

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

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

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO SDG

PERIODO AUDITADO 2011

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012

CICLO I

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

Mayo de 2012

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

AUDITORIA INTEGRAL A LA SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sector Gobierno	Jairo Hernán Zambrano Ortega
Subdirector de Fiscalización (e)	Gabriel Hernán Méndez Camacho
Asesor	Gustavo Fula Torres
Equipo de Auditoría	Patricia Benítez Peñalosa - Líder Luz Marina Bernal Piñeros Beatriz Medellín Santana Patricia Pardo Pardo Flor Myriam Toloza Méndez José Raúl Sacristán Aviles Jairo Antonio Muñoz Moyano Odilia Restrepo Piedrahita- Abogada Ana Lucía Pinzón González-Analista Sectorial

CONTENIDO

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR.....	4
2. ANÁLISIS SECTORIAL.....	14
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	60
3.1 EVALUACION DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	60
3.2 EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	66
3.3 EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO Y DEL BALANCE SOCIAL.....	82
3.4 EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES.....	128
3.5 EVALUACION AL PRESUPUESTO.....	154
3.6 EVALUACION A LA CONTRATACION.....	168
3.7 EVALUACION A LA GESTION AMBIENTAL.....	198
3.8 EVALUACION DE LA GESTION Y RESULTADOS.....	207
3.9 PARTICIPACION CIUDADANA.....	209
3.10 FUNCIONES DE ADVERTENCIA Y/O PRONUNCIAMIENTOS.....	215
3.11 REVISION DE LA CUENTA.....	219
ANEXOS.....	220
4.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS.....	220
4.1 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO.....	221

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR

Doctor
GUILLERMO RAUL ASPRILLA CORONADO
Secretario Distrital de Gobierno
Ciudad

Respetado Doctor:

La Contraloría de Bogotá con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, PAD 2012, Ciclo I, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Regular a la Secretaría Distrital de Gobierno SDG, a la vigencia 2011, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2011 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011 (cifras que fueron comprobadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del sistema de control interno y el cumplimiento al plan de mejoramiento.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias. 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, y la opinión sobre la razonabilidad de los estados contables.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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 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.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría, tales como, que la entidad no cuenta con un archivo documental organizado y completo e hizo entrega de información fotocopiada, situaciones que dificultaron la labor de control fiscal.

Durante el desarrollo de la auditoría fue comunicado al sujeto de control un (1) hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal mediante el oficio con radicación de la SDG 2012-624-007728-2 del 27/02/2012 y la Secretaria dio respuesta mediante oficio radicado 20125130079591 del 01/03/2012.

El informe preliminar de los componentes de evaluación a los Estados Contables y al Presupuesto, fue comunicado a la entidad mediante oficio radicado en la Secretaria Distrital de Gobierno No.2012-624-015444-2 el 23/04/2012 y las respuestas validadas en la mesa de trabajo realizada el 27 de abril de 2012 con la administración.

Los restantes componentes auditados fueron comunicados a la entidad en el informe preliminar, mediante oficio radicado en la Secretaria Distrital de Gobierno con No.2012-624-018105-2 el 14/05/2012. Se dio alcance al informe preliminar con la comunicación de dos hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria mediante oficio radicado en la Secretaria con el No.2012-624-018860-2 el 22/05/2012.

La Secretaria dio respuesta al informe preliminar mediante oficio radicado No.1-2012-21948 en la Contraloría de Bogotá el 23/05/2012 y a los dos hallazgos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

administrativos comunicados, mediante oficios No.20124210200621 y No.20123510201771 el 24/05/2012. La totalidad de las respuestas fueron validadas en las mesas de trabajo 12, 13 y 14, realizadas el 25 de mayo de 2012.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad, las respuestas de la administración fueron analizadas y el análisis se incorpora en el informe final.

Concepto sobre Gestión y Resultados

La aplicación de la metodología para la evaluación de la gestión y los resultados, presenta la siguiente consolidación:

VARIABLE	PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN
Plan de Desarrollo y/o Plan Estratégico	20%	13,44
Balance Social	25%	21,79
Contratación	20%	11,8
Presupuesto	15%	12
Gestión Ambiental	10%	10
Sistema de Control Interno	10%	5,56
SUMATORIA TOTAL	100%	62.79

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
DESFAVORABLE	Menos a 60

Los hallazgos relevantes que sustentan el concepto de gestión y la calificación del sistema de control interno, se fundamenta en las observaciones que han sido reiterativas del ente de control y los hallazgos administrativos con incidencia fiscal que evidencian la falta de controles y el incumplimiento de los supervisores de las obligaciones contractuales, así como el desorden administrativo de la documentación que no permite de manera periódica hacer seguimiento al cumplimiento de los objetos y obligaciones de los contratistas. En este orden, se cancelan hechos cumplidos o capacitaciones sin percatarse de la asistencia de la totalidad de los invitados, pagos de valores propuestos cuando los realmente cancelados fueron menores, entrega de libros sin llevar control de dicha entrega, inversión en compras sin la suficiente claridad de la necesidad, compra de local embargado e hipotecado sin lograr la legalización de este inmueble.

En este mismo sentido, por el incumplimiento de acciones correctivas del plan de mejoramiento vigente que tiene que ver con la carencia de supervisión y control en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el cumplimiento de obligaciones contractuales, el que la entidad aun no cuente con un archivo documental de los documentos soporte de la contratación suscrita y el hecho de no cumplir con la obligación legal de liquidar los contratos. Como queda consignado en el capítulo de seguimiento del plan de mejoramiento vigente

En cuanto al cumplimiento de metas, se evidenció una deficiente programación y planeación, debido a que éstas no son formuladas de tal manera que contenga variables ciertas de cumplimiento, a tal punto que, se reformulan para presentar resultados satisfactorios cuando realmente lo que se hace es afectar el impacto de los mismos, se reportan magnitudes diferentes en los informes de avance, reportados en aplicativos como SIVICOF, SEGPLAN, PMR. Cuando el rezago de las metas es evidente, caso particular del proyecto de inversión 642 donde el objetivo primordial ha sido la adquisición de una sede para la Alcaldía de Teusaquillo, no obstante, iniciar el proceso de compra desde el año 2009, aún la Alcaldía no cuenta con sede propia y la ciudadanía no se ha podido beneficiar.

Las situaciones descritas derivadas de la falta de mecanismos de autocontrol en las diferentes dependencias, ya que si bien es cierto, se identifican los riesgos, no es menos cierto que no se aplican planes de manejo de los mismos y por tanto el sistema no es efectivo, además la sola suscripción de los planes de mejoramiento institucionales e individuales pierden efectividad, al no ser acatados y atendidos.

La gestión ambiental de la entidad cumple metas internas como externas, es decir, cuenta con el Plan de Gestión Ambiental PGA y los instrumentos operativos PIGA y PACA, así como integró el subsistema de gestión ambiental al sistema de gestión de calidad y realizó gestión frente al uso eficiente de agua, energía, residuos convencionales y peligrosos, material reciclado y el componente atmosférico. Respecto del Sistema Ambiental del D.C. – SIAC para el cumplimiento de los objetivos se hace a través de la ejecución de 3 proyectos de inversión, como se describe en el capítulo correspondiente.

Finalmente, producto de la labor de control fiscal realizada en desarrollo de la auditoría a la cuenta 2011, se validó un (1) beneficio de control fiscal resultado de la evaluación al presupuesto, ajuste cuenta pasivos exigibles por valor de \$27.0 millones.

Con base en las conclusiones y hallazgos antes relacionados, la Contraloría de Bogotá D.C, como resultado de la auditoría adelantada conceptúa que la gestión y resultados, correspondiente a la vigencia 2011 es **FAVORABLE CON OBSERVACIONES**, con la consecuente calificación de **62.79**, resultante de ponderar los aspectos relacionados anteriormente.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Si bien es cierto, los hallazgos presentados en los párrafos anteriores inciden en los resultados de la administración, no es menos cierto, que la gestión adelantada acata, salvo lo expresado, las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, cuenta con un Sistema de Control Interno calificado en un rango regular con un nivel de riesgo mediano y en la adquisición y uso de los recursos debe implementar acciones que permitan conservar criterios de economía, eficiencia y equidad. Así mismo, establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

Concepto sobre la evaluación y revisión de la cuenta

Se verificó que se cumplieron los términos, forma o métodos prescritos para la rendición de la cuenta, excepto lo observado frente al contenido e inconsistencias en la información relacionada con la ponderación de magnitudes de las metas de los proyectos de inversión de plan de desarrollo y las diferencias en la información reportada de los consumos de agua y energía en el capítulo de gestión ambiental.

Opinión sobre los Estados Contables

El examen hecho al Balance General, al Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, Notas a los estados contables básicos a 31 de diciembre de 2011, al sistema de información contable de la Secretaría Distrital de Gobierno y demás documentos analizados, se determinó que los estados contables se afectaron principalmente por lo siguiente:

En la revisión a la cuenta 1401 a 31 de diciembre de 2011, se evidencia un saldo de \$397.8 millones que corresponde a multas y intereses de ex - servidores públicos de la Secretaría Distrital de Gobierno generadas por procesos disciplinarios a contratistas, que si bien es cierto la entidad ha realizado acciones administrativas que consistieron en gestionar la depuración de las multas conforme a la Circular Externa 0001 de 20 de octubre de 2009, expedida por el Contador de Bogotá, igualmente se evidencia que hay cifras sin depurar desde el año 1998, con elevada antigüedad.

En visita realizada por el equipo de auditoría al Almacén General los días (9) nueve y (10) diez de febrero de 2012, se observó que existen 2.698 libros por valor de \$12.1 millones de los 4.000 libros adquiridos por la entidad por \$17.8 millones según factura de compra No.22119 del 28 de octubre del 2010 del "*Plan Integral único de Atención a Población en Situación de Desplazamiento para Bogotá*", erogados en ejecución del Convenio de Asociación No.1473 de noviembre 25 de 2009, que termino el 11 de abril de 2011, sin embargo, no se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

obtuvo el comprobante de entrada de los libros al Almacén General (4.000) ni los comprobantes de la salida de 1.302 libros por valor de \$5.8 millones.

En la misma visita, se observó que de los 4.000 libros adquiridos (Agenda didácticas, formato 21.5 x 28 cm de 36 paginas en papel periódico de 48 grs.), no han sido entregadas 3.770 agendas, equivalentes al 94% por valor \$3.1 millones, que corresponden al convenio 0841 del 20 de junio de 2011 que se termino en diciembre de 2011.

La Embajada de Suecia en Colombia dono 159 instrumentos musicales por valor de \$20.4 millones a la Secretaria de Gobierno para el programa JOVENES CONVIVEN POR BOGOTA, *escuelas de arte ciencia y música para la convivencia*; evidenciándose que estos elementos no fueron registrados en el inventario de elementos devolutivos a 31 de diciembre de 2011, dentro de la cuenta Propiedad Planta y Equipo.

En visita realizada por el equipo de auditoria al Almacén General se evidencio que a la Escuela Villa Rica de la localidad de Kennedy el 14 de junio de 2011 le entregaron 22 instrumentos musicales, a la escuela Juan rey el 14 de junio le entregaron 22 instrumentos por valor de \$7.5 millones y al convenio de las hermanas adoratrices el 15 de junio de 2011 le entregaron 95 instrumentos por valor de \$76.4 millones; instrumentos musicales que fueron devueltos el 25 de enero, 7 de marzo y 5 de marzo del año en curso, en razón a que los funcionarios responsables se les término el contrato, por ende, son elementos que no están siendo utilizados ni están prestando ningún servicio, a la fecha de la visita del ente de control.

De igual manera, se evidencio que en el inventario de elementos devolutivos a 31 de diciembre de 2011, existen funcionarios que han sido desvinculados por el reconocimiento oficial de pensión y aparecen a la fecha como responsables de elementos por valor de \$54.6 millones. Así como, existen funcionarios que fueron declarados insubsistentes o renunciaron en el año 2011 y aparecen a la fecha también, como responsables de elementos devolutivos por valor de \$188.5 millones.

Se analizo, la sentencia del Consejo de Estado proceso Nos. 90378 - 01 a nombre de Nydia La Rotta Callejas_ identificada con la cedula No. 51.553.685 de Bogota, que fue ejecutoriada el 24 de septiembre de 2010, determinando que se causaron intereses moratorios por valor de \$523.722 pesos, en razón a que no se dio cumplimiento oportuno al fallo, intereses pagados según la orden de pago No. 4768 en julio 21 de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Opinión Con Salvedades

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 2011, de conformidad con las normas de Contabilidad Generalmente Aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

Insumos de Auditoria

De la evaluación realizada a los insumos competencia de esta auditoría (AZ-193-11), se tiene respecto del contrato de prestación de servicios 358 del 22 de febrero del 2011, donde el peticionario refiere falsedad en documento público por alteración de la fecha de suscripción que una vez efectuado el análisis de los antecedentes se evidencia error en la numeración del contrato, tal como se consigna en el capítulo de participación ciudadana de este informe.

Respecto, del cumplimiento del fallo de nulidad 2001-07977 se verificó la Resolución 862 del 25/11/2011 por la cual se ordena reliquidación por valor de \$549.9 millones a Raúl Alberto Poveda, según sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, logrando establecer que el pago se efectuó dentro de lo estipulado en la Ley.

Otro insumo refiere, a la suscripción del contrato de arrendamiento No.11 del 27 de marzo de 2002 con la sociedad Carbón Rodríguez & CIA, por valor de \$355.266.000 con un plazo de 12 meses, para el cual a partir del 1 de abril 2002 se suscribieron 12 prorrogas y adiciones. Observando que la entidad no realizó el pago de los cánones de arrendamiento del mes de febrero y 27 días del mes de marzo, ya que no existía soporte para este pago al no ser incluidos en la contratación suscrita, y por ende, se celebra conciliación prejudicial. De la revisión, se comprueba que se canceló el valor causado sin intereses moratorios (resolución 1115 del 30/12/2011).

Evaluated el contrato de obra pública No.1264 de 2010 suscrito entre el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno y el consorcio centro del bicentenario, por \$13.497.9 millones, se observó baja ejecución de la obra con relación al cronograma inicial, si tenemos en cuenta que debía ejecutarse en 11 meses contados a partir del 30 de diciembre de 2010, fecha en que se suscribe el acta de inicio.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo anterior, obedece a la falta de dedicación completa del director de obra, vacancia del residente de estructuras, maestro general de obra, permanencia del topógrafo para controlar y ejecutar las actividades de obra, personal con dedicación inferior a lo solicitado en el pliego de condiciones, inconvenientes en el suministro de insumos a la obra, suministro de equipos en buenas condiciones mecánicas para la ejecución del proyecto para la excavación, remoción del material localizado alrededor de las fosas, bombas de agua; escasa disponibilidad de personal de mano de obra, cambio de diseños sin ajustar la programación.

La interventora ante los continuos incumplimientos del contratistas mediante oficio CIBDC-159- del 4 de octubre de 2011 conmina al contratista ejecutor a través de apremio de multa, para que aplique los correctivos que permitan recuperar los atrasos y presente un avance de ejecución de obra y ejecución financiera positivo, de lo contrario solicitará la aplicación de la multa por el incumplimiento de las obligaciones contractuales. En consecuencia el contratista viene aplicando los correctivos y se espera contar con la obra a finales de julio de 2012. Contratación que será objeto de seguimiento en próxima auditoría con el acompañamiento del Ingeniero Civil.

De otro lado, fue evaluada la Licitación Pública No.SGLIC-007-2011 con la cual se adjudica el contrato de prestación de servicios No.0916 del 16 de agosto de 2011 suscrito con Sistemas y Electrónica de Computadores Ingeniería L. “SELCOMP” NIT 00071819-0, con el fin de: *“contratar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de computo con soporte Técnico, suministro de repuestos y personal de apoyo para la Secretaria Distrital de Gobierno”* con un plazo de ejecución de doce (12) meses y por valor de \$372.989.541, contrato que se encuentra en ejecución.

De los documentos analizados se evidencia cumplimiento de las obligaciones contractuales, no obstante, haber observado la supervisión del contrato falencias relacionadas con el equipo de trabajo ofrecido en la propuesta, suministro personal que no reunía el perfil profesional requerido, el equipo incompleto, reemplazo de personas sin requisitos, situaciones que según el interventor se han subsanado. Es de anotar, que en el primer informe de mantenimiento preventivo este se realizó a 934 elementos de los 1.320 a intervenir refiriendo el contratista que los 296 restantes no se les hizo el mantenimiento preventivo por falta de disponibilidad de los equipos. Igualmente, este contrato será objeto de seguimiento en próxima auditoría con el acompañamiento del Ingeniero de Sistemas.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo 1, se establecieron 34 hallazgos administrativos, de los cuales ocho (8) tienen presunta incidencia fiscal en cuantía de \$1.486.6 millones que serán trasladados a la Dirección de responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y 11 hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, que serán enviados a la Personería de Bogotá D.C.

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto favorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el cumplimiento de la normatividad, excepto lo descrito en el presente informe en el componente de contratación y las deficiencias identificadas 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 2011, se fenece.

Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las acciones 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, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Igualmente, con respecto al plan de mejoramiento objeto de seguimiento, el sujeto de control en el plan de mejoramiento consolidado a presentar debe retirar las acciones cerradas, mantener las que se encuentran en ejecución y las abiertas. Estas últimas tendrán un plazo máximo de implementación de 60 días.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

De igual forma producto del seguimiento del plan de mejoramiento se concluyó que las acciones no cumplidas, dan lugar a iniciar proceso administrativo sancionatorio.

Bogotá, D.C., Mayo de 2012



JAIRO HERNÁN ZAMBRANO ORTEGA
Director Técnico Sector Gobierno

2. ANÁLISIS SECTORIAL

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 control¹ 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 pública, gobierno y convivencia y órganos de control.

Según el Acuerdo 257 de 2006² artículo 49 el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, 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 las normas relativas al espacio público que rigen en el D.C."*

El presente capítulo de análisis sectorial de la Secretaría Distrital de Gobierno - SDG, se realiza de conformidad con el objetivo subsectorial concertado para el análisis que corresponde a: *Análisis a las políticas de apoyo a la gestión y la gobernabilidad local*, fijado en el Encargo de Auditoría Regular para la vigencia 2011, en cumplimiento de la primera fase del PAD 2012 y de conformidad a los lineamientos impartidos por la alta dirección de la Contraloría expresados en el respectivo encargo de auditoría.

La evaluación se realizará de conformidad a las funciones asignadas en el artículo 2 del Decreto 539 de diciembre de 2006³, que le asigna expresamente a la SDG, las funciones: *"d) 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 gobernabilidad local"*.

2.1 Marco Teórico

Principios básicos de la organización estatal

¹ Secretaría General, DASCD, Secretaría de Gobierno, IDPAC, FVIS, FOPAE, UECOB, Concejo de Bogotá, Personería y Veeduría.

² Acuerdo 257 de Noviembre de 2006. "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D. C., y se expiden otras disposiciones.

³ Decreto 539 de 2006, "Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dictan otras disposiciones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para entender la estructura del Poder Público en Colombia, es conveniente mencionar algunos principios básicos de la organización del Estado; por lo que se hará referencia a tres principios básicos⁴, a saber: i) La separación de poderes, ii) la distinción entre Estado unitario y Estado federal, y iii) la centralización política y la descentralización administrativa

Con el hecho de la separación de poderes del Estado, se encuentra que el territorio nacional se divide en secciones territoriales, que permiten identificar el nivel central (localizado en la capital), así como la ubicación de los diferentes asentamientos de población. La división territorial del Estado, tiene su base, al menos, en dos razones: i) resolver todos los temas del territorio desde el centro del Estado; y ii) la existencia de necesidades locales de la población que habita en diferentes puntos del territorio, y que ejerce presión para que se resuelvan dichos requerimientos.

De otro lado, y de acuerdo con la división territorial existente, es posible encontrar, al menos, dos tipos de autoridades: las que se ocupan de los asuntos del Estado en su conjunto (autoridades nacionales), y las que se ocupan de los asuntos propios de cada una de las secciones en que se divide el territorio (autoridades territoriales).

Para el Estado colombiano, se hace énfasis en un principio propio de una República unitaria como es el relativo a la centralización política y descentralización administrativa. *Dicho principio se adoptó formalmente, en Colombia, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1886, e implica que las funciones políticas están centralizadas, mientras que la función administrativa puede descentralizarse. En otros términos, el Estado, en el orden nacional, se reserva el ejercicio de las funciones legislativa y judicial (así como las reformas a la Constitución), mientras que la función administrativa es compartida con las secciones territoriales*⁵.

El Estado colombiano, se encuentra descrito en el primer artículo de la Constitución Política: *“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*⁶

Ahora bien, si bien es cierto, existe una división de poderes, es evidente la preeminencia de la Rama Ejecutiva o administrativa, dado que a través de esta se diseñan, implementan y controlan las acciones orientadas a cumplir con los fines esenciales del Estado, es así como en el artículo 209 de la Constitución Política de

⁴ Elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Págs. 23-24 Elaboración DNP-DDTS-GGPT (2009)

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Colombia, se establece que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales”. Por tanto, la función administrativa es el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas, y por algunos particulares autorizados por el Estado, esta se desarrolla mediante los siguientes instrumentos: desconcentración, delegación y descentralización, herramientas reguladas en los artículos 7o, 8o y 9o de la Ley 489 de 1998⁷.

Presentamos las principales herramientas de la función administrativa y características de la descentralización por servicios y territorial en los cuadros siguientes:

**CUADRO 1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS HERRAMIENTAS DE LA FUNCION
ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

Desconcentración	Delegación	Descentralización
Traslada dependencias del centro a la periferia	Asignación de poder de decisión, a una persona o entidad ubicada en un nivel jerárquico inferior.	Transferencia de competencias, funciones y recursos (reasignación de poder) de una escala jerárquica superior a una inferior.
Definición: “radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración...”(Art. 8, Ley 489/1998)	Definición: Consiste en la transferencia, por las Autoridades administrativas (Presidente, Ministros, Gobernadores, Alcaldes), del “...ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias” (Art. 8, Ley 489/1998)	Definición: Consiste en la transferencia, o entrega, de competencias y/o funciones administrativas y recursos, a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.
- Algunas de esas funciones son desempeñadas por representantes de dichos organismos y entidades, quienes se desplazan físicamente a diferentes partes de la geografía nacional. Tipos: Territorial y por funciones. Territorial: Traslado de funciones de la ciudad capital hacia otras ciudades del país. Jerárquica o funcional: se da cuando, mediante la ley se otorga, directamente, una función específica a cierta autoridad, aunque dicha función corresponde, en principio, a otra autoridad.	Principales Características: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se realiza mediante un acto llamado de delegación (documento escrito donde consta qué funciones se delegan). ▪ Puede darse entre personas naturales o jurídicas (entendidas) ▪ Existe una persona que delega (el delegante) y otra en quien se delega (el delegatario) ▪ La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual recae, principalmente en el delegatario⁸ (artículo 211 de la Constitución) 	Principales Características <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se otorgan competencias y funciones que son propias de la entidad a la cual se descentraliza (diferente de la desconcentración, donde la Nación, aunque traslada funciones, es la que decide por intermedio de un agente). ▪ Se otorgan, o transfieren facultades (competencias) y tareas concretas (funciones), de las cuales se desprende la escala central del Gobierno (la Nación) para que las cumpla otra persona jurídica pública de carácter territorial o por servicios.

⁷ Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del Orden Nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la constitución Política y se dictan otras disposiciones.”; que se considera como la ley que rige la organización y funcionamiento de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público.

⁸ En el caso de la contratación, el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 489/1998, precisan que los delegantes no quedan exonerados de responsabilidad legal civil y penal por sus deberes de control y vigilancia de las actividades relacionadas con la celebración de contratos.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"		
	<ul style="list-style-type: none"> • Los organismos y entidades administrativas nacionales pueden delegar funciones a entidades descentralizadas por funciones o a entidades territoriales, para lo cual se deben celebrar convenios (que fijen derechos y obligaciones). 	Tipos: Especializada o por servicios y territorial ⁹ (se presentan en el cuadro No. 2)

Fuente: DNP - Elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Págs. 23-24 Elaboración DNP-DDTS-G GPT (2009)

CUADRO 2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS Y TERRITORIAL

Descentralización especializada o por servicios	Descentralización territorial
Transferencia de competencias y/o funciones y recursos, a una persona pública de carácter técnico o especializado	Transferencia de competencia y/o funciones y recursos, a una persona pública que ejerce su jurisdicción sobre una sección del territorio del Estado.
<p>Definición: Es aquel proceso mediante el cual se conceden competencias y/o funciones y recursos a entidades que se crean, "por ley o por autorización de esta" (Art. 210 de la Constitución), con el fin de realizar una actividad especializada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principales características: <ul style="list-style-type: none"> - Encuentra su origen en la necesidad de especialización y tecnificación por parte del Estado, para el ejercicio de sus competencias y funciones. - Se designan algunas responsabilidades estatales a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada. • Entidades descentralizadas por servicios: Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta. 	<p>Definición: Es aquel proceso mediante el cual se otorgan competencias y/o funciones administrativas y recursos a las entidades territoriales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad (brindándoles cierta autonomía para que se manejen por sí mismas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principales características: <ul style="list-style-type: none"> - Aspectos políticos: Implica el mayor grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones (elección popular de Gobernadores y Alcaldes, mecanismos de participación ciudadana) - Aspectos Administrativos: Comprende traslado de competencias y/o funciones y recursos a las entidades territoriales. - Aspectos fiscales: Autonomía de las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas (ingresos y gastos) y participar en las rentas nacionales. • Entidades territoriales: Departamentos, Distritos y Municipios (con posibilidad de crearse las Regiones, Provincias y los Territorios Indígenas)

Fuente: DNP, Elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Págs. 24-25 Elaboración DNP-DDTS-GGPT (2009).

2.2 La descentralización en Colombia

En los últimos años en América Latina y el Caribe entre los temas más discutidos se encuentra la descentralización y modernización del Estado y de la sociedad. Es así que la descentralización, pretende significar la transferencia de competencias y funciones. Los analistas sostienen que dentro de las reformas del Estado, tema de gran importancia en cualquier régimen político es la descentralización, donde se observa *"la necesidad de reordenar y hacer más funcional la base territorial del poder político, por lo cual se impulsa el desarrollo*

⁹ Para algunos autores existe otro tipo de descentralización denominada por colaboración, la cual: "Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre de ella" (Rodríguez, 2009)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

*de estrategias tendientes a modificar las relaciones entre el Estado central, las regiones o provincias y las localidades”.*¹⁰

Desde la constitución federalista de 1.863 se paso en 1.886 a una fuerte orientación centralista, constituyéndose en la constante de la vida política y socioeconómica. En 1.910 comenzó a modificarse restituyendo a los departamentos la autonomía administrativa perdida en 1.886. Se resaltan las reformas constitucionales de 1.936, 1.945, 1.957, esta última se caracterizó con la creación del Frente Nacional y las limitaciones a la participación ciudadana. Los cambios más significativos fueron en 1968 donde se avanza en sentido inverso a la constitución del 1.886; se desconcentraron algunas actividades del gobierno nacional con la creación de nuevos institutos nacionales especializados, con acción directa sobre el espacio regional, a través de “regionales” y “seccionales”, pero se fortaleció la centralización dejando más decisiones en manos del ejecutivo.

La desconcentración se planteó como una salida al excesivo centralismo: sin embargo, el mayor logro fue racionalizarlo. Incluso la creación del situado fiscal para fortalecer, en el nivel departamental. Los gastos corrientes en educación primaria y salud, terminó “nacionalizando” estas actividades por el manejo central de sus funciones. De otro lado, en estudio realizado¹¹ se destaca como los planes de desarrollo nacional han buscado la integración de lo social, considerando la descentralización como la variable que enlaza los propósitos políticos económicos y sociales de los distintos planes de desarrollo. Es la variable transversal por excelencia.

La descentralización en la década de los ochenta comenzó con un marcado acento fiscalista. Dos aspectos han sido característicos de la descentralización colombiana: la elección popular de los gobernantes locales, y el aumento de las transferencias. La descentralización no ha sido concebida como una estrategia de desarrollo regional. La descentralización administrativa, política y fiscal surge como condición de eficiencia en la formulación de la política económica.

En 1986 lo relevante fue la elección de alcaldes por votación y la consulta popular la que se elevó a norma constitucional con el acto legislativo No. 1 de 1986 y desde ese mismo año se inició la transferencia creciente del impuesto al valor agregado –IVA- a los municipios. Con la vinculación de los nuevos grupos políticos a la vida democrática en la segunda parte de los 80, se elevó la

¹⁰ Universidad Autónoma de Colombia, Descentralización y modernización del Estado, Julio Silva Colmenares, Descentralización para un Estado Democrático, 1993 Págs. 4uc.

¹¹ Cinep, Conciencias – Políticas Sociales en Colombia 1980-2000, De la Crisis de la Intervención a la Dicotomía de la Política Social Págs. 72 y sucesivas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

necesidad de mayor autonomía y espacio de acción para las regiones, de esta manera el Estado, mejorara su accionar. El nuevo diseño se refleja en la creación de instancias que realcen la representación popular en todos los municipios y corregimientos de Colombia, se crea la figura de las Juntas Administradoras Locales (JAL), las cuales hallaron sus bases en el Decreto 1333 de 1986.

Además, Darío I. Restrepo¹² muestra como las relaciones políticas en la década del ochenta contribuyeron en la impronta fundacional de la descentralización, en términos de asegurar un aumento considerable del gasto estatal en la política social, en particular, la salud y la educación pública básica, considerando que el ascenso social que reclama un ensanchamiento del Estado social de derecho ha encontrado en el proceso de la descentralización de recursos y políticas un instrumento incompleto, pero importante, en el logro del acceso a bienes meritorios.

Restrepo, sostiene que no todas las políticas sociales se han descentralizado, ni todas están sometidas a reglas de repartición constitucional y legalmente establecidas. Buena parte del gasto público social permanece en cabeza de la presidencia de la república y múltiples organismos circunstanciales que crea en cada cuatrienio, lo que perpetúe la dependencia de la población respecto de los tecnócratas y dirigentes políticos que amparan la asignación circunstancial de recursos.

Plantea el autor, como condición para la descentralización incrementar las tarifas e impuestos locales, aunado a la privatización de activos y empresas municipales y departamentales, lo que se acompañó igualmente, de un dinámico auge de la deuda pública territorial, en la década del noventa y fue frenado por el gobierno nacional mediante procesos de apoyo al pago de la deuda territorial a cambio de planes de saneamiento fiscal, pactados por los gobiernos nacionales con el Fondo Monetario Internacional –FMI-.

No escapa dentro de los planteamientos esbozados como, el proceso de descentralización ha incentivado un desarrollo de las administraciones locales, el aumento del empleo público territorial, la profesionalización de la clase política y la administración estatal, así como el aprendizaje en formulación y gestión de proyectos y la extensión de los servicios e instituciones locales sobre sus territorios

¹² CEREC – FESCOL, Políticas públicas para Colombia, Arte, parte y comparte: Notas sobre el proceso de descentralización colombiano, Darío I. Restrepo. Págs. 161 y sucesivas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con la apertura económica y política se pone al orden del día la “apertura regional” jugando papel importante en la descentralización, adecuando las instituciones a la expansión industrial, se moderniza el campo y avanza el proceso de urbanización, manteniendo la característica de una visión parcial del proceso de definición del Estado y la carencia de precisión clara de áreas de acción prioritarias, el costo de la expansión de la capacidad de intervención del gobierno central durante esta fase fue el desplazamiento a un segundo plano de la autonomía fiscal, administrativa y política de las regiones.

La Constitución de 1.991, de fuerte inspiración descentralista, fortaleció el situado fiscal, la planificación regional y a los entes territoriales, estableció la elección de los gobernadores por votación directa. Define en forma muy clara los objetivos y medios para lograrlos ya que señala la finalidad social del Estado y las condiciones de la función administrativa, en concordancia con la naturaleza de los regímenes departamental y municipal. Así el artículo 366 define que el *“bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado... ”*. A su vez el artículo 209 determina que la *“función administrativa está al servicio de los intereses generales..., 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....”*¹³

De otro lado, los “departamentos –según el artículo 298- tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. Así mismo, al “municipio –reza el artículo 311- como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”¹⁴.

No obstante, el soplo descentralista de la Constitución de 1991, los compromisos con los organismos multilaterales, sustenta Restrepo¹⁵ “el congelamiento” de las transferencias, es así como se continuó con certera dedicación la aplicación del plan de ajuste fiscal a las entidades territoriales que comenzó durante la presidencia de Samper, se fortaleció durante Pastrana y se mantuvo con Uribe. Visible en la restricción a la capacidad de contraer deuda por los gobiernos

¹³ Universidad Autónoma de Colombia, Descentralización y modernización del Estado, Julio Silva Colmenares, Descentralización para un Estado Democrático, 1993 Págs. 4 y suc.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ CEREC – FESCOL, Políticas públicas para Colombia, Arte, parte y comparte: Notas sobre el proceso de descentralización colombiano, Darío I. Restrepo, Págs. 161 y suc.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

locales, la exigencia de mayores ingresos propios que gastos, y limitar los gastos de funcionamiento. Para el alcance de estas metas, recomendaron a las autoridades locales: subir las tarifas de servicios públicos y los impuestos locales, restringir el empleo de las empresas y la administración local, la contracción de salarios y prestaciones y continuar con el proceso de privatizar las empresas públicas locales.

