, señalar que la interventoría del FONADE en todos los casos indica *“... se requiere mucho acompañamiento...”* y la Secretaria no se enteró de los constantes incumplimientos e inconvenientes para tomar correctivos, ni presenta resultados de la supervisión a la que estaba en obligación de ejercer. Es tan evidente, que de la respuesta dada se confirma el desconocimiento y falta de supervisión de las empresas, al señalar que *“...solamente 1 esta temporalmente cerrada, las demás están abiertas y funcionando...”* cuando incluso, la interventoría del FONADE informa que algunas empresas sin estar funcionando, ya presentan pérdidas de maquinaria e incumplimiento del contratista por fallas de la maquinaria.

De igual manera, como se desprende de la respuesta, 18 planes de negocio fueron aprobados mediante la convocatoria 40 y el convenio 386 se venció el 9 de septiembre de 2009 y supuestamente estas empresas iniciaron en marzo y abril de 2009, entonces no pudieron haber tenido 12 meses de acompañamiento.

Llama la atención, el hecho de que la Secretaria se haya apoyado en fundaciones privadas con experiencia desde el 22 de noviembre de 2005 y que se indique que el ajuste a los indicadores y el sistema de acompañamiento va más allá de 2 años para lograr sostenibilidad, cuando estamos a mayo de 2010 y han transcurrido más de 4 años, es decir, el doble de tiempo que indica la administración; igualmente, se señala que el proceso de constitución legal tomó de 5 a 8 meses y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

el acompañamiento ha sido superior a 12 meses, e incluso en algunos casos hasta 17 y 19 meses; sin embargo, algunas empresas a la fecha no han iniciado, se encuentran inactivas, se han trasladado de local sin autorización, se han perdido maquinas, artículos, no alcanzan los indicadores de sostenibilidad, no generan ingresos a la población objetivo y la secretaria no ha reformulado su plan de acción, ni ha tomado correctivos oportunos, para solucionar los inconvenientes presentados, para motivar a los emprendedores, en el logro de los objetivos propuestos en el Plan de desarrollo.

Es evidente la falta de gestión y de seguimientos periódicos de la entidad, a sabiendas que existía un gran riesgo y que debía actuar de manera oportuna ante etapas críticas y sujetas a mejora, y al no realizar la supervisión de los recursos públicos, máxime cuando era un plan piloto una “*apuesta pública*”. Es decir, la entidad no puede ampararse en los riesgos de la situación que pretende solucionar, sino que al contrario, su actuar debe orientarse en procura de la protección de los recursos públicos y era su deber establecer controles, seguimientos y mejoras continuas, debió acompañar orientar, a los emprendedores, máxime por las características de la población y su problemática.

Así mismo, es contradictorio el enunciado de la respuesta dada al ente de control de que solo 4 tienen concepto de reembolso, dos de ellos por mala fe y dolo, es decir, solo dos, como bien lo señala la Contraloría de Bogotá, con resultado exitoso. Situación que confirma la situación debidamente sustentada por el ente de control y la falta de control de las empresas y a la inversión realizada.

Preocupa aún más que frente a la falta de gestión la Secretaría siga disponiendo mayores recursos públicos distritales, sin que se presente un resultado efectivo y sin que se concientice de la necesidad de generar estrategias que permitan solucionar la situación deplorable que afecta a esta población o sin tomar correctivos al plan piloto iniciado hace 4 años; ya que actualmente, para el acompañamiento, se conformó con nuevo grupo de profesionales la unidad de emprendimiento y se firmaron nuevos convenios de cooperación con la fundación semana y la firma consultora Internacional en responsabilidad Social BSD Consulting. La administración debe asegurar la efectividad de los recursos presupuestales asignados a inversión y no seguir manejando los mismos al azar, como se colige de su respuesta.

Ahora bien, el hallazgo fue claro en indicar que se dispuso una suma de recursos de inversión y no se logro cumplir los objetivos del plan de desarrollo, porque no



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

se establecieron controles, seguimientos, ni se reformularon estrategias ante los inconvenientes, ni se tomaron correctivos oportunos; lo que se refleja y evidencia suficientemente, en los resultados, en principio se pretendió consolidar 100 empresas y en el transcurso de 4 años se aprobaron 37 y finalmente, se encuentran activas y sostenibles, solo dos. Sin embargo, en la respuesta no se contesta nada frente al incumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo, ni frente a la supervisión, ni en relación con la gestión realizada para evitar resultados tan adversos.

En la respuesta se anexa el Acuerdo 007 de 2004 por el cual se establece el reglamento interno del Fondo Emprender, en el cual en el artículo 7 indica cuales son las causales de devolución, entre otras, si se comprueba incumplimiento en los indicadores de gestión, si se confirma que los recursos entregados han sido o se están utilizando de manera diferente, a los fines del Plan de negocios, suministro de información inexacta; no obstante no se evidencia gestión de la entidad, ni se ha reformulado el plan piloto, ni se ha apoyado a los emprendedores vinculados.

No es coherente con la política de control de recursos públicos que en cuatro años, la supervisión se limite a seis oficios solicitando información y mucho menos que se tenga que hacer mediante Derecho de petición, cuando la secretaria de Gobierno es la responsable de los recursos y como servidores públicos tenemos la obligación de velar por su correcto uso y destinación.

La Contraloría de Bogotá realizó durante los días 18 y 19 de mayo de 2010 visita de control fiscal, a los 37 Planes de negocio con el objeto de verificar el estado actual de las empresas y establecer la población beneficiada a la cual se dirigieron los recursos de inversión en cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo. Visitas que permitieron ratificar lo observado ya que se evidenció que la Secretaria de Gobierno no prestó, ni ha prestado apoyo a la población beneficiada y/o emprendedores vinculados, ni tuvo en cuenta los perfiles y conocimientos de los mismos con el objeto de consolidar las empresas. Es decir, no cumplió las obligaciones contractuales establecidas, ni ha ejercido las funciones de supervisión de tal forma, que le permitan establecer correctivos y reformular la planeación del programa de manera oportuna y efectiva.

En consecuencia el hallazgo se concreta en 20 de las empresas visitadas por el ente de control, donde se evidenció que los negocios no se encuentran funcionando, los emprendedores asisten de vez en cuando, es decir, no



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

permanecen o trabajan de manera continua, los locales cerrados y para los cuales se indagó a los vecinos del lugar quienes manifestaron que ha estado cerrado por varios meses y hasta más de un año. Se evidenció que no generan ingresos y presentan deudas por concepto de pago de servicios públicos, arriendos, entre otros gastos; así como que la población vinculada no ha podido contar con un mínimo mensual para su manutención y el de sus familias.

Resultado de las visitas realizadas por la Contraloría de Bogotá, se desestiman del hallazgo comunicado en el informe preliminar cuatro (4) casos relacionados con los contratos 2071935, 2082399, 2082408 y 2082400 y se incluyen cinco empresas que corresponden a los contratos 2071936, 2071932, 2081073, 2082404 y 2082409, dineros girados por la SDG al FONADE que a la fecha los negocios -empresas asociativas no se encuentran funcionando, ni se vislumbra gestión alguna al respecto, así:

1. Para el contrato No **2071936, con nombre de proyecto PRECOOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO INSTALADORES DE LA SABANA** por valor de \$93.245.500, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de **\$92.294.687** y en visita de control fiscal la Contraloría de Bogotá constató: "...El negocio no está funcionando, este se encuentra cerrado lo que va transcurrido del año..." concluyendo que existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$92.294.687**.