Señala como factor sobresaliente durante los gobiernos Uribe, la intervención presidencial sobre las transferencias, las regalías, las administradoras del régimen subsidiado en salud, las loterías, las empresas licoreras. Transformando el liderazgo presidencial en práctica autoritaria, suplanta las autonomías descentralizadas del Estado. El ajuste económico de las entidades territoriales desplazo poder hacia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las prácticas centralizadoras, bajo el liderazgo presidencial, desplazan poder de lo local hacia lo central, de la participación autónoma de las comunidades hacia una participación inducida y controlada, de la democracia representativa local hacia liderazgos tecnocráticos y empresariales, a favor de rendimientos de intermediarios financieros con los recursos de la descentralización.

Proceso de descentralización en Bogotá

En esta sección se considera valernos de diversas investigaciones, aunque en mayor medida en la investigación realizada por la Universidad del Rosario¹⁶ que conduzca a exponer el trasegar histórico y legal que permita entender como ha sido el proceso de descentralización en Bogotá.

Según el PNUD¹⁷ Las transformaciones en las instituciones de gobierno de Bogotá se han producido en situaciones políticas nacionales críticas, **a)** a comienzos del siglo XX terminada la Guerra de los Mil Días y como coletazo de la misma, el Presidente Reyes se Empeño en un cambio a fondo de la división territorial del país, como consecuencia del cual durante algunos pocos años Bogotá fue un municipio con un régimen específico; **b)** cincuenta años después, en el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, con la adhesión de seis municipios circunvecinos se creó el Distrito Especial, volviendo a la idea de un régimen distinto para la capital, se da el primer paso que va a conducir a la actual configuración de Bogotá, –el Decreto-Ley 3133 de 1968 consolidó esta situación creada en 1954-, **c)** cuarenta años más tarde viene la Constitución de 1991: bajo

¹⁶ Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Informe Final de Investigación, Contexto histórico del proceso de descentralización en Bogotá, el Distrito Federal de México, Santiago y Lima, una investigación de política comparada. Diva Carvajal y otros, Bogotá Mayo de 2010

¹⁷ PNUD, Bogotá una apuesta por Colombia, Informe de Desarrollo Humano 2008, Bogotá Futuro: Mas de lo Mismo Págs. 294-295

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

su amparo se produjeron cambios en el gobierno de los municipios, y se dio vía libre al actual estatuto orgánico de la ciudad. Ambas piezas jurídicas son la causa más importante de la transformación que ha sufrido la ciudad en los últimos años.

En 1972 se expide el Acuerdo 2, el cual transfiere por primera vez un grado de autonomía del nivel central al nivel local, delegando la "responsabilidad de contratación y de obras menores a los alcaldes menores y se distribuyen los recursos especiales entre las 16 alcaldías menores para que llevarán a cabo sus respectivos programas locales"¹⁸, dándole relevancia e importancia al sector local de la ciudad, la posibilidad de solucionar algunos de sus problemas y generar un desarrollo local enmarcado en el desarrollo de la ciudad.

Con la expedición del Código de Régimen Municipal, (Decreto 1333 de 1986), nació la intención de "promover la descentralización interna de la administración municipal, al mismo tiempo que se adelantan prácticas de participación ciudadana"¹⁹ y en consecuencia se estipuló la creación de las Juntas Administradoras Locales (JAL) y Alcaldes Locales cuyas funciones trascienden más allá de la de ser inspectores de policía, vislumbrándose la senda para llegar a la estructura actual de Bogotá.

Con el fin de dar cumplimiento al Código, se expidió el Acuerdo 8 de 1987, con el cual "se crearían las 20 Juntas Administradoras Locales, elegidas popularmente en cada zona, con recursos propios que les permitan desempeñar ciertas funciones"²⁰ -les da la facultad a las JAL, para tener injerencia en los asuntos de: planeación, vigilancia y control en la prestación de servicios públicos, control a la administración pública y control y destinación presupuestal, en las Zonas para las cuales habían sido electas-, los recursos asignados se manejan bajo la figura de los fondos de desarrollo local. Pero este acuerdo nunca pudo ser implementado, porque "el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió y luego anuló dicho acuerdo"²¹, argumentando que la nulidad se dio porque este acto recaía en la ley 11 de 1986 – ordinaria – lo cual generó el limbo jurídico de Bogotá.

Como antesala a la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, se dio la ley 1 de 1992, que regula los ámbitos políticos, fiscales y administrativos del distrito, enmarcándolos en el ámbito local. De esta manera la ley "estableció un periodo fijo para los alcaldes locales y los requisitos para ser edil y alcalde local"²², dándole una mayor organización política a las localidades. Adicionalmente, se

¹⁸ Velásquez Gavilanes, Raúl. Bogotá: Políticas Públicas de Gobierno Local, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

¹⁹ Lordello de Melo, Diogo. *Seminario de Gobierno Municipal*, Editorial Universidad Externado, 1987.

²⁰ Velásquez Gavilanes, Raúl. Bogotá: Políticas Públicas de Gobierno Local, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

encargó de dar los primeros desarrollos a lo estipulado para la organización política, administrativa y fiscal en Bogotá.

En esta ley se establecieron los criterios para crear las localidades y como deben funcionar bajo los siguientes principios básicos: “1. La gestión de las autoridades centrales y locales puede ser concurrente, subsidiaria o complementaria, 2. La distribución de funciones debe buscar la eficiencia, la participación y la armonía entre los planes centrales y locales, 3. Para que puedan desempeñarse, las funciones deben asignarse acompañadas de recursos”²³. A la par, también se estipuló la elección popular de las JAL's para todas las localidades y se le dio a los alcaldes locales periodos fijos, acompañados de la facultad para tener autonomía en la destinación de los recursos públicos, previa aprobación de las Juntas Administradoras Locales.

Con esta nueva configuración se daban grados de autonomía y representación que al ponerse en ejecución, no fue tan benéfica como se pensaba para la ciudad, puesto que empezó a generar altos grados de corrupción en la contratación que se hacía con cargo a los Fondos de Desarrollo Local, lo cual a su vez repercutía en que la tarea de suplir las necesidades de los ciudadanos a través de obras y la prestación de servicios se volviera ineficiente.

En el proceso de descentralización de Bogotá, el momento más importante y que ha generado un verdadero cambio descentralizador para la ciudad, se da en primera instancia con la expedición de la constitución de 1991, que con una visión claramente descentralizadora, no solo a nivel de fortalecer los Departamentos y Municipios en Colombia, crea unas figuras especiales como las del Distrito Capital, que se acomoda a los requerimientos de la ciudad más grande del país y que a su vez es capital del Departamento y la nación, y sede del poder central.

En la constitución del 91, se señalan las bases de la actual arquitectura política administrativa, en los artículos 322 al 327 se estipula el régimen especial bajo el cual se debe regir Bogotá. En ellos se declaró su calidad de capital de la república y capital del departamento de Cundinamarca, situación especial que le daba la facultad a la ciudad para adoptar su propio régimen político, fiscal y administrativo.

Debido a las anteriores razones, en la Administración del Alcalde Mayor Jaime Castro, se hizo necesario realizar ajustes a las competencias que constitucionalmente se le conceden a Bogotá para autorregularse, razón por la cual se presenta ante el congreso el Estatuto Orgánico de Bogotá, con el fin de

²³ Velásquez Gavilanes, Raúl. Bogotá: Políticas Publicas de Gobierno Local, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

corregir los errores de los desarrollos de la ley 1 del 92 y darle a la ciudad un ordenamiento jurídico claro y sólido, basándose en la constitución del 91 y en sus disposiciones para el Distrito Capital; en 1993 se da otro paso fundamental encaminado a fortalecer el proceso descentralizador de la ciudad, que se encarga de darle la actual estructura político-administrativa a la ciudad. Como resultado de este proceso iniciado en 1954, Bogotá D.C., hoy en día cuenta con un esquema de descentralización Sui Generis, que recoge matices de distintas corrientes descentralizadoras acomodadas y ensambladas con elementos de procesos de desconcentración y delegación.

Entre las reformas más importantes estipuladas en el Estatuto, se encontraban: El nombramiento de los alcaldes locales por parte del Alcalde Mayor, pero con libre nombramiento y remoción, de acuerdo a su desempeño y, se recentralizó el gasto público de las localidades, con el fin de evitar la corrupción, dejando al Alcalde Mayor como representante legal de los fondos de desarrollo local y por ende ordenador del gasto e inversiones que estos hagan en las localidades.

Paralelamente, este estatuto busca un funcionamiento armónico entre el nivel central de la administración y el nivel local, dándole a las localidades unas funciones más específicas, pero sin un mayor grado de autonomía, como se denota anteriormente, esto se traduce en que la prestación de servicios y recursos, por ende todas las inversiones locales venían orientadas desde la alcaldía mayor.

Es decir que a pesar de existir un esquema descentralizador en Bogotá, todavía prevalece un centralismo dentro de la misma administración de la ciudad puesto que la autonomía de las localidades se vio reducida por las decisiones del nivel central del Distrito en la gran mayoría de los asuntos a los que deben hacer frente las alcaldías locales frente a los ciudadanos.

Es así como desde la adopción del estatuto orgánico de Bogotá, durante las administraciones de Jaime Castro, Antanas Mockus- Paul Bromberg, Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón, se dieron diversos impulsos para mejorar este proceso, desde diferentes ángulos, pero siempre bajo la visión de objetivos de eficiencia más que de poder local real.

Bajo este esquema se planteó una descentralización intraterritorial, que “ordena una división del territorio, se crea una entidad político-administrativa – la localidad-, se establecieron unas autoridades electas, directamente los ediles e

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

indirectamente los alcaldes locales, se determinan que tendrán asuntos propios... y se ordenó la asignación de recursos propios del presupuesto distrital.”²⁴.

Es de mencionar que con la entrada en vigencia el estatuto orgánico de Bogotá – decreto 1421 de 1993 – la asignación de recursos a las localidades derivados del presupuesto del distrito, cambió en materia de porcentajes, estipulando que los recursos transferidos del presupuesto distrital a las localidades “podría alcanzar el 20% o podría reducirse, pero nunca por debajo del 10 % de los ingresos corrientes de la administración central”²⁵ lo cual plantea un cambio, puesto que antaño con la Ley 1 de 1992, se establecía que “el 10% de los ingresos corrientes de la administración central de la ciudad debería transferirse a las localidades y, que este cifra se elevaría en 2% anual hasta que llegara a 20%.”²⁶.

Empero, este esquema de descentralización adoptado por Bogotá es *sui generis*, puesto que tiene unos elementos que lo diferencian del proceso que ha vivido el país y que han sido tema de debate durante varios años. Entre ellos está que el estatuto orgánico de Bogotá, le desconcentra algunas funciones del alcalde mayor y las que estipule el concejo de Bogotá a los alcaldes locales, pero no les da autonomía financiera, puesto que el gasto público se ejecuta bajo la figura de los fondos de desarrollo locales, los cuales están atados a la administración central, bajo la figura de las Unidades Ejecutoras Locales, UEL; razón por la cual la prioridad del gasto la define el alcalde mayor, en tanto que ordenador del gasto.

Esta problemática derivada del esquema de funcionamiento y articulación de la ciudad trasciende, puesto que a veces las prioridades y problemáticas de la localidad y de la comunidad, se ven disociadas porque no tienen autonomía.

Al par el modelo bogotano, ha sido *sui generis*, puesto que no se puede encasillar en un modelo de descentralización específico, sino que como se ha mencionado anteriormente en este documento, ha tenido rasgos de desconcentración y delegación, que se ven claramente identificados en algunos de los desarrollos que se le han hecho al Decreto Ley 1421 de 1993, con el fin de lograr una modernización de la ciudad.

En los planes de desarrollo después de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993), se impulsa la descentralización, llevándola al punto de política pública a ejecutar en Bogotá, enfocándola en una primera instancia al fortalecimiento de la democracia participativa y la participación

²⁴ Maldonado Copello, Alberto. *Descentralización Territorial en Bogotá, El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas*, Proyecto Bogotá Como Vamos, 2007.

²⁵ Velásquez Gavilanes, Raúl. *Bogotá: Políticas Públicas de Gobierno Local*, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

²⁶ *Ibid.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ciudadana y en una segunda a la modernización de la estructura administrativa de la ciudad, tanto en el nivel central como el local.

El nivel central consiente de la importancia del nivel local, busca un fortalecimiento de las localidades y por ende de su autonomía, exceptuando algunas decisiones que se tomaron en la administración Peñalosa (1998-2000), cuando por medio del acuerdo 022 de 1998, se centraliza la delegación que se les había dado a los alcaldes locales, para que pudiesen realizar contrataciones con cargo a los Fondos de Desarrollo Local. Lo cual se convierte en una decisión que en su momento centralizo una facultad que se había dejado en manos de las localidades, haciendo que la política de descentralización de la ciudad tuviese un ir y venir entre centralizar y descentralizar.

En la administración Mockus-Bromberg (1995- 1997), bajo el Plan de Desarrollo Distrital “*Formar Ciudad*”, se le dio un enfoque a la política de descentralización en el distrito, tendiente a fortalecer los canales de participación distrital y local, a través de la figura del ciudadano como pieza clave para un esquema de democracia participativa en la ciudad, en donde la solución adecuada a los problemas de la ciudad y la correcta prestación de servicios públicos, parten de la base de un esquema de veeduría y participación ciudadana en los dos niveles, que garanticen la creación de espacios para que el ciudadano hasta cierto punto pueda tener injerencia en las políticas públicas y decisiones que tome el gobierno de la ciudad.

Peñalosa en su administración (1998-2000), se le da como enfoque fundamental a la política descentralización distrital, el fortalecimiento de la democracia participativa y participación ciudadana, creando los encuentros ciudadanos, los cuales se convierten en la continuación del mismo enfoque descentralizador que se había dado en la administración anterior y que en este caso son tendientes a fortalecer este proceso en el nivel local del distrito, dejando como cabeza de estos encuentros a los alcaldes locales. Es así como a través de los Decretos Distritales 739 de 1998 y 518 de 1999, por el primero se crean los encuentros ciudadanos y se crean las pautas de elaboración y aprobación de los planes de desarrollo locales y por el segundo se le da la potestad de organización de los encuentros ciudadanos a los alcaldes locales, teniendo en cuenta las características y necesidades de cada localidad.

Posteriormente en la segunda administración Mockus (2001-2003) y con la adopción del “*Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2001 – 2004 “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado”*”, se le da énfasis a la planeación participativa, como instrumento para profundizar la política de descentralización que se venía implementando en el distrito desde las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

administraciones anteriores, emitiendo en este sentido el acuerdo 098 de 2002 por el cual se crean los Consejos Locales de Gobierno, como un espacio tendiente a mejorar el nivel de coordinación entre el nivel central y el local, con el fin de lograr un correcto funcionamiento del proceso de descentralización y desconcentración que se llevaba a cabo en el Distrito.

Bajo las directrices del Plan de Desarrollo *“Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*, la administración Garzón (2004-2007), buscó que la política descentralizadora, tuviese una mayor eficacia en el ámbito local, en lo que respecta a la parte administrativa de la ciudad, razón por la cual se propendió por un esquema en el cual se fortaleciera y se modernizara a las localidades en la parte técnica, administrativa, jurídica e informática, con el fin de que el gobierno de la ciudad se acercara más a los ciudadanos y la solución de sus problemas y a una mejor prestación de servicios públicos.

En concordancia con lo anterior se expide el Decreto Distrital 124 de 2005, por medio del cual se le da una nueva organización a los Consejos Locales de Gobierno, enfocándolos en un esquema territorialización política, donde se priorizan territorios dentro de las localidades, buscando que la acción conjunta nivel central-local tenga una mayor coordinación y por ende sea más efectiva. Además que se fija quienes van a conformar estos Consejos.

A la par mediante los Decretos Distritales 1350 y 142 de 2005, se reglamentan y se estipulan los criterios de elección para las ternas de alcaldes locales. En esta administración también, se da uno de los desarrollos más notorios en materia de descentralización al Estatuto Orgánico de Bogotá, con la aprobación por parte del Concejo del Distrito, del Acuerdo 257 de 2006, el cual dicta normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento del Distrito, a la par que define las acciones administrativas en: descentralización funcional, desconcentración, delegación, asignación.

En la misma línea y con el fin de darle desarrollo al anterior Acuerdo, se expide el Decreto Distrital 539 de 2006, mediante el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría de Gobierno, asignándole funciones específicas a las Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y a la Dirección de Apoyo a Localidades, con el fin de mejorar la coordinación entre el sector central y el local.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, la descentralización ha hecho parte fundamental de los planes de desarrollo de todas las administraciones recientes de la ciudad. Pero esta política en su implementación, ha sido acompañada por unos desarrollos, que a través de las figuras de la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

desconcentración y delegación le han dado mayores herramientas a la ciudad para lograr un grado de profundización de la descentralización.

El primer desarrollo se da con el Decreto Distrital 533 de 1993, en la administración del Alcalde Mayor Jaime Castro, que le delega la potestad de contratación y ordenación del gasto, a las alcaldías locales con cargo a los Fondos de Desarrollo Local. A la par y siguiendo la misma esencia del acuerdo 533 del 93, posteriormente se expiden los Decretos Distritales 698 de 1993 y 50 de 1994, con los cuales se faculta a los alcaldes locales para hacer contratación directa hasta por un monto de 2.000 salarios mínimos mensuales vigentes, aumentando de esta manera el grado de autonomía del nivel local.

Posteriormente y como se había mencionado antes, en la administración Peñalosa se producen un paquete de acuerdos, que tienden a centralizar las competencias delegadas en el sector local. En el Decreto Distrital 022 de 1998, se centraliza y suspende la delegación hecha en materia de contratación a los alcaldes locales y forzado por el Decreto Distrital 176 de 1998, se crean las Unidades Ejecutivas Locales (UEL), que son las encargadas de centralizar el gasto antes delegado a las localidades.

Con el fin de darle unas funciones específicas a las localidades, se le delegan competencias en materia de coordinación de la acción administrativa del distrito en la Localidad y coordinación de la gestión administrativa asignada a las Comisarías de Familia, Inspecciones de policía, Casas de Justicia y al Programa de Mediación y Conciliación. A la par, delega la representación judicial y extrajudicial de los Fondos de Desarrollo Local en los alcaldes locales, por medio del Decreto Distrital 367 de 2001 en la segunda administración Mockus, haciendo énfasis en que las alcaldías locales, encargadas de cumplir con estas funciones son unos entes dependientes y pertenecientes al nivel central de la secretaria de gobierno.

Durante las administraciones de Mockus y Peñalosa no se hizo esfuerzo para descentralizar la ciudad y por el contrario se reforzó la centralización al suprimir la delegación de la facultad de ordenación y contratación del gasto a los alcaldes locales y asignarla a secretarios de despacho y directores de establecimientos públicos, al tiempo que se crearon en diez entidades unidades ejecutivas locales (UEL), responsables de los procesos de contratación de los FDL.

En la administración Garzón, por medio del Decreto Distrital 421 de 2004, se devolvió parte de la delegación a los alcaldes locales se le delega la facultad de contratación, ordenar gastos y hacer pagos, de los programas y subprogramas estipulados en los planes de desarrollo locales con cargo a los Fondos de Desarrollo Local y se incluyó por primera vez un capítulo sobre organización de las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

localidades dentro del proyecto de acuerdo de reforma administrativa, que les otorgaba personería jurídica y precisaba sus competencias, pero fue rechazado por el Concejo.

A la hora de hacer los desarrollos tendientes a la descentralización y a la organización de la ciudad, en “el decreto 1421 de 1993 en un artículo se refiere a las funciones de las localidades pero en otro menciona las autoridades locales. El Acuerdo 6 de 1992 asignó las competencias misionales (con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local) a las Juntas Administradoras Locales, con lo cual confundió las competencias misionales de la entidad con las funciones administrativas de una autoridad”²⁷. Situaciones que dejaban en entredicho una verdadera forma de autonomía local y por ende matizaban el proceso de descentralización con rasgos de desconcentración y delegación.

Esta estructura ha traído para el sector local de la ciudad una falta de autonomía, que se traduce en que las localidades, tienen unos alcaldes locales que son funcionarios adscritos al nivel central, los cuales no tiene un periodo fijo, dando la posibilidad de remoción en cualquier momento de su cargo y en el fondo siendo víctimas de presiones que se origina desde diversos sectores –presión por cumplir lo estipulado por el Alcalde Mayor y presión de las Juntas Administradoras Locales (JAL), lo cual los pone en una situación bastante complicada.

La dependencia del sector local al sector central, no solo se traduce en la situación de los Alcaldes Locales y en que las Alcaldías Locales tengan unas plantas de personal contratadas por el sector central, sino que pasa también a ser una dependencia financiera. Esta dependencia se ve reflejada en que el gasto en las localidades es ordenado por el alcalde mayor de la ciudad, quien es el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local.

El 10 % de los ingresos corrientes de la ciudad, que por mandato del Estatuto Orgánico, deben ser destinados a las localidades, se centralizaron con la creación y puesta en marcha de las UEL, que son dependientes del sector central y que priorizan el gasto en las localidades. Es decir que ese 10% que debería ser invertido en la localidad para la solución de los problemas locales, muchas veces se usa para cofinanciar los proyectos del sector central, dándole prioridad a las líneas de inversión que se plantean desde la Alcaldía Mayor.

²⁷ *Ibid.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Dado lo anterior, desde la administración distrital²⁸ se plantea, como el Decreto-Ley 1421 de 1993 desplegó algunos elementos básicos de la descentralización territorial, limitó ciertos aspectos conduciendo a un modelo incompleto, como se presenta en el cuadro siguiente y se resaltan las características básicas de este modelo con los desarrollos hechos por las autoridades distritales.

**CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN DESARROLLADOS POR LAS
AUTORIDADES DISTRITALES**

Componente básicos	Norma constitucional	Decreto ley 1421 de 1993	Decisiones distritales
Objetivos	Mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local	Establece objetivos generales de las localidades, pero no clarifica cuales son los asuntos de carácter local	No se han fijado objetivos explícitos
División territorial	El Concejo, a iniciativa del (la) alcalde(sa), dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes	Precisa los criterios para la creación de localidades	Crea 20 localidades a través del Acuerdo 2 de 1992
Autoridades propias	En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva. Los ediles se elegirán el mismo día que el (la) alcalde(sa) Mayor y los(as) concejales (as). Los(as) alcaldes(as) locales serán designados por el (la) alcalde(sa) Mayor de tema enviada por la correspondiente junta administradora	Establece las funciones de las JAL y de los(as) alcaldes(as) locales. Determina que los(as) alcaldes(as) locales pueden ser removidos en cualquier momento por el (la) alcalde(sa) Mayor. Señala que las JAL deberán oír a las comunidades organizadas en el proceso de asignación de los recursos. El decreto nacional 1350 de 2005 reglamenta el proceso de selección de los(as) alcaldes(as) locales	Mediante los acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000, precisa las funciones en materia de planeación y presupuestación de las JAL y de los(as) alcaldes(as) locales. Define los procesos de participación ciudadana en la planeación local Reglamenta el proceso de selección de los(as) alcaldes(as) locales para introducir criterios de mérito y participación ciudadana, mediante decretos 142 de 2005 y 111 de 2008
Competencias	El Concejo hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.	Al establecer las funciones de JAL y alcaldes locales define algunas competencias. Define los criterios y reglas para que el Concejo establezca la distribución de competencias	Mediante el Acuerdo 6 de 1992 asigna competencias a la JAL. Via delegación del (la) alcalde(sa) Mayor se asignan funciones a los(as) alcaldes(as) locales. El Código de Policía, Acuerdo 79 de 2003, asigna a los(as) alcaldes(as) locales. En el proceso de preparación del presupuesto se definen líneas de inversión por parte de las entidades distritales.

²⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, SDG, Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local, Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor, Política de Descentralización Territorial para Bogotá Hacia la democracia Local (Documento para Discusión) Enero de 2009, págs. 10 a 13

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Recursos	Las Juntas Administradoras Locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.	Crea los fondos de desarrollo local con personería jurídica y patrimonio propio. Establece que el alcalde Mayor será el ordenador del gasto y representante legal de los fondos. Determina que el monto mínimo de los recursos de los fondos será de 10% de los ingresos ordinarios del Distrito, los cuales podrán aumentar gradualmente hasta el 20%.	El alcalde Mayor delegó la facultad de ordenación del gasto y de contratación de los fondos de desarrollo local en los(as) secretarios(as) de despacho y directores(as) de departamento administrativos y establecimientos públicos y en los(as) alcaldes(as) locales en el objetivo de Gestión Pública Humana,
Recursos		En la práctica, este incremento nunca se ha realizado. Los recursos de los fondos no se podrán destinar a gastos de funcionamiento, con excepción del pago de honorarios de los ediles.	en la contratación de interventorías y en la suscripción de convenios interadministrativos de cofinanciación. Creación de las Unidades Ejecutivas Locales para apoyar los procesos de contratación de los fondos. Decretos 854 de 2001 y 612 de 2006. La Secretaría de Gobierno presta el apoyo administrativo requerido para el funcionamiento de las alcaldías Se diseñó y aplicó el modelo de distribución de recursos entre las localidades.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, SDG, Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local, Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor, Política de Descentralización Territorial para Bogotá Hacia la democracia Local (Documento para Discusión) Enero de 2009, págs. 10 a 13

Sin embargo, es importante resaltar como en la reciente reforma administrativa de Bogotá²⁹ el Acuerdo 257 de 2006 recoge la estructura administrativa del D.C., establecida en el Decreto Ley 1421 de 1993, y señala claramente los roles del sector central, del sector descentralizado, funcionalmente o por servicios, y del Sector de las Localidades. Lo anterior, conllevó cambios fundamentales en la conformación tanto del Sector Central³⁰ como del Sector Descentralizado³¹ por servicios.

²⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá, La Reforma Administrativa de Bogotá, D.C., Enrique Borda Villegas, Nueva Estructura Administrativa Distrital, Págs. 118

³⁰ Secretaría General, Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Secretaría de Educación del Distrito, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Movilidad, Secretaría Distrital del Hábitad, DASCD, DADEP, Consejo Superior de la Administración Distrital, Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal (Confis) y Unidad Administrativa Especial sin Personería Jurídica UAE Cuerpo Oficial de Bomberos.

³¹ IDEPAC, IPES, IDEP, IDIPRON, IDRDR, IDU, IDPC, IDT, FFD, FOPAE, FONCEP, FONDATT, DVS, FONDATT –en liquidación–, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Fundación Gilberto Alzate Avendaño, CVP, JAECD, UAE RyMV, UAESP, Lotería de Bogotá, ERU, Metrovivienda, Transmilenio S.A., EAAB, ETB, EEB, Canal Capital, Terminal de Transporte, 22 ESES, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá-Región

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el Sector Central se introduce una nueva cultura institucional como es lo sectorial³², a la vez que tuvo un giro sustancial al asignárseles la tarea de liderar y orientar la formulación de la política y de hacer seguimiento a su ejecución. Igualmente, se clarificó la labor que corresponde ejercer a entidades del sector descentralizado, como los departamentos administrativos y la Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, es de apoyo técnico al Sector.

En el Sector Descentralizado y por Servicios, también hubo un giro fundamental al asignárseles la tarea de participar en la formulación de la política liderada y orientada por las secretarías de despacho, y al clarificar su responsabilidad como ejecutor de la misma.

2.4 La descentralización en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”

Como parte de los instrumentos de la política pública, se constituyen los planes de desarrollo nacional y distrital, es así como en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” incluye en su objetivo estructurante descentralización, con miras a *“construir una ciudad con un 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 desconcentración. Una ciudad con una administración cercana que permita que organizaciones, ciudadanos y ciudadanas se vinculen a la gestión de los asuntos públicos”*³³.

Los Propósitos para la descentralización dentro del plan, se enumeran:

1. Contribuir a la ampliación de la democracia local, tanto representativa como participativa.
2. Aumentar la vinculación de las y los habitantes a la gestión pública, y cualificar la organización comunitaria en los asuntos territoriales.
3. Mejorar la provisión de servicios locales y el servicio al ciudadano
4. Avanzar en la desconcentración de las actividades sectoriales en función de la distribución de competencias, aplicando los mecanismos de coordinación y articulación entre el nivel local y el central.
5. Garantizar complementariedad y concurrencia entre el ámbito local y los demás niveles territoriales.

Se acompaña este objetivo estructurante, de las siguientes estrategias:

³² La dinámica sectorial apunta a la conjunción política y técnica, y al desarrollo de intervenciones integrales desde cada sector administrativo, como también a la coordinación entre estos para responder a la cambiante dinámica de la ciudad.

³³ Plan de Desarrollo Económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” Capítulo 5. Descentralización, Art. 20

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- 1- Gestionar la reforma del marco normativo existente para ajustar el modelo de descentralización de la ciudad, en aspectos como la precisión de competencias, el reconocimiento de personería jurídica, el logro de una mayor autonomía administrativa, y el ajuste de la división político administrativa de la ciudad.
2. Precisar las líneas de inversión del nivel local para contribuir al mejoramiento de la eficiencia del gasto público, atendiendo los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad con el nivel central.
3. Consolidar un modelo de gestión que incorpore la perspectiva local en el diseño y la implementación de los instrumentos de planeación –sectoriales, territoriales y del gasto-, para facilitar la intervención integral y la articulación entre los distintos niveles.

El objetivo se desarrollará a través de los Programas:

- 1. Gestión distrital con enfoque territorial.** Establecer un esquema de planeación, presupuesto 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.
- 2. Localidades efectivas.** Mejorar la capacidad física, técnica y humana 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.
- 3. Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración.** Promover las reformas normativas requeridas para fortalecer la desconcentración y la descentralización territorial en la ciudad, en el marco de la acción unificada del gobierno.

De otro lado en el plan³⁴ las metas de proyectos de la descentralización, se establecen como se relaciona en el cuadro subsiguiente:

**CUADRO 4
METAS DE PROYECTOS**

DESCENTRALIZACIÓN		
Gestión distrital con enfoque territorial		
Sectorios relacionados: Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte, Planeación, Movilidad, Salud, Educación, Gestión Pública, Hacienda, Integración Social, Ambiente, Hábitat, Desarrollo Económico.		
Proyectos	Metas	Línea Base

³⁴ Ibid. Título III. Metas de Ciudad y de Proyectos, Págs. 133 a 135

"Por un control fiscal efectivo y transparente"		
Territorialización de la Acción Distrital	Aumentar en un 10% las inversiones locales a través de la concurrencia, complementariedad o cofinanciación de recursos distritales.	9.435 millones a nov de 2007 SDG
	Suscribir 20 acuerdos interinstitucionales para el fortalecimiento y articulación de las instancias e instrumentos de planificación y gestión ambiental locales.	
	Capacitar 250 personas para asumir los compromisos de la descentralización de la gestión ambiental.	
	Territorializar la acción de los 12 sectores del distrito.	
Comités Locales de Emergencias por Bogotá	Acompañar a las 20 localidades en la armonización de los planes locales de prevención y atención de emergencia	20 Localidades con plan local de prevención y atención de emergencias armonizado.
	Fortalecer y dar autonomía para la toma de decisiones en la gestión del riesgo a los 20 comités locales de emergencia	20 Comités Locales de prevención y atención de emergencias fortalecidos.
	Hacer seguimiento, apoyar y fortalecer las competencias locales de seguridad de las 20 localidades y su entorno inmediato	1 proceso de fortalecimiento en seguridad local.
Articulación y fortalecimiento de acciones distritales y locales de seguridad y convivencia.	Apoyar 20 planes locales de seguridad y convivencia	
	Articular el Plan Distrital de Seguridad con el Plan Maestro de Justicia, Seguridad y Convivencia, el libro blanco, los planes locales y el plan de la policía.	
Desarrollo económico local	Crear y poner en operación 3 unidades interlocales de apoyo al desarrollo económico.	
Localidades efectivas		
Sectores relacionados: Gobierno, Gestión Pública		
Proyectos	Metas	Línea Base
Gobierno local cercano al ciudadano	Modernizar 5 sedes administrativas de las Alcaldías Locales para que permitan un eficiente servicio al ciudadano	3 localidades intervenidas SDG
	Fortalecer las 20 Alcaldías Locales con asistencia técnica, recursos físicos y tecnológicos, y recurso humano acorde a las competencias del nuevo modelo de descentralización y desconcentración	
	Apoyar, asistir y asesorar a 19 localidades en la gestión del espacio público	Estudio de bienes y servicios a ser descentralizables en 7 entidades distritales -2006. Estudio bases para la política de descentralización 2005
Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración		
Sectores relacionados: Gobierno, Gestión Pública		
Proyectos	Metas	Línea Base
Acción política de descentralización y desconcentración	Desarrollar, implementar y hacer seguimiento a 1 estudio de distribución de competencias entre el distrito y las localidades.	
	Desarrollar e implementar 1 estudio sobre la división territorial de la ciudad y sus implicaciones	
	Desarrollar 12 estudios sectoriales sobre las funciones de la administración central susceptibles de ser desconcentradas	
	Aumentar el monto de los recursos de las transferencias distritales a las 20 localidades	
	Desarrollar y presentar ante el Congreso 1 proyecto de reforma al Decreto 1421/93	14 propuestas de reforma del Decreto Ley 1421/93 SDG
	Elaborar 1 proyecto de acuerdo descentralización y desconcentración de la ciudad	Proyecto de Acuerdo 261/2006 Subsecretaría de Asuntos Locales
	Elaborar 1 Proyecto de Acuerdo que modifique la división territorial de la ciudad	
	Implementar 1 Observatorio de participación y descentralización	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Fuente: Plan de Desarrollo Económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2008-2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor". Título III. Metas de Ciudad y de Proyectos, Págs. 133 a 135.

Dentro de la estrategia financiera para el cuatrienio se asignaron recursos en cada una de las vigencias como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 5
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2008-2012 POR OBJETIVO ESTRUCTURANTE
Administración Central y Establecimientos Públicos

Millones de \$ de 2008

Objetivo Estructurante	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	Total
Ciudad de derechos	3.681.691	3.550.396	3.867.634	3.909.961	3.810.333	18.820.016
Derecho a la ciudad	1.277.345	1.568.260	1.714.680	2.110.077	3.053.004	9.723.367
Ciudad Global	57.545	122.599	134.889	149.391	86.315	550.740
Participación	28.936	24.849	32.330	32.151	22.902	140.358
Descentralización	19.694	22.078	24.077	26.531	19.996	112.377
Gestión Pública efectiva y Transparente	254.165	231.364	166.845	162.707	197.611	1.012.591
Finanzas sostenibles	79.414	51.137	50.137	47.550	33.312	261.551
Total	5.398.791	5.570.684	5.990.592	6.438.369	7.222.564	30.621.000

Fuente: Acuerdo 308 9 de Junio de 2008, Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor". Estrategia Financiera.

Es de resaltar, que el objetivo estructurante de Descentralización, tiene muy poca participación en la asignación del presupuesto que apenas alcanza durante todo el periodo un 0.004%, siendo superado por el objetivo de participación al que se le asigna un 0.005% para el cuatrienio, finanzas sostenibles un 0.009% y ciudad global con un 0.018%, cobra ligera importancia Gestión pública efectiva y transparente con un porcentaje de participación del 0.033, en tanto que Derecho a la Ciudad participa con un 32% y Ciudad de Derechos con un 62%.

La asignación total por objetivo estructurante y programa, como lo refleja el cuadro 8, para el período 2008-2012 asciende a \$112.377 millones, asignando \$61.566 millones, al programa gestión distrital con enfoque territorial con una participación del 54.8%, al programa localidades efectivas le designa \$47.501 millones con participación 42.2% y a Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración un total \$3.310 millones con una participación de apenas el 2.94%,

CUADRO 6
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2008-2012
Administración Central y Establecimientos Públicos

Programa	DESCENTRALIZACIÓN					Total
	2008	2009	2010	2011	2012	
Gestión distrital con enfoque territorial	10.337	13.041	13.400	13.665	11.122	61.566

"Por un control fiscal efectivo y transparente"						
Localidades efectivas	8.957	7.737	10.067	12.366	8.474	47.501
Gestión e implementación política de descentralización y desconcentración	400	1.300	610	500	500	3.310
Total	19.694	22.078	24.077	26.531	19.996	112.377

Fuente: Acuerdo 308 9 de Junio de 2008, Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. 2008-2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor". Estrategia Financiera.

En documento³⁵ en el cual nos soportaremos en gran medida para este agregado, el Alcalde Moreno Rojas frente al diagnóstico³⁶, de la situación administrativa y las dificultades que afrontaban cada una de las 20 localidades, lo resumen así:

- Localidades sin competencias exclusivas para la prestación de bienes y servicios, lo que genera poca claridad de la ciudadanía sobre su papel, los recursos de los Fondos de Desarrollo Local quedan sujetos a la cofinanciación de programas y proyectos de entidades distritales y no al cumplimiento de sus propias metas locales.

- En contraste con la no definición de competencias para las localidades, las funciones de alcaldes/as locales, con origen en diferentes clases de normas (leyes, acuerdos del Concejo, decretos de delegación), siguen aumentando, con un marcado énfasis en lo policivo, (control de asuntos urbanísticos, de usos del suelo, de establecimientos de comercio, etc.) y sin el correspondiente traslado de recursos técnicos y humanos para asumirlas, lo que dificulta concentrar su acción en la convivencia y el desarrollo local, además de generar congestión administrativa en las alcaldías. Según las revisiones de la Secretaría de Gobierno al finalizar el 2007 las funciones de alcaldes/as locales eran más de 50.

- En las 20 Alcaldías locales en 2007 trabajaban 816 personas³⁷ incluyendo las 20 alcaldesas locales y 276 profesionales, mientras el resto de servidores -casi 500- estaba conformado por técnicos y auxiliares administrativos, lo que constituía un déficit en términos de capacidades profesionales. Estos 816 cargos son de la planta global de la Secretaría de Gobierno, por tanto su asignación, remoción, traslados, responde a las necesidades de esa entidad.

- Las instancias para la coordinación, articulación y consulta, o bien eran débiles o no se habían implementado. Débiles como en el caso de los Consejos Locales de Gobierno que no lograban coordinar y articular las estrategias, planes y programas de los distintos sectores en la localidad, o sin implementar como la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local, pensada para coordinar la gestión del nivel central hacia lo local y el Consejo Consultivo de Descentralización creado con el objeto de servir de instancia para estudiar, investigar, analizar, conceptuar, apoyar y coordinar la toma de decisiones sobre la política de Descentralización y Desconcentración. De otra parte, la reunión de alcaldes locales aunque no hacía parte del Sistema de Coordinación Distrital, se realizaba con frecuencia y constituía un espacio, en el que representantes del nivel central buscaban obtener recursos de los Fondos de Desarrollo Local para financiar temas sectoriales.

- Las Localidades no tienen personería jurídica, situación que limita la autonomía de sus autoridades, para cumplir las funciones conferidas a aquellas por el Decreto-Ley 1421 de 1993.

³⁵ SDG, Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, Balance de la Implementación del Decreto 101 de 2010 Diciembre 31 De 2011

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid. En promedio había 40 funcionarios por localidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Los análisis que orientaban la actuación del Gobierno Distrital en las Localidades, tendían a ser sectoriales y en consecuencia la intervención se daba de manera fragmentada, desconociendo la complejidad de las problemáticas locales. La mayoría de los sectores no contaban con planes de intervención por localidad que respondieran a la dinámica territorial de sus responsabilidades misionales.

- Ausencia de sistemas de información y de análisis permanente de la gestión en los territorios, así como de información para identificar y dimensionar el impacto de las políticas Distritales en los local, y de instrumentos para monitorear y evaluar la gestión y el impacto de las acciones de las Alcaldías Locales.

- La ejecución presupuestal de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local se realizaba mediante un procedimiento complejo y fragmentado, que involucraba tanto a las alcaldías locales como a las entidades distritales, generando ineficiencia y demora en la prestación de bienes y servicios, además de diluir la responsabilidad administrativa, generando por tanto escasa legitimidad de las autoridades locales frente a su comunidad.

- Los Alcaldes/as locales tenían desde el año 2006 delegación para ordenar el gasto y contratar en los temas de gestión pública y algunas finalidades de participación, cultura, ambiente y desarrollo económico local, que representaban aproximadamente el 24% de la inversión de los Fondos de Desarrollo Local. El 76% restante se encontraba delegado en los Secretarios o directores de entidades centrales en las cuales continuaban funcionando 7 de las 10 Unidades Ejecutivas de Localidades creadas en 1998, con unos tiempos de ejecución que según la Contraloría demoraban 472 días en promedio³⁸.

- Las entidades distritales que intervenían en la ejecución de los recursos locales a través del mecanismo UEL, adelantaban acciones de apoyo a la gestión local mediante diversas actividades y equipos, pero sin contar con un modelo integral explícito de asistencia y transferencia de capacidades para articularlas y conseguir su complementación.

- Un problema recurrente de las administraciones locales era la deficiente gestión en materia de control y sanción de las normas de convivencia, presentándose congestión y demoras en el trámite de procesos, debido a la falta de coordinación con las entidades distritales en asuntos como el régimen de obras y urbanismo, la restitución de espacio público, control de establecimientos de comercio, entre otros.

Sumado a todo lo anteriormente anotado, después de casi dos décadas de descentralización en Bogotá, las variadas encuestas y estadísticas contratadas y disponibles muestran situaciones de poca evolución. Según, encuesta contratada por la SDG en 2010³⁹, que contemplaba varios módulos entre ellos descentralización, orientado al conocimiento y percepción sobre: la localidad y las alcaldías locales, juntas administradoras locales, la convivencia local y la gestión local.

³⁸ Ibid. Los tiempos de contratación a través de las UEL oscilaban entre 333 días en la UEL Gobierno y 604 días en la UEL de Integración Social. Ver Informe de la Contraloría al Alcalde Mayor de diciembre 9 de 2009, p. 9.

³⁹ SDG, Universidad del Rosario, Con el propósito de obtener información sobre los comportamientos y percepciones ciudadanas sobre la participación y la descentralización en Bogotá, la Universidad del Rosario diseñó una muestra que le permitiera obtener información en todas localidades de Bogotá, guardando proporciones equilibradas de género, estrato y localidad.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En la lectura que efectúan analistas "...muestran los bajísimos niveles de participación y organización ciudadana, el poco conocimiento sobre la gestión local y la valoración negativa del impacto de las localidades"⁴⁰, los resultados se sintetizan en el siguiente cuadro:

CUADRO 7

CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LA GESTIÓN LOCAL	
✓	El 90% de los encuestados identifica correctamente el nombre de la localidad donde reside.
✓	El 76% no ha oído hablar del alcalde de la localidad
✓	El 91% no sabe cómo se llama el alcalde
✓	El 80% de los bogotanos no sabe cómo se elige el alcalde local
✓	El 61% de los entrevistados sabe donde queda la sede de la Alcaldía local
✓	El 83% de los entrevistados no conoce los Fondos de Desarrollo Local y el 91% no sabe que son las UEL
✓	El 73% de los entrevistados sabe que existen las JAL pero el 68% no sabe donde queda la sede de la JAL de su localidad.
✓	El 80% de los entrevistados considera que la gestión del alcalde local no ha tenido ningún impacto sobre la comunidad, reflejando de este modo el desconocimiento que tienen los habitantes y, obviamente la escasa incidencia evidente sobre su calidad de vida.
✓	El 79% de los entrevistados considera que las JAL no han tenido ningún impacto positivo sobre la comunidad.

Fuente: Revista digital Fundación Razón Pública, Alberto Maldonado Copello. El engendro de la "descentralización" en Bogotá: se necesitan cambios de fondo

Dado este panorama y a fin de materializar lo establecido en las metas del objetivo estructurante de Descentralización en lo relativo a la distribución de competencias entre el distrito y las localidades, utilizando las facultades jurídicas y administrativas que le otorga el Decreto Ley 1421 de 1993 al Alcalde Mayor, expide el Decreto 101 de 2010⁴¹, a través de los tres programas del objetivo: "Gestión distrital con enfoque territorial", "Localidades efectivas" y "Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración", con énfasis en el primero que plantea un esquema de planeación, presupuesto y ejecución de las entidades territoriales, con el fin de mejorar la coordinación entre el nivel central y local.

GRAFICA 1

⁴⁰ Revista digital Fundación Razón Pública, Alberto Maldonado Copello. El engendro de la "descentralización" en Bogotá: se necesitan cambios de fondo.

⁴¹ Decreto 101 de marzo 11 de 2010 "Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones."

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

DECISIONES DEL DECRETO 101 DEL 2010



Fuente: SDG, Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, Balance de la Implementación del Decreto 101 de 2010 Diciembre 31 De 2011

Con la participación colectiva en la Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local, donde participaron los Alcaldes Locales, las JAL, funcionarios de las localidades y del nivel central, se construyó documento que permitiera desarrollar los propósitos del Objetivo Estructurante de Descentralización, a su vez que precisa las rutas de acción y traza los principales lineamientos, que fueran aprobados por el Consejo Distrital de Gobierno, los que quedan recogidos en la Directiva 10 de 2008 de la Alcaldía Mayor, que dio orientaciones a la administración sobre la ejecución y coordinación del objetivo. Allí se aprobaron los siguientes tres escenarios de intervención⁴²:

- **Escenario ante el Congreso de la República:** Presentar ante el Congreso propuestas de reforma de fondo vía proyectos de ley o de actos legislativos, que abordan temas como la selección y estabilidad de las autoridades locales, facultades de ordenación del gasto y algunos aspectos de la organización administrativa.
- **Escenario ante el Concejo Distrital:** Presentar reformas intermedias ante la corporación, como la asignación de personería jurídica a las localidades, el establecimiento de una estructura administrativa, la distribución de competencias y recursos, y la determinación del número y tamaño de las localidades.
- **Escenario del Alcalde Mayor:** Desarrollar por parte de la administración distrital un conjunto de medidas para mejorar la gestión de las localidades, fortalecer la autonomía de sus autoridades y avanzar en un modelo de gestión territorial y de desconcentración del Distrito que acercara la administración a la ciudadanía.

Igualmente, se definió priorizar las acciones de competencia del Alcalde Mayor, con el propósito de ambientar las condiciones para el desarrollo paralelo de los otros escenarios, trabajando en tres ejes simultáneamente: 1. **Lectura compartida del Territorio** para garantizar pertinencia de los diagnósticos y las políticas públicas. 2. **Gestión conjunta en el territorio** para garantizar la coherencia de la intervención pública con la complejidad de los problemas a resolver y por tanto la eficiencia de la gestión pública. 3. **Producción de Información sobre los territorios** para soportar la transparencia de la gestión y simultáneamente mejorar el conocimiento de las entidades y las comunidades sobre su territorio”.

⁴² SDG, Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, Balance de la Implementación del Decreto 101 de 2010 Diciembre 31 De 2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con miras a elevar la calidad de vida de la población en los territorios intervenidos y mejorar la legitimidad del gobierno distrital.

2.5 Avances en la implementación del Decreto 101 de 2010

A partir de la implementación del Decreto 101 de 2010, en el nivel central y el local, los cambios se pueden agrupar en aspectos de ajuste institucional consistente en evaluar los modelos de gestión, evaluando alternativas de ajuste, ubicando: organización y relación del sector con la Alcaldía Local; caso Integración Social y Educación. El fortalecimiento de las mismas, incluyendo equipos de acompañamiento para la ejecución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local FDL, en el caso de la Secretaria de Salud y Ambiente, en el marco de los objetivos misionales del sector, diseñar procesos de planeación y gestión para el desarrollo local y decisión sobre mantener, ampliar o recortar la delegación de funciones a alcaldes/as locales, con participación de la Secretarías de Planeación, Hacienda y General que dada su misionalidad y transversalidad, efectúan asesoría en lo de su competencia.

En el caso del sector Gobierno, se debe tener en cuenta que por los asuntos de responsabilidad de las entidades que lo conforman -como el Fondo de Prevención y Atención de Desastres y Emergencias, que garantiza su presencia a través de un coordinador central para lo local, a la vez que organiza y mantiene activos los Comités Locales de Emergencia. el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio público y el Cuerpo Especial de Bomberos-, se configura un modelo mixto de presencia en el territorio que incluye dependencias y equipos de profesionales, por ejemplo, las Unidades de Atención y Orientación -UAO- a la población en situación de desplazamiento y diferentes referentes locales para temas específicos.

Algunos de los cambios producidos por el Decreto durante los quince (15) meses en la administración distrital, asegura la SDG, *“...movió a los sectores a revisar sus esquemas de coordinación intrasectorial, a cualificar la información sobre los territorios locales y a repensar su modelo de gestión, pero en esta materia los cambios no son tan ágiles como lo requiere una dinámica de gestión territorial.”*⁴³

Con el fin de cumplir los propósitos establecidos en los artículos 16 y 21 del Decreto 101, ante la necesidad de ajustarse a las reglas de juego, y ante la dificultad de una devolución de competencias en el corto plazo a los Alcaldes/as Locales para comprometer los recursos, aunado a la falta de disponibilidad de equipos humanos asignados al acompañamiento, a diagnósticos sobre la dinámica

⁴³ Ibid.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

local y entrega de de distintos documentos como los soportes de ejecución de vigencias anteriores, se procedió a producir documentos de lineamientos técnicos, especificando criterios de viabilidad y elegibilidad para la formulación y ejecución de los proyectos locales en los temas de competencia sectorial, acompañado de diferentes modalidades de equipos para acompañar los procesos.

Es de resaltar que la mayoría de las Secretarías asignaron al personal de las antiguas UEL, organizado en grupos de apoyo técnicos del nivel central, para soportar actividades administrativas, de capacitación y formación, de enlace con las alcaldías locales para la agilización de convenios interadministrativos y de asociación que las alcaldías necesitan celebrar y que atienden la coordinación necesaria para implementar los planes de acción de la ejecución presupuestal con cada alcaldía local, informadores locales encargados de las relaciones con la comunidad, muchos de ellos sin responsabilidades en la formulación y ejecución de proyectos de inversión y otros solamente tienen presencia a través de promotores de portafolio de servicios, la permanencia y continuidad de muchos de ellos dependen de los contratos de servicios personales.

Sin embargo llama la atención de lo planteado por la SDG, donde se afirma *“...se puede decir que predomina la decisión de acompañar el proceso de contratación local únicamente hasta la identificación de problemas y la identificación inicial de los proyectos, acompañados de algunos diagnósticos e instructivos que dan soporte a la formulación detallada. Son excepcionales los casos donde se acompaña a la localidad en lo precontractual y mucho menos en las etapas siguientes. Cuando ello ocurre, es porque el sector ejerce como cofinanciador o coejecutor de los proyectos.”*⁴⁴ Aunado a, que la asignación de personal y proceso de atención de lo local por parte de las Secretarías no presenta una clara definición de responsabilidades administrativas, agregado a que no se logra avanzar en el proceso de reestructuración de las Alcaldías Locales, no se cuenta con una estrategia formalizada y generalizada de capacitación sobre criterios de aprobación de proyectos, lo que permite inferir el no cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012.

La SDG para dar cumplimiento al artículo 4 del Decreto 101 de 2010, en los estudios adelantados de las funciones delegadas y/o asignadas a los Alcaldes/as Locales 152 encontró que existe una multiplicidad de normas, de diverso origen, que radican, sin estudios previos que las soporten, funciones de la más variada naturaleza en cabeza de los Alcaldes Locales. Una vez efectuado el inventario, se recomendó devolver al nivel central, un conjunto de 12 funciones, se elaboró un proyecto de decreto, pero no se logró la concertación necesaria para su expedición. Sin embargo, la Secretaría de Ambiente reasumió la función contaminación auditiva, en tanto que la de Salud reasumió el control de

⁴⁴ Ibid.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

semovientes, lo que implica que siguen en cabeza de los Alcades/as el colosal suma de 150 funciones.

Continuando con la implementación del Decreto 101, se asume como línea de acción intermedia, para dar cumplimiento a lo propuesto en el Plan de Desarrollo, frente a la necesidad de dotar a las alcaldías locales de una estructura administrativa acorde a las competencias de los alcaldes locales para ampliar su autonomía, la SDG en marzo de 2010, contrato estudio sobre la estructura y planta de las alcaldías locales, estudió que permitió concluir, que en las Alcaldías locales se encontraban asignados 806 servidores públicos, así: 2.5% directivo, 40.30% profesional, 1.88% técnico y 55.28% asistencial; es decir, más de la mitad de funcionarios de las alcaldías locales son del nivel asistencial, lo cual implica, que los procesos institucionales están volcados en su mayoría sobre personal de este nivel. De otra parte, las alcaldías locales tenían contratados 572 personas adicionales⁴⁵, lo cual evidencia que la planta de personal es insuficiente para atender las funciones que le han sido asignadas.

Las instancias de coordinación Consejo Local de Gobierno y Consejo de Alcaldes y Alcaldesas Locales, inciden en la dinámica de otras instancias de coordinación como son Comisión Intersectorial de Gestión y Desarrollo Local del D.C. y en los Comités Sectoriales de Desarrollo Institucional, en los que el Sector Gobierno esta representado, instancias desde donde se reconoce que se han creado condiciones para hacer más eficientes los espacios de coordinación establecidos en el Acuerdo 257 de 2005, en estos Consejos se retroalimenta y coordina la acción del distrito en lo territorial, ya que vienen asistiendo directivos por los diferentes sectores a las reuniones realizadas trimestralmente han permitido de un lado, hacer seguimiento a objetivos y acciones concertadas entre el sector central y las localidades y de otro un mejor conocimiento desde el nivel central de las localidades, a la vez que estas reciben mayor información.

En estos Consejos se han discutido temas como: el Plan Integral de Seguridad, la Política Pública de Desarrollo Económico, el Plan Integral Único de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, la seguridad social de ediles y edilesas de la ciudad, el manejo de la Ola Invernal, Presupuestos Participativos, los lineamientos de programación y ejecución del POAI⁴⁶, los lineamientos para la distribución de los recursos liberados de las Obligaciones por Pagar de los FDL⁴⁷, el Sistema Integrado de Transporte Público, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital, los criterios para la territorialización de los recursos 2012 de sectores y localidades, Participación, Control Social y Rendición

⁴⁵ Información a 30 de junio de 2010 Subsecretaría de Planeación y Gestión de la Secretaría de Gobierno.

⁴⁶ Plan Operativo Anual de Inversiones

⁴⁷ Contenidos en la Circular 23 de 2011 de la Secretaría Distrital de Hacienda

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de Cuentas, el derecho a la protesta en la ciudad, entre otros. Se ha coordinado la realización de eventos metropolitanos, nacionales e internacionales, tales como el Mundial de Fútbol Sub-20, procesos electorales.

Otra de las instancia es el Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración fue creado mediante decreto 623 de 2007 y modificada su composición mediante el decreto 461 de 2008, con el objeto estudiar, investigar, analizar, conceptuar, apoyar y coordinar la toma de decisiones sobre la política de Descentralización y Desconcentración con el fin de brindar mayor autonomía local y fortalecer la gobernabilidad distrital y local. A la vez que, servir de foro de discusión de las políticas sobre descentralización y desconcentración. Este consejo en el periodo 2008 -2011 realizó tres sesiones, con el propósito de presentar las estrategias y avances en el proceso de implementación del Objetivo de Descentralización, que se concretó en la Directiva 10 de 2008 del Alcalde Mayor, la cual estableció los lineamientos para el desarrollo de dicha estrategia.

Factor preponderante del Decreto, es lo ordenado en el artículo 14, en lo relativo a la inversión territorializada de las entidades del nivel central y de los FDL, que siguiendo los lineamientos que para el efecto determinó la secretaria de Planeación a través de las Circulares 06 de 2010 y 27 de 2011, se ha presentado en dos oportunidades, 2010 y 2011, para las vigencias presupuestales 2011 y 2012, diferenciando los recursos asignados a temas de alcance local, de aquellos que son supralocales y de los que no son territorializables. Se afirma por parte de la SDG que la ventaja de los Planes Operativos Anuales de Inversión -POAI- del nivel central, ha radicado en que las Alcaldías Locales conocen a nivel de proyecto cuáles son las inversiones programadas para su territorio y con esa información pueden ajustar la distribución de los recursos del FDL, de modo que cumplan realmente con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad definidos en las normas de planeación vigentes.

2.5.1. Resultados de la implementación del Decreto 101 de 2010, en el manejo de los Recursos de los FDL

Con la devolución de las facultades plenas a los Alcaldes/as para contratar, ordenar gastos y pagos con cargo al presupuesto de los FDL, otorgadas por el Decreto 101, oblige igualmente, a que los sectores expidieran sus lineamientos técnicos a fin de orientar la inversión de los FDL. A su vez, la definición de esquemas de acompañamiento para la gestión de los proyectos locales, es de precisar que solamente Integración Social, Educación, Desarrollo Económico, Gobierno, Hábitat, Planeación, Cultura, Recreación y Deporte, Salud y Movilidad, en tanto que la Secretaria de Ambiente no lo ha hecho, se aclara que Gestión Pública y Hacienda no tienen la obligación de presentar este esquema.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Sin embargo, en el proceso de transición en la competencia para la ordenación del gasto en los FDL, experimenta cambios, ya que a diciembre 31 de 2009 donde las UEL viabilizaban y encontraban el 71% del presupuesto de los FDL y las Alcaldías locales el 29% restante del presupuesto, donde Gestión Pública Efectiva y Transparente –básicamente funcionamiento de las JAL-, participaba en un 11%, y solamente el restante 18% en inversión, focalizado en 4 sectores ambiente, cultura, desarrollo económico y participación. En esta transición, para el 2010, con la expedición y aplicación del Decreto 101 de 2010, complementariamente mediante Decreto 153 de 2010, donde se aclaran condiciones de transición en la ordenación del gasto, se aclara la competencia de las UEL, la cual llega hasta la liquidación de los compromisos celebrados, al igual que los procesos de selección iniciados antes del 12 de julio de 2010. Es así como, en esta vigencia las UEL son responsables por la gestión y contratación del 15.1% de los recursos de las 20 alcaldías locales, en tanto que el restante 84.9% del presupuesto lo ejecutaron directamente los Alcaldes/as Locales.

Para la vigencia 2011, sin esquema UEL, la ejecución presupuestal de los FDL a Noviembre 30 de 2011, los FDL tenían abiertos procesos públicos de selección las Localidades tenían resuelta la gestión de la ejecución del 90,67% del presupuesto 2011. Sin embargo, es de resaltar que esta información contrasta con la evaluación realizada desde la Contraloría de Bogotá⁴⁸ donde se afirma *la administración alcanza giros por \$499.777.011.278,84 cifra que equivale al 53.69% de lo presupuestado la cual se encuentra afectada por el rubro de obligaciones por pagar que representa el 57.34% (286.709.957.147,33) de los giros efectuados en la vigencia.*

Por otra parte, el Decreto 101 de 2010 brinda herramientas a la ciudadanía, para la participación ciudadana en el manejo de lo público en el control social a la gestión pública en aspectos como es el ordenar a los sectores y las alcaldías locales elaborar y poner a disposición, información de la gestión pública, y la participación más oportuna de la ciudadanía, en dos vías fortaleciendo la descentralización y tratar de lograr acercamientos entre el manejo de los asuntos públicos y los ciudadanos, fortaleciendo la democracia y la organización social, junto con el proceso de implementación del 101, la administración suscribe en 2010 con la Veeduría Distrital el "Compromiso por el Fortalecimiento de la Democracia y el Control Social a la Gestión Pública" con el compromiso de mejorar la eficiencia y la gestión administrativa y fortalecer la participación ciudadana en el control social lo

⁴⁸ Contraloría de Bogotá, Dirección de Control Social y Desarrollo Local, Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular vigencia 2011, PAD 2012, Ciclo I. Capítulo Análisis Sectorial, "Presupuesto consolidado del Sector Local y su Armonización con el Plan de Desarrollo Local."

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que se acompaña, para el logro de estos propósitos, con la expedición del Decreto 503 de 2011⁴⁹.

Frente a las JAL, órgano de control político en las Alcaldías Locales, el papel de las mismas adquirió una gran importancia, en correlación y complementariedad con lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993, dando especial trascendencia a la vigilancia y control de la contratación pública que se ejecuta en las localidades.

2.6 La Política Pública de Descentralización en Bogotá, desde la SDG

La SDG es la cabeza del Sector Gobierno, seguridad y convivencia, dentro de sus funciones esta 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 gobernabilidad, dentro de su estructura básica cuenta con la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano y las Direcciones de: Apoyo a Localidades y Dirección Ejecutiva Local.

La Subsecretaría, tiene entre otras, las funciones de: elaborar con sujeción al plan de desarrollo distrital, los planes, programas, proyectos, formulación de políticas y planes referidos a la gestión a nivel local para someterlos al Secretario de Gobierno y por su conducto al Alcalde Mayor; apoyar a las localidades en el diseño de planes, programas y proyectos para la ejecución de políticas de descentralización del D.C.; Apoyar a las localidades en el mejoramiento de su gestión y en el aprovechamiento de sus recursos y promover el cumplimiento de normas mediante la asesoría y capacitación; informar al Secretario de Gobierno y por su conducto al Alcalde Mayor, sobre la gestión en las localidades; ejecutar la coordinación de las Unidades Ejecutivas de las localidades; coordinar con las dependencias de la Secretaría la asistencia a las localidades para el funcionamiento y operación eficiente de los FDL, en los programas, subprogramas y proyectos del plan de desarrollo local que adelanta la Secretaría de Gobierno.

Para desarrollar la misión institucional, mediante resolución interna⁵⁰ se adopta el marco estratégico institucional -Plan Estratégico Institucional-, que dentro de sus políticas generales establece en el numeral **“11. Integración territorial para la sostenibilidad”**. Entendida desde *la descentralización y la desconcentración en lo local*.

⁴⁹ Decreto 503 del 16 de Nov. de 2011 “Por medio del cual se adopta la Política Pública de participación incidente para el Distrito Capital”...

⁵⁰ SDG, Resolución Número 1001 del 20 de diciembre de 2006 “Por medio de la cual se adopta el Marco Estratégico Institucional de la Secretaría de Gobierno”.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El acto administrativo previamente mencionado, fue vigente hasta abril 11 de 2011 fecha en que se expide un nuevo marco estratégico de la SDG⁵¹, avanzado una tercera parte del plan de desarrollo "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor" que igualmente en sus considerados bosqueja lo reglado en normas nacionales la planeación, y lo establecido en el Acuerdo 257⁵². Entre los principios de gestión, que se establecen, se retoman para el tema que nos ocupa los de: **d.** Territorialización de la Gestión; **e.** Fortalecimiento de la gobernabilidad Distrital y Local y **h.** Transectorialidad.

En su Misión establece: "Somos la entidad cabeza del Sector Gobierno,..., responsable de formular, agenciar y evaluar las políticas públicas en materia de..., gobernabilidad democrática y el fortalecimiento del desarrollo local,..."

A la vez instituye en sus líneas de acción estratégicas: "e. Fortalecer la capacidad de respuesta a las personas, a través de la gobernabilidad y la gobernanza en las localidades"; "g. Establecer planes de acción de carácter sectorial que permitan cumplir con los objetivos institucionales y territoriales", "h. Desarrollar procesos transectoriales, que generen respuestas a los planes integrales de intervención territoriales." En sus objetivos estratégicos se propone, entre otros: "2. Diseñar e implementar herramientas que fortalezca a las alcaldías locales y garantice las acciones transectoriales necesarias para dar respuesta integrales a los territorios,..." "3. Consolidar la institucionalidad local como líder en los procesos de implementación, evaluación y control de las políticas públicas, el desarrollo territorial...".