2. Para el contrato No **2071932, con nombre de proyecto PRECOOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO MEGAFRUYER** por valor de \$85.872.600, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de **\$85.854.534** y en visita de control fiscal la Contraloría de Bogotá constató: "...La visita permite evidenciar que el negocio no está funcionando..." lo que permite concluir que existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$85.854.534**.

3. Para el contrato No **2081073, con nombre de proyecto COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO CONSTRUYENDO UN NUEVO FUTURO** por valor de \$78.066.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de **\$78.066.000** y en visita de control fiscal la Contraloría de Bogotá constató: "...Se puede evidenciar que el negocio no existe, ya que la dirección coincide con un inquilinato en el cual el señor Edwin Tobar arrendó una habitación, se solicita información y la dueña del lugar informa que el señor se encuentra en los llanos trabajando en lo suyo..." lo que permite concluir que existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$78.066.000**.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4. Para el contrato No **2082404, con nombre de proyecto COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO FRESFRUVER** por valor de \$78.455.000, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de **\$52.525.914** y que en visita de control fiscal, la Contraloría de Bogotá constató: "...El negocio no está funcionando, este se encuentra cerrado lo que va transcurrido del año..." lo que permite concluir que existe detrimento patrimonial en cuantía de **\$52.525.914**.

5. Para el contrato No **2082409, con nombre de proyecto PRECOOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO FRUVER LA CAMPIÑA** por valor de \$76.147.500, aprobados por FONADE, proyecto productivo que tuvo una ejecución presupuestal de **\$71.504.142** y que en visita de control fiscal, la Contraloría de Bogotá constató: "...No está funcionando y se presentó hurto de \$5.0 millones por lo cual no tienen para compra de fruta ..." lo que permite concluir que existe un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$71.504.142**.

En este orden de ideas, la realidad evidencia que la Secretaría de Gobierno no acompañó la consolidación de las empresas, ni se ha preocupado por implementar soluciones oportunas, ni ha realizado los seguimientos a los recursos públicos invertidos, lo que refleja que la falta de gestión frente a la búsqueda de soluciones hace más crítica la situación de este tipo de poblaciones.

El cuadro muestra el resultado de la visita realizada por la Contraloría de Bogotá, para las 20 empresas que se incluyen definitivamente, en el hallazgo, así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 38
VISITAS A LAS EMPRESAS LOS DIAS 18 Y 19 DE MAYO DE 2010
CONTRALORIA DE BOGOTA

pesos

No. CONTRATO	NOMBRE DE LA EMPRESA	EJECUCION PRESUPUESTAL	VISITA CONTRALORIA DE BOGOTA
2071936	precooperativa de trabajo asociado instaladores de la sabana	\$ 92.294.687	El negocio no está funcionando, este se encuentra cerrado lo que va transcurrido del año.
2071934	alistamientos de colombia c.t.a.	\$ 52.178.438	Este negocio registra que se encuentra ubicado en la Transversal 49 No 1 a - 50 Barrio Jazmín segundo sector de la localidad de Puente Aranda, pero no se encuentra la dirección, se llama a los números de teléfonos registrados pero se encuentran suspendidos.
2071933	capelladas del futuro cta	\$ 52.043.992	Este negocio no se encuentra en funcionamiento, este solo funciono por cuatro meses, y además de esto, el representante legal se lleva el computador para empeñarlo, de esto se tienen los denuncios, también se lleva la maquinaria para producir calzado de lo cual también se tienen los denuncios correspondientes.
2071932	precooperativa de trabajo asociado megafruver	\$ 85.854.534	La visita permite evidenciar que el negocio no está funcionando.
2071931	empaquexpress pcta	\$ 92.853.374	En la visita queda confirmado que el negocio no está en funcionamiento, los emprendedores abandonaron el local dejando deudas de servicios publicos y de arrendamiento.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2081073	cooperativa de trabajo asociado construyendo un nuevo futuro	\$ 78.066.000	Se puede evidenciar que el negocio no existe, ya que la dirección coincide con un inquilinato en el cual el señor Edwin Tobar arrienda una habitación, se solicita información y dueña del lugar informa que el señor se encuentra en los llanos trabajando en lo suyo.
2081074	pre cooperativa de trabajo asociado deshidratados del campo	\$ 75.620.958	El negocio no se encuentra en funcionamiento, está cerrado.
2081075	pre cooperativa de trabajo asociado ricafrut	\$ 62.413.227	No está en funcionamiento, está cerrado.
2081076	empaques de colombia p.c.t.a.	\$ 65.795.529	El negocio no se encuentra ubicado en la dirección registrada Avda. Ferrocarril No. 1-50 sur Barrio las camelias, se llama a los números de teléfono registrados en el cual contesta el representante legal quien concreta una cita en su lugar de residencia Cra. 86 D No. 41-18 sur donde se encuentran almacenados los equipos.
2081078	cooperativa de trabajo asociado reciplast	\$ 59.178.800	El negocio no está en funcionamiento.
2081079	cooperativa de trabajo asociado productiva de insumos plasticos corpoplast	\$ 70.335.293	El negocio no está en funcionamiento puesto q las maquinas adquiridas se encuentran en mal estado.
2081080	precooperativa de trabajo asociado secamos	\$ 57.225.947	El negocio no se encuentra en funcionamiento, este se encuentra cerrado.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2082398	servicios de plataforma logística	\$ 14.481.317	Dados los resultados de la visita se determina que el negocio en este momento existe, pero que no está en funcionamiento ya que este no cuenta con la presencia continua de los emprendedores y porque además no es conocido, desde su creación este solo ha realizado una venta.
2082402	precooperativa de trabajo asociado caqueza - la granja	\$ 24.944.424	Aunque esta empresa existe en el momento no se encuentra funcionando, lo que indica que aunque se encuentra instalada esta presentando perdidas.
2082403	coindustriales capital services	\$ 48.054.865	El negocio no funciona, la emprendedora lo visita cada semana.
2082404	cooperativa de trabajo asociado fresfruver	\$ 52.525.914	Nos dirigimos a la dirección Cra. 102 No 129 c 23 registrada como la ubicación del negocio FresFruver, donde se presentan varias fallas, una de ellas en la nomenclatura, no se encontraba el numero 23, las nomenclaturas se saltaban del 22 al 30; dado esto indagamos en un local ubicado al respaldo de esta dirección Cra. 102 No. 129 c 38 que curiosamente tiene el nombre de Res Fruver son José, pero este se encontraba cerrado, se pregunto a los vecinos quienes confirmaron que ha estado cerrado por mucho tiempo y que este lo frecuenta de vez en cuando un señor, además este negocio funciona como bodega de plátano.
2082407	cooperativa de trabajo asociado de producción, comercialización, y prestación de servicios de panadería la esquina	\$ 62.545.545	En la visita se evidencio que el negocio no está en funcionamiento y que los emprendedores abandonaron el local dejando deudas por arrendamientos y por no pago de los servicios públicos.
2082409	Precooperativa de trabajo asociado fruver la campiña	\$ 71.504.142	No está funcionando y se presento hurto de \$5.0 millones por lo cual no tienen para compra de fruta