En lo que corresponde a la SDG frente a los objetivos, metas y programas del Plan de Desarrollo "Bogotá positiva: Para Vivir Mejor", en línea con el cumplimiento de sus objetivos misionales, en materia de descentralización, cuenta entre otros con los proyectos: 0362 "Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local"; 0642 "Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales" y 0592 "Acción política para la descentralización y desconcentración", a los que se le asigna el siguiente presupuesto:

CUADRO 8
PRESUPUESTO DESCENTRALIZACION 2008-1012
SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

CODIGO CUENTA	NOMBRE CUENTA	DISPONIBLE	GIROS ACUMULADOS	% EJECUCION
PRESUPUESTO VIGENCIA 2008				
3-3-7-12-04	OBJETIVO DE GESTION PUBLICA HUMANA	2.924,539,762	2,503,182,301.08	85.59
3-3-7-12-04-31	Localidades modernas y eficaces	2,300,758,317	1,887,657,588.06	82.05
3-3-7-12-04-31-	Fortalecimiento de la gobernabilidad local	2,300,758,317	1,887,657,588.06	82.05

⁵¹ SDG, Resolución Número 174 de 01 de abril de 2011 "Por medio de la cual se adopta el Marco Estratégico de la Secretaría Distrital de Gobierno y la políticas del Sistema Integrado de Gestión"

⁵² Acuerdo 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D.C., y se expiden otras disposiciones", Artículos 32, 36 y 52

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

0362				
PRESUPUESTO VIGENCIA 2009				
3-3-1-13-05-41	Localidades efectivas	6,676,160,758	4,471,256,777	66.97
3-3-1-13-05-41-0362	Fortalecimiento de la gobernabilidad local	4,576,213,961	3,854,120,742	84.22
3-3-1-13-05-41-0642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	2,099,946,797	617,136,035	29.39
3-3-1-13-05-42	Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración	869,107,500	486,943,834	56.03
3-3-1-13-05-42-0592	Acción Política para la descentralización y desconcentración	869,107,500	486,943,834	56.03
PRESUPUESTO VIGENCIA 2010				
3-3-7-13-05-41	Localidades efectivas	2,180,423,981	674,228,842	30.92
3-3-7-13-05-41-0362	Fortalecimiento de la gobernabilidad local	697,613,219	588,863,179	84.41
3-3-7-13-05-41-0642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	1,482,810,762	85,365,663	5.76
3-3-7-13-05-42	Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración	382,057,186	363,076,686	95.03
3-3-7-13-05-42-0592	Acción política para la descentralización y desconcentración	382,057,186	363,076,686	95.03
PRESUPUESTO VIGENCIA 2011				
3-3-7-13-05-41	Localidades efectivas	1,669,216,122	1,504,824,630	90.15
3-3-7-13-05-41-0362	Fortalecimiento de la gobernabilidad local	717,714,318	584,202,843	81.40
3-3-7-13-05-41-0642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	951,501,804	920,621,787	96.75
PRESUPUESTO VIGENCIA 2012*				
3-3-7-13-05-41	Localidades efectivas	3,502,916,188	214,681,284	6.13
3-3-7-13-05-41-0362	Fortalecimiento de la gobernabilidad local	958,342,363	167,669,865	17.50
3-3-7-13-05-41-0642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	2,544,573,825	47,011,419	1.85

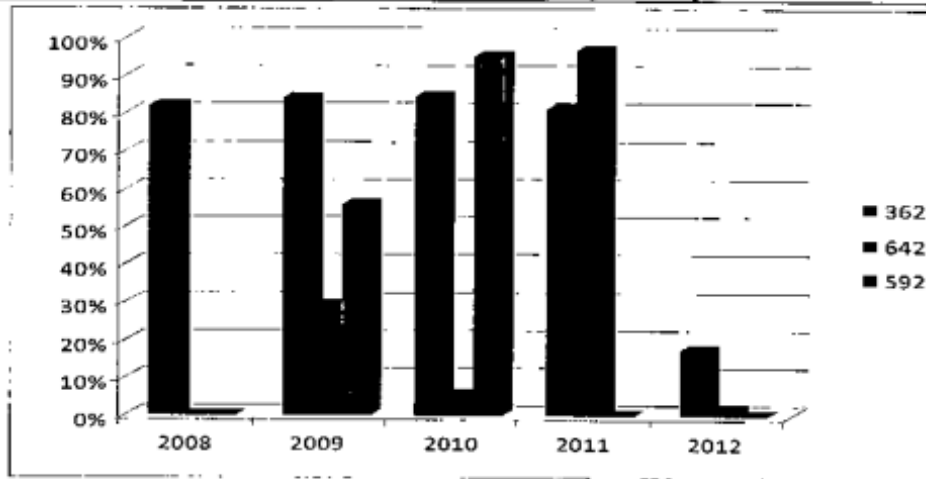
FUENTE: SIMICOF-CB-0103. Ejecución Gastos e Inversiones SDG 2008-2012

* Ejecución a Febrero de 2012

La ejecución presupuestal de estos proyectos durante el periodo de análisis, en ninguna de las vigencias analizadas, logra el 100%, muy por el contrario muestra fluctuaciones durante cada vigencia, como lo refleja la gráfica a continuación.

GRAFICA 2
COMPARACION EJECUCION 2008-2012 PROYECTOS 0362, 0642 Y 0592 DE SDG

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



FUENTE: SIVICOF-CB-0103. Ejecución Gastos e Inversiones SDG 2008-2012

* Ejecución a Febrero de 2012

2.6.1 Proyecto 362 Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local

El proyecto 362 “Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local”⁵³, se retoma del plan de desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia 2004-2007*, en cuya la justificación se encuentra: *“Sin dejar de reconocer el avance que ha tenido el proceso de descentralización en los últimos diez (10) años, las estrategias y acciones de fortalecimiento local (administrativo y técnico) y de la participación que han implementado hasta la fecha no han sido suficientes para que las localidades alcancen e nivel adecuado de fortalecimiento de su infraestructura técnica, tecnológica, jurídica, humana y administrativa que les permita desarrollar la capacidad institucional necesaria para asumir un modelo progresivo de descentralización y desconcentración....”*

En la solución al problema: *“La intervención prevista para impulsar y apoyar el proceso de descentralización de las localidades se basa en la estrategia de desarrollo progresivo de la autonomía local mediante la desconcentración y descentralización de funciones y el fortalecimiento de la capacidad técnica, jurídica, administrativa, financiera e informática de las localidades,...”* Al que le trazo las siguiente Metas de asesora y acompañar a las localidades en temas relacionados con respuesta directa al ciudadano, asesorías jurídica y de obras, unidades de mediación y conciliación, inspecciones de policía, Secretaría General de Inspecciones; diseño e implementar de marco normativo, para fortalecer la justicia local como respuesta inmediata al ciudadano; diseñar e implementar un sistema de fortalecimiento y seguimiento a la gestión local; apoyar un proceso de descentralización, organización y participación social y asesorar un

⁵³ SDG, Ficha EBI-D, Versión 3 del 12 de julio de 2005

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

proceso de fortalecimiento de capacidad institucional técnica y administrativa de las alcaldías locales.

En las múltiples y sucesivas modificaciones que presenta el proyecto desde la reformulación del proyecto 362 para la vigencia 2008,⁵⁴ donde se ubica como problema a resolver: las dificultades en el deterioro de la estructura física, espacios de trabajo, edificaciones en mal estado que no cumplen los requerimientos de sede administrativa, represamiento y difícil acceso a la información, necesidad de herramientas tecnológicas y técnica, problemas jurídicos por el sinnúmero de competencias y funciones en materia de policía, representación de actuaciones administrativa y falta de apoyo jurídico y técnico. Las metas que se propuso a partir 2008, no distan en nada de los compromisos anteriores.

Para la vigencia 2009, siguiendo con las permanentes modificaciones realizadas al proyecto⁵⁵ el problema se replantea *"El modelo de descentralización territorial de la ciudad fue desarrollado inicialmente por la ley 1ª de 1992 y luego por el decreto-ley 1421 de 1993. Estatuto Orgánico de Bogotá, en el cual se definieron unos elementos básicos y se facultó a las autoridades de la ciudad para hacer los desarrollos posteriores, principalmente en materia de número y tamaño de las localidades, distribución de competencia y asignación de recursos, organización administrativa..." "De igual manera, la poca claridad entre las competencias que desarrollan uno y otro han producido que las alcaldías locales asuman una multiplicidad de tareas, las cuales sobrepasan su capacidad operativa"*.

En la solución del problema para este periodo define un conjunto de acciones "complementarias" como: *son brindar acompañamiento al apoyo jurídico a las alcaldías locales en actividades preventiva y de gestión de las actuaciones administrativas en lo policivo en los temas de espacio público, establecimientos de comercio y obras y urbanismo, así mismo brindar el apoyo al consejo de justicia en la descongestión en segunda instancia de todas las actuaciones generadas en primera instancia en las alcaldías locales, seguimiento a la ejecución presupuestal o a la inversión de los recursos de los fondos de desarrollo y la labor que viene realizando en las alcaldías locales para la atención el sistema de información y atención al ciudadano, los grupos de profesionales que adelantan la ejecución del Decreto 612 en los Fondos de Desarrollo Local de cada alcaldía, apoyar a los auxiliares administrativos para que asista al secretario de las JAL designado por la administración desde el nivel central de la Secretaría Distrital de Gobierno y por último contratación de profesionales para que realicen el acompañamiento, seguimiento y evaluación a la inversión local para la UEL de Gobierno es decir el acompañamiento al ciclo de la inversión"*.

Se establece como objetivo general para solucionar el problema: *"Adelantar acciones de modernización técnica, jurídica, administrativa y tecnológica de las localidades, agilización de procesos y trámites, fortaleciendo la capacidad operativa de las localidades para aumentar los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad. Frente a las metas, mantiene las mismas que*

⁵⁴ SDG. Ficha EBI-D Versión 69 del 20 de junio de 2008

⁵⁵ SDG Ficha EBI-D Versión 89 del 27 de enero de 2009

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se describieron en párrafos precedentes, se encuentran como componentes para ejecución de los recursos: Soporte a la gestión; infraestructura física y tecnológica; Operación y mantenimiento; Capacidad institucional y Seminarios, foros y actividades distritales

Para las vigencias 2011 en versión 144⁵⁶ y 2012 versión 147⁵⁷, se identifica básicamente la misma problemática de vigencias anteriores, se le agrega a la detalles del mismo *“Sin embargo, durante el tiempo que se ha desarrollado este modelo de descentralización, se puede afirmar que ha sido un modelo incompleto y que no ha podido conseguir una identificación propia del quehacer de las localidades, lo que ha generado que la ciudadanía no pueda identificar cuáles bienes y servicios ofrecen las administraciones locales y cuáles la administración distrital. De igual manera, la poca claridad entre las competencias que desarrollan uno y otro han producido que las alcaldías locales asuman una multiplicidad de tareas, las cuales sobrepasan su capacidad operativa”*.

En la solución al problema pretende implementar acciones tendientes a *“fortalecer las capacidades institucionales locales para el cumplimiento de las competencias asignadas a las autoridades locales, acordes con el modelo de descentralización y desconcentración que desarrollará esta administración. Se adelantarán actuaciones en el campo técnico, de capacidad operativa, recursos físicos, tecnológicos y humanos, como parte de la modernización de las sedes de las alcaldías locales. Estas acciones están dirigidas a propiciar una institucionalidad local capaz de responder de manera eficiente y eficaz en las demandas ciudadanas.*

Así mismo, el proyecto persigue adelantar los estudios necesarios para proponer a las instancias correspondientes el modelo de descentralización mediante la elaboración de proyectos de ley, acuerdos o decretos que se requieran, según lo determine la administración a través del fortalecimiento de las competencias y autonomía administrativa en lo local. Se adelantarán estudios sobre la distribución de competencias, división territorial, funciones susceptibles de ser desconcentradas, las transferencias de recursos, y el Estatuto Orgánico de Bogotá. De otra parte se desarrollará un modelo para consolidar e implementar el observatorio de participación y descentralización, como instrumento de política pública destinado a generar información oportuna”.

En sus objetivos específicos se formula: *Fortalecer la gestión de las alcaldías locales y mejorar la calidad en la prestación de los servicios a cargo, adelantar acciones relacionadas con la desconcentración de funciones desde el nivel central, distribución de competencias y consolidación de un modelo de articulación de políticas a nivel central en lo local, Gestionar acciones para la concreción de un modelo de articulación de políticas del nivel central en lo local y Consolidar e implementar un instrumento de política pública destinado a generar información oportuna que permita anticipar problemas, proyectar y tomar decisiones de política pública en aspectos relacionados con la política de descentralización y participación.*

A la vez que en las Metas se propone:

1. *Adelantar 1 proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional técnica y administrativa de las alcaldías locales*

⁵⁶ SDG Ficha EBI-D Versión 144 del 27 de octubre de 2011

⁵⁷ : SDG Ficha EBI-D Versión 147 del 20 de marzo de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. desarrollar 1 proceso de apoyo a la gestión local
3. adelantar 1 proceso de fortalecimiento y seguimiento a la gestión local
4. desarrollar 4 procesos para definir funciones de la administración central susceptibles de ser desconcentrados, distribución de competencias entre el distrito y las localidades, consolidación de la propuesta de la reforma del Estatuto Orgánico de Bogotá y fortalecimiento de las autoridades locales.
5. adelantar 3 procesos para el desarrollo y la implementación del observatorio de participación y desconcentración.

En tanto que en los componentes para la asignación de recursos asume Soporte a la gestión infraestructura física y tecnológica; Operación y mantenimiento Capacitación institucional; Seminarios, foros y actividades distritales y Asesorías y consultoría Comunicación misional

Llama la atención la cantidad de veces -147 hasta la ejecución de esta auditoría- que se cambian las versiones del proyecto, ora en los objetivos, ora en las metas, al igual que en sus componentes y asignación de recursos a los mismos, dejando evidente la falta de claridad frente a lo que se pretende y una inadecuada planeación y manejo de los recursos, lo que se refleja en el ruido que presentan en las cifras totales, tomadas de manera aleatoria por parte del organismo de control, modificaciones que presentan cambios sustanciales en el flujo de recursos, como se muestra en el cuadro y gráfica subsiguientes, lo que igualmente hace complejo el seguimiento, evaluación y control.

CUADRO 9

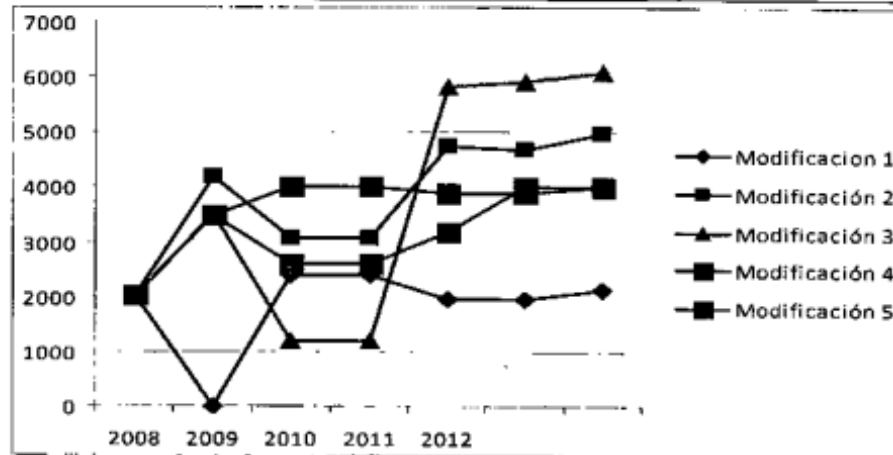
FLUJO DE RECURSOS PROYECTO 362: FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL				
2008	2009	2010	2011	2012
0	4.201	3.507	3.471	3.471
2.398	3.088	1.200	4.000	2.600
2.398	3.088	1.200	4.000	2.600
1.953	4.734	5.817	3.900	3.190
1.953	4.696	5.911	3.900	4.000
2.138	4.982	6.089	4.015	4.000

Fuente: SDG Fichas EBI-D 2008-2012

GRAFICA 3

**COMPORTAMIENTO FLUJO DE RECURSOS PROYECTO 362:
FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Fuente: SDG Fichas EBI-D 2008-2012

En respuesta a solicitud de información por el organismo de control frente al proyecto 362⁵⁸, se orientó básicamente a la contratación de personal, auxiliares técnicos y profesionales para fortalecer la contratación con cargo a los FDL, para la formulación, viabilización y contratación de los proyectos de planes operativos anuales de inversión; apoyo a las secretarías de las JAL para atender las funciones diarias de esta corporación; apoyo a la labor de información y atención al ciudadano no solamente en las alcaldías sino atención en la Red CADE (Super Cade, CAD, SuperCade Suba y CADE Fontibón); fortalecimiento de la gestión jurídica en las alcaldías locales para la gestión preventiva, en los temas de establecimientos de comercio, obras y urbanismo y espacio público.

De otro lado en asistencia técnica, se contrataron profesionales desde la Dirección de Apoyo a Localidades para fortalecer la gestión administrativa y garantizar el cumplimiento de los servicios a cargo de las alcaldías locales, capacitación a servidores públicos, apoyo a consejeros de justicia en la descongestión en segunda instancia, fortalecimiento de actuaciones administrativas en lo policivo, contratación de personal a través de la Dirección Ejecutiva Local de profesionales para el seguimiento y evaluación a la inversión de los recursos de los FDL; contratación de personal a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo ciudadano para apoyar el desarrollo de procesos en términos de la distribución de competencias, estudios sectoriales sobre las funciones de la administración central susceptibles de ser desconcentradas y la implementación del observatorio de participación y descentralización.

Frente al ítem de recursos físicos y tecnológicos, se adquirieron equipos de conferencia, para las Juntas Administradoras Locales; soporte técnico de

⁵⁸ SDG, Respuesta al oficio de la Contraloría con Rad. No. 20124210144843 Fecha 05-03-2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mantenimiento preventivo y correctivo equipos de conferencia, audio y grabación para las sesiones de las Juntas Administradoras Locales; suministro, instalación y puesta en funcionamiento de cableado estructurado categoría 6; equipos activos de red, servidores y equipos de cómputo para la Secretaria de Gobierno; servicio de alquiler de equipos de computo para fortalecer la gestión en las alcaldías locales; desarrollo de un aplicativo que apoye el sistema de información para el fortalecimiento del esquema de gestión territorial; alquiler de vehículos; apoyo logístico eventos, foros y publicaciones.

En el proceso de armonización de este proyecto en 2008 la inversión territorializada en las 20 localidades, distribuido de manera uniforme en cada una de las localidades, ascendió a \$2.397.7 millones, las tres metas se orientaron fundamentalmente a la contratación de personas profesionales para apoyo.

Sin embargo, se consolida para el cuatrienio por parte de la SDG la información que arroja el Sistema de Información para la programación seguimiento y ejecución de la gestión institucional (SIPSE) identificando si se trata de recurso humano, asistencia técnica, recursos físicos y tecnológicos, de manera territorializada para cada una de las 20 Alcaldías Locales, como se muestra en la cuadro y gráfica siguientes:

CUADRO 10

PROYECTO 362 : FORTALECIMIENTO A LA GOBERNABILIDAD LOCAL

INVERSION 2008 - 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Recurso Humano	716,6	1.917,6	2.424,6	1.140,4	1.675,8	7.875
Recursos Físicos y Tecnológicos	525,3	596,8	531,7	982,6	300,0	2.936
Asistencia Técnica	673,5	2.037,2	2.758,8	1.774,8	2.024,2	9.269
Subtotal	1.915,4	4.551,6	5.715,1	3.897,8	4.000,0	20.080

Fuente: SDG Respuesta al oficio de la Contraloría con Rad. No. 20124210144843 Fecha 05-03-2012

GRAFICA 4



Fuente: SDG Respuesta al oficio de la Contraloría con Rad. No. 20124210144843 Fecha 05-03-2012

2.6.2 Proyecto 592 Acción política para la descentralización y la desconcentración

Este proyecto describe en su problema⁵⁹ : “... adelantar los estudios necesarios para proponer a las instancias correspondientes al modelo de descentralización mediante la elaboración de proyectos de ley, acuerdo o decretos que requieran, según lo determine la administración a través del fortalecimiento de las competencias y autonomía administrativa en lo local. Se adelantarán estudios sobre la distribución de competencias, división territorial, funciones susceptibles de ser desconcentradas, las transferencias de recursos, y el Estatuto Orgánico de Bogotá. De otra parte se desarrollará un modelo para consolidar e implementar el observatorio de participación y descentralización, como instrumento de política pública destinado a generar información oportuna.

La solución que se propone al problema: “... una reforma legal para desarrollar y presentar ante el Congreso una propuesta de reforma del Decreto Ley 1421 de 1993...” Reformas mediante acuerdo del Concejo Distrital... Acciones de competencia exclusiva del Alcalde Mayor

Los objetivos específicos se encontraban en línea con la solución al problema, es así como se trazan las siguientes metas:

1. Desarrollar 3 procesos con el fin de adelantar los estudios sectoriales sobre las funciones de a administración central, susceptibles de ser desconcentradas.

⁵⁹ SDG Ficha IBI-D Versión 0 del 18 de junio de 2008

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2. Desarrollar 5 procesos con el fin de adelantar los estudios sectoriales sobre las funciones de la administración central, susceptibles de ser desconcentradas.
3. Desarrollar 3 procesos para definir el monto de transferencias a los Fondos de Desarrollo Local
4. Desarrollar 4 procesos para la distribución de competencias entre el Distrito y las localidades.
5. Desarrollar 5 procesos para elaborar la propuesta de reforma del Estatuto orgánico de Bogotá
6. Desarrollar 5 procesos para desarrollar e implementar el observatorio de participación y descentralización.

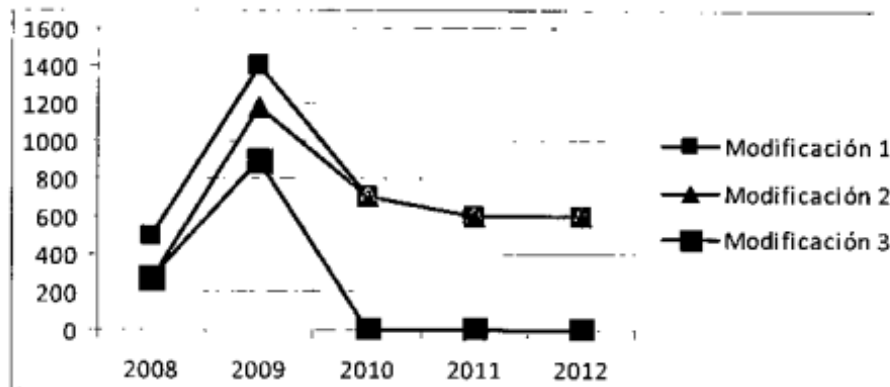
Este proyecto 592, hasta la ejecución de esta auditoria presentó sucesivas modificaciones 45 , donde se cambiaron permanentemente las metas y el valor de los componentes –soporte a la gestión; Seminarios, foros y actividades distritales; Asesorías y consultarías-, así como el flujo financiero del proyecto, como lo muestra el cuadro y gráfica subsiguientes:

**CUADRO11
FLUJO FINANCIERO PROYECTO 592**

2008	2009	2010	2011	2012
500	1.400	710	600	600
265	1.183	710	600	600
271	897	0	0	0

Fuente: SDG Fichas EBI-D Proyecto 592

**GRAFICA 5
FLUJO FINANCIERO PROYECTO 592**



Fuente: SDG Fichas Ebi-D Proyecto 592

El proyecto 362, fue incorporado a partir de la vigencia 2010 al proyecto 362, sin embargo, dentro de las metas estaba, desarrollar 3 procesos para la elaboración de los Estudios sectoriales sobre las funciones de la administración central, susceptibles de ser desconcentradas, en este punto el organismo de control

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

solicito en medio físico los estudios realizados, los que se allegaron en medio magnético, muchos de ellos no fue posible evaluarlos, dado que no se dejaron abrir, limitando la auditoria.

Frente a la metas desarrollar procesos para definir el monto de transferencias a los Fondos de Desarrollo Local, reforma al capítulo de descentralización del Estatuto Orgánico de Bogotá y la reestructuración de la planta de personal de las Alcaldías Locales, la SDG explica⁶⁰:

“Respecto a la razón por la cual se suspendió la meta: Desarrollar 3 procesos para definir el monto de transferencias a los FDL, la misma obedeció a la decisión de alto gobierno, debido a la necesidad de dar cumplimiento a otras prioridades en materia de política social y de movilidad de la ciudad que impidieron aumentar dichas transferencias”.

“La subsecretaria de Asuntos Locales consolidó el proyecto de reforma al capítulo de descentralización del Estatuto Orgánico de Bogotá, sin embargo, el alto gobierno NO consideró conveniente presentarla al Congreso de la República. Así mismo se consolidaron varias propuestas de reestructuración de las Alcaldías Locales, algunas de competencia del Concejo de Bogotá, como la de otorgamiento de Personería Jurídica a la localidad y de definición de sus competencias que corrieron la misma suerte.”

“De igual forma se radicó ante el Departamento Administrativo del Servicio Civil la propuesta de la estructura de las Alcaldías Locales, previendo la creación de 20 dependencias con autonomía administrativa y financiera dentro de la Secretaría de Gobierno, la cual fue devuelta con observaciones técnicas y con concepto de NO viabilidad de la propuesta de competencia de la administración”.

Por lo anterior fuerza es concluir, que no se cumplió con las metas propuestas en los proyectos y mucho menos en los propósitos del plan de desarrollo 2008-2012, sin embargo, sí se efectuaron erogaciones, que dadas las limitaciones que se presentaron en este componente de integralidad conlleva la necesidad de la realización de una auditoria especial a los contratos celebrados para los proyectos 362 y 592.

2.6.3 Proyecto 642 “Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales”

El problema planteado en el proyecto 642, en la vigencia 2008⁶¹ se circunscribía generar procesos de intervención de las sedes de las alcaldías locales, para que éstas sean acordes a las necesidades reales y por ende se tenga la posibilidad de brindar una adecuada respuesta al ciudadano en los asuntos que de ellas se

⁶⁰ SDG Respuesta al oficio de la Contraloría con Rad. No. 20124110139733 Fecha 01-03-2012

⁶¹ SDG Ficha EBI-D Versión 0 del 26 de septiembre de 2008

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

demandan. Planteando como solución la intervención física de las sedes de las alcaldías locales que lo requieran para que puedan operar eficientemente. Dentro de la meta se estableció intervenir 5 sedes locales.

En la selección casual vamos a otra de las versiones⁶² cambia la descripción del problema agregando...*En este sentido, uno de los objetivos de la Descentralización en el marco del actual plan de desarrollo distrital 2008-2012, es el de fortalecer a las autoridades locales, por lo cual se hace necesario generar procesos de intervención de las sedes de las alcaldías locales, para que éstas sean acordes a las necesidades reales y por ende se tenga la posibilidad de brindar una adecuada respuesta al ciudadano en los asuntos que de ellas se demandan. En esta versión modifica la meta en: Adelantar 1 proceso de fortalecimiento de las sedes de las alcaldías locales*

Es de resaltar como en el concepto de viabilidad y aspectos a revisar, se dice que **NO CUMPLE** con los lineamientos para la elaboración del documento “Formulación y Evaluación de Proyecto, No es coherente la solución que plantea el proyecto con el problema o situación que se pretende solucionar, No es competencia de la entidad/localidad ejecutar este tipo de proyectos, No es concordante el proyecto con los lineamientos y políticas del plan de desarrollo distrital. El concepto y sustentación no es favorable.

La SDG en diferentes versiones -60 en total hasta la fecha de esta auditoria-, del proyecto, en éste se modifica el objetivo y las metas, ya que unas veces pretenden intervenir 4, 5, 7 ó 10 sedes de las alcaldías, unas veces adquiriendo, otras adecuando, construyendo ó arrendando locales a fin de mejorar la capacidad operativa y brindar un mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas, lo que conlleva al incumplimiento de las metas y el cuestionamiento de la ejecución de los recursos, es así como, en el componente de contratación de este informe, las situaciones halladas conllevan a ubicar un presunto detrimento patrimonial, junto con la necesidad de elevar control de advertencia.

Conclusiones

En el plan de desarrollo de Moreno se incluyó como un objetivo estructurante la descentralización territorial, se ofreció promover una reforma del capítulo de descentralización del Estatuto Orgánico y tramitar un proyecto de acuerdo para precisar las competencias, lo cual hasta el momento no se realizó. El mayor avance consiste en haber devuelto, mediante el decreto 101 de 2010, la facultad de contratación a los alcaldes locales.

⁶² SDG Ficha EBI-D Versión 12 del 17 de diciembre de 2008

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Manteniéndonos en el campo de la administración pública local, se observa que se transfieren funciones y responsabilidades a los Alcaldes Locales, sin hacer precisiones según la localidad, sabiéndose que entre las 20 localidades existen diferencias que no solo se deben mirar desde lo fiscal sino también de recurso humano y técnico para asumir la realización de obras y gestionar el desarrollo local. Si bien se dice que los alcaldes deben ser líderes y gerentes de su comunidad, se carece de la preparación necesaria para cumplir esta función e incluso de los medios elementales para hacerlo, como queda demostrado a través de este capítulo.

No se evidencia un verdadero modelo de descentralización territorial que se exprese en:

- a) Asignar competencias precisas, claras y exclusivas a las localidades.
- b) La carencia de personería jurídica para las localidades y por tanto de una mínima autonomía administrativa y presupuestal y de una planta propia.
- c) La debilidad de la figura del alcalde local, que aunque proveniente de una elección popular directa, puede ser destituido en cualquier momento por el Alcalde Mayor.

Después de veinte años de descentralización interna es claro que un modelo de organización que se concibió para promover una forma democrática, pluralista y participativa de gobierno no ha tenido éxito.

Aunque el Plan de Desarrollo, consideró que la descentralización es importante y conveniente para la ciudad, no promovió las reformas legales y los acuerdos del Concejo necesarios para organizar una descentralización de verdad, a la cual puedan exigirse resultados concretos, lo que continuará llevando por la senda del desgaste administrativo y financiero para la ciudad, como ha sucedido en los últimos cinco (5) planes de desarrollo, sin que la política pública avance realmente.

Las Juntas Administradoras Locales, se les debe dar una verdadera función política, mas exactamente en el ejercicio del control que se le debe hacer a la gestión de las Alcaldías Locales y de la Alcaldía Mayor, con el fin de que se rindan cuentas, creando la potestad de citación de las JAL a funcionarios de dichas alcaldías, con el fin de que se puedan dar buenos debates de control y no como sucede en la actualidad, donde solo pueden hacer invitación cordiales a los funcionarios, dando espacio para que estos declinen las invitaciones y no se puedan tratar los temas de interés de la localidad en los debates de las JAL, de una manera integral contando con la participación del gobierno central y local.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De las anteriores circunstancias se ha derivado que en primera medida, Bogotá D.C al tener un esquema de organización y funcionamiento dividido en tres sectores-central, descentralizado y local- deba mejorar el grado de comunicación entre ellos, partiendo de la estipulación de unas competencias claras que se derivan actualmente del Estatuto Orgánico de Bogotá –Decreto Ley 1421 de 1993- o que bien le sean cedidas por parte del sector central al sector local, con el fin de fortalecer las localidades y saber cuáles son las funciones que tienen que cumplir a cabalidad.

Con unas funciones y competencias claramente establecidas entre los sectores que conforman la organización administrativa y por ende el gobierno de la ciudad, se puede empezar a plantear un fortalecimiento del sector local, con el fin de acercar el gobierno de la ciudad a través de los gobiernos locales. Los cuales son los más cercanos a la población de base en la ciudad y así poder suplir las necesidades de los ciudadanos de una forma efectiva, a la par que se mejoraría la prestación de servicios públicos y se fortalecerían espacios generados por las políticas de participación ciudadana.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACION DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El seguimiento al plan de mejoramiento vigente permite establecer que la entidad suscribió (129) acciones, para (91) hallazgos, que corresponden a las siguientes auditorías y actuaciones especiales:

**CUADRO 12
SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO**

Auditoria	Hallazgos	Acciones
Regular 2010	35	49
Revisión de la Cuenta	1	1
Regular 2009	5	17
Especial Contratación	6	6
Adquisición de predios	3	6
Empresarios Sin Indiferencia	3	6
Abreviada desplazados	33	39
Abreviada Convenio 974/10 Proactiva	5	5
Total	91	129

Fuente: Plan de Mejoramiento vigente/Análisis Equipo Auditor mayo de 2012

Las acciones correctivas de la auditoría 2009 tenían fecha de cumplimiento junio de 2011, sin embargo, como no hubo auditoría regular en el segundo semestre de este mismo año y no fue posible realizar el respectivo seguimiento. Como en el avance presentado por la entidad se encuentran acciones correctivas que presentan en la columna grado de avance: "cumplimiento del 100%", no obstante, tener fecha de cumplimiento mayo, julio y diciembre de 2012 fueron incluidas para revisión en esta auditoría.

En conclusión, se realizó seguimiento al 30.8% del plan, es decir, a 28 hallazgos que presentan fecha cumplida o grado de avance con el 100%, de estos 11 son del componente estados contables y los restantes 16 de contratación, plan de desarrollo, control interno y gestión y resultados.

Una vez verificado el cumplimiento de las acciones correctivas se tiene que de los 28 hallazgos se cumplieron 19 y por consiguiente son calificados con 2 y la entidad puede proceder a retirarlos del plan de mejoramiento dado que se cierran. Dos (2) hallazgos quedan abiertos y son calificados con 1 por cumplimiento parcial y siete (7) son calificadas con cero (0) y será solicitado el inicio del proceso sancionatorio.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En este orden, los dos (2) calificados con cumplimiento parcial son el 3.3.1.5.1 y el 3.4.2. Respecto del primero debido a que si bien es cierto, las acciones correctivas se cumplen también lo es, que la situación observada continua y por ende, se corrobora la falta de efectividad en la implementación de acciones correctivas que subsanen de forma permanente lo observado.

En el caso del hallazgo 3.4.2 que refiere a la suscripción en los contratos terminados de las actas de liquidación tiene como término hasta el 30/06/2012. Sin embargo, se observa en el desarrollo de la auditoria que no se esta dando cumplimiento a la acción correctiva y que la situación afecta los ajustes del rubro presupuestal pasivos exigibles, resultado comunicado a la entidad en el componente de evaluación presupuestal y para el cual la administración se comprometió a realizar los ajustes correspondientes.

Ahora bien, los seis (6) hallazgos para los cuales no se cumplieron las acciones correctivas y por ende, se solicitará iniciar el proceso sancionatorio son 2.3.14, 2.3.24, 3.6.1.5, 3.6.1.10, 3.6.1.11 y 3.8.2.1.

Respecto de los hallazgos calificados como incumplidos se tiene para el 3.8.2.1 relacionado con la liquidación de intereses moratorios en las sentencias judiciales, que se diseño un tablero de control pero este no se diligencia en su totalidad, se consigna “NA” en columnas como el “trámite y expedición del acto administrativo que ordena el pago” y “tramite pago dirección financiera” es decir, no se constituye en herramienta de seguimiento para los pagos. Aunado a lo anterior, resultado de esta auditoria se comunico hallazgo administrativo con incidencia fiscal por cancelación de intereses moratorios (3.4.4.1) en el componente estados contables.

En este mismo sentido, los hallazgos incumplidos 3.6.1.10, 3.6.1.11 y 3.6.1.5 que tienen que ver con deficiencias en el archivo documental y los hallazgos 2.3.14 y 2.3.24 relacionados con el incumplimiento de las obligaciones de supervisión, son irregularidades observadas de manera reiterada por este ente de control y preocupa que el plan de mejoramiento no permita la efectividad en la mejora continua, debido a que el sujeto de control no implementa acciones correctivas permanentes frente a las observaciones resultado de diferentes auditorías.

Finalmente, para el hallazgo 3.8.4.1 con 8 acciones correctivas, fue evaluado en el segundo semestre de 2011, en desarrollo de la actuación especial *“seguimiento a los convenios de adhesión 43, 44 y 46 de 2005”*, dando como resultado la solicitud de inicio de proceso sancionatorio y hallazgo fiscal.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual modo, es de mencionar, que la entidad mejoró en algunos aspectos, tales como la implementación del plan de comunicaciones, planilla para control de pólizas y la realización de los ajustes contables.

Aplicada la metodología establecida en la Resolución 33 de 2011 expedida por la Contraloría de Bogotá se tiene un nivel de cumplimiento de 1.43 puntos, es decir, se presenta incumplimiento en el plan de mejoramiento, respecto de los 28 hallazgos a los cuales se les hizo seguimiento.

Del Análisis de la Respuesta al informe preliminar, es de precisar: Las acciones correctivas que se incluyan en el plan de mejoramiento deben permitir subsanar lo observado por el ente de control y evitar su ocurrencia hacia el futuro a fin de lograr el mejoramiento continuo o no tendría sentido suscribir este plan.

El proceso auditor adelantado a la cuenta 2011 permitió comprobar que lo observado por el ente de control sigue ocurriendo y se incumple las funciones de supervisión y no se cuenta aún con un único expediente para cada uno de los contratos que se suscriben.

Como bien, se puede comprobar en los hallazgos administrativos comunicados, se evidencia la falta de control y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales y la designación extemporánea o con oficios sin fecha de los supervisores, que además en algunos casos cuentan con personas de apoyo a la supervisión, pero la tarea no se cumple de manera eficaz.

A manera de ejemplo, en los contratos de Prestación de Servicios 969/2010, 968/2010, 83/10, 212/10, 1095/10, convenio 001/2012 y el convenio de Asociación 1423/10 se presenta incumplimiento de las funciones del supervisor. Así mismo, en el convenio de cooperación 1217 de 2010 se suscribe acta de inicio el 2/12/2010 y la designación se realiza después, el 06/12/2010. En este mismo sentido, en los contratos de prestación de servicios 305, 317, 318, 319 y 687 de 2011 se observó el incumplimiento de las funciones de supervisión, ya que no se verifican los requisitos exigidos de formación profesional en música, especialmente en música sinfónica.

Aunado a lo anterior, las carpetas de los contratos no contienen informes mensuales de supervisión que permita comprobar el cumplimiento de estas funciones, que indique correctivos, revisiones, seguimientos, como lo exige la Resolución 804 de 2008 numeral 6.2.1, literal q) y exigidos en las mismas cláusulas de cada contrato. Así mismo, se observa que se delega la supervisión, lo que es contrario a lo estipulado en la misma resolución, numeral 6.2.2.1.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Funciones que en esencia mantiene, el manual actual, resolución 409 del 17/06/2011 numeral 10 Supervisión e interventoría.

Otro ejemplo, los contratos de prestación de servicios 224 del 17 de febrero/11, No.307 del 21 de febrero/11, No.659 del 16 de marzo/11, No.409 de enero 22/10 y No.784 de enero 28/10; para los cuales se observó que entre los soportes de las órdenes de pago, se anexa un único informe detallado de actividades firmado por cada contratista y por el supervisor del contrato. Sin embargo, al verificar la Cláusula Décima Séptima SUPERVISION Y CONTROL DE EJECUCION establecida en cada contrato, que a la letra dice: *“El supervisor ejercerá sus obligaciones conforme a lo establecido en el manual de Contratación de la Secretaría Distrital de Gobierno, enviando periódicamente documento informe a la instancia encargada del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los contratistas que se encuentren a su cargo”*, no reposan informes elaborados por el supervisor. Situación que evidencia el incumplimiento de las funciones de los supervisores establecidas en la Resolución No. 804 de diciembre 31/2008 Manual de Contratación, en el literal p) del numeral 6.2.1 que estipula: *“Rendir informes conforme a lo estipulado en el contrato y aquellos que le sean solicitados adicionalmente.”*

Ahora bien, si retomamos la respuesta al informe preliminar, tenemos que la designación no permite un control efectivo desde el inicio del contrato, incluso en la revisión de los requisitos mínimos para el perfeccionamiento de los mismos, por lo cual entre los anexos a la respuesta dada se comprueba fácilmente con los oficios de designación, entre otros:

- En el contrato de arrendamiento 3 de 2011 suscrito en el mes de enero, se designa supervisor el 10 de mayo de 2011.
- En el contrato de prestación de servicios 77 de 2011 suscrito en febrero hasta el mes de marzo se hace la designación.
- En el contrato de prestación de servicios 683 de 2011 suscrito en febrero hasta el mes de abril se hace la designación
- En el convenio Interadministrativo 693 de 2011 suscrito en marzo hasta el mes de mayo se hace la designación
- En el convenio de Asociación 790 de prestación suscrito en mayo hasta el mes de junio se realiza la designación
- En el convenio Interadministrativo 820 de 2011 suscrito en junio hasta el mes de julio se realiza la designación
- En el convenio Interadministrativo 876 de 2011 suscrito en junio hasta el mes de julio se hace la designación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- En el convenio de Cooperación 877 de 2011 suscrito en junio hasta el mes de julio se hace la designación
- En el contrato de Consultoría 914 de 2011 suscrito en julio hasta el mes de agosto se hace la designación
- En el contrato de compraventa 924 de 2011 suscrito en septiembre es hasta el mes de octubre que se hace la designación

De igual manera, al verificar los anexos de la respuesta dada por la administración, se tiene que del muestreo de contratos 2009 realizado por la misma Secretaría se relacionan:

- Contratos para los cuales se consigna que “no cuentan con oficio de supervisión”: los contratos 001/09, 005/09, 0649/09, 0670/09, 1006/09, 1378/09.
- Contratos relacionados en el informe de contraloría que “no tienen oficio de designación de supervisión”: 685/10, 661/10, 642/10, 702/10 y 414/10
- Contratos con “problemas con el supervisor y sus funciones” 83/10, 212/10, 1095/10.

Igualmente, del muestreo de contratos 2010 realizado por la entidad se presentan con la observación “no tiene lista chek”: los contratos 0915/10, 0921/10, 0926/10, 0934/10, 0948/10, 0960/100967/10, 0973/10, 0975/10, 1180/10, 1183/10, 1192/10, 1284/10 y 1286/10.

Lo que permite concluir, que la adopción de los formatos y el reporte automático de la información en los aplicativos de la entidad, no garantizan la designación de los supervisores y menos aún el cumplimiento de las funciones de control de los recursos asignados a la contratación y que la misma administración es conciente y conoce de las debilidades en los controles y en la supervisión de los contratos.

De otra parte, respecto del archivo documental, igualmente el equipo auditor, logro comprobar que aún la entidad no cuenta con el expediente único de los contratos y que si bien es cierto, se socializó el instructivo para la conformación y manejo de este y se realizó la respectiva capacitación el 21 de octubre de 2011 con la participación del Grupo de Contratos, Subsecretaría de Planeación y Gestión, Sistema Integrado de Gestión, entre otros; también lo es que en desarrollo de la auditoría a la cuenta 2011 se realizó la verificación a fin de constatar el avance de las acciones correctivas y fueron solicitadas las carpetas y/o expedientes únicos que contienen los soportes de la contratación suscrita.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo descrito, se logró comprobar suficientemente, que no obstante, haber constatado la existencia de la lista de verificación y el instructivo, las carpetas no cuentan con la totalidad de los soportes de la contratación, situación que dificultó la labor de control fiscal, ya que el equipo auditor se vio obligado a realizar nuevas peticiones y en algunos casos a levantar actas de control fiscal para poder obtener los documentos soporte o confirmar la no existencia de los mismos, verbi gracia, el caso de los contratos de prestación de servicios 362 y 363 de 2010, para los cuales no solo la carpeta no contenía las planillas de control de horario sino que las planillas de uno de los contratos se encontraron en las carpetas del otro contrato, es decir, se comprueba que la información estaba incompleta y que se había archivado de manera equivocada. Contratos para los cuales se confirmó hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

En este sentido, la aprobación y socialización de los formatos e instructivos, por sí solos, no garantizan la organización de la documentación y el lograr contar con un único expediente que le permita el seguimiento y control de los contratos, de los resultados y la toma de decisiones de manera oportuna.

A manera de ejemplo, se relacionan las solicitudes de documentos soporte de contratos, por información que no reposa en los expedientes únicos, entre otros:

- Oficios 1145-18 y 1145-22 de febrero 14 y 22 de 2012 relacionado con el convenio 1473 de 2009
- Oficio 1145-26 de febrero 24 de 2012 relacionado con los convenios 819 y 740 de 2011
- Solicitud adicional a fin de obtener la información completa del contrato 917 de 2010
- Oficio 1145-31 de marzo 31 de 2012 relacionado con el convenio Interadministrativo 1419 de 2009
- Oficio 1145-32 de marzo 5 de 2012 relacionado con el convenio 0774 de 2011, se requiere también nuevos documentos convenio 1473 de 2009 y 0841 de 2011
- Oficio 1145-35 de marzo 15 de 2012 relacionado con los contratos 968 y 969 de 2010
- Oficio 1145-37 de marzo 20 de 2012 relacionado con el convenio 1473 de 2009, requerimiento que refiere a un convenio para el cual fueron realizadas varias solicitudes
- Oficio 1145-44 de marzo 23 de 2012 relacionado con el convenio 1081 de 2010
- Oficio 1145-45 de marzo 23 de 2012 relacionado con el convenio 509 de 2007
- Oficio 1145-47 de marzo 26 de 2012 relacionado con el contrato de prestación de servicios 224, 307 y 659 de 2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Oficio 1145-53 de marzo 23 de 2012 relacionado con el contrato de obra pública 1264 de 2010
- Oficio 1145-56 de abril 18 de 2012 relacionado con el contrato de prestación de servicios 785 de 2011

Del análisis de la respuesta al informe preliminar el ente de control también puede comprobar lo anteriormente descrito, ya que a manera de ejemplo, fue aceptada la respuesta en el hallazgo 3.9.4 relacionado con los contratos de prestación de servicios 305, 317, 318, 319, 687, 257, 312 y 228 de 2011 debido en gran medida a que no se cuenta con información completa que soporte el cumplimiento de las obligaciones del contratista y la labor de supervisión. Similar situación presentada para los contratos de prestación de servicios 968 y 969 de 2010 que refiere al desorden del archivo documental y nos ratifica lo descrito, ya que los contratos tienen como objeto capacitar a los servidores públicos y no fue posible contar con las planillas de control completas y la información del contrato 968 se encontraba en el contrato 969.

En consecuencia la Contraloría de Bogotá en la ejecución de la auditoría regular comprobó suficientemente, que las carpetas y/o expedientes de los contratos que suscribe la entidad, no contienen aún la documentación soporte completa y debidamente organizada, ni se cumplen las obligaciones contractuales, por parte de los supervisores. Por ende, es preciso insistir en que las acciones correctivas que se incluyan en el plan de mejoramiento deben permitir subsanar lo observado y evitar su ocurrencia hacia el futuro, a fin de lograr el mejoramiento continuo o pierde sentido suscribirlo.

3.2 EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Para el Desarrollo de este componente, se verificó por parte del equipo auditor la metodología para evaluar el SCI, con el fin de poder determinar la calidad del mismo y su nivel de confianza, lo mismo que la eficiencia y eficacia en su cumplimiento, se verificó el Modelo Estándar de Control Interno MECI en la entidad, con el fin de comprobar la aplicación de la normatividad para su desarrollo, dicha verificación se realizó durante el desarrollo de la auditoría, contando con la parte documental observada en cada una de las dependencias a las cuales se les realizó seguimiento de acuerdo a las líneas de auditoría evaluadas, dichas dependencias son las responsables de la ejecución de los proyectos de inversión seleccionados en la muestra y las demás oficinas que participan en el proceso como son las Oficina de Control Interno, Grupo de presupuesto, contabilidad y Dirección de Planeación y Sistemas de Información.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En la Calificación que arroja el presente informe para la vigencia en estudio, se tuvieron en cuenta los tres subsistemas que el modelo aporta. Así como las observaciones encontradas durante el desarrollo de la presente auditoría en los diferentes componentes de integralidad allegados por los integrantes del equipo auditor.

Para la vigencia en estudio el MECI arrojó una calificación de 3.1 para el año inmediatamente anterior este mismo componente obtuvo calificación de 3.5 reflejando una merma, de un año a otro, lo anterior se ve manifestado en las observaciones comunicadas en el presente informe las cuales concluyen en falta de planeación, supervisión y controles, por parte de la administración.

De acuerdo a la metodología utilizada para la evaluación del presente componente, la calificación obtenida se ubica en un intervalo de rango porcentual de 52% hasta 75%, con un porcentaje de 62%, con un nivel de criterio de implementación Regular y un riesgo mediano.

3.2.1 Subsistema de Control Estratégico

Permite el cumplimiento de la orientación estratégica y la organización de la SDG. La calificación de este subsistema fue de 3.2 colocándolo en un rango regular.

3.2.1.1 Ambiente de Control

La Secretaria Distrital de Gobierno, maneja el programa Me pido Servir, el cual tiene como objetivo "Fomentar la construcción de una Cultura laboral armónica (Comunicación), donde los funcionarios: confían (compromiso) en las personas con las que trabajan, son responsables en el desarrollo de sus actividades y participan de procesos donde es posible crecer a nivel personal, laboral, familiar y social porque se establecen relaciones de mutua contribución, permitiéndole a la entidad cumplir con su Misión y Visión Institucional de servicio al ciudadano".

"Me pido servir", realiza un programa denominado fortalecimiento de los equipos de trabajo que involucra bienestar y competencias del ser, existe igualmente otro programa que se llama: Competencias comportamentales, en el año 2011 se realizó una prueba y de acuerdo con esos resultados la entidad tiene programado realizar intervención a las variables más bajas, que para el caso fueron: manejo de información para nivel asistencial y creatividad e innovación para el nivel profesional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para el año 2011, la SDG desarrollo actividades en materia de capacitación realizando los siguientes diplomados y cursos: Diplomado Actualización Normas Sismo Resistencia y Urbanísticas dictado por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, Jornadas de Re inducción Teatro ECCI, Re inducción a los servidores y contratista de la entidad a través de la Feria de Servicios, Formación de evaluadores Premio nacional a la excelencia y la innovación en gestión. Dictado por la Corporación Calidad, Talleres sobre la elaboración de Indicadores de Gestión Ética dictados por la Universidad del Rosario, Rutas de Seguridad Social por parte de los Integrantes del Área de Seguridad Social del Grupo de desarrollo organizacional de la Dirección de Gestión Humana, Inducción Periodo Prueba, Sensibilización Valores Éticos de la Secretaria Distrital de Gobierno, Especialización en Derecho Policivo, Diplomado en Urbanismo y Espacio Público, Diplomado en Dactiloscopia y Curso en Manejo de Armas.

Para el año 2012, el rubro de capacitación, se encuentra para la fecha de este informe en proceso de contratación, exactamente en la etapa precontractual, y de acuerdo con el resultado de diagnóstico de capacitación, que se realizó acorde con el nuevo plan de desarrollo Bogotá Humana, que se encuentra en el eje Una Bogotá que Defiende y fortalece lo público.

Así mismo, se tiene previsto el curso FORMADOR DE FORMADORES, que consiste en brindar herramientas a los mismos servidores públicos para fortalecer las destrezas y habilidades que tienen conocimiento de temas misionales como gestión y pueden convertirse en multiplicadores de información.

En el mes de agosto de 2011, se definieron los incentivos a los mejores empleados de acuerdo a la evaluación del desempeño, se expidieron las siguientes Resoluciones Marco General: Res. 704 del 30 de octubre de 2011 “Por la Cual se adopta el procedimiento para seleccionar mejores equipos de trabajo”, para el año 2012, la Resolución 149 del 8 de marzo, por la cual se adopta el mismo procedimiento que la Res 704/11. La entidad para efectos de los incentivos trabaja con base en la Ley 909 del 2004 que reglamenta lo relacionado con el tema.

El proceso de inducción y re inducción, desarrollado por la entidad para el año 2011, se refleja en el aparte de capacitación, en este proceso se destaca conceptos de plataforma estratégica, evaluación del desempeño, objetivos misionales, estructura organizacional, SIG, deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, cambio cultural de la entidad tanto para servidores nuevos y antiguos. Para la vigencia 2011 se realizaron dos capacitaciones.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La entidad realizó una jornada denominada "Feria de Servicios", el 3 de junio de 2011, que consistió en mostrar a todos los servidores públicos de la entidad incluidas las alcaldías locales, los servicios que esta ofrece, actividad realizada en Compensar, por medio de Stands, cada oficina que compone la entidad presentaba su portafolio de servicios y explica lo que hace, al final del evento se realizaban unas preguntas y se aprovechaba igualmente la feria para interiorizar valores, por esta feria pasaron aproximadamente 2000 servidores en turnos con el fin de no afectar la prestación del servicio.

Otra actividad que realizó la entidad para el año 2011 fue la denominada "Quiénes Somos" donde asistió igualmente todo el personal perteneciente a la SDG, destacando temas como objetivos y retos, plan integral de seguridad (PIS), SIG, portafolio de productos y servicios, cambio cultural.

Para el año 2012, este proceso de inducción no ha presentado movimiento ya que a la fecha no se tienen servidores en periodo de prueba, producto de las convocatorias adelantadas por la Comisión nacional del Servicio Civil y su diseño se está ajustando al nuevo plan de desarrollo.

En el año 2011 se realizaron programas de salud Ocupacional relacionados con el riesgo psicosocial para grupos específicos que se encontraban en este tipo de riesgo, como servicio al ciudadano, inspecciones de policía, y profesionales de Unidades de Medición y Conciliación. Se levantaron panoramas de riesgo, se evaluaron los puestos de trabajo, y el estado de las oficinas a nivel de higiene y seguridad industrial. En el 2012, se han realizado programas de fumigación, en todas las dependencias de la entidad, exámenes médicos ocupacionales, se han entregado elementos de protección como guantes, tapa bocas, batas, gel antibacterial.

Se ha capacitado a brigadistas, se han realizado intervenciones terapéuticas a personal en crisis, jornadas de salud como visiometrías, talla, peso, nutrición, tensión etc. La entidad igualmente contó en el año 2011 con un spa móvil donde se les realizaba a los servidores públicos de la entidad masajes terapéuticos y de relajación, cabe resaltar de acuerdo a los funcionarios de la entidad que este proceso de masajes obedece a un diagnóstico previamente realizado.

La entidad asesora a los servidores públicos en materia de Seguridad Social, en cuanto a trámites de modificaciones, traslados e incorporaciones. Existe un programa denominado La Ruta de la Seguridad, aquí se da a conocer a los servicios que prestan los Fondos de Cesantías y Pensiones, ARP, y se presta

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

asesoría. También existe un programa para pre pensionado y se orienta sobre trámites a seguir, radicación de documentos y se les hace seguimiento.

Los finales de año, se realiza un taller que se denomina “En Busca del Tesoro”, a los funcionarios que radicaron documentos para pensión, con el fin de ayudarlos a adaptar al cambio de vida.

El Ideario Ético para la SDG, que tiene como nombre “PLAN DE ACCION GESTORES DE ETICA SDG, consta de unos objetivos, metas y actividades a desarrollar, los cuales plasman todo lo relacionado con el desarrollo de actividades que propenden por una gestión pública efectiva y transparente.

La SDG adoptó el Documento denominado código de Ética mediante Resolución 420 del 15 de marzo de 2002, modificado por la Resolución 842 de diciembre de 2007, mediante este se integro el grupo de gestores y gestoras de ética. Para su desarrollo se realizaron mesas de trabajo con el fin de consolidar prioridades.

El Sistema Integrado de Gestión en la SDG adopta 8 subsistemas: Subsistema de Gestión de Calidad (SGC), Subsistema de Gestión de Riesgo (SGR), Subsistema de Seguridad y Salud Ocupacional (SSSO), Subsistema de Responsabilidad Social (SRS), Subsistema de Control Interno (SCI), Subsistema de Gestión Ambiental (SGA), Subsistema Interno de Gestión Documental y Archivo (SIGA) y Subsistema de gestión de la Seguridad de la Información (SGSI).

La entidad suscribió el contrato No 914 de 2011 para presentar auditoria de certificación el cual incluye un curso en auditoría interna en HSEQ, el mencionado curso se encuentra programado para dar inicio el 25 de abril de 2012 con la empresa BVQI, que es la firma certificadora, el curso inicia con 26 participantes, con una duración de 60 horas.

La entidad presentó para la certificación 23 unidades, que son las 20 localidades, NUSE, Cárcel Distrital y Nivel Central, a la fecha se han realizado 7 pre auditorías, 5 alcaldías locales, NUSE y Cárcel Distrital, las cuales presentaron algunas observaciones como son en cuanto a los riesgos se encuentran identificados, monitoreados pero no se termina el ciclo, lo que implicó la modificación de la metodología la cual ya se encuentra modificada y aprobada por la entidad, otra observación realizada por la firma certificadora es con relación a los indicadores, no se mide efectividad igualmente fue objeto de corrección, para el producto no conforme en las alcaldías locales no se tuvo encuentra hacer tratamiento de producto no conforme, encontrándose en proceso de subsanar, cabe resaltar que las demás alcaldías locales que no han tenido se encuentran realizando los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ajustes que se presentaron en las alcaldías que si tuvieron dicha pre auditoría con el fin de que todas sean certificadas al tiempo y que no vayan a tener las mismas observaciones que presentaron en las 5 primeras.

Con relación al Nivel Central, la entidad maneja 13 procesos divididos en: 3 procesos estratégicos, 4 misionales, 3 de apoyo y 3 transversales.

Como entidades adscritas y vinculadas a la SDG se encuentran certificadas FVS, IDPAC y DADEP.

Las pre auditorías faltantes (16) para la certificación de la entidad se encuentran previstas para ser realizadas en el mes de junio del presente año.

Para la sensibilización del SIG, la entidad realizó 2 eventos grandes, el primero se denominó RUTA DE LA CALIDAD, consistió en llevar una obra de teatro con los temas del marco estratégico y SIG a todos los funcionarios de la entidad y el otro evento se llamó el RETO DE LA CALIDAD, consistió en enviar material de estudio y posteriormente realizar evaluaciones dando reconocimiento a los mejores esto para el año 2011.

Para el año 2012 relacionado con la sensibilización del SIG, se está capacitando por parte de los servidores públicos de la Dirección de Planeación y Sistemas en temas de calidad, incluye personal de las alcaldías locales.

A la fecha de este informe se encuentran actualizados aproximadamente 750 documentos que soportan los procesos de la entidad.

Un logro significativo que ha tenido este proceso de certificación es que todas las acciones de mejora se reportan en los instrumentos de análisis de causa, lo que significa que los hallazgos que surjan de cualquier auditoría se manejan a través del mismo instrumento.

Dentro del SIG se encuentra la implementación del Sistema de Gestión Ambiental (SGA) a través de la Política del Sistema de Gestión Ambiental, la entidad cuenta con un manual que se encuentra en borrador el cual establece la generalidad de la implementación del sistema. Los procedimientos de control operacional se encuentran en la Intranet muestran documentalmente como se busca controlar los impactos ambientales.

En cuanto a la sensibilización relacionado con el SGA, es continuo a través de correos electrónicos, intranet, capacitaciones presenciales, jornadas ecológicas etc. Igualmente la entidad maneja una serie de compañías como recolección de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

pilar y celulares, adquisición de botellas, recolección de aceite de cocina para entregar a una fundación para fabricar jabones.

Calificación 3.4

3.2.1.2 Direccionamiento Estratégico

La entidad cuenta con 23 proyectos de inversión, asociados al Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, Acuerdo 308 de 2008.

La Alta Dirección se encuentra comprometida con el desarrollo del Sistema Integrado de Gestión, con la Resolución 1001 del 20 de diciembre de 2006 la entidad adoptó el marco estratégico institucional de la Secretaría Distrital de Gobierno, y se sensibilización se encuentra a cargo de la dirección de Planeación y Sistemas.

La entidad cuenta con cuatro procesos marco, (estratégicos, misionales, de apoyo y transversales), de los cuales para la vigencia 2011, obtuvieron un nivel de cumplimiento en las metas de 95.05%, este porcentaje lo aportó el acatamiento de los procesos misionales.

Para los procesos estratégicos, obtuvo un porcentaje de cumplimiento general de 94.14% Y desarrollo las siguientes acciones:

- Seguimiento a las 18 metas del Plan Estratégico Sectorial
- Actualización de 653 Proyectos de inversión del nivel local
- Seguimiento a los 23 Proyectos de inversión del nivel central
- Formulación de los 22 Planes de Gestión por Proceso

Con respecto a la meta “obtener 23 Certificaciones de Calidad”, se adelantaron las acciones de actualización de documentos del SIG en las diferentes dependencias, identificación y caracterización de productos y servicios, identificación de propiedad del cliente, en cumplimiento de la norma de calidad. La Cárcel Distrital, NUSE y las alcaldías locales de Usme, Chapinero, Fontibón, Santa Fe y Bosa, entre los meses de noviembre y diciembre se presentaron a la preauditoria de certificación, igualmente los procesos de apoyo del mapa de procesos del primer nivel fueron auditados. En la vigencia 2012 se recibirán las preauditorias faltantes (15 alcaldías locales y procesos misionales del nivel central).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Implementación del sistema de gestión documental en las dependencias del nivel central tuvo un cumplimiento de 87.2%, para el NUSE en un 80% y para cárcel en un 55%.
- Implementación del sistema de gestión del riesgo tuvo cumplimientos así: en la Dirección de Planeación y sistemas de Información el cumplimiento fue del 100% igual que para la Cárcel y el NUSE, para las demás dependencias del nivel local el cumplimiento fue del 70% a excepción de las alcaldías de Antonio Nariño, Teusaquillo, Tunjuelito y Usme quienes aprobaron la matriz de riesgos

Los procesos misionales tuvieron una participación de cumplimiento de 97.06%, a 31 de diciembre de 2011, que abarca procesos del primer nivel (Direccionamiento y Control) y segundo nivel (Desarrollo Local, Personas Privadas de la Libertad y NUSE).

Se realizaron entre otras las siguientes actividades:

- 16 seguimientos a los Planes de Acción de las Unidades de Medicación y Conciliación
- 9 jornadas de trabajo entre ellas la actualización frente a los cambios establecidos a partir de la Ley 1395 y los formatos de las UMC
- Conciliación en equidad y un encuentro de la red de Actores de Voluntarios de Convivencia Ciudadana
- 2786 decisiones de fondo proferidas, definitivas por parte del Consejo de Justicia
- 1114 autos de trámite de una programación de 800 autos de trámite
- Estudio jurídico de 1999 decisiones de fondo de 2da instancia registradas en el aplicativo
- Sensibilización a 15216 ciudadanos de diferentes perfiles conducidos a la Unidad Permanente de Justicia, en normas de convivencia ciudadana
- Atención social básica a 16927 ciudadanos habitantes de calle conducidos a la UPJ
- 50 talleres de resolución pacífica de conflictos con los usuarios de los servicios de la Inspección y/o población conducida a la UPJ.

Los procesos de apoyo tuvieron un nivel de cumplimiento a 31 de diciembre de 2011 del 94.65% y los procesos transversales del 94.35%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con la implementación del SIG, la entidad incluye los mapas de procesos de la entidad los cuales se encuentran publicados en la intranet para fácil consulta por parte de los servidores públicos.

La SDG cuenta con la herramienta intranet la cual es de muy fácil consulta y se encuentran divulgados todas las publicaciones, eventos, normas, cartillas, procesos, procedimientos y en fin todas las actividades que realiza la administración. Donde se puede consultar el organigrama.

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”*. Y se han ido actualizando de acuerdo al SIG.

Calificación 3.1

3.2.1.3 Administración del Riesgo

Permite a la entidad pública, evaluar los eventos negativos, tanto internos como externos que pueden afectar el logro de los objetivos institucionales o los eventos positivos que permiten identificar las oportunidades.

Con la implementación del Sistema Integrado de Gestión, en relación con este componente, la entidad cuenta con la matriz de riesgos por procesos y manuales de riesgos, la entidad tiene en cuenta la información plasmada en el observatorio del CEACS, información que identifica las oportunidades y amenazas generadas en cada proceso.

La entidad cuenta con matrices de riesgos por procesos (direccionamiento y control, desarrollo local, PPL y NUSE), cada uno maneja sus procesos tanto estratégicos, misionales y de apoyo.

Con las pre auditorías realizadas por la firma certificadora, relacionado con los riesgos en el año 2011, arrojaron una serie de observaciones que en el momento se encuentran ajustadas y aprobadas por la administración, se atinó que estos estaban identificados y presentaban su proceso de mitigación pero no terminaban el ciclo dicha observación fue aceptada y subsanada, el resto de procesos y procedimientos fueron ajustados para el momento de la realización de las pre auditorías, no fueran objeto de la misma observación.

No obstante, la identificación de riesgos no se observa un plan de manejo de los mismos de tal suerte, que se mitigue su impacto o se evite su ocurrencia, situación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que puede provocar pérdida de recursos por falta de ejecución oportuna o por no cumplimiento de obligaciones contractuales. Así mismo, el desorden administrativo y la carencia de una organización efectiva de la documentación soporte de las actuaciones administrativas no facilita la evaluación de la información y no permite una toma de decisiones eficaz.

Calificación 3.0

3.2.2 Subsistema de Control de Gestión

Está encaminado a asegurar el control a la ejecución de los procesos de la entidad, orientándola a la consecución de los resultados y productos necesarios para el cumplimiento de la misión. Este subsistema consolida los componentes de actividades de control, información y comunicación pública. La calificación de este subsistema fue de 3.0 colocándolo en un rango regular.

3.2.2.1 Componente Actividades de Control

Con Resolución 146 de 2008, La Secretaría Distrital de Gobierno implementó el Manual de Procesos y Procedimientos, los cuales a efectos de buscar la certificación del Sistema Integrado de Gestión, se han venido actualizando, en el momento se están aplicando y ajustando a medida que se va requiriendo.

Se ha podido observar que de los proyectos tomados en la muestra y analizados para el desarrollo de la presente auditoría, el ente de control evidenció que la administración coloca como cumplimiento de la meta el 100%, a sabiendas que los contratos que se suscribieron para el desarrollo de la meta no hayan iniciado su ejecución, situación que no es congruente con los reportes que la administración presenta en sus informes de ejecución, ya que presentan inexactitud y no reflejan la realidad.

Existe carencia de control por parte de los supervisores a la ejecución de las obligaciones contractuales, estos no presentan informes que evidencien su labor y en algunos casos se diluye la función de control por la delegación de la misma.

Calificación 3.0

3.2.2.2 Componente Información

Este componente hace parte fundamental de la operación de la entidad por ser insumo para la ejecución y producto de los procesos, garantizando la transparencia de la actuación pública, la rendición de cuentas de la comunidad y el cumplimiento de obligaciones de la información.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La entidad cuenta con cuatro clases de aplicativos, aplicativos de apoyo, de servicios y misionales. Para los aplicativos de apoyo se manejan (Orfeo, centro de servicios informáticos, (SGG) servicios generadores de gastos, Sistema Integrado de Gestión (SIG) y (SIAP) Sistema Integrado de Administración de Personal.

Los aplicativos de servicios la entidad cuenta con el aplicativo de certificaciones y desprendibles y delegaciones, y para los aplicativos misionales se cuenta con: UMC (unidades de Mediación y Conciliación), Actuaciones Administrativas, SIDICCO (Sistema Estructurado de Seguimiento y Evaluación de Impacto a la Gestión, SISIPPEC, Si-actúa, sistema Único de Poblaciones SIUP y Juntas Zonales. Todos estos aplicativos se encuentran explícitos en INTRANET de la entidad para su fácil consulta, la entidad se encuentra comprometida a este respecto, toda vez que ha realizado capacitaciones.

Se evidenció en la ejecución de la auditoría y la evaluación a la contratación, que la información que reposa en las carpetas de los contratos no se encuentra completa por lo que obstaculiza la evaluación de los mismos. Es una observación reiterativa del ente de control y las acciones correctivas no han conllevado a la mejora en los procedimientos de manera permanente.