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

2082412	Panadería - Pastelería - Ricuras del Trigo 1	\$ 42.222.899	El negocio no se encuentra en funcionamiento dado a que los equipos no han sido entregados en su totalidad; el fabricante de los mismos ha incumplido la entrega.
2082415	Panadería - Pastelería - Cafetería Delicias de Bogotá	\$ 38.292.821	Efectuada la visita no se pudo constatar si está en funcionamiento o no dado que el negocio se encontraba cerrado, sin embargo se realiza registro fotográfico y se indago con dos vecinos quienes manifestaron que; hace 15 días se puso la valla distintiva con el nombre del negocio pero igual este ha permanecido cerrado siempre.

Fuente: Actas de Control Fiscal e informes visitas realizadas por la Dirección Sector Gobierno mayo 18 y 19 de 2010

Se incluyen los casos en los cuales como consecuencia de que las empresas no han iniciado su actividad productiva, presentan pérdida de máquinas o se han empeñado las mismas, se presenta incumplimiento del contratista en la adquisición de maquinaria, los emprendedores deciden abandonar la empresa y queda una o dos personas que asumen la responsabilidad de la custodia de las máquinas y equipos de cómputo; situaciones que se reiteran, debido a la carencia de asesoría, de orientación y falta de supervisión y control de la Secretaria de Gobierno.

No se realizaron verdaderos análisis de la población a la que se dirigía el programa y las limitantes que presenta al ser población desplazada de los campos, sin ninguna experiencia en la ciudad, en el desempeño de empresas, sin conocimientos en administración, ni en ventas, mercadeo, comercialización. Además es una población que no podía quedar sola, ya que no cuenta con la confianza de los ciudadanos bogotanos, ni con la suficiente confianza, entre ellos mismos.

En este mismo sentido, se observan casos particulares que a continuación se relacionan:

1. En el contrato 2071933 la maquinaria fue empeñada por uno de los emprendedores,
2. En el contrato 2081073 se constata en la dirección indicada por la Secretaria de Gobierno, que realmente corresponde a un inquilinato y al preguntar a la dueña del predio sobre el emprendedor, manifiesta que se fue para el llano a trabajar.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. En el contrato 2081076 al comunicarse con la emprendedora señalo que la maquinaria esta almacenada en la residencia que ella habita, el funcionario de la Contraloría de Bogotá se dirigió al lugar y verificó la información reportada, encontrando las máquinas empacadas en cajas.

4. En el contrato 2081079 el informe de la Contraloría de Bogotá indica “el negocio no se encuentra funcionando pues la maquinaria esta en mal estado”.

Llama la atención del ente de control, que el día 14 de mayo de 2010 al indagar a la supervisora del programa sobre el Directorio de las empresas se observa que por comunicación telefónica se obtienen las mismas, es decir, la secretaria de Gobierno, no contaba con un directorio de direcciones y teléfonos actualizado a la fecha. Situación que se ratifica con la visita a los negocios ya que para el caso del contrato 2071934 Alistamientos de Colombia el informe de Contraloría de Bogotá a la letra señala: “Este negocio registra que se encuentra ubicado en la transversal 49 No 1 A - 50 barrio jazmín Segundo Sector de la localidad de Puente Aranda, pero no fue posible ubicar dicha dirección y se intento comunicar a los emprendedores a los números telefónicos registrados pero se encuentran suspendidos”.

De las pruebas documentales aportadas en la mesa de trabajo realizada con la administración se presento una ficha de información general de la empresa se evidencia que las deficiencias en la planeación y la carencia de estudios mínimos de mercado, no permitió establecer presupuestos reales de ventas, como ejemplo para capefuturo donde se establece un presupuesto de \$184.3 millones y la facturación es de apenas \$7.9 millones (facturación sin fecha), lejos de la realidad.

Es importante indicar, que las acciones correctivas no podrán de ninguna manera afectar a los emprendedores vinculados, ya que la visita permitió establecer la situación crítica que agobia esta población y que en nada se han favorecido del programa al contrario se han generado mayores problemas, porque no se han tomado decisiones a tiempo. De igual manera, se podría analizar la posibilidad de aprovechar los inmuebles del Distrito para evitar costos, tales como arrendamientos.

Por lo anterior se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por un presunto detrimento patrimonial cuantificado en la suma de **\$599.216.353**; por lo cual se dará traslado a la Dirección de responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y a la Personería de Bogotá. Se deben incluir acciones correctivas en el Plan de Mejoramiento, que no afecten de ninguna manera, a los emprendedores.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En la cuantificación del valor del detrimento se debe tener en cuenta que se incluyen cinco empresas que corresponden a los contratos 2071936, 2071932, 2081073, 2082404 y 2082409 y se retiran los casos relacionados en el hallazgo comunicado en el informe preliminar que refieren a los contratos 2071935, 2082399, 2082408 y 2082400.

3.8.4.2 Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria – Recursos girados al FONADE

La Secretaría de Gobierno Distrital suscribió los convenios de adhesión Nos 43/05, 44/05 y 46/05 firmados el 30 de septiembre de 2005, al convenio ínter administrativo No 193048 suscrito entre el SENA y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE; por lo cual giro la suma de \$3.050.3 millones, desde octubre del año 2005 y a la fecha del presente informe (mayo de 2010), la entidad no ha solicitado el reintegro de los rendimientos financieros a la Dirección Distrital de Tesorería.

No obstante, en respuesta a este ente de control el FONADE informó un total de recursos por rendimientos financieros que ascienden a la suma de \$2.032.6 millones y que han venido liquidando en cada vigencia y por cada uno de los convenios.

Incumplimiento de los Decretos 714 de 1996 artículo 85 y Decreto 480 de 2005.

Falta de supervisión, seguimiento y control de los recursos girados por parte de la secretaría de Gobierno.

Riesgo de pérdida o desviación de los recursos públicos.

Análisis respuesta: De la comunicación enviada por el FONADE a la Alcaldía Mayor del 20 de abril de 2010 radicado 20103010099281, anexa a la respuesta, se lee: El monto de los recursos no ejecutados asciende a \$1.166.8 millones y la suma de rendimientos financieros generados también “...serán reintegrados en el momento que los requiera la Secretaría e informe el nombre del beneficiario, la entidad bancaria y el número de cuenta a la cual se deben transferir.” (Subraya fuera de texto)

Igualmente, en los anexos de la respuesta, se encuentran las comunicaciones dirigidas al FONADE por parte de la Secretaría con radicado 20106410143491 del 21 de abril de 2010 y radicado 20106410170681 del 7 de mayo de 2010, donde se solicita consignar los rendimientos financieros. Es decir, las solicitudes de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Contraloría de Bogotá originan las comunicaciones enunciadas, siendo que los Convenios de adhesión han generado rendimientos financieros desde la vigencia 2005 y el FONADE los ha venido liquidando año a año, desde dicha vigencia, pero la Secretaría de Gobierno no ha solicitado el cumplimiento de la normatividad distrital.