Calificación 2.9

3.2.2.3 Componente Comunicación Pública

Este componente que apoya la construcción de visión compartida y el perfeccionamiento de las relaciones humanas de la entidad con sus grupos de interés internos y externos, lo que facilita el cumplimiento de sus objetivos institucionales y sociales.

Mediante los diferentes canales de comunicación que maneja la entidad, los servidores públicos tienen la facilidad de comunicarse ya sea por la INTRANET, correos institucionales, correos privados, pagina web de la entidad, lotus etc.

Los Servidores Públicos se encuentran interiorizados y familiarizados con los diferentes sistemas de comunicación, lo que facilita el diario quehacer para el cumplimiento de los objetivos misionales.

Relacionado con la comunidad y la ciudadanía, éstos pueden consultar los informes de la SDG mediante la página web.

Cabe resaltar que la información reportada al ente de control por parte de la administración para el desarrollo de la presente auditoría, fue allegada al equipo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

auditor incompleta, lo que obstaculizó el ejercicio del control fiscal y en algunos casos presenta inconsistencias como las señaladas en los reportes al aplicativo SIVICOF en el componente plan de desarrollo y gestión ambiental.

Calificación 3.2

3.2.3 Subsistema de Control de Evaluación

Permiten valorar la efectividad del control interno de la entidad, la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos, nivel de ejecución de planes y programas y los resultados de la gestión. La calificación de este subsistema fue de 3.2 colocándolo en un rango regular.

3.2.3.1 Componente Autoevaluación

Respecto de este componente, cabe resaltar que con la implementación del Sistema Integrado de Gestión el cual se encuentra su proceso, la entidad mediante el desarrollo de los programas que realiza en los procesos de inducción y re inducción, tiene implícitos los temas de autoevaluación, responsabilidad y compromiso.

La entidad tiene claro el concepto de responsabilidad que deben asumir los servidores públicos que laboran en la misma, ya que la SDG en una entidad que por su naturaleza debe liderar este concepto, mediante comunicados por la intranet, al igual que mediante carteleras que se encuentra a la vista de los funcionarios, la alta dirección lidera este concepto. La SDG dedica un capítulo completo sobre el tema de autocontrol a los servidores nuevos que ingresan a laborar en la entidad.

La Oficina de Control Interno es la encargada de realizar la evaluación a los planes de gestión que también sirve como criterio evaluador para realizar la evaluación del desempeño, de acuerdo a su cumplimiento los planes de gestión manejan un objetivo general, metas y cada meta tiene unas actividades y sus indicadores de cumplimiento. Posteriormente, esta oficina de acuerdo con los resultados de la verificación de las evidencias emite un informe dirigido a cada director o jefe del área evaluada, para ser analizado en todos sus aspectos y suscribir un plan de mejoramiento del área con cada uno de los servidores públicos.

La Secretaría Distrital de Gobierno, realiza seguimiento periódico al cumplimiento del plan de desarrollo, mediante comités directivos, los cuales figuran en los planes de gestión que expide la entidad, incluidos el cumplimiento de metas con

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sus porcentajes de ejecución, la Secretaría realiza un análisis completo teniendo en cuenta los proyectos contemplados en el plan de desarrollo.

No se puede dejar de lado que el concepto de auto evaluación, va ligado al ser, cada persona lleva implícito dicho concepto de acuerdo a los valores recibidos tanto en su hogar, como en lo adquirido durante el recorrido de su existencia, es por eso que con la responsabilidad que cada servidor público maneje sus tareas laborales, así mismo es el reconocimiento positivo de la entidad.

Calificación 3.2

3.2.3.2 Componente Evaluación Independiente

Durante el año 2011, el Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se reunió en 3 oportunidades así: el 23 de febrero, 15 de junio y 7 de septiembre. Los temas principales están relacionados con el fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión, así mismo de forma permanente se efectúa seguimiento a los compromisos del comité anterior.

Para la aplicación de los programas de auditoría para evaluar los procesos de la entidad, la Oficina de Control Interno realizó para el año 2011 las siguientes actividades: 1) un Programa de auditoría para realizar las evaluaciones del Sistema de Control Interno Contable MCICO 2010 (Resolución 357/08 de la Contaduría General de la Nación), (a los 20 Fondos Desarrollo Local y el Nivel Central) 2) Se evaluó y realizó el seguimiento anualmente a la gestión dando cumplimiento a lo establecido por la Ley 909 de 2004, (En las 20 Alcaldías Locales y las 17 Direcciones del Nivel Central), 3) Se recopiló y analizó la normatividad con el fin de desarrollar los programas de auditoría para realizar las evaluaciones de la Auditoría Interna de Calidad (NTCP 1000-2009), (20 Alcaldías Locales y las Cárcel Distrital, Planeación y sistemas de Información, Gestión Humana y Dirección de Seguridad). 4) Seguimiento al Informe de la Personería de Bogotá, (Cárcel Distrital Seguimiento Visitas de Control Interno), 5) Se recopiló y analizó la normatividad con el fin de actualizar los programas de auditoría para realizar las evaluaciones a las cajas menores, (20 Alcaldías Locales y las Direcciones del Nivel Central), 6) Se recopiló y analizó la normatividad con el fin de actualizar los programas de auditoría para realizar las evaluaciones a las inspecciones de policía, (Alcaldías Locales de Ciudad Bolívar y San Cristóbal), 7) Se recopiló y analizó la normatividad con el fin de actualizar el programa de auditoría para realizar la evaluación al almacén (Alcaldía Local de Usme Seguimiento Almacén Engativá), 8) Se efectuó seguimiento a la Circular 012-2011 Alcaldía Mayor. “Austeridad del Gasto.” (16 Alcaldías Locales y la DSAE, Dirección de Gestión Humana y Dirección Administrativa), 9) Se efectuó seguimiento al Decreto 371 de 2010

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Alcaldía Mayor. *"Lucha contra la corrupción* (20 Alcaldías Locales y los procesos de Contratación, DSAE, Gestión Humana, Informe Consolidado a la Veeduría), 10) Se efectuó seguimiento al Acuerdo Distrital 256 de 2005, "Parqueaderos" (20 Alcaldías Locales), 11) -Revisión Publicación y Póliza de Contratos (Un informe relacionado con la revisión de la publicación de las pólizas.

En ejecución del plan anual de auditoría la Oficina de Control Interno realizó: 1) Se elaboró el informe ejecutivo anual del sistema de control interno atendiendo lo dispuesto por el Decreto 1599/05 (20 Alcaldías Locales y las Direcciones del Nivel Central), 2) Se efectuó el acompañamiento en la presentación de la cuenta anual de la Contraloría para la vigencia 2010 (SIVICOF) (meses de febrero julio - Nivel Central), 3) Se elaboró el informe consolidado sobre el uso de software de la Secretaría de Gobierno (Secretaría Distrital de Gobierno), 4) Evaluación anual a la Gestión de las Inspecciones de Policía, en atención al artículo 20 del acuerdo 29 de 1993 (Alcaldías Locales de Fontibón y Puente Aranda, Consejo de Justicia, Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia y Oficina de Asuntos Disciplinarios), 5) Se efectuaron seguimientos periódicos a los controles de advertencia y pronunciamientos Contraloría de Bogotá (Directiva 002/04 y Circular 16/08 - Alcaldía Mayor). Igualmente a las Acciones de Repetición - Comité Conciliación (Ley 446/98 y Decreto Reglamentario 1716/09) (Secretaría distrital de Gobierno y Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia), 6) Se realizaron Comités de Control Interno y Gestión de la Calidad (3 Comités Coordinación de Control Interno y Gestión de Calidad, 7) Se evaluó y realizó el seguimiento a los Planes de Mejoramiento suscritos con la Contraloría para las Alcaldías Locales y el Nivel Central (20 Alcaldías Locales y las Direcciones del Nivel Central), 8).

Para dar respuesta a las solicitudes a las instancias que lo requirieron la Oficina de Control Interno realizó: 1) asesoró a diferentes organismos externos y unidades administrativas de la Secretaría de Gobierno sobre temas relacionados con el Sistema de Control Interno (38 Solicitudes), 2) Se acudió y asesoró a los diferentes Comités: Conciliación, Técnicos de Desempeño, Directivo, Inventarios y Técnico de Sostenibilidad Contable (Secretaría Distrital de Gobierno), 3) Se participó en el Nivel Central en aperturas y cierres de Licitaciones, Audiencias de Aclaraciones y Cierres de Contratación Directa (Secretaría Distrital de Gobierno).

La Oficina de Control Interno sensibilizó a través de capacitaciones a 200 servidores públicos en temas de control interno y seguimiento a planes de mejoramiento. Se efectuaron 18 capacitaciones con la asistencia de 675 servidores públicos, Logrando así un mejoramiento en la percepción y responsabilidades de la Oficina de Control Interno y del Sistema de Control Interno tanto en el nivel central y las 20 localidades.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A 30 de Marzo de 2012, la Oficina de Control Interno ha emitido los siguientes informes:

- Dando cumplimiento a lo establecido por la Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios, así como también los distintos elementos que son impactados por la gestión dentro del sistema integrado de gestión (MECI 1000:2005, NTCGP 1000), la Oficina de Control Interno generó los informes con los resultados de la evaluación al plan de gestión correspondiente a la vigencia 2011 de las 20 alcaldías locales, 15 unidades administrativas del nivel central.
- Generación del informe de gestión de las inspecciones de policía en cumplimiento del Acuerdo Distrital No. 29 de 1993.
- Se efectuaron 21 visitas a las distintas áreas a fin de generar la evaluación del sistema de control interno contable, actividad motivada en la resolución 357 de 2008 emanada de la Contaduría General de la Nación.
- Se generó la certificación sobre uso de software y demás componentes tecnológicos relacionados con los derechos de autor, certificación que se genera en virtud a la circular 12 de 2007 emanada de la dirección nacional de derechos de autor.
- Se efectuó el informe ejecutivo del estado del sistema de control interno de la entidad; así mismo, se publicó el informe pormenorizado del estado del SCI, de acuerdo con la circular 15 de 2011 emanada del Departamento Administrativo de la Función Pública y el estatuto anticorrupción ley 1474 de 2011.
- Se desarrollo una visita especial en la alcaldía local de Antonio Nariño frente al cumplimiento de las funciones de la almacenista del fondo de desarrollo local.
- Se efectuó una vista especial sobre la gestión de los procesos jurídicos relacionados con establecimientos de comercio, y otros asuntos a cargo de la oficina jurídica de la alcaldía local de Chapinero.
- Se adelanto una vista especial a las inspecciones de policía frente a una queja impetrada contra dicho despacho por parte del representante legal de la firma APEL.
- Se adelantó una vista de verificación de los procesos contractuales adelantados durante las vigencias 2011 y lo corrido del 2012 en la alcaldía local de Suba.
- Adicionalmente se han efectuado observaciones frente a la implementación del ERP Si- Capital, al módulo de Gestión para la mejora y modulo de planes de mejoramiento: igualmente se efectuaron acompañamientos a las audiencias de adjudicación de procesos contractuales adelantados desde el nivel central de la entidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La Oficina de Control Interno, a la fecha cuenta con 11 programas de auditoría interna, programas que han surgido a medida que se genera la necesidad y su actualización se hace cada vez que se requiere de acuerdo a las auditorías futuras.

La entidad cuenta con el procedimiento de auditoría interna de gestión código 1-SEM-P2 vigente desde el 27 de julio de 2011, procedimiento que pertenece al proceso denominado “Seguimiento, Evaluación y Mejora” y su código se identifica con 1D SEM-C.

Esta Oficina además realiza las auditorías establecidas en el Plan Anual de Auditorías aprobado por el Secretario Distrital de Gobierno, mediante evaluación a los 22 procesos con que cuenta la entidad (nivel central y local) por lo que no se logra un porcentaje representativo de cobertura en la entidad máxime si se tiene en cuenta su magnitud y complejidad. Adicionalmente es importante mencionar que el personal asignado a la Oficina de Control Interno (8 profesionales) es insuficiente frente a las responsabilidades que le han sido asignadas por ley.

Calificación 3.3

3.2.3.3 Componentes Planes de Mejoramiento

La entidad cuenta con planes de mejoramiento institucional que surgen de las auditorías realizadas a cada una de las dependencias en ejercicio de las funciones de la Oficina de Control Interno, documentos que se les da el mismo tratamiento e importancia que a los planes de mejoramiento suscritos con la Contraloría de Bogotá, independiente que se encuentren en documentos diferentes, la oficina de Control interno es la encargada de realizar las verificaciones y el cumplimiento de dicho plan.

La SDG cuenta con el procedimiento P- 116302-13 vigente desde del 31 de enero de 2011, en el cual definen los pasos para identificar, implementar y hacer seguimiento a las acciones preventivas, correctivas y de mejora en los procesos que forman parte del Sistema. La entidad cuenta hace seguimiento por medio de los diferentes comités y reuniones que realiza el Secretario de Gobierno y también realiza reuniones semanales con todos los Alcaldes.

La Oficina de Control Interno ha realizado verificación al estado de avance de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, en los meses de Septiembre, Octubre, Noviembre, Diciembre 2011, Febrero y Abril de 2012. Cabe señalar, que dicho seguimiento resulta en los 91

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

hallazgos con 129 acciones de mejoramiento, 43 se cumplieron al 100% cuya fecha de terminación era 31/12/2011.

De las 86 acciones pendientes de subsanar 37 presentan fecha de vencimiento entre el 30 de mayo y el 30 de junio de 2012, las cuales cuentan con un porcentaje de cumplimiento promedio del 70%. Para las restantes 49, es decir, aquellas que presentan vencimiento en diciembre de 2012 el avance promedio, es inferior al 20% debido a que la prioridad dada por las dependencias responsables de la ejecución de las acciones correctivas es completar y subsanar aquellas con terminación al primer semestre del 2012.

No obstante, en el ejercicio de seguimiento al plan de mejoramiento realizado por este ente de control, a los hallazgos que presentaban avance del 100% o la fecha de cumplimiento ya estaba vencida, se conceptuó sobre el incumplimiento de las acciones correctivas verificadas y cinco corresponden a observaciones reiterativas.

Calificación 3.0

**CUADRO 13
EVALUACIÓN AL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO**

	CALIFICACIÓN	RANGO	NIVEL DE RIESGO
SUBSISTEMA DE CONTROL ESTRATEGICO	3.2	Regular	Mediano
Componente Ambiente de Control	3.4	Regular	Mediano
Componente Direccionamiento Estratégico	3.1	Regular	Mediano
Componente Administración del Riesgo	3.0	Regular	Mediano
SUBSISTEMA DE GESTION	3.0	Regular	Mediano
Componente Actividades de Control	3.0	Regular	Mediano
Componente Información	2.9	Regular	Mediano
Componente Comunicación Pública	3.2	Regular	Mediano
SUBSISTEMA DE EVALUACION	3.2	Regular	Mediano
Componente Autoevaluación	3.2	Regular	Mediano
Componente Evaluación Independiente	3.3	Regular	Mediano
Componente Planes de Mejoramiento	3.0	Regular	Mediano
CALIFICACION	3.1	Regular	Mediano

Fuente: Promedio de las calificaciones aportadas por cada integrante del equipo auditor las cuales se encuentran en los papeles de trabajo y firmadas por cada uno de ellos en la carpeta de Control Interno.

3.3 EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO Y DEL BALANCE SOCIAL

3.3.1 Evaluación del Plan de Desarrollo

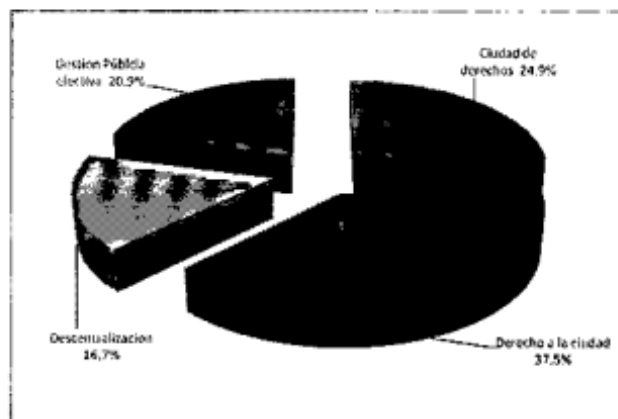
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La Secretaría Distrital de Gobierno durante la vigencia 2011, ejecutó 23 proyectos de inversión enmarcados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, los cuales se orientaron al logro de cuatro (4) objetivos estructurantes⁶³: Ciudad de Derechos, Derecho a la ciudad, Descentralización y Gestión Pública efectiva y transparente.

Para la ejecución de los 23 proyectos de inversión, la Secretaría Distrital de Gobierno contó con una apropiación inicial de \$51.641.0 millones la cual fue modificada al quedar con un presupuesto disponible de \$60.805.9 millones; y por concepto de Reservas, el presupuesto disponible fue de \$13.807.7 millones.

En forma global, a diciembre 31 de 2011, la ejecución del total de presupuesto disponible para Inversión Directa fue de 95.9% equivalente a \$58.330.6 millones de un total de \$60.805.9 millones, con giros del 63.5% es decir \$38.584.7 millones. De las reservas por \$13.807.7 millones, se ejecutó el 99.3% con giros del 81.4% equivalente a \$11.236.2 millones.

**GRAFICA 6
DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO POR OBJETIVO ESTRUCTURANTE
PARA LOS PROYECTOS DEL PLAN DE DESARROLLO**



Fuente: Informe Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones de la Secretaría Distrital de Gobierno a diciembre 31/11

En la anterior gráfica se observa que el objetivo estructurante en el que más se concentró el presupuesto disponible fue Derecho a la ciudad, al captar el 37.5%, equivalente a \$22.816.6 millones, en el que se ubicaron tres (3) programas:

⁶³ Acuerdo 308 de 2008 Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Bogotá Segura y Humana, Amor por Bogotá y Bogotá responsable ante el riesgo y las emergencias; al que contribuyeron 8 proyectos de inversión.

El segundo objetivo que más absorbió recursos presupuestales fue el de Ciudad de Derechos, al contar con el 24.9% que equivale a \$15.121.5 millones, desarrollando los programas Construcción de paz y reconciliación; Toda la vida integralmente protegidos; y Bogotá respeta la diversidad, a los que aportaron 9 proyectos de inversión.

El objetivo estructurante Gestión Pública Efectiva y Transparente participa con el 20.9%, correspondiente a \$12.707.7 millones con los programas Ciudad digital y Desarrollo institucional integral, bajo los cuales se ubican 3 proyectos de inversión.

Y el restante 16.7% equivalente a \$10.160.0 millones corresponde al objetivo estructurante Descentralización con dos programas: Gestión distrital con enfoque territorial y Localidades efectivas, a los que contribuyeron tres (3) proyectos de inversión.

Se observa que los proyectos de inversión ejecutados por la Secretaría Distrital de Gobierno, se orientan a contribuir al logro de los propósitos generales del Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva, para vivir mejor", cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de la población y reconocer, garantizar y restablecer los derechos humanos; objetivo que se identifica con la misión de la entidad definida como: *"Somos la entidad cabeza del Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, responsable de formular, agenciar y evaluar las políticas públicas en materia de derechos humanos, convivencia, seguridad, acceso a la justicia, construcción de ciudadanía, gobernabilidad democrática y el fortalecimiento del desarrollo local, en beneficio de las personas en el Distrito Capital."*

En el siguiente cuadro se detalla, la asignación presupuestal para cada proyecto, su porcentaje de participación dentro del total de presupuesto disponible y el nivel de ejecución a diciembre 31 de 2011, así:

**CUADRO 14
PROYECTOS DE INVERSION EJECUTADOS EN LA VIGENCIA 2011**

CODIGO PROYECTO	OBJETIVO ESTRUCTURANTE / PROGRAMA / PROYECTO DE INVERSION	PPTO DISPO	Millones		
			% PART	% COM	% GIRO
	01 CIUDAD DE DERECHOS				
	11 CONSTRUCCION DE PAZ Y RECONCILIACION				
269	Implementación de una cultura de los derechos humanos en el Distrito Capital	\$ 600.0	1.0	99.7	90.5
295	Atención integral a la población desplazada	8.659.6	14.2	96.0	63.4
595	Programa de atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá, D.C	1.664.9	2.7	97.9	89.1
600	Diseño participativo del programa de desarrollo y paz en la	500.0	0.8	93.7	78.9

"Por un control fiscal efectivo y transparente"					
	región capital				
603	Atención a las víctimas de violencias y delitos para la garantía de sus derechos	1.227.0	2.0	98.6	87.5
606	Promoción de una cultura de paz, reconciliación y movilización social en Bogotá	400.0	0.7	99.4	76.1
643	Diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante – Casa del migrante	100.0	0.2	76.8	73.5
	14 TODA LA VIDA INTEGRALMENTE PROTEGIDOS				
593	Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida, la libertad y la seguridad	720.0	1.2	45.0	39.4
	15 BOGOTA RESPETA LA DIVERSIDAD				
588	Promoción e implementación de acciones afirmativas para una Bogotá positiva e incluyente de la diversidad	1.250.0	2.1	99.2	51.3
	02 DERECHO A LA CIUDAD				
	29 BOGOTA SEGURA Y HUMANA				
270	Fortalecimiento al programa vida sagrada y desarme	550.0	0.9	98.8	89.5
357	Creación y fortalecimiento del centro de estudio y análisis en convivencia y seguridad ciudadana de Bogotá	1.835.0	3.0	98.9	82.7
605	Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad	7.750.0	12.7	95.3	60.1
663	Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica	5.015.6	8.2	97.9	47.8
	30 AMOR POR BOGOTA				
594	Comunicación para una ciudad segura, humana, participativa y descentralizada	1.700.0	2.8	95.9	80.4
598	Autorregulación y corresponsabilidad ciudadana	770.0	1.3	100.0	92.5
601	Creación del centro del bicentenario memoria, paz y reconciliación	4.106.0	6.8	100.0	13.5
	31 BOGOTA RESPONSABLE ANTE EL RIESGO Y LAS EMERGENCIAS				
428	Dirección, control y supervisión del sistema integrado de seguridad y emergencias – NUSE 123 del Distrito Capital	1.090.0	1.8	99.9	84.1
	05 DESCENTRALIZACIÓN				
	40 GESTIÓN DISTRICTAL CON ENFOQUE TERRITORIAL				
280	Articulación distrital y fortalecimiento local de la convivencia y la seguridad ciudadana	1.160.0	1.9	99.6	71.0
	41 LOCALIDADES EFECTIVAS				
362	Fortalecimiento de la gobernabilidad local	3.900.0	6.4	99.9	75.4
642	Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	5.100.0	8.4	87.9	38.0
	06 GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA Y TRANSPARENTE				
	44 CIUDAD DIGITAL				
597	Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de tecnología de información y de comunicaciones	2.600.0	4.3	98.9	71.1
	49 DESARROLLO INSTITUCIONAL INTEGRAL				
286	Consolidación del sistema unificado de información sobre las relaciones políticas estratégicas del gobierno distrital	2.173.0	3.6	85.6	71.9
7089	Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno	7.934.7	13.0	99.0	82.8
	TOTAL PRESUPUESTO DISPONIBLE	\$60.805.9	100.0	95.9	63.5

Fuente: Informe Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones de la Secretaría Distrital de Gobierno a diciembre 31/11

En el cuadro se observa la representatividad de los proyectos a partir del presupuesto disponible, destacándose cinco (5) proyectos: el 295 "Atención integral a la población desplazada", al absorber el 14.2%, es decir, \$8.659.6 millones del total de presupuesto disponible. Seguido del proyecto 7089 "Apoyo

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno" al participar con el 13.0% cuyo presupuesto disponible fue de \$7.934.7 millones.

El proyecto 605 *"Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad"* participa con el 12.7%, al contar con recursos por \$7.750.0 millones. Los recursos asignados al proyecto 642 *"Modernización de la infraestructura física de la sedes administrativas locales"* representan el 8.4%, es decir \$5.100.0 millones; y el 663 *"Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica"* participa con el 8.3%, con un presupuesto disponible de \$5.015.6 millones.

Para efectuar la evaluación del Plan de Desarrollo, se seleccionaron cinco (5) proyectos de inversión del total de 23 ejecutados por la Secretaría Distrital de Gobierno en la vigencia 2011. Para seleccionarlos se tuvieron en cuenta los lineamientos de la Alta Dirección y se aplicaron criterios relativos a la importancia y coherencia de sus temáticas con la misión y visión del sujeto de control así como la representatividad del presupuesto asignado al proyecto.

Estos proyectos fueron: 605 *"Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad"*, 663 *"Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica"*, 642 *"Modernización de la infraestructura física de la sedes administrativas locales"* y 7089 *"Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno"*

Dentro de la selección se incluyó el proyecto 593 *"Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida, la libertad y la seguridad"*, cuyo presupuesto no es representativo, pues participa con el 1.2% al contar con \$720.0 millones, pero con el propósito de tener elementos que permitan conceptuar sobre la política de juventud tal y como lo exige los lineamientos de la Alta Dirección, se incluyó.

La evaluación de los proyectos de inversión se orientó a verificar el cumplimiento de las metas previstas en cada uno, revisando una muestra de la contratación celebrada para llevarlas a cabo; la identificación de las fuentes de financiación y el análisis a la ejecución de los recursos asignados.

Los presupuestos disponibles de estos proyectos seleccionados sumaron \$26.520.3 millones que representan el 43.6% del total de presupuesto disponible para Inversión Directa que fue de \$60.805.9 millones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Otra situación que se evidenció en el cuadro anterior, tiene que ver con el porcentaje de giros, aspecto en el cual llamaron la atención siete (7) proyectos: 295, 593, 588, 605, 663, 601 y 642, por presentar, a diciembre 31 de 2011, escaso nivel de giros, entre el 13.5% y el 63.4%. Los compromisos reflejaron porcentajes entre el 87.9% y el 100%, excepto el proyecto 593 que comprometió solamente el 45%.

Con base en la información suministrada por la entidad y la presentada en el Sistema de vigilancia y control fiscal SIVICOF, se llevó a cabo el análisis y evaluación de los proyectos seleccionados, cuyos resultados se presentan a continuación:

3.3.1 Proyecto de inversión 593 *“Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida, la libertad y la seguridad”*

El proyecto 593 se enmarcó en el objetivo estructurante Ciudad de Derechos y en el programa “*Toda la vida integralmente protegidos*”. Este programa busca *“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, pueden realizar para el logro de una Bogotá Positiva”*.

Según la Ficha EBI la problemática que se pretende atender mediante este proyecto es la relacionada con el fenómeno de la violencia que afecta a los jóvenes, por lo cual se busca fomentar el desarrollo juvenil y prevenir la violencia a través de acciones sociales y educativas.

Revisada la Ficha EBI del proyecto se observó que el objetivo general es *“Promover acciones por la vida, la convivencia y la seguridad de los jóvenes en situación de vulnerabilidad de modo que contrarresten y neutralicen factores asociados a la violencia y la delincuencia que los afectan mediante la implementación de modelos y acciones permanentes de intervención institucional que activen y potencien mecanismos protectores”*.

Para ejecutar el proyecto en la vigencia 2011, se asignó un presupuesto disponible de \$720.0 millones, los cuales provienen del Distrito por transferencias de la Secretaria de Hacienda, de los cuales \$100.0 millones se obtuvieron por préstamo suscrito entre el banco alemán KREDITANSTALT FUR WIEDERAUFBAU KFW y el Distrito Capital.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En el siguiente cuadro se observa que la entidad comprometió el 45% del presupuesto disponible equivalente a \$324.2 millones y giró el 39.4% es decir \$283.9 millones.

Para la vigencia 2011, se programó y ejecutó una (1) meta "Vincular jóvenes en situación de vulnerabilidad en actividades por la vida, la libertad y la seguridad, en la que inicialmente se proyectó vincular a 5.192 jóvenes, pero se reprogramó a 3.118, por lo cual a diciembre 31 de 2011, se reportó el 100% de ejecución.

**CUADRO 15
PRESUPUESTO Y METAS DEL PROYECTO 593**

Ppto Inicial	Modif.	Pspto. Dispon.	% Compr.	% Giros	Meta	Millones		
						Magnitud Programa	Magnitud Ejecutada	% ejec.
720.0	0	720.0	45.0	39.4	Vincular jóvenes en situación de vulnerabilidad en actividades por la vida, la libertad y la seguridad	3.118	3.118	100.0

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones de la SDG a diciembre 31/2011 y los Informes SEGPLAN: Plan de Acción 2008-2012 Componente de inversión por entidad y Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011

El cuadro muestra la baja ejecución presupuestal del proyecto, reflejada en el escaso nivel de compromisos y de giros, que indica que los recursos presupuestales asignados se desaprovecharon y que la meta inicial no se cumplió, teniendo en cuenta que la población a beneficiar era de 5.192 jóvenes y por la reprogramación se redujo a 3.118, dejando de atender a 2.074 jóvenes, es decir el 39.9% de la población inicialmente programada, situación que evidencia deficiencias en la planeación y gestión del proyecto. Así mismo, se observa que la reprogramación efectuada, incidió para que los resultados reportados a diciembre 31 de 2011, se mostraran satisfactorios.

Respecto a las anteriores situaciones, la entidad explicó⁶⁴: "El proyecto desarrolló dos procesos de contratación cuyos estudios previos se presentaron a la Oficina Jurídica desde el mes de abril de 2011: uno por \$362.9 millones, identificado con el proceso de licitación LIC 008-2011 que cubría el componente de iniciativas juveniles; este proceso se revocó mediante Resolución 002 de enero 2 de 2012. El otro proceso SGSA 032 de 2011 por un valor de \$59.0 millones que cubría el componente de escuelas de Arte y Música, se declaró desierto en el mes de diciembre mediante Resolución 1070 del 29 de diciembre de 2011. Como consecuencia de lo anterior, generó un porcentaje bajo de ejecución y de giros durante la vigencia 2011 frente a lo contratado (\$324.216.997) el porcentaje de giros fue de un 87.6%."

Con relación a la meta, la entidad manifestó: "El cumplimiento de la meta inicial PDD para el año 2011 (5291 personas) se vio afectada por la dificultad en la contratación programada en esa

⁶⁴ Según oficio radicado No. 20126310045351 del 9 de febrero de 2012 de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Secretaría Distrital de Gobierno

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

vigencia para los dos componentes del proyecto 593, tanto de iniciativas juveniles como de las escuelas de arte y música, explicada en el aparte anterior. El porcentaje de cumplimiento del 100% de las metas PDD, representa una población total atendida de 3118 personas en la vigencia 2011, de acuerdo con la reprogramación efectuada en SEGPLAN.”

Teniendo en cuenta lo explicado por la entidad, se observa que pese a que los estudios previos de los dos procesos de contratación se presentaron desde el mes de abril de 2011, hasta finales de diciembre 2011 y comienzos de 2012, se revocó un proceso y el otro se declaró desierto, es decir, transcurrió un tiempo considerable entre la fecha de presentación de los estudios previos y la decisión de no llevarlos a cabo.

Por lo anterior, mediante acta de visita fiscal del 29 de marzo de 2012, suscrita con la Directora (E) y dos profesionales de la Dirección de Seguridad Ciudadana, se indagó acerca de la razón por la cual la disponibilidad presupuestal se emitió hasta octubre de 2011, manifestando al respecto lo siguiente: *“Hasta esa fecha la Oficina Jurídica dio visto bueno a los estudios previos que constantemente fueron cambiados por indicación de la misma Oficina Jurídica modificando la estructura del estudio previo que se había pasado en abril/11 indicando que se debían incluir los grupos juveniles seleccionados incluyendo los materiales que iban a utilizar para el desarrollo de sus proyectos y se debía incluir los perfiles de las personas que iban a laborar con los grupos desde el operador que se iba a contratar. Estos cambios en los factores de ponderación financiera, en la evaluación técnica y los continuos cambios del personal de contratación y por ende los criterios de evaluación, incidió en la oportunidad de la aprobación de los estudios previos. Así mismo, una de las demoras fue por los cambios del personal directivo de la administración, los estudios quedaron estancados en la Oficina de Contratación, el abogado que estaba revisando los estudios previos suspendió su contrato en mayo y volvieron a reasignar los procesos.”*

De lo expuesto, se observa que existen debilidades en la gestión contractual del proyecto, evidenciadas en la demora en la aprobación de los estudios previos dando lugar a que los procesos de contratación que se habían iniciado, no se llevaran a cabo y que por lo tanto el presupuesto asignado no se utilizara, con consecuencias para la población objetivo del proyecto, porque de los 5.192 jóvenes programados inicialmente, se dejaron de atender 2.074.

Lo anterior originado por el manejo inadecuado de los riesgos al no tomar en forma expedita las medidas encaminadas a evitar que se afectara el cumplimiento de la meta definida para el proyecto, lo que evidencia que se carece de mecanismos orientados a prevenir, minimizar y evitar el impacto de los mismos.

Situación que produce desmotivación en los que jóvenes que integran los grupos seleccionados para adelantar las iniciativas juveniles al crearles falsas expectativas. Atrasa los beneficios para la población objetivo del proyecto.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Denota falta de oportunidad en la aplicación de los recursos presupuestales asignados al proyecto evidenciando pérdida o desaprovechamiento de los mismos.

3.3.2 Proyecto de inversión 605 “Programa de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad”

El proyecto 605 se encuentra dentro del objetivo estructurante Derecho a la Ciudad, Programa Bogotá Segura y Humana.

Para la vigencia 2011, la entidad aforó la suma de \$7.000 millones como presupuesto inicial, presentó modificaciones por \$750 millones, para un disponible total al finalizar la vigencia de \$7.750 millones. Al culminar el año 2011, la Secretaría Distrital de Gobierno había comprometido un 96.26% (\$7.382.9 millones).

En cuanto a los giros, al finalizar la vigencia la entidad había desembolsado \$4.658.2 millones, que en términos porcentuales equivale a 60.11%, lo que indica que quedaba por ingresar un 39.89%, mostrando que este último porcentaje se encontraba comprometido pero no ejecutado.

Para la vigencia en estudio, se plantearon dos metas para el desarrollo del presente proyecto, consistentes en: 1) Adelantar un programa para garantizar el funcionamiento, operación y mantenimiento de la cárcel distrital de varones y anexo de mujeres; y 2) Implementar un programa de atención e intervención integral dirigido a las personas privadas de la libertad.

Para ejecutar las mencionadas metas, en la vigencia 2011, la administración suscribió para el desarrollo de la primera 54 contratos por \$5.665 millones y para la segunda meta el valor suscrito fue de \$2.084 millones que equivalen a 117 contratos.

3.3.3 Proyecto de inversión 663 “Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica”

El proyecto se enmarcó en el objetivo estructurante “Derecho a la ciudad” que se orienta a desarrollar acciones “.....que generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad...” a través del programa “Bogotá segura y humana” el cual busca

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Generar las condiciones para que todas y todos logren desarrollar su proyecto de vida, ejerzan sus derechos libremente, y disfruten la ciudad en un entorno seguro y socialmente justo.”⁶⁵

Según la Ficha EBI, la problemática que se pretende atender mediante este proyecto es la relacionada con “la administración de justicia que constituye, en el marco del Estado Social de Derecho, una de las principales funciones oficiales: Desde un punto de vista jurídico, representa la obligación estatal correlativa al derecho fundamental ciudadano de acceso a la justicia en primera instancia, pero además de ello, la efectiva prestación del servicio de administración de justicia representa una de las bases materiales indispensables para el funcionamiento del sistema democrático para la vida en comunidad”.

Revisada la Ficha EBI del proyecto se observó que el objetivo general es “Fortalecer los procesos de justicia formal e informal, resolución pacífica de los conflictos y convivencia pacífica familiar, vecinal y comunitaria de la ciudad que articulada y funcionalmente garantice la participación institucional y ciudadana y la prestación de servicios en términos de cobertura, tiempo, costos, oportunidad y calidad y eleve los niveles de corresponsabilidad ciudadana y la creación y fortalecimiento de una cultura basada en el diálogo”.

El presupuesto asignado al proyecto y las metas fijadas, con su programación y ejecución para la vigencia 2011, se reflejan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 16
PRESUPUESTO Y METAS DEL PROYECTO 663**

Ppto. Inicial	Modif.	Ppto. Dispon.	% Comp	% Giro	META	Millones		
						Magnitud Programa	Magnitud Ejecutada	%
					1 Atender 680.000 solicitudes de acceso a la justicia	400.000	166.203	41.5
					2 Resolver 200.000 casos a través de casas de justicia y convivencia	100.000	55.401	55.4
					3 Asistir 240.000 personas en estado de indefensión o excitación en la Unidad Permanente de Justicia	70.000	15.196	21.7
3.015.6	2.000.0	5.015.6	97.9	47.8	4 Asistir y asesorar jurídicamente 1.500 casos al año en forma especializada desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género	1.500	1.590	106.0
					5 Apoyar un programa de atención a la infancia y adolescencia	1	0.90	90.0
					6 Capacitar 2.200 investigadores judiciales y primeras autoridades en tópicos específicos para la	2.200	1.532	69.6

⁶⁵ Acuerdo 308 del 9 de julio de 2008 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”

"Por un control fiscal efectivo y transparente"							
				investigación criminal			
				7 Fortalecer 1 escenario de acceso a la justicia, mediante la resolución pacífica de conflictos y la convivencia, en los ámbitos familiar, vecinal y comunitario en la ciudad	1.0	1.0	100.0

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones a diciembre 31/2011 y los Informes SEGPLAN: Plan de Acción 2008-2012 Componente de inversión por entidad Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011

Se observa en el anterior cuadro que el presupuesto asignado para ejecutar el proyecto fue de \$3.015.6 millones, el cual fue adicionado en \$2.000.0 millones el 27 de diciembre/11, para un total de \$5.015.6 millones, del cual se comprometió el 97.9% equivalente a \$4.909.8 millones y se giró solamente el 47.8%, es decir, \$2.396.5 millones del total de presupuesto disponible.

De igual manera, se observa que se fijaron siete (7) metas para la vigencia 2011, de las cuales según el informe "*Plan de Acción 2008-2012 Componente de inversión por entidad, con corte a 31/12/2011*" emitido por la Secretaría Distrital de Planeación a diciembre 31/11, se cumplieron dos (2) metas: la No. 4 "*Asistir y asesorar jurídicamente 1.500 casos al año en forma especializada desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género*" al presentar 106% de ejecución; y la No. 7: "*Fortalecer 1 escenario de acceso a la justicia, mediante la resolución pacífica de conflictos y la convivencia, en los ámbitos familiar, vecinal y comunitario en la ciudad*" que reportó 100% de ejecución. Las restantes cinco (5) metas se incumplieron al presentar niveles de ejecución entre el 21.7% y el 90.0%.

Los mencionados resultados, escaso nivel de giros e incumplimiento de metas, indican que los bienes y servicios no se recibieron, es decir, lo programado tanto en lo presupuestal como en las metas, no se cumplió en la vigencia 2011, por lo tanto la gestión del proyecto se considera desfavorable, porque lo previsto realmente se cumplirá en la siguiente vigencia, es decir en el 2012.

Por lo anterior, se solicitó explicación a la entidad, la cual manifestó⁶⁶: "*En primer lugar es importante aclarar que al proyecto 663 le fueron asignados recursos adicionales por un valor de \$2.000 millones de pesos por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda; el día 27 de diciembre de 2011; ya que el presupuesto inicial era de un valor de \$3.015.601; y se tenía previo a este nuevo desembolso; una ejecución del 80% aproximadamente del presupuesto inicial.*

De acuerdo con lo anterior los nuevos recursos se destinaron específicamente al programa de infancia y adolescencia; y se programó su ejecución de la siguiente manera: \$1.700 millones para la realización de un Convenio Interadministrativo firmado entre la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría de Integración Social y el Hospital del Sur con el objetivo de constituir un Centro de

⁶⁶ Oficio radicado No. 201225310097953 del 8 de febrero de 2012 de la Dirección Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

emergencia especializado de responsabilidad penal para jóvenes infractores, dicho convenio tiene como fecha de inicio el día 25 de enero de 2012; y \$300 millones para la suscripción de un contrato de prestación de servicios con la Fundación de los Terciarios Capuchinos con el objetivo de atender a jóvenes privados de la libertad en medio cerrado, el acta de inicio para este contrato tiene como fecha el 25 de enero de 2012. Al respecto es necesario señalar que se tiene previsto la ejecución de los recursos en mención durante el primer semestre de 2012 aproximadamente.

De acuerdo con lo manifestado por la entidad, se observa que la ejecución del proyecto presenta deficiencias en su planeación, evidenciada en que la adición por \$2.000.0 millones, se realizó a finales del año 2011, y que los contratos que se suscribieron con estos recursos, iniciaron su ejecución hasta el 25 de enero de 2012, lo que confirma lo enunciado por este ente de control, en cuanto a que los bienes y servicios no se recibieron en la vigencia 2011.

Lo anterior porque no se determinan con la suficiente antelación, los recursos necesarios para desarrollar oportunamente las actividades que conduzcan al logro de las metas del proyecto. Situación que genera falta de oportunidad en la aplicación de los recursos presupuestales, incumplimiento de las metas programadas y retraso en los beneficios para la población objetivo del proyecto.

Por otra parte, respecto a las metas, mediante Visita Fiscal realizada el 27 de febrero/12, la cual fue atendida por el Director (gerente responsable del proyecto de inversión) y un profesional de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia y por un profesional de la Dirección de Planeación y Sistemas de la Secretaría Distrital de Gobierno; se realizó la verificación de los porcentajes de ejecución reportados a la Secretaría Distrital de Planeación y a este ente de control, encontrando lo siguiente:

Se observó que los datos de ejecución de metas reflejados en los informes “Plan de Acción 2008-2012 Componente de inversión por entidad y Componente de gestión e inversión por entidad, con corte a 31/12/2011”, emitidos por la Secretaría Distrital de Planeación y que fueron presentados en la rendición de la cuenta anual 2011 a la Contraloría de Bogotá, difieren de los suministrados por la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia⁶⁷, como se observa en el siguiente cuadro comparativo:

**CUADRO 17
COMPARATIVO PORCENTAJES DE EJECUCION A DICIEMBRE 31/11
DE LAS METAS DEL PROYECTO 663**

DESCRIPCION DE LA META	SEGUN INFORME SEGPLAN DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION	SEGUN ACTA DE VISITA DE LA CONTRALORIA DE BOGOTA DEL 27 DE FEBRERO/12
------------------------	---	--

⁶⁷ Acta de visita fiscal del 27 de febrero de 2012

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

	Magnitu Program	Magnitu Ejecutad	%	Magnitu Program	Magni Ejecut	%
1 Atender 680.000 solicitudes de acceso a la justicia	400.000	166.203	41.5	95.000	166.203	174.9
2 Resolver 200.000 casos a través de casas de justicia y convivencia	100.000	55.401	55.4	50.000	56.248	112.5
3 Asistir 240.000 personas en estado de indefensión o excitación en la Unidad Permanente de Justicia	70.000	15.196	21.7	83.000	99.587	119.9
4 Asistir y asesorar jurídicamente 1.500 casos al año en forma especializada desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género	1.500	1.590	106	1.500	1.590	106.0
5 Apoyar un programa de atención a la infancia y adolescencia	1	0.90	90.0	213	193	90.6
6 Capacitar 2.200 investigadores judiciales y primeras autoridades en tópicos específicos para la investigación criminal	2.200	1.532	69.6	750	1.532	204.3
7 Fortalecer 1 escenario de acceso a la justicia, mediante la resolución pacífica de conflictos y la convivencia, en los ámbitos familiar, vecinal y comunitario en la ciudad	1.0	1.0	100	50.000	56.428	112.8

Fuente: Informe SEGPLAN: Plan de Acción 2008-2012 Componente de inversión por entidad con corte a 31/12/2011; y Plan de Acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011 y Acta de Visita del 27 de febrero de 2012

Se observa que la única meta en la que coinciden las magnitudes programadas y ejecutadas es la meta 4 "Asistir y asesorar jurídicamente 1.500 casos al año en forma especializada desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género", en la cual se programó asistir y asesorar 1.500 casos, que fueron cumplidos e incluso superados al reportar 1.590 casos asistidos, por lo cual el porcentaje de ejecución fue del 106%. Los porcentajes de ejecución de las demás metas, presentan inconsistencias, como se explica a continuación.

Para el caso de la meta 1 "Atender 680.000 solicitudes de acceso a la justicia"⁶⁸, la entidad aclara que la meta se cumplió y que los resultados son los que se reflejan en la meta 352 plan de desarrollo, definida como "Recepcionar 680.000 personas que acceden a la justicia a través del programa de casas de justicia y convivencia y de los servicios distritales involucrados"⁶⁹, en la cual la magnitud programada para la vigencia 2011, fue de 95.000 y la ejecutada de 166.203, equivalente al 174.95%.

Según lo aclarado por la entidad, se observa que la meta 1, se denomina de dos maneras distintas: "Atender 680.000 solicitudes de acceso a la justicia" y "Recepcionar 680.000 personas que acceden a la justicia a través del programa de casas de justicia y convivencia y de los servicios distritales involucrados" y que la magnitud programada es diferente entre una y otra, por lo cual el nivel de ejecución varía. Es decir, el ejecutado de 166.203, frente a la magnitud programada de 400.000, equivale al

⁶⁸ Según Ficha EBI del proyecto de inversión

⁶⁹ Según página 20 del Informe "Plan de Acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad" con corte a 31/12/11, emitido por la Secretaría Distrital de Planeación

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

41.5%, pero si se compara con la magnitud programada de 95.000, es de 174.95%.

La entidad al respecto explicó⁷⁰: "Teniendo en cuenta que el analista del proyecto, el gestor y el gerente a la fecha no están vinculados con la entidad, se infiere que el dato inicial de 400.000 personas corresponde al mismo dato final de la meta del proyecto 663 y que no se realizó la actualización en el sistema SEGPLAN de la Secretaría Distrital de Planeación". Lo que demuestra que la información reportada por la entidad sobre el proyecto de inversión, es inexacta y que los informes SEGPLAN están desactualizados denotando deficiencias en el seguimiento y control a la información que se reporta a la Secretaría Distrital de Planeación y a este ente de control sobre la ejecución de los proyectos de inversión.

Similar situación se presenta para la meta 2 "Resolver 200.000 casos a través de casas de justicia y convivencia", en la que se presenta una magnitud programada de 100.000 y una ejecutada de 55.401 que equivale al 55.4% y que indica que la meta no se cumplió, pero según lo informado en la visita fiscal, los resultados son los que se reflejan en la meta 351 plan de desarrollo "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 la conciliación en equidad"⁷¹ en la que se programó una magnitud de 50.000 y se ejecutó 56.248, es decir el 112.5%, que indica que la meta se cumplió.

En cuanto a la meta 3 "Asistir 240.000 personas en estado de indefensión o excitación en la Unidad Permanente de Justicia", se informó que los datos correctos son los de la meta "Número de infractores retenidos en la UPJ", establecida en el informe Presupuesto Metas y Resultados de la Secretaría Distrital de Gobierno, en la que se programó asistir a 83.000 personas y se asistió a 99.587, para un cumplimiento del 119.9%.

Lo anterior crea confusión puesto que con los datos reportados en SEGPLAN, la meta no se cumplió, mientras que con la meta del informe PMR, se cumplió e inclusive se superó, al reflejar el 119.9% de ejecución, denotando inconsistencia en la información.

Respecto a la meta 5 "Apoyar un programa de atención a la infancia y adolescencia", la entidad precisó: "La meta se cuantifica a través del programa de infancia y adolescencia en el cual se programó la atención en servicio social gratuito para adolescentes infractores de la ley penal con sanciones en campo abierto, a 213 adolescentes, de los cuales se atendió a 193,

⁷⁰ Acta de visita fiscal del 27 de febrero de 2012

⁷¹ Según página 19 del informe "Plan de Acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/11" emitido por la Secretaría Distrital de Planeación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

quedando por atender 20 adolescentes.”. Se aclara que la programación y ejecución de la mencionada meta, corresponde a lo establecido en el informe PMR.

En esta meta, se observa que la denominación fue incompleta, al no incluir lo concerniente a la atención a adolescentes infractores de la ley, elemento a partir del cual se cuantifica la magnitud programada de 213 y magnitud ejecutada de 193, equivalente al 90.6% de ejecución, situación que evidencia falencias en la formulación de las metas del proyecto.

En cuanto al nivel de ejecución reportado, se observa que no es coherente porque según lo informado por la entidad, los contratos que se suscribieron para ejecutar la meta, se iniciaron en enero de 2012, lo que indica que la meta a diciembre 31/11 no se cumplió.

Con relación a la meta 6 *“Capacitar 2.200 investigadores judiciales y primeras autoridades en tópicos específicos para la investigación criminal”*, la entidad manifiesta que la información reportada en el SEGPLAN es equivocada, siendo la correcta, una magnitud programada de 750 y la ejecutada de 1.532 que corresponde al 204.27%.

Igual situación se observa para la meta 7 *“Fortalecer 1 escenario de acceso a la justicia, mediante la resolución pacífica de conflictos y la convivencia, en los ámbitos familiar, vecinal y comunitario en la ciudad”*, en la que según Acta de Visita, la entidad informó que se programó atender 50.000 personas desde las Unidades de mediación y Conciliación de 12 localidades, atendiendo 56.248 personas, es decir el nivel de ejecución fue del 112.8% y no 100% como se refleja en los informes SEGPLAN de la Secretaría Distrital de Planeación.

Las situaciones descritas, demuestran que existen deficiencias en el seguimiento y control del proyecto y desorden administrativo, evidenciado en que una misma meta, presenta denominaciones y resultados diferentes; y que la información reflejada en los informes SEGPLAN es inconsistente, denotando falta de veracidad en los datos que se reportan a la Secretaría Distrital de Planeación y a este ente de control.

Se revisó una muestra de los contratos celebrados para ejecutar el proyecto, en los que se verificó la pertinencia de los mismos, encontrando que los objetos contractuales se orientaron al logro de los objetivos y metas definidas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que por las inconsistencias detectadas en las cifras de ejecución de las metas, no fue posible establecer su cumplimiento.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.3.4 Proyecto de inversión 642 “Modernización de la infraestructura física de la sedes administrativas locales”

La Secretaria Distrital de Gobierno a través de la Dirección Apoyo a Localidades formuló el proyecto 642 “Modernización de la infraestructura física de las sedes de las Alcaldías Locales”, entre las que se incluyen Rafael Uribe, Teusaquillo, Usaquén, Usme y Mártires, cuyo objetivo principal es el fortalecimiento de estas alcaldías, por el cual se hizo necesario generar procesos de intervención, adquisición y arrendamiento de estas sedes, para que sean acordes a las necesidades reales y por ende tener la posibilidad de brindar una adecuada respuesta al ciudadano en los asuntos que demandan.

Para la vigencia fiscal 2011, el proyecto se limita dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, enmarcado dentro del objetivo de Descentralización y en el programa Localidades Efectivas.

De acuerdo a la ficha EBI-D, el proyecto 642, se inscribió en el Banco de proyectos el 26 de septiembre de 2008, y se registró el 4 de febrero de 2009.

Así mismo el objetivo general es, “Apoyar la gestión de las Alcaldías Locales y mejorar la calidad en la prestación de los servicios a cargo de los funcionarios adscritos a cada una de las alcaldías, brindando espacios, áreas, con los modernos conceptos de gestión administrativa, para buscar sentido de pertenencia y confianza de parte del ciudadano a las instituciones y el propio servidor público en donde se genera un clima de bienestar, para el cumplimiento de su función, contribuyendo a una eficiente prestación del servicio”.

El objetivo específico es realizar un proceso de construcción, adecuación, adquisición o arrendamiento para las sedes de las Alcaldías Locales de Teusaquillo, Usaquén, Mártires y Usme, así como la intervención de aquellas sedes que ameriten intervención inmediata, por razones de seguridad fuerza mayor o caso fortuito, con el fin de mejorar su capacidad operativa y por ende brindar un mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas que se atienden diariamente en dichas Alcaldías Locales.

Presupuesto asignado

Los recursos asignados a este proyecto durante la vigencia 2011 presentaron el siguiente comportamiento:

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

**CUADRO 18
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2011 PROYECTO 642**

Millones

CONCEPTO	VALOR
Presupuesto Inicial	1.400.0
Modificaciones	3.700.0
Presupuesto Disponible	5.100.0
Compromisos	4.481.2
Giros	1.936.6
Reservas	951.5
Giros	920.6
Presupuesto sin ejecutar	618.8

Fuente: Informe de Ejecución presupuestal de gastos e inversiones a diciembre 31/11 de la SDG

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, se observa que el proyecto para la vigencia 2011, aforó un presupuesto inicial de \$1.400.0 millones y presentó una adición por \$3.700.0 millones, quedando como presupuesto definitivo la suma de \$5.100.0 millones; comprometiendo el 87.8% (\$4.481.2 millones) y girando solamente el 38%, (\$1.936.6 millones) y quedando un presupuesto sin ejecutar de \$618.8 millones.

Se constituyeron reservas para este proyecto de inversión por \$951.5 millones de los cuales se giraron \$920.6 millones que equivalen al 97%.

Cumplimiento de metas

El proyecto según el Plan de Acción para el periodo 2011 programó una (1) meta "Adelantar un proceso de Fortalecimiento de las Sedes de las Alcaldías Locales" la cual reportó el 100% de ejecución, y para su desarrollo se suscribieron 17 contratos enmarcados en las siguientes actividades:

- Estudios y diseños para la construcción de las Alcaldías Locales
- Arrendamientos Sedes para las Alcaldías Locales
- Construcción de Alcaldías Locales
- Apoyo profesional y técnico para los procesos de infraestructura
- Avalúas y levantamientos topográficos para las Alcaldías Locales
- Adquisición de Alcaldes Locales

Para la suscripción de estos contratos, se comprometieron \$4.481.2 millones de los cuales se giraron \$1.936.6 millones que representan el 38%.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

En el proyecto se evidenció que el 82% de los recursos asignados en la vigencia 2011, se destinaron para dos convenios cuyos objetos contractuales no se cumplieron, así:

- Convenio 1419/2009 cuyo objeto es la adquisición y/o estudios y/o diseños y/o adecuación, y/o construcción de un inmueble para la administración local de Teusaquillo, se observó que no se cumple el objeto contractual, ya que no se llevó a cabo la compra del inmueble ubicado en la cra. 29 No. 40-11/19 y simplemente fueron trasladados los recursos erogados por la SDG al Fondo de Desarrollo Local en diciembre de 2011. Es decir, dos años después de suscrito.
- Convenio 848 suscrito el 21 de junio de 2011, para aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos para la construcción y adecuación de la sede de La Alcaldía local de FONTIBON, se adelantó el proceso de selección (Licitación pública No. FDLF-LP-048-2011) para la contratación y suscripción del contrato de obra, pero dicho proceso fue declarado desierto según Resolución No. 223 de diciembre de 2011, transcurridos seis meses.

Este proyecto presenta en el informe de ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión una ejecución real del 37.97%, ya que se efectuaron giros en la suma de \$1.936.6 millones; situación que impactó negativamente el cumplimiento de las metas y que se comprueba fácilmente con lo descrito en los convenios.

Circunstancia ocasionada por falta de planeación en la formulación del proyecto, insuficiente control y gestión al no ejecutar los recursos programados y el no cumplimiento de la meta en un 100%, como lo refleja el Plan de Acción; y deficiencia en el manejo de los recursos debido a que se ejecutaron solamente el 37.97% del total comprometido.

Al no alcanzar la meta programada repercute en el cumplimiento del proyecto y las políticas del Plan de Desarrollo ya que la problemática en las alcaldías Locales, es la carencia de espacios funcionales para el desarrollo de las labores por cada funcionario, los cuales no cumplen con los requerimientos técnicos propios de una sede administrativa, ocasionando con ello dificultades administrativas.

3.3.5 Proyecto de inversión 7089 "Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno"

Antecedentes del proyecto

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Este proyecto se viene ejecutando desde 1998, se actualiza anualmente para asegurar su continuidad en el periodo 2008-2012 dentro del plan de desarrollo y recoge los proyectos 268, 599 y 7091.

El Objetivo General del proyecto es *"Hacer efectiva la gestión institucional a través del fortalecimiento de sus procesos misionales y de apoyo, soportado en la implementación y mantenimiento de herramientas gerenciales tales como el Sistema Integrado de Gestión que le permita a la Secretaría Distrital de Gobierno el cumplimiento de sus misionalidad; así como el apoyo al Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia en la coordinación para el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos asociados al mismo"*⁷²

Los Objetivos específicos propuestos son los siguientes:

1. *Hacer efectiva la gestión institucional a través del fortalecimiento de sus procesos misionales y de apoyo, soportado en la contratación de bienes y servicios que permitan la implementación y mantenimiento de herramientas gerenciales tales como el Sistema Integrado de Gestión que le permita a la Secretaría Distrital de Gobierno el cumplimiento de su misionalidad*
2. *Apoyar al Sector Gobierno en la gestión institucional integral para el fortalecimiento de la infraestructura física y os equipamientos asociados al sector, tanto en los procesos de formulación y actualización de las políticas, Planes y programas estratégicos relacionados con las entidades ejecutoras centralizadas y descentralizadas a argo de la implementación de las infraestructuras y los equipamientos*
3. *Adelantar un programa de fortalecimiento a la gestión institucional.*
4. *Certificar el componente del Sistema de Gestión de Calidad de la Entidad.*
5. *Adelantar programas de sensibilización y capacitación a los servidores públicos de Secretaría Distrital de Gobierno tanto del nivel Central como local, en habilidades y competencias organizacionales que conlleven a empoderarse y apropiarse del Sistema Integrado de Gestión.*
6. *Formular, diseñar y proponer los mecanismos para la gestión eficiente y eficaz para la implementación de las infraestructuras y los equipamientos del sector gobierno centralizado y descentralizado.*
7. *Apoyar la identificación y clasificación de los inmuebles del sistema de infraestructuras y equipamientos del sector gobierno para facilitar su implementación.*
8. *Coordinar los procesos administrativos y de gestión necesarios para la implementación de las infraestructuras y equipamientos.*
9. *Adelantar la gestión para facilitar los procesos tendientes a la formulación, diseño, implementación, ejecución y operación de las infraestructuras y equipamientos a cargo de las entidades competentes, a partir de la información suministrada por estas.*
10. *Formular recomendaciones para la formulación de Políticas, Planes y Programas del Sector Gobierno para la generación de Infraestructuras, adquisición de suelo, y manejo de equipamientos.*

⁷² Según Ficha EBI del proyecto

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

11. Fortalecer las localidades mediante metodologías de trabajo participativas en el manejo técnico de las infraestructuras y equipamientos.⁷³

Presupuesto Asignado

El proyecto presenta la siguiente asignación presupuestal para el periodo comprendido ente 2008- 2012:

**CUADRO 19
ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL**

Descripción	Millones					
	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Infraestructura física y tecnológica	337	518	54	1	360	1.270
Soporte a la gestión	615	2.280	7.369	7.329	5.800	23.393
Capacitación institucional	33	15	480	170	100	798
Asesoría y consultaría	80	0	0	78	66	224
Seminarios, foros y actividades distritales	0	0	244	189	200	633
Mantenimiento y operación	0	0	185	167	274	626
Totales	1.065	2.813	8.332	7.934	6.800	

Fuente: SEGPLAN Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D

Los recursos asignados a este proyecto durante la vigencia 2011 tuvieron el siguiente comportamiento:

**CUADRO 20
RECURSOS ASIGNADOS AÑO 2011**

CONCEPTO	VALOR
Presupuesto Inicial	7.784.7
Modificaciones	150.0
Presupuesto Disponible	7.934.7
Compromisos	7.858.2
Giros	6.567.7
Reservas	1.290.5
Porcentaje de Ejecución	99.0%
Porcentaje de Giros	82.7%
Porcentaje Reservas	16.4%
Presupuesto sin Ejecutar	76.5
Reservas vigencia anterior	746.2
Ejecutadas	717.4

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversión 2011- Secretaría Distrital de Gobierno

⁷³ Ibidem

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El porcentaje de ejecución al cierre de la vigencia 2011 con respecto al presupuesto disponible del proyecto, fue del 99.0%; no obstante, la ejecución real de estos recursos correspondió al 82.7%, quedando en reservas el 16.4%.

Metas fijadas para el proyecto

El proyecto 7089 en la vigencia 2011 ejecutó once (11) metas a saber:

**CUADRO 21
METAS DEL PROYECTO 7089 VIGENCIA 2011**

META	DESCRIPCIÓN
11	Adelantar 1 proceso de fortalecimiento de la entidad brindando asesoría y apoyo metodológico a todas las dependencias, en sus procesos de planeación, seguimiento y ejecución, con la aplicación de instrumentos para el desarrollo de la gestión las mismas.
12	Certificar 1 sistema de calidad certificar un sistema de gestión de calidad institucional, cumpliendo con los requisitos de la norma técnica de calidad de la gestión pública.
13	Implementar y sostener 1 sistema integrado de gestión de la entidad con la culminación de las etapas que hacen falta por implementar y con la sostenibilidad de las de los componentes del sistema.
14	Adelantar 1 programa de desarrollo organizacional que contemple el bienestar, de los funcionarios de la secretaría distrital de gobierno fortaleciendo la cultura organizacional
15	Adelantar 1 programa de desarrollo organizacional orientado al fortalecimiento del servicio al ciudadano a través de potencializar el talento humano
16	Desarrollar e implementar 1 sistema de gestión documental para las localidades y el nivel central
17	Adelantar 1 proceso de dotación a las dependencias de la secretaría distrital de gobierno (nivel central y localidades) para la implementación del sistema de gestión institucional
18	Formular 2 estrategias de priorización de proyectos de infraestructura: gestión de suelo: financiación
19	Implementar 3 protocolos integrales de gestión para el desarrollo de proyectos de infraestructura física
20	Adelantar 1 proceso de adquisición y mejoramiento de infraestructura física y equipamiento de sedes
21	Adelantar 1 proceso de apoyo a la gestión para la adquisición y el mejoramiento de infraestructura física y equipamientos.

Fuente: Plan de acción 2008-2012 componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011

La SDG reporta en el informe plan de acción 2008-2012 "componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011", un porcentaje de ejecución en cuanto a la magnitud de la meta doce (12) "Certificar 1 sistema de calidad certificar un sistema de gestión de calidad institucional, cumpliendo con los requisitos de la norma técnica de calidad de la gestión pública" del ochenta y tres por ciento (83%), sin embargo, no se evidenciaron soportes que permitieran verificar este grado de avance ni metodología alguna para identificar como se llegó a este resultado, es de tener en cuenta que para este proyecto se suscribió el contrato 914 de 2011 con Bureau Veritas por valor de \$78.6 millones, sobre el cual se presentan observaciones en el capítulo de contratación.

Similar situación se observa para las metas No. 17 "Adelantar 1 proceso de dotación a las dependencias de la secretaría distrital de gobierno (nivel central y localidades) para la implementación del sistema de gestión institucional" y No. 21 "Adelantar 1 proceso de apoyo a

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la gestión para la adquisición y el mejoramiento de infraestructura física y equipamientos”, que reportaron porcentajes de ejecución del treinta y cinco (35%) y cero (0%) por ciento respectivamente, frente a los cuales no se evidenció soporte alguno que diera cuenta de este grado de avance; es de tener en cuenta que en estas dos metas no se involucraron recursos.

Lo descrito se presenta por fallas en el proceso de planeación, de control interno y de seguimiento a los proyectos de la entidad, lo que da lugar a que se incumpla el Plan de Desarrollo por cuanto no se lograron las metas establecidas para el año 2011 y que se reporte a la Secretaría Distrital de Planeación, datos que no son verídicos.

Por otra parte, adicional a los proyectos seleccionados en la muestra, se analizó el escaso nivel de giros de los siguientes proyectos:

3.3.6 En el proyecto 588 “Promoción e implementación de acciones afirmativas para una Bogotá Positiva e incluyente de la diversidad”, se observó que el presupuesto asignado inicialmente fue de \$650.0 millones, el cual fue adicionado en \$600.0 millones, para un presupuesto disponible de \$1.250.0 millones; a diciembre 31 de 2011, se comprometió el 99.2% y se giró el 51.3% equivalente a \$641.7 millones, porcentaje que se considera bajo.

En cuanto a las dos metas programadas, se observa que reportaron ejecución del 100%, lo que significa que se cumplieron.

**CUADRO 22
PRESUPUESTO Y METAS DEL PROYECTO 588**

Ppto. Inicial	Modif.	Ppto. Dispon.	% Com	% Giros	Meta	Millones		
						Magnitud Programad	Magnitud Ejecutada	% eje
650.0	600.0	1.250.0	99.2	51.3	Adelantar 4 procesos que permitan la instalación y operación de 4 casas de refugio para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar	1	1	100
					Acompañar 6 agendas de los procesos de grupos indígenas, pueblo rom, raizales, sectores Lgtb enfoque de derechos humanos	1	1	100

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones a diciembre 31/2011 y los Informes SEGPLAN: Plan de Acción 2008-2012 Componente de Inversión por entidad con corte a 31/12/2011; y Plan de Acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La situación descrita anteriormente se considera incoherente teniendo en cuenta que el porcentaje de giros alcanzado, denota que la totalidad de los bienes y servicios no se recibieron, lo que indica que las metas no se cumplieron.

Por lo anterior, se solicitó explicación a la entidad, la cual manifestó⁷⁴: *“Se reporta el 100% de avance de las metas ya que de acuerdo a lo programado en la vigencia 2011 se tendrían en operación dos casas refugio para la atención de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y el acompañamiento y fortalecimiento de la agenda del sector LGBTI a través de la visibilización de las acciones que tiene la misma, los cuales se pusieron en operación cumpliendo con ello la meta establecida.”*

En cuanto al punto del escaso nivel de giros, se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. La forma de desembolso de recursos se hace bajo la facturación que presenta cada operador que tiene a cargo las casas refugio el cual refleja la cantidad de mujeres con sus hijos e hijas atendidas durante el mes, aclarando que no siempre se presenta la misma cantidad de atenciones en dichas casas por lo tanto el nivel de giros no es igual en todos los meses.