Por lo anterior, se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria se dará traslado a la Personería de Bogotá y se deben incluir las acciones en el Plan de mejoramiento que suscriba la Secretaría de Gobierno con ocasión de los hallazgos comunicados en el presente informe de auditoría gubernamental.

3.8.5 Plan Maestro de seguridad ciudadana, defensa y justicia:

De otra parte, es relevante la participación de la entidad frente a la ejecución del Plan Maestro de seguridad ciudadana, defensa y justicia, análisis que se presenta a continuación:

El plan maestro es un instrumento de planificación que permite prever el ordenamiento de la ciudad en el futuro para beneficio de quienes habitan en Bogotá, como son los servicios públicos, la ejecución de proyectos de inversión en un periodo de 20 años a partir del 30 de abril de 2006 de acuerdo con las disposiciones del Decreto 190 de 2004.

Se cuenta con 17 planes maestros para la ciudad, dentro de los cuales se define como prioritario el que se desarrolla en el sector gobierno: Seguridad, Ciudadana, Defensa y Justicia que el decreto 530 de 2006, establece los instrumentos de ordenamiento que deben ser formulados por la entidad responsable, en razón a estas normas, el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia es formulado por la Secretaría Distrital de Gobierno.

El marco normativo bajo el cual se trabaja para la implementación del plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia es el siguiente:

1. Decreto 503 de 2003, por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.
2. Decretos 451 de 2005 y 346 de 2006, por medio de los cuales se modifica el Decreto 503 de 2003



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. Decreto 563 de 2007, por medio del cual se subroga el Decreto 503 de 2003.
4. Decreto 132 de 2009, Por el cual se aclaran lineamientos del Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C. y se deroga parcialmente el Decreto Distrital [563](#) de 2007.

Estos dos últimos decretos distritales se encuentran vigentes y las metas del mismo tienen como plazo máximo el año 2019, de acuerdo a lo previsto en el POT.

El Decreto 132 de 2009 fue tramitado y gestionado en la presente administración para impulsar la ejecución de las estaciones de bomberos y casas de justicia.

Mediante el Decreto 132 de 2009 se aclara los aspectos de área mínima, de los “estándares de estaciones de bomberos y casas de justicia” del apéndice 1 y anexo 6, también los cuadros de lineamientos urbanísticos y condiciones de nuevos equipamientos” previstos en el Decreto Distrital 563 de 2007. La reforma administrativa efectuada para las entidades del distrito establece que la Secretaria de Gobierno debe liderar, orientar la formulación de políticas para garantizar la convivencia pacífica, el respeto de los derechos humanos la seguridad ciudadana entre otras funciones.

En atención a las directrices del decreto Distrital 563 de 2007 se establecieron las mesas de trabajo para el Plan maestro de Equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia: (PMESDJ), como obligación vigente, no obstante que el mismo, fue derogado parcialmente en algunos de sus artículos.

- Mesas equipamientos MEBOG (CAI, Fuertes Ambientales, Comando)
- Mesa Ejército Nacional (artículo 4, artículo 62)
- Mesa Rama Judicial comité interinstitucional (artículo 69)
- Mesa seguimiento Convenio 094 de 2005 - Tema penitenciario (INPEC, MININTERIOR) Artículo 78.
- Comité de Inventarios (artículo 96 parágrafo)
- Mesa de trabajo Equipamientos de Reeducción para menores ICBF (artículo 80).

En cuanto a la implementación del (PMESDJ) plan maestro de equipamiento de Seguridad, Defensa y Justicia se ha clasificado así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- Para los equipamientos identificados como funcionales dentro de las categorías de Prevención y resolución pacífica de conflictos y coerción (a excepción de los equipamientos del ejército nacional y fuerzas militares), se ha delegado la ejecución de los proyectos en el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

- Para los equipamientos identificados como funcionales dentro de la categoría de Prevención y atención de emergencias, se ha delegado la ejecución de los mismos en la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá.

Se debe tener en cuenta que los equipamientos correspondientes a las categorías de Investigación y Judicialización, y de Penalización y reeducación son competencia en cuanto a su ejecución y operación será (Rama Judicial, Fiscalía, ICBF, Min Interior, INPEC).

La Secretaria Distrital de Gobierno como orientadora desarrolla el proyecto 268 “Apoyo a la gestión institucional para el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos del Sector Gobierno” cuyo objetivo es el apoyo al sector Gobierno, Seguridad y Convivencia en la gestión institucional que permita el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos del sector, en los procesos de formulación, de políticas, planes y demás aspectos relacionados con las entidades encargadas de su ejecución.

El proyecto se desarrolla en cuatro fases:

1- En esta fase se efectuara un diagnostico, una etapa de planeación, estructuración, estrategias de gestión y articulación para el proceso de adquisición y mejoramiento de la infraestructura y equipamientos de las sedes del sector Gobierno, Seguridad y Convivencia y el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.

2- Fase en la que se efectúa la armonización de los proyectos de infraestructura y equipamientos del sector gobierno, seguridad y convivencia se articula con el plan de desarrollo y el el Plan Maestro de Equipamiento de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia. Se identifica, selecciona, se dimensiona los proyectos en su parte física economía y financieramente. Además de otras actividades asociadas como es la cooperación internacional, búsqueda de patrocinio y su financiación.

3-operación y ejecución de los proyectos.

4-Evaluación, seguimiento y control de los proyectos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Se conforma un grupo de apoyo de funcionarios de diferentes profesiones en el marco del proyecto 268 “Apoyo a la gestión institucional para el fortalecimiento de los equipamientos del Sector Gobierno”, para la implementación del (PMESDJ) con el fin de contribuir con lo siguiente:

- Apoyar a la gestión institucional de fortalecimiento de infraestructuras y equipamientos del sector Gobierno de la ciudad.
- Fortalecer el sistema de información geográfica del PMESDJ.
- formular mecanismos para la gestión eficiente y eficaz para la implementación de las infraestructuras y los equipamientos del Sector Gobierno centralizado y descentralizado.
- Adelantar la gestión para facilitar los procesos tendientes a la formulación, diseño e implementación ejecución y operación de las infraestructuras y equipamiento a cargo de las entidades competentes con la información que sea suministrada por cada una de ellas.
- Coordinar los procesos administrativos y de gestión necesarios para la implementación de las infraestructuras y equipamientos.

El plan maestro de equipamientos seguridad ciudadana defensa y justicia es coordinado por la Secretaría de Gobierno en el que se incluyen equipamientos del orden nacional, el equipo conformado para este plan cumple con la función de coordinación de los actores participantes, para armonizar e integrar los contenidos normativos vigentes y aplicables para el desarrollo de dichos equipamientos, es así como la ejecución del presupuesto y el avance de las obras que se desarrollen es facultativa de cada una de la entidades que participan como por ejemplo la construcción de los CAI; estaciones de bomberos; estaciones de policía.