2. Para dar sostenibilidad a las Casas Refugio y así cumplir con la meta, se llevó a cabo en los meses de noviembre y diciembre adición y prórroga del Convenio 819 por 2 meses, con la Corporación Oriental, por un valor de \$163.353.190 millones de pesos, como también del convenio 740 por 2 meses, por un valor de \$154.000.000 millones de pesos, los cuales se tiene proyectados hasta el mes de marzo de 2012, generando con ello pagos mensuales aproximados de \$47.0 millones.

3. Igualmente en el mes de diciembre se llevó a cabo la contratación de la Tercera Casa Refugio con la Corporación MULTIETNIAS, por un valor de \$273.578.175 millones de pesos, los cuales serán desembolsados de acuerdo a la cantidad de personas atendidas mes a mes hasta tanto dure el convenio, proyectado hasta el mes de Abril, generando con ello pagos aproximados de \$47.0 millones.”

Se observa inconsistencia en la explicación presentada por la entidad, al afirmar que *“...de acuerdo a lo programado en la vigencia 2011 se tendrían en operación dos casas refugio para la atención de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar”* lo cual no coincide con lo reflejado en los informes SEGPLAN *“Plan de Acción 2008-2012 Componente de inversión por entidad y Componente de gestión e inversión por entidad, con corte a 31/12/2011, según los cuales la magnitud programada en la vigencia 2011 para la meta “Adelantar 4 procesos que permitan la instalación y operación de 4 casas de refugio para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar” fue de 1, que de acuerdo con lo descrito en la meta es “adelantar 1 proceso que permita la instalación y operación de 1 casa de refugio....”*

De la misma manera, se observa inconsistencia, cuando la entidad en el punto 3 de la respuesta explica: *“Igualmente en el mes de diciembre se llevó a cabo la contratación de*

⁷⁴ Oficio radicado No. 20125310097953 del 8 de febrero de 2012 de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la Tercera Casa Refugio con la Corporación MULTIETNIAS”, demostrando con esto que lo reportado en el informe Plan de Acción del SEGPLAN, no coincide con la realidad, porque de acuerdo con lo informado en la respuesta, lo que se tenía programado era poner en operación tres (3) casas refugio y no una, como lo refleja el mencionado informe. Lo anterior evidencia deficiencias en el seguimiento y control al proyecto de inversión.

Lo descrito se presenta porque se carece de los mecanismos que permitan verificar la información que se reporta a la Secretaría Distrital de Planeación, de tal manera que se garantice la veracidad de la misma. Evidencia falta de coordinación entre el área que ejecuta el proyecto y la que reporta los datos a la Secretaría de Planeación Distrital.

Respecto a la explicación sobre el nivel de giros, se confirma lo observado por este ente de control, en cuanto a que los bienes y servicios al cierre de la vigencia 2011, no se habían recibido en la medida de lo previsto, lo cual se corrobora con lo manifestado por la entidad respecto a que los convenios con la Corporación Orientar, fueron adicionados y prorrogados hasta marzo de 2012; y el tercero suscrito con la Corporación Multiétnicas, se firmó en diciembre de 2011.

Lo anterior indica que a 31 de diciembre/11, dos convenios no habían finalizado y el tercero no había iniciado, es decir la meta *“Adelantar 4 procesos que permitan la instalación y operación de 4 casas de refugio para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar”* no se ejecutó al 100%, lo que denota debilidades en el proceso de planeación del proyecto.

3.3.7 Otro de los proyectos de inversión que presentó escaso nivel de giros fue el 601 *“Creación del centro del bicentenario: memoria, paz y reconciliación”*, en el que se observó lo siguiente:

Para ejecutar el proyecto se asignaron inicialmente \$2.806.0 millones, suma que fue adicionada en \$1.300.0 millones, para un total de \$4.106.0 millones, del cual se comprometió el 100.0% y se giró solamente el 13.5%, es decir, \$555.6 millones del total de presupuesto disponible, como se detalla en el siguiente cuadro:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 23
PRESUPUESTO Y METAS DEL PROYECTO 601**

Ppto. inicial	Modif.	Ppto. Dispon.	% Compr.	% Giro	Meta	Millones		
						Magnitud Programada	Magnitud Ejecutada	% eje
2.806.0	1.300.0	4.106.0	100.0	13.5	Crear 1 centro del Bicentenario: Memoria, Paz y Reconciliación	0.19	0.19	100
					Promover 1 proceso para hacer el monumento a la Reconciliación	0.28	0.28	100

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones a diciembre 31/2011 y los Informes SEGPLAN; Plan de Acción 2008-2012 Componente de inversión por entidad con corte a 31/12/2011; y Plan de Acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011

El cuadro muestra que se programaron dos (2) metas, las cuales presentaron 100% de ejecución. Se observa incoherencia en el comportamiento del proyecto, al reflejar escaso nivel de giros, que indica que los bienes y servicios no se recibieron y por lo tanto las metas no se ejecutaron al 100%.

Frente a la anterior situación, se solicitó explicación a la entidad, la cual manifestó⁷⁵: “Al iniciar la vigencia 2011, el avance previsto del cumplimiento de la meta Plan de Desarrollo para la meta 418 era de 32% y para la meta 419 era del 56%.

En términos financieros, estaba previsto que para diciembre de 2011 se habría girado la totalidad del valor asignado a ambas metas, ya que la obra contratada para la construcción del edificio del Centro del Bicentenario y del Monumento a la Reconciliación tenía plazo final noviembre de 2011. Igualmente para finalizar la vigencia 2011 se habría girado la totalidad de los recursos del Fondo de Desarrollo Local de Mártires, cofinanciador de las obras.

Sin embargo, los retrasos en los procesos constructivos llevaron a la interventoría de obra a solicitar a la Secretaría de Gobierno una extensión del plazo de obra en cuatro meses, con lo cual a final de mayo de 2011 se reprogramaron los valores de ejecución de metas para 2011 (22% para la meta 418 y 46% para la meta 419) y la ejecución financiera del proyecto.

Adicionalmente, se convino con el Fondo de Desarrollo Local de Mártires que se daría prioridad a los pagos realizados con el FDL Mártires, ya que los valores de baja ejecución financiera pesaban más en el presupuesto de Mártires que en el de Secretaria de Gobierno.

En el segundo semestre de 2011, la obra de construcción mostró aumento en el retraso de ejecución financiera, con lo cual en septiembre de 2011 se realizó una segunda reprogramación de metas para 2011 (correspondiente al 17% para la meta 418 y al 36% para la meta 419).

Al finalizar la vigencia 2011, se cumplió con el 100% de lo REPROGRAMADO en septiembre de 2011 (17% para la meta 418 y 36% para la meta 419), quedando pendiente para 2012 el 15% de la meta 418 y el 20% de la meta 419, que además por ser la parte más costosa de la construcción (acabados), corresponde a una proporción muy alta de los giros del proyecto.”

⁷⁵ Oficio radicado No. 201225310097953 del 8 de febrero de 2012 de la Dirección Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Frente al bajo nivel de giros, explica: *“debido a que la construcción del centro del Bicentenario es cofinanciada por el Fondo de Desarrollo Local de los Mártires”* aproximadamente en el 50% del valor de las obras, se convino en reunión en la Subsecretaría de Planeación y Gestión de la SDG con los representantes de la Alcaldía Local de Mártires dar prioridad a los pagos con recursos de dicha entidad debido a que los pagos iniciales de obra de anticipo y primer corte por aproximadamente \$3.000 millones se realizaron con recursos de la Secretaría de Gobierno” y mediante Acta de Visita fiscal⁷⁶, aclaró: *“El desarrollo de la obra ha sufrido retrasos por errores constructivos en su ejecución que si bien han sido corregidos, han retrasado la facturación del constructor, ya que la Secretaría de Gobierno únicamente paga obra efectivamente ejecutada y verificada.”*

Respecto a la reprogramación de las metas, explicó: *“.....la reprogramación que se hizo debido a los retrasos en el cronograma de obra, como resultado de las labores de arqueología conforme a las exigencias del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, definidas en el año 2011, una vez iniciada la obra, que obligó a realizar procedimientos de arqueología detallada, con limpieza, inventario, croquis de hallazgos, etc. en más de 2.000 de los entierros retirados del parque en desarrollo de las obras, por lo cual el rendimiento de la construcción se redujo drásticamente.”*

De lo expuesto se concluye que existen deficiencias en el proceso de planeación, evidenciadas en las continuas reprogramaciones a las metas, en las cuales se disminuyeron las magnitudes programadas inicialmente y con las cuales se reportó a la Secretaría Distrital de Planeación, el 100% de ejecución.

Igualmente, demuestra manejo inadecuado de imprevistos al no tomar en forma expedita las medidas encaminadas a evitar que se afectara el cumplimiento de las metas definidas para el proyecto, evidenciando que se carece de mecanismos orientados a prevenir, minimizar y evitar el impacto de los mismos.

Así mismo, la adición por \$1.300.0 denota fallas en la planeación al indicar que no se realizaron los estudios suficientes que permitieran construir un presupuesto real, como se señala en el capítulo de presupuesto.

La anterior situación se presenta porque no se identificaron con anticipación los eventos que podían afectar el normal desarrollo y ejecución del proyecto, ni se determinaron medidas alternativas para impedir que se afectara el cumplimiento de las metas y por lo cual se recurrió a reprogramarlas.

Conclusión

⁷⁶ Suscrita el 8 de marzo/12 con el Asesor Técnico y el Gestor Administrativo del Proyecto 601 – Subsecretaría de Seguridad y Convivencia de la Secretaría Distrital de Gobierno

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Analizados y evaluados los proyectos de inversión seleccionados en la muestra, se concluye que son coherentes con la misión de la entidad y con los propósitos del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva.

Se observaron deficiencias en el proceso de planeación, de seguimiento y control de los proyectos, evidenciadas en las inconsistencias sobre los niveles de ejecución de metas, creando incertidumbre sobre los resultados alcanzados a diciembre 31 de 2011.

Por lo anterior, se conceptúa que la gestión adelantada por la entidad fue inadecuada para el logro de las metas propuestas y el aprovechamiento de los recursos presupuestales asignados, impactando de manera negativa el propósito de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Los resultados de la evaluación a los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo, se presentan a continuación:

3.3.1.1 Hallazgo administrativo

En los proyectos de inversión analizados y evaluados, se observó baja ejecución presupuestal evidenciada en el escaso nivel de giros, indicando que los bienes y servicios no se recibieron y que las metas previstas en la vigencia 2011, no se cumplieron, teniendo que reprogramarlas en algunos casos.

La anterior situación se presenta por fallas en el proceso de planeación, lo que incide en el logro de los objetivos y metas fijados para los proyectos, retrasando los beneficios para la población a la que se destinaron los recursos.

La anterior situación vulnera lo estipulado en los literales j) y k) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994 en cuanto a los principios proceso de planeación y eficiencia. Transgrede el literal a) del artículo 8 del Decreto 714 de 1996, al incumplir el objetivo del sistema presupuestal de *“servir de instrumento para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas”*.

Así mismo, incumple los numerales 14, 18 y 22 del artículo 7 de la Resolución 130 del 11 de marzo/11 expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno *“Por medio de la cual se conforma el grupo de trabajo de Programas y Proyectos de la Secretaria Distrital de Gobierno y se dan lineamientos de operación”*, relativos a que los gerentes y/o responsables de los proyectos de inversión deben verificar la debida correlación entre el avance físico y los giros efectuados, hacer cumplir los cronogramas de ejecución y desarrollar las gestiones a que haya lugar con las diferentes

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

dependencias de la SDG que garanticen la adecuada coordinación en la ejecución del proyecto; y vulnera los literales b), d), f) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la respuesta: En principio se debe aclarar que la observación se formuló para 6 proyectos de inversión de los 7 que se analizaron en la auditoría. En la respuesta la entidad se pronuncia sobre dos de ellos, el proyecto 642 y el proyecto 7089. Por lo anterior, de los proyectos sobre los cuales la entidad no presentó explicación, el hallazgo se mantiene, teniendo en cuenta que no los desvirtuó.

Respecto a la respuesta de la entidad sobre el proyecto 642 las explicaciones presentadas no se aceptan teniendo en cuenta que en la revisión de la contratación se observó que se declararon desiertos dos procesos, el de licitación para la construcción y adecuación de la sede de la alcaldía local de Fontibón y en el caso de la localidad de Usme el proceso para la selección de la interventoría técnica; así mismo en la alcaldía local de Teusaquillo no se llevó a cabo la compra del inmueble, lo que corrobora que la meta no se cumplió. Además, en cuanto al bajo nivel de giros, se debe tener en cuenta que si se depende de otras entidades para el logro de las metas previstas, esta situación debe ser tenida en cuenta en el proceso de planeación y reflejarla en las metas que se fijen para que se adquieran compromisos que sean realizables.

En cuanto al proyecto 7089 se mantiene el hallazgo administrativo en cuanto al reporte por parte de la entidad en grado de avance 0% de la meta 21 dentro de este proyecto.

En conclusión, se confirma el hallazgo administrativo y deberá ser objeto de acción correctiva para los 6 proyectos que presentaron la situación observada, en el plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

3.3.1.2 Hallazgo administrativo

Se observaron las siguientes inconsistencias en la información relativa a las metas de los proyectos de inversión: 1) En el proyecto 663, las metas se denominan de manera distinta a la definida en la Formulación del proyecto según Ficha EBI. 2) Los porcentajes de ejecución de las metas de los proyectos analizados, los cuales se reportaron a la Secretaría Distrital de Planeación y a este ente de control, no coinciden con las verificaciones realizadas ni cuentan con los soportes que demuestren el grado de avance reportado, evidenciando que los datos reflejados en los informes Plan de Acción del SEGPLAN, no son veraces.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las situaciones descritas se presentan por 1) Falta de unidad en la denominación de las metas del proyecto 663, 2) Fallas en el seguimiento y control de los proyectos de inversión, evidenciadas en que no se verifica la información que se reporta a la SDP y a este ente de control, demostrando que se carece de mecanismos efectivos que garanticen la veracidad de la misma.

Lo anterior origina incertidumbre sobre la confiabilidad de la información reflejada en los informes SEGPLAN, creando confusión sobre los resultados de las metas. Además, dificulta el seguimiento y control al proyecto, distorsiona los análisis y conclusiones que se realicen a partir de la información presentada en los informes SEGPLAN, corriendo el riesgo de que tomen decisiones equivocadas.

Se incumple lo establecido en el numeral 2 de Políticas de Operación del *“Procedimiento Formulación, Programación y Seguimiento a los proyectos de inversión”* código 1D-PGE-P3 de la Secretaría Distrital de Gobierno, respecto a que *“Las y los gerentes de proyectos de inversión son los responsables que la información de los proyectos de inversión esté permanentemente actualizada en los aplicativos oficiales de la entidad (SIPSE, SEGPLAN y PREDIS)”*.

Transgrede lo establecido en el numeral 3 Inconsistencias ejecución Plan de Acción del Manual de Seguimiento Plan de Acción Componente de inversión y gestión de noviembre de 2009 de la Secretaría Distrital de Planeación con relación a que *“la entidad debe verificar la información del componente de inversión y de gestión y validarla ante la Secretaría Distrital de Planeación, mediante correo electrónico”*.

De igual manera, no se tiene en cuenta lo estipulado por la Secretaría Distrital de Planeación en el Manual de Usuario - Generación de Informes de septiembre de 2010, el cual en la Introducción menciona: *“Por último, es pertinente recordar que de acuerdo con la concepción del sistema, la información del Banco Distrital de Programas y Proyectos – BDPP, Plan de Acción, Territorialización de la inversión Distrital, Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI, Actividades de proyectos, Armonización presupuestal, y en sí, toda aquella que es ingresada al sistema por las entidades, es de absoluta responsabilidad de las mismas en su veracidad, concordancia y demás.”*

Así mismo, contraviene los numerales 14 y 22 del artículo 7 de la Resolución 130 del 11 de marzo de 2011 expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno *“Por medio de la cual se conforma el grupo de trabajo de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dan lineamientos de operación”*, relativos a que el gerente responsable del proyecto, debe hacer cumplir los cronogramas de ejecución y desarrollar las gestiones a que haya lugar con las diferentes dependencias de la SDG que garanticen la adecuada coordinación en la ejecución

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

del proyecto. Igualmente, incumple lo normado en los literales b), d), f) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la respuesta: Para el hallazgo del primer numeral, la explicación presentada por la entidad no se acepta, toda vez que este ente de control no cuestiona la cantidad de metas que se fijaron para el proyecto 663, lo que se cuestiona es la confusión que se genera en los porcentajes de ejecución al tener denominaciones distintas, situación que se evidenció al detectar inconsistencias de los datos reflejados en los informes SEGPLAN frente a los verificados en los soportes presentados por la entidad en la visita fiscal realizada el 27 de febrero de 2012.

Lo anterior evidencia la importancia de unificar la denominación de las metas conforme a lo definido en la Ficha EBI del proyecto 663 y que los resultados reportados a la Secretaría Distrital de Planeación sean consistentes con lo realizado por la SDG y lo registrado en los soportes.

En conclusión, el hallazgo administrativo se mantiene y deberá ser objeto de acción correctiva en el Plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

Para el hallazgo del segundo numeral, la entidad presenta explicaciones sobre el proyecto 663, acepta la observación y menciona que tomó los correctivos del caso. Por otra parte, respecto a los soportes del proyecto 663, se reitera lo afirmado en el numeral anterior, con relación a que con base en los soportes presentados en la visita fiscal, se establecieron las inconsistencias de la información reportada a la Secretaría Distrital de Planeación.

En conclusión, el hallazgo administrativo se mantiene y deberá ser objeto de acción correctiva para los proyectos evaluados en el Plan de mejoramiento que suscriba la entidad.

3.3.1.3 Hallazgo administrativo

Se observó que las metas de los proyectos 663 y 642 se formularon en forma inadecuada: En el proyecto 663, dos metas se describen como "Apoyar un programa de atención a la infancia y adolescencia" y "Fortalecer 1 escenario de acceso a la justicia, mediante la resolución pacífica de conflictos y la convivencia, en los ámbitos familiar, vecinal y comunitario en la ciudad"; y en el proyecto 642 se definió la meta "Adelantar 1 proceso de Fortalecimiento de la Sedes de la Alcaldías Locales", en cuyas descripciones se utilizan términos generales e imprecisos como APOYAR, FORTALECER o

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ADELANTAR 1 PROCESO, los cuales no especifican los propósitos o las acciones concretas a realizar en desarrollo de las mismas.

La anterior situación se presenta porque no se tienen en cuenta los lineamientos metodológicos para la definición y construcción de las metas, en cuanto a que deben ser concretas, medibles y verificables, dificultando el seguimiento y control al proyecto.

Se incumple el numeral 2.9 del Capítulo I "Lineamientos para la Formulación y Evaluación de proyectos de Inversión" contenido en el Manual de Procedimientos para la Operación y administración del Banco Distrital de Programas y Proyectos de la administración Central y Establecimientos Públicos (BDPP-ACEP) de junio de 2007 emitido por la Secretaría Distrital de Planeación.

Contraviene el numeral 1 del artículo 7 de la Resolución 130 del 11 de marzo de 2011 expedida por la Secretaría Distrital de Gobierno "Por medio de la cual se conforma el grupo de trabajo de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dan lineamientos de operación". Igualmente, incumple lo normado en los literales b), d), f) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la respuesta: El hallazgo se formuló para los proyectos 663 y 642. La entidad solo se pronunció sobre el proyecto 642, es decir que para el proyecto 663 no desvirtuó la observación formulada por este ente de control, por lo cual se confirma el hallazgo formulado.

Respecto al proyecto 642 se analiza que la explicación no es válida teniendo en cuenta que la meta fijada es general y no específica del alcance de la misma, por lo tanto, la respuesta no se acepta.

El presente hallazgo administrativo se mantiene y deberá incluirse en el plan de mejoramiento para que se formulen acciones correctivas para los proyectos 663 y 642.

3.3.1.4 Hallazgo administrativo

Se observó que el proyecto 601, a diciembre 31 de 2011, presentó baja ejecución presupuestal evidenciada en que solamente se giró el 13.5%, es decir, \$555.6 millones del presupuesto disponible de \$4.106.0 millones. La entidad justificó la baja ejecución de giros argumentando que se convino priorizar la ejecución financiera con los recursos del Fondo de Desarrollo Local de Los Mártires.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo anterior demuestra que no se tienen en cuenta las herramientas y procedimientos establecidos en la entidad para la ejecución del presupuesto asignado al proyecto de inversión, ocasionando rezago en la ejecución y denotando falta de oportunidad en la aplicación de los recursos asignados. Además, se corre el riesgo de incurrir en mayores costos por los incrementos que puedan presentar los precios de las actividades a realizar y que no se tenían presupuestadas.

Situación que vulnera lo estipulado en los literales j) y k) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994 en cuanto a los principios proceso de planeación y eficiencia. Contraviene el literal a) del artículo 8 del Decreto 714 de 1996 al incumplir el objetivo del sistema presupuestal de *“servir de instrumento para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas”*. Así mismo, contraviene lo establecido en los literales b), d), e), f) y g) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta: La administración da respuesta al informe preliminar mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá 1-2012-21948 el 23 de mayo de 2012. La entidad no dio respuesta a este hallazgo, por lo tanto se da por entendido que lo acepta, se confirma el hallazgo administrativo y deberá incluirse en el plan de mejoramiento para que se formule acción correctiva.

3.3.2 Evaluación Balance social

Revisado el informe de Balance Social presentado por la entidad en la rendición de la cuenta anual 2011, se observó que se identificaron cuatro (4) problemáticas sociales, a cada una de las cuales, se asoció un proyecto de inversión, así: Población Desplazada con el Proyecto 295 *“Atención integral a la población desplazada por la violencia en Bogotá”*; Convivencia ciudadana con el proyecto 663 *“Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica”*; Seguridad ciudadana con el Proyecto 593 *“Jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en acciones por la vida, la libertad y la seguridad”*; y Población desmovilizada con el Proyecto 595 *“Atención al proceso de desmovilización y reintegración en Bogotá”*.

La evaluación al informe de Balance Social se realizó a partir de los proyectos de inversión seleccionados en la muestra del componente de Plan de Desarrollo, que para el caso fueron dos (2), el 663 *“Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica”* y 593 *“Jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en acciones por la vida, la libertad y la seguridad”*.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Proyecto de inversión 663 *“Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica”*

Primer Componente: Reconstrucción del Problema

Se observa que la entidad titula el problema identificado como *“Convivencia Ciudadana”*, cuyos términos no sugieren problema o carencia alguna y en seguida se cita el nombre del proyecto 663 *“Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica”*.

El problema social identificado tiene relación con la administración de justicia y se plantea así: *“La materialización real de la administración de justicia en nuestra sociedad continúa siendo un ideal respecto del cual la práctica se encuentra muy rezagada. Las debilidades de infraestructura, inflación normativa, delegación de despachos comisorios judiciales, lentitud en los trámites, costos elevados en tiempo y recursos para acceder a la justicia, entre otros, han configurado una crisis de eficacia de la misma justicia. En la práctica las instancias responsables de impartir justicia no están cumpliendo a cabalidad con su función definitoria de transformar positivamente los conflictos, para lo cual a ese respecto, el ejercicio de administración de justicia apenas puede desempeñar una función simbólica... a la cual se le agrega una situación de carácter local que agrava la situación y es la oportunidad y la celeridad en los procesos.”*

Se plantea como causa *“la capacidad de oferta de los servicios de justicia y resolución pacífica de conflictos para la convivencia es cada vez menor ante el aumento progresivo de población en la ciudad.”* Y se agrega que *“Históricamente se ha identificado como la inversión privilegia el desarrollo de equipamientos y programas dirigidos a la coerción y penalización, en perjuicio del fortalecimiento de la inversión destinada a la prevención y promoción en la comunidad y ciudadanía de la resolución pacífica de los conflictos para la convivencia.”*

Así mismo, en este elemento se hace referencia al manejo inadecuado de los conflictos, se señalan sus causas y se afirma la necesidad de fortalecer a la ciudadanía con herramientas que permitan identificar y aportar a la dinámica y construcción de la convivencia familiar, vecinal y barrial. Sin embargo, de lo expuesto por la entidad, se observa que no se hace alusión, a los efectos que genera el problema de convivencia ciudadana en la población, evidenciando que este aspecto no se desarrolló conforme lo estipulado en la metodología para elaboración del informe de Balance Social.

En cuanto a la focalización, se determina que la población afectada por el problema identificado es la población del Distrito Capital, mayor de 5 años (ciudadanos y ciudadanas) de todos los estratos sociales que viven en las 20 localidades de Bogotá, sin distinción de sexo, género, razas, cultura o situación socioeconómica. Se observa que este elemento no se cuantifica, al no indicar el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

número de habitantes afectados por el problema social, lo que significa que para este aspecto, no se siguieron las indicaciones establecidas en la metodología.

Respecto a los actores que intervienen en el problema, la entidad los clasifica en dos tipos: sociales e institucionales tanto públicos como privados. Los actores sociales son los ciudadanos y las diversas poblaciones en las que se presenta el manejo inadecuado del conflicto familiar, vecinal y barrial o comunitario.

En los actores institucionales se señala a las entidades nacionales y distritales como el Ministerio de justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura, Secretaria de Gobierno, Secretaria de Salud, Instituto Distrital de participación y Acción comunal (IDPAC), Cámara de comercio de Bogotá, Red de Justicia comunitaria y en equidad, Corporación excelencia por la justicia, entre otras.

Segundo Componente: Instrumentos operativos para la atención de los problemas

A nivel de la administración, se indica que el principal instrumento operativo para atender el problema social, es el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva, para vivir mejor”, pero no se señaló la política, el eje, el programa ni el objetivo estructurante en la que se ubica la problemática, es decir, que este elemento, no se identificó plenamente, como lo exige la metodología para elaboración del informe de Balance Social.

En el informe se enuncian dos aspectos fundamentales en la Resolución pacífica de los Conflictos y Convivencia pacífica: 1) Promover e instaurar una cultura de solidaridad, reconciliación y no violencia; y 2) Fortalecer la institucionalidad asociada a la seguridad y la justicia.

Y se relacionan las estrategias fundamentales a tener en cuenta: 1) Promover la convivencia ciudadana a través de acciones que generen sentido de pertenencia e identidad, solidaridad, y respeto a la vida y a la diversidad. 2) Desarrollar acciones de prevención con intervenciones integrales para reducir los factores de riesgo, generadores de violencia y delincuencia, en las zonas con problemáticas críticas de seguridad y convivencia. 3) Lograr convergencia entre el disfrute de los derechos fundamentales y el ejercicio del derecho a la ciudad para mitigar la segregación socioeconómica y espacial.

Igualmente, se resalta el avance en el tema de seguridad ciudadana y justicia, al adoptarse el “Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C.” mediante Decreto 563 de 2007 y se destacan los artículos 3, 4, 6 y 18, en los que se definen las estrategias que se pretenden

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cumplir, el objetivo general y los específicos del plan; y presenta la red de equipamientos para la prestación de servicios de seguridad ciudadana, defensa y justicia.

A nivel de la entidad, para atender el problema social identificado, la Secretaría Distrital de Gobierno formuló el proyecto 663 *“Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica”* con el fin de fortalecer la resolución pacífica de los conflictos en el marco del Plan de Desarrollo *“Bogotá Positiva, para vivir mejor”*.

El objetivo general del proyecto es *“Fortalecer los procesos de justicia formal e informal, resolución pacífica de los conflictos y convivencia pacífica familiar, vecinal y comunitaria de la ciudad que articulada y funcionalmente garantice la participación institucional y ciudadana y la prestación de servicios en términos de cobertura, tiempo, costos, oportunidad y calidad y eleve los niveles de corresponsabilidad ciudadana y la creación y fortalecimiento de una cultura basada en el diálogo.”*, propósito que guarda relación con el problema planteado.

Según el informe de Balance Social, en el proyecto se programaron dos metas, así: *“Atender 45.000 personas a través de los servicios de las Unidades de Mediación y Conciliación”* y *“Recepcionar 50.000 personas que acceden a la resolución pacífica de conflictos, la mediación de las Unidades de Mediación y Conciliación, la mediación comunitaria y la conciliación en equidad”*.

Se observa que las metas mencionadas, no coinciden con las determinadas en la ficha EBI-D del proyecto, situación que fue evaluada en el componente de Plan de Desarrollo y en la que se evidenció la falta de claridad de la entidad sobre este tema, denotando falencias de seguimiento y control en la ejecución del proyecto de inversión.

En cuanto al presupuesto asignado al proyecto, se menciona que fue financiado con recursos del Distrito. La Secretaría de Hacienda asignó \$5.015.6 millones de los cuales comprometió el 97.9% equivalente a \$4.909.8 millones y giró el 47.8% es decir \$2.396.5 millones. Estos recursos corresponden al presupuesto de inversión directa. En la ejecución se observa, bajo nivel de giros, situación que fue analizada en el capítulo de Plan de Desarrollo en la evaluación del proyecto 663.

En el informe se indica que la población objetivo es la población habitante de las 20 localidades mayores de 5 años y que la entidad busco como estrategia de intervención, impactar a la ciudadanía de la siguiente manera:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- 45.000 personas a través de los servicios de las Unidades de Mediación y Conciliación.
- 50.000 personas que acceden a la resolución pacífica de conflictos, la mediación de las Unidades de Mediación y Conciliación, la mediación comunitaria y la conciliación en equidad a través de los puntos de atención comunitaria (PAC) en todo el Distrito.
- 16.000 casos mediados en las Unidades de Mediación y Conciliación.
- 5.000 casos conciliados por parte de los mediadores comunitarios, conciliadores en equidad, promotores de convivencia, es decir los Actores Voluntarios de Convivencia (AVCC).
- Finalmente y ligado con el punto anterior, las Unidades de Mediación y Conciliación plantearon como meta sensibilizar y formar a 7.000 personas logrando como resultado 12.9202 personas.

Tercer Componente: Resultados en la transformación de los problemas: En este componente se observa que el numeral 5.3.1 Niveles de cumplimiento establecido en la metodología para la presentación del informe de Balance Social, no se desarrolló. En este elemento, la entidad debía presentar el grado de avance físico de las metas del proyecto, señalando los logros que se pretenden obtener y los que se han obtenido, al no desarrollarlo, se confirma lo señalado por este ente de control en párrafos anteriores, respecto a la falta de claridad de la entidad en este tema.

Con relación a los indicadores, en el siguiente cuadro se relacionan los seis (6) que la entidad presentó en el informe, observando que los dos primeros no son indicadores, puesto que corresponden a las metas plan de desarrollo 349 y 351⁷⁷.

CUADRO 24
INDICADORES PROYECTO DE INVERSION 663

INDICADOR	PROGRAMA 2011	EJECUCIÓN A DIC 31/11	% AVAN
Atender 170.000 personas a través de los servicios de las Unidades de Mediación y Conciliación	45.000	56.807	126
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 la conciliación en equidad	50.000	56.548	113
Número de personas que acceden a los mecanismos de resolución pacífica de conflictos, la mediación de las Unidades de Mediación y Conciliación, la mediación comunitaria y la conciliación en equidad	37.000	37.991	102
Casos mediados en las Unidades de Mediación y Conciliación	16.000	16.877	104
Número casos mediados y conciliados por mediadores comunitarios, conciliadores en equidad, promotores de convivencia y jueces de paz	5.000	4.422	88
Número de ciudadanos capacitados en justicia comunitaria	7.000	12.202	174

Fuente: Informe de Balance Social de la Secretaría Distrital de Gobierno presentado en la rendición de la cuenta anual 2011 a la Contraloría de Bogotá

⁷⁷ Según informe Plan de Acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011 páginas 18 y 19

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los tres (3) siguientes miden la población que acudió a la resolución pacífica de conflictos, a través de las Unidades de Mediación y Conciliación o por mediadores comunitarios o conciliadores en equidad; y el último, señala el número de ciudadanos capacitados en justicia comunitaria.

Con relación a las limitaciones del proyecto, se menciona la falta de cobertura de las Unidades de Mediación y Conciliación, teniendo en cuenta que solamente funcionan en 12 localidades, y que los Equipos de trabajo asignados en estas Unidades son incompletos, lo que afecta el desarrollo de las actividades del nivel central.

Otra limitación que se señala es la insuficiente difusión de la justicia comunitaria y la falta de continuidad de los ciudadanos que participan en los procesos de formación comunitaria, porque los que inician, al terminar, se desvinculan del trabajo comunitario.

En cuanto a los efectos del proyecto sobre el problema, la entidad menciona *“Los impactos de la gestión adelantada a través del proyecto se pueden ver reflejados en varios frentes de la comunidad bogotana, mediante diferentes procesos adelantados que han permitido cumplir de manera exitosa con el objetivo central del proyecto”*. Adicionalmente, se citan cifras de personas atendidas para el año 2011 en las Unidades de mediación y conciliación o sensibilizadas