Esta coordinación con las diferentes instituciones se desarrolla así:

- Colaboración en los procesos de elaboración, revisión y modificación que se presenten en el plan maestro.
- En la expedición de decretos correspondientes (firmados por el Alcalde mayor, Secretarios de Gobierno y Planeación).
- En la expedición de conceptos favorables para la reposición y/o construcción de nuevos CAIS.
- Viabilización de conceptos de norma sobre alguna consulta específica, armonización normativa frente a de menores jerarquía (UPZ; Planes parciales).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De acuerdo al decreto 563 de 2007 se estableció de manera funcional 5 grupos para los equipamientos del sector Gobierno los que se determinan así: en el componente de Justicia con funciones de prevención, resolución pacífica de conflictos, penalización y reeducación se asocia a la construcción de las casas de justicias, centros de convivencia, unidades permanentes de justicia las unidades de atención y consulta del pueblo su ejecutor es el Fondo de Vigilancia, para el tema de Seguridad cuya función que desempeña es la prevención y atención de emergencias y el equipamiento se relaciona con el centro operativo de emergencias cuyos ejecutores es el FOPAE y Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C; en cuanto a la seguridad y defensa en su función de coerción el equipamiento son las estaciones de policía, fuertes ambientales de carabineros, CAI ejecutados por el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Para la puesta en marcha de estos equipamientos se requiere la participación de entidades del nivel central en sus aspectos de funcionabilidad como son:

- 1-Secretaria Distrital de Gobierno - cabeza del sector.
- 2-Secretaria Distrital de Planeación.
- 3-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- da el soporte técnico al sector. - DADEP
- 4-La Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C.
- 5-Fondo de prevención y Atención de Emergencias – FOPAE.
- 6-Fondo de Vigilancia y Seguridad - FVS.

La Secretaria de Gobierno para la vigencia 2009 para el proyecto 268 asigno un presupuesto disponible por \$750.0 millones de los cuales se comprometieron en su totalidad el valor de los recursos entre el personal contratista y la parte de las instalaciones físicas donde funciona este proyecto; girándose \$591.3 millones quedando un saldo como reservas presupuestales para el 2010 de 158.7 millones.

En el plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” dentro el objetivo Derecho a la ciudad se desarrolla un programa denominado Bogotá Segura y Humana el cual tiene dos proyectos. uno es el fortalecimiento de la Policía Metropolitana cuyas actividades son ejecutadas por el Fondo de Vigilancia en la implementación de este plan maestro respecto del cual la secretaria Distrital de Gobierno ha gestionado desde el proyecto 268 “Apoyo a la gestión institucional para el fortalecimiento de los equipamientos del Sector Gobierno”, en su calidad de asesoramiento lo siguiente



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

frente a las metas establecidas que son 1- “poner en marcha un comando de la MEBOG” el acompañamiento a la formulación del plan de implementación y su gestión ante otras entidades, la evaluación preliminar del predio alternativo para la sede administrativa de la policía metropolitana (MEBOG). Cuya ejecución se efectúa por el fondo de vigilancia. 2 y 3 - Construir 6 nuevos CAIS y Recuperar y reubicar 10 CAIS frente a estas dos últimas metas se ha efectuado una coordinación interinstitucional, la visita y estudios técnicos para 11CAIS, así como las respuestas a derechos de petición lo que permito iniciar los procesos de contratación en esta materia ejecución que es adelantada por el fondo de Vigilancia. 4- Construcción de 2 estaciones de policía ambiental se ha realizado acciones para la viabilizarían del proyecto en los parques Simón Bolívar y Entrenubes además de la delimitación de estos para la ubicación definitiva de la estación actividad que está pendiente de ejecutar.

Otro de los proyectos del programa Bogotá Segura y Humana es el “fortalecimiento del la infraestructura y la tecnología de información y de Comunicación para la Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia cuya ejecución la efectúa directamente el Fondo de Vigilancia establece 4 metas las cuales son:

La 1 y 2 la construcción de 5 casas de justicia y la adecuación de 4 de ellas con el fin de mejorar la prestación del servicio, la Secretaria de Gobierno ha gestionado y coordinado el trámite del decreto 132 de 2009 dando continuidad a los proyectos de las casas de justicia de las localidades de Santafé y San Cristóbal, se adelanto también el análisis desde el punto de vista normativo para determinar la localización y ubicación de las casas de Ciudad Bolívar, Suba y Kennedy.

En relación con la meta 3 que es la adquisición de 2 predios-lotes para la instalación de Unidades Permanentes de Justicia. Las acciones adelantadas por la Secretaria de Gobierno es la asistencia a las mesas convocadas por parte de la Dirección de Derechos Humanos responsable por la funcionalidad determinada en el decreto 563 de 2007; requiriendo la concreción de convenios con las entidades a participar en el equipamiento. En relación con la Unidad Permanente de Justicia de Puente Aranda se ha coordinado las gestiones tendientes a la ocupación del inmueble una vez entregado por el FVS, lo que se ha logrado es la información oportuna de las áreas disponibles y sobre la posibilidad de ocupación del nuevo inmueble.

Por último la meta 4 “Estaciones de Bomberos, comando y sala de crisis”. Por parte de la secretaria se efectuó la gestión y coordinación en aplicación del



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

decreto 132 de 2009 para dar su continuidad a estos proyectos, lo que facilitó el avance en el desarrollo de los proyectos como es el desdramatización en el proceso de contratación.

Las actividades establecidas por la Secretaría Distrital de Gobierno para la ejecución o implementación del Plan Maestro de equipamientos de Seguridad, Defensa y Justicia de acuerdo al Decreto 536 de 2007 se realizaron en el marco del proyecto 268 "Apoyo a la Gestión institucional para el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos del sector gobierno" así:

-Mesa de trabajo equipamientos Ejército Nacional. La secretaria con recursos del proyecto 268 "Apoyo a la gestión institucional para el fortalecimiento de los equipamientos del Sector Gobierno", elaboró el documento "PROBLEMAS URBANOS DE LOS EQUIPAMIENTOS DEL EJERCITO" diagnóstico que sirve de insumo para las recomendaciones para la Administración Distrital.

-Iniciativas del Bicentenario. Se coordinaron las actividades relacionadas con el libro "Bogotá y el Ejército Nacional en el Bicentenario"; se suscribió el contrato pero se está la espera de definir a cargo de que proyecto ejecutara los recursos (Corte de información 31-12-2009).

-Comité de Inventarios. Se efectuó una convocatoria para definir la metodología y herramientas a utilizar para la actualización de los equipamientos del distrito en materia de Seguridad, Defensa y Justicia, realizando además una coordinación interinstitucional con las entidades, logrando la identificación y el registro de los predios distritales a cargo de Gobierno lo que ha permitido el saneamiento contable para la administración de los bienes inmuebles.

-Revisión del POT/PMESDJ. Se ha llevado a cabo el levantamiento de un diagnóstico, presentándose un documento "Visión Estratégica del Sector Gobierno" donde se incorporan los conceptos transversales por las entidades que participan en el sector gobierno en estos temas.

-Otras actividades a mencionar coordinación de la mesa de trabajo del convenio 094 de 2005 tema carcelario. Participación y apoyo al proyecto centro integrado de servicios de convivencia. Participación en la mesa del Sistema de Responsabilidad Penal (dirección de Derechos Humanos). Participación en la mesa de las UPJs. Participación de la mesa técnica del plan zonal del centro de Bogotá; cuyos logros se reflejan en la coordinación a nivel institucional para el cumplimiento de metas.

Con corte a 31 de abril de 2010 el nivel de implementación es del 30% cumpliendo con las normas establecidas y sirve de instrumento para la toma de decisiones



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

para la administración en temas como Seguridad con la construcción de las estaciones de policía, CAIS.

El proyecto cuenta con indicadores de gestión, para las demás entidades, que conforman el sector gobierno se hizo entrega para su aplicación de Insumo, Gestión o Eficiencia, indicadores de producto y indicadores de logro o eficiencia.

El seguimiento se efectúa de manera cuantitativa en el manejo de los recursos y cualitativamente, en el cumplimiento de metas, como entidad coordinadora no hace la medición del impacto de los equipamientos lo efectúa la entidad ejecutora, se hacen reuniones para determinar el grado de avance de los proyectos que desarrollan estas entidades. El grado de cumplimiento se hace en el corto plazo de acuerdo al plan de desarrollo con indicadores y logros y se refleja en una matriz de seguimiento que contiene: programación metas vigencia, (avance de metas), programación territorialización de la inversión Georreferenciación, programación metas presupuesto orientado a resultados, seguimiento al presupuesto.

A nivel del proyecto que maneja esta entidad, se cuenta con un cronograma y un plan de trabajo y se consolida la información, por parte de la Dirección de Planeación y Sistemas.

Se tiene una aplicación denominada sistema de información geográfica del plan maestro para equipamientos del sector Gobierno con características de localización, estado, el tipo y la entidad de lo administra, información de UPZ (Planeación Distrital) e información que manejan otras entidades y que tienen relación con este Plan Maestro.

El nivel de articulación es alto a nivel de directivos con entidades distritales, se efectúan reuniones de armonización con los demás planes maestros del distrito, además de la información que proviene de otras entidades, así como un instrumento de planeación como el POT.

Para la vigencia 2010 el proyecto 268 paso al proyecto 7089 “Apoyo institucional Para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno” el cual estableció como metas las siguientes. A) Formular Tres (3) estrategias de Priorización de Proyectos de (Infraestructura: Gestión de Suelo: Financiación) con el 21% de avance. Las acciones desarrolladas son: desarrollo del proceso de licitación de la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

construcción de equipamientos por parte del fondo de Vigilancia y Seguridad, la Casa de Justicia para el sector de Santa Fe - barrio las Cruces (30% de avance).

En la casa de suba se adelantado el diseño, adquisición del predio, diseños, técnicos, dotación; entre otros avance del 30%: Casa de justicia de San Cristóbal, a la cual se le realizaron los diseños, estudios técnicos, adquisición del predio, ejecución de obras (20% de avance); CAI 7 de agosto, adquisición del predio (7% de avance).

B) Implementar Tres (3) Protocolos Integrales de Gestión para el desarrollo de proyectos de infraestructura física. Se está revisando por parte de la Secretaria de gobierno como cabeza del sector la información relacionada con el tema, y se adelantan las reuniones con las entidades del sector vinculadas al plan maestro de equipamientos de sector Seguridad Defensa y Justicia. Con una ejecución del 21%.

C) Formular las recomendaciones para la formulación de Políticas, Planes y Programas del Sector Gobierno para la generación de Infraestructuras, adquisición de suelo, y manejo de equipamientos. El presupuesto ejecutado fue de \$175.0 millones y porcentaje de avance 21%.

3.8.6 Regulación de parqueaderos

Finalmente, en este componente de gestión y resultados se analizaron los compromisos adquiridos por la entidad frente a la regulación de los parqueaderos³⁸ logrando concluir que frente al pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá enviado al Alcalde Mayor de Bogotá, quien dio respuesta mediante oficio con radicación 20104200051661 de fecha febrero 11 de 2010, se establecieron compromisos concretos de parte de la administración distrital para cumplir en un término máximo que abarca el primer semestre de 2010. Dicho pronunciamiento resultado de operativo adelantado el 16 de octubre de 2009 para verificar el tema de parqueaderos con inspección física masiva a 798 parqueaderos.

Tema que de conformidad con lo establecido en el Parágrafo del artículo 3º

⁷³⁸ Las normas vigentes en materia de parqueaderos corresponden al Acuerdo 356 del 29 de diciembre de 2008 reglamentado por el Decreto 268 de junio 30 de 2009, modificado y adicionado por los Decretos 406 y 474 de agosto 31 y octubre 26 2009. De otro lado, es importante precisar que los parqueaderos son establecimientos de comercio abiertos al público que deben cumplir con los requisitos para el ejercicio del mismo establecidos en la Ley 232 de 1995 y su reglamentario 1879 de 2008.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Decreto 268 de 2009, modificado por el artículo 3 del Decreto 406/2009 establece la competencia de las alcaldías locales para verificar en cualquier momento el cobro de la tarifa máxima autorizada y la liquidación por minutos y la Secretaria de Gobierno-Subsecretaria de Asuntos Locales-Dirección de Apoyo a Localidades; diseña y formula acciones tendientes al fortalecimiento de la gestión local.

El Acuerdo 335/2008 instituye la necesidad de contar con un inventario de parqueaderos que debe ser actualizado durante los tres (3) primeros meses de cada año, observándose que la ciudad cuenta con un total de 1.680 parqueaderos³⁹ y con corte a octubre 1 un total de 1.957, de los cuales 288 se ubican en chapinero. Así mismo, el artículo 2 del Decreto 406 de 31 de agosto de 2009⁴⁰, que sobre la obligación de informar las tarifas, a más tardar el 11 de septiembre de 2009, fue cumplido por 911 parqueaderos, es decir, lo hizo el 54%.

3.9 PARTICIPACION CIUDADANA

3.9.1 Acciones Ciudadanas

Respecto de los mecanismos y espacios existentes en la entidad para que la comunidad realice sus denuncias, se verifico que:

La Secretaria Distrital de Gobierno es un Organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas distrital de servicio al ciudadano relacionadas con la administración de la ciudad, dispuso el servicio de información en línea de los recursos a contratar (*contratación a la vista*); la publicación de los procedimientos para adelantar trámites en línea a través de la Red-CADE; la guía de trámites y servicios, que corresponde al compendio de la información de cada entidad, sus trámites, servicios, programas, campañas y eventos, mecanismo con el cual cuenta la SDG; el sistema distrital de quejas y soluciones a través de un aplicativo que permite el registro, trámite y seguimiento de las quejas, reclamos y sugerencias de la ciudadanía, es de anotar que las 20 alcaldías locales y el nivel central de la SDG, forman parte de este y las tipologías que se reciben son las relacionadas con: invasión y restitución de espacio público; funcionamiento de establecimientos comerciales, inseguridad ciudadana; licencias de construcción, perturbación de la tranquilidad pública, vendedores ambulantes, obras e

³⁹ total de 1.680 parqueaderos con corte a julio 8 de 2009

⁴⁰Modificado por el Decreto 268/2009



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

inestabilidad, contaminación visual, contaminación auditiva.

Otro mecanismo de participación ciudadana, enfocada al servicio al ciudadano son las Ferias del Servicio al Ciudadano como espacios a través de los cuales se traslada la administración a lugares públicos de afluencia ciudadana.

La Secretaría de Gobierno cuenta con 21 oficinas de servicio al ciudadano y tres puntos de atención al ciudadano en la Red CADE, ubicados en los Supercades SUBA; CAD y CADE de Fontibón.

3.9.2 Relación de quejas y reclamos

La Secretaria Distrital de Gobierno a 31 de Diciembre de 2009 recibió, 14059 derechos de petición lo cual puso a disposición de la Contraloría de Bogotá en el formulario CB 3700 acceso SIVICOF mientras que en el año 2008, por la misma vía reporto una cantidad de 11039 obteniendo un mayor número de quejas para el 2009 de 3020. Las quejas más representativas por la ciudadanía están dadas por los siguientes asuntos que se muestra el cuadro:

CUADRO 39
MUESTRA RELACION DE PQR RECIBIDOS POR EL SDG VIGENCIA 2009

ASUNTO	No. PQR	No. ATENDIDOS
Licencia de Construcción.	2.830	1.886
Medidas establecimiento Comerciales	2.359	1.585
Espacio público.	1.820	1.158
Mantenimiento de vías	520	456
Perturbación a la tranquilidad pública.	746	466
Inseguridad Ciudadana	516	375
TOTAL	8.791	5.926

Fuente: Información suministrada por CB3700.

Esto demuestra que a 31 de Diciembre de 2009 la SDG solo ha resuelto el 67.5% de las quejas de los ciudadanos por los asuntos mencionados en el cuadro de arriba.

Los PQR que no han sido atendidos, es porque la Oficina Central de Servicio al Ciudadano tiene como función recibir los requerimientos interpuestos por los ciudadanos; clasificarlos de acuerdo a la tipología indicada en el cuadro de la muestra; y remitirlos a las dependencias de acuerdo a su competencia y la ausencia de respuestas a los requerimientos, se debe a que esas áreas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

competentes para responder y resolver los requerimientos, no envían copia de la respuesta a las Oficinas de Servicio al Ciudadano que tienen como función actualizar permanentemente el estado de los requerimientos en el Sistema de Quejas y Soluciones. Es decir, se observa falta coordinación entre las dependencias.

Por ejemplo, un ciudadano eleva un reclamo motivado en la invasión del espacio público de la localidad de Usaquén, este caso se clasifica por la Oficina Central de Servicio al Ciudadano a la Oficina Local de Servicio al Ciudadano de Usaquén desde donde se remite a la Oficina Asesora de Obras para que inicie la respectiva investigación e informe al ciudadano sobre lo actuado. Copia de los documentos soporte de esa respuesta deben ser enviados a la Oficina Local de Servicio al Ciudadano para que allí se escaneen y así se actualice el sistema.

3.9.3 Seguimiento Plan de Mejoramiento

Continuación Hallazgo Administrativo plan de Mejoramiento 3.9.1.

Condición: Mediante formato CB 3700 con fecha de corte 31 de diciembre de 2009, la Secretaría de Gobierno presentó la información correspondiente a la relación de peticiones, quejas y reclamos por tipología, registrando un total de datos de 14.059, cifra que comparada con la reportada por el grupo de Servicio al Ciudadano con corte a la misma fecha, ascendió a 20.243 datos, esto dado a que el sistema repite un mismo requerimiento en varias oportunidades dado que no cuenta con una opción que valide la información al momento de ser ingresada y evite dicha repetición, este hallazgo continua en el plan de mejoramiento.

3.9.4 Proposiciones aprobadas por el concejo de Bogotá

CUADRO 40
PROPOSICIONES APROBADAS POR EL CONCEJO DE BOGOTÁ

No.	TEMA	COMISION	APROBACION	REPUESTA	OBSERVACION
060	Acciones para garantizar la seguridad ciudadana en algunas zonas del distrito.	Segunda Permanente de gobierno	23 - 01 - 2009	27 - 02 - 2009	Radicado No.20093510 065531.
062	Riñas callejeras	Segunda Permanente de gobierno	23 - 01 - 2009	29 - 02 - 2009	Radicado No.20093510 001583.
116	Control de lavandería e Industrias contaminantes	Segunda Permanente	03 -03 - 2009	16 - 03 - 2009	Radicado No.20093510



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

		de gobierno			086611
134	Estación de servicio de gasolina	Primera permanente Plan Desarrollo Ordenamiento Territorial.	06 -03 - 2009	19 -03 - 2009 24- 03 - 2009 18 - 03 - 2009	Se remitió cuestionario a las Alcaldías Locales.
148	Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de Género.	Primera permanente Plan Desarrollo Ordenamiento Territorial	08 -03 - 2009	18 -03 - 2009	Radicado No.20093510 089421
165	Percepción y victimización de Bogotá y las Localidades	Secretaria General	12 -03 - 2009	17 -03 - 2009	Radicado No.20093510 081143.
217	Política de Seguridad en la Ciudad de Bogotá.	Segunda Permanente de gobierno	03 - 04 - 2009	30 - 04- 2009	Radicado No.20093510 113171.
425	Situación de desplazamiento Forzado en la Ciudad de Bogotá.	Segunda Permanente de gobierno	11 - 07 - 2009	27 - 08 - 2009	Radicado No.20093570 238923.
434	Control y Cumplimiento de las normas de prevención de accidentalidad en Obras.	Primera permanente Plan Desarrollo Ordenamiento Territorial.	12 - 07 - 2009	14 - 08 - 2009	Radicado No.20093570 24407.
437	Seguimiento al Acuerdo 359 de 2009.(política Indígena)	Segunda Permanente de gobierno	14 - 07 - 2009	23 - 07 - 2009	Radicado No.20093570 257601.
490	Avance de las metas Plan de Desarrollo Bogota positiva para vivir mejor 2008 - 2012 en materia primera infancia.	Primera permanente Plan Desarrollo Ordenamiento Territorial.	15 - 07 - 2009	27 - 08 - 2009	Radicado No.20093570 295391.
492	Seguimiento a la atención integral de las personas víctimas del desplazamiento forzado en Bogotá.	Primera permanente Plan Desarrollo Ordenamiento Territorial.	12 - 08 - 2009	18 - 08 - 2009	Radicado No.20095110 276363.

Fuente: Insumo de Auditoría Oficio 16 - 12 - 2009 dirigido a la Directora Sector Gobierno

Para este componente la secretaria Distrital de Gobierno en aras de ser Eficaz y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Eficiente en el sistema de gestión documental implementó la herramienta de sistema llamado ORFEO creado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el año 2009 dio repuesta a las siguientes proposiciones señaladas en el cuadro de arriba.

3.9.5 Comisión Intersectorial de Participación Ciudadana

La Secretaria Distrital de Gobierno a través de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia en cumplimiento al artículo primero de la resolución 368 del 14 de Julio de 2008, ha realizado las siguientes acciones:

RESUMEN SESIONES UTA 2009	
FECHA	ACCIONES Y PRODUCTOS
29-Ene	Presentación de avances mesa de formación; observaciones a Plan de Acción
06-May	Balance Ruta de la participación en el POT, Plan de acción CIP; socialización de proceso de presupuesto participativo IDPAC. Compromiso: comisión metodológica de apoyo a la discusión de política con CTPD
13-May	Discusión de PPP con CTPD
24-Jun	Sesión de trabajo Comisión metodológica PPP +CTPD: producto: propuesta de metodología para encuentros interlocales de discusión de PPP
26-Jun	Revisión de trabajos sectoriales sobre Enfoque de participación; información complementaria para Plan de Acción
14-Jul	Presentación de eventos de impulso a los Espacios Cívicos y su relación con los ejercicios de presupuesto participativo local; definición de apoyos operativos de los diferentes sectores.
04-Ago	Discusión sobre evento de Espacio Cívico y PPP; evaluación inicial de cuestionamientos al documento de PPP; revisión de reglamento CIP.
26-Ago	Lectura del documento Comentarios a la PPP de Bogotá cómo vamos y discusión de marco conceptual del decreto.
27-Ago	Propuesta de metodología de trabajo para inclusión de propuestas de modificación a documento de PPP, a partir de criterios de coherencia, relevancia y pertinencia
28-Ago	Sesión conjunta CIP-UTA-CTPD para discusión de documento de PPP. Se avanza en la revisión hasta principios orientadores
27-Oct	Evaluación UTA; propuesta de cronograma PPP
03-Nov	Ante la ausencia de quórum se da curso a una conversación informal frente al evento de ruralidad. Se solicita formalización de las prioridades de la CIP para el 2009

Fuente: *Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia a 31 de diciembre de 2009*

Desde la Comisión Intersectorial de la Participación, CIP, se espera que esta *Política Pública Distrital de Participación Ciudadana* sea el camino efectivo que permita dar un salto de calidad y cantidad en los procesos de participación,



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

posibilitando la configuración de actores políticos individuales y colectivos, que propendan por su autonomía y se constituyan en ciudadanos y ciudadanas titulares del derecho a la participación, con capacidades de organización y movilización para incidir en las decisiones públicas que tienen que ver con la realización de los derechos en la ciudad.

En síntesis, con la *Política Pública Distrital de Participación Ciudadana* se ha demorado más de dos años para poder impulsar una participación entendida como acción política organizada que empodere a la ciudadanía, fortalezca su tejido social, en la perspectiva de construir, poder que incida efectivamente en el conjunto de decisiones públicas, a favor de la resolución de sus necesidades sociales y la realización de los derechos de la población bogotana para el caso es prudente decir que la SDG .En cabeza de Subsecretaria de asuntos locales ha generado un proyecto de política pública que salga para comité directivo del sector este documento se muestra con la misma metodología de los documentos COMPEs.

3.10 CONTROLES DE ADVERTENCIA

La entidad al momento de realización de la auditoría regular no tiene advertencias fiscales vigentes para seguimiento, comunicadas por la Contraloría de Bogotá y se realizó seguimiento a los pronunciamientos. Resultado de la evaluación al componente de contratación y al componente de gestión y resultados, se notificará a la entidad dos advertencias fiscales, así:

La primera por presuntas irregularidades en la ejecución del contrato 997 de 2009 suscrito para la prestación de servicio de transporte público terrestre automotor especial, para las diferentes direcciones de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C., con recursos de inversión; dado que por la suma de \$46.986.937 se presenta por la diferencia entre el presupuesto oficial y el valor real del contrato por las 30 camionetas 4x4 y 4 vans y así mismo, por la falta de control y vigilancia de la administración en la ejecución del contrato, en la exigencia de la programación semanal, en el cumplimiento de los términos de referencia, del pliego de condiciones y de la estipulación contractual y supervisión que ponen en riesgo los recursos públicos en la suma de \$142.392.682, es decir para un total de **\$189.379.619**.

La segunda advertencia resultado de la evaluación de los convenios de adhesión 43, 44 y 46 suscritos con el FONADE - SENA mediante los cuales se giran



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

recursos con el fin de adelantar proyectos productivos para generar ingresos de la población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia, reincorporada con presencia en Bogotá y población de jóvenes vulnerables en riesgo de violencia y delincuencia. No obstante, al no cumplir los objetivos de los proyectos de inversión se presenta alto riesgo de pérdida en la suma de girada por la Secretaria de Gobierno al FONADE a fin de consolidar las 37 planes de negocio aprobados que no están generando ingresos y no han beneficiado de forme efectiva a los emprendedores vinculados, ya que no alcanzan a cumplir los indicadores propuestos, la gestión demostrada es baja, no se han cumplido compromisos establecidos por la interventoría, o han iniciado actividades, no han recibido un acompañamiento eficaz, para que la gestión empresarial de las iniciativas productivas redunde en resultados positivos.

Así mismo, la entidad no ha solicitado el reintegro de los rendimientos financieros que se tasan en la suma de \$1.016.3 millones, por lo cual el ente de control advertirá sobre un total de **\$4.066.636.272,59**, en riesgo, por lo cual la secretaria deberá realizar un acompañamiento efectivo para lograr el cumplimiento del objetivo propuesto que es generar ingresos a una población afectada.

La Contraloría de Bogotá insiste en que las acciones correctivas y de mejoramiento que implemente la Secretaria Distrital de Gobierno de ninguna manera, deben afectar negativamente, a los emprendedores vinculados.

3.11 REVISION DE LA CUENTA

En la evaluación efectuada se considero la revisión de la cuenta rendida por el sujeto de control en el aplicativo SIVICOF, anual, intermedia y mensual y los resultados se encuentran señalados en los componentes de integralidad, no obstante es de indicar que no se encontraron observaciones que formular.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4. ANEXOS

4.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	29		3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.2.2, 3.3.1.5.1, 3.4.1.1, 3.4.1.2, 3.4.1.3, 3.4.1.4, 3.4.1.5, 3.4.1.6, 3.4.1.7, 3.4.1.8, 3.4.1.9, 3.4.2.1, 3.4.2.2, 3.4.2.3, 3.4.2.4, 3.5.1.7.2.1, 3.5.1.7.3, 3.5.1.8.1, 3.5.1.9.1, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.7.1.1, 3.8.2.1, 3.8.4.1, 3.8.4.2
CON INCIDENCIA FISCAL	5	\$743.2 millones	3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.8.2.1, 3.8.4.1
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIO	7		3.6.1, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.8.2.1, 3.8.4.1, 3.8.4.2
CON INCIDENCIA PENAL		NA	

NA: No aplica

Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoría; es decir, incluye fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219 39 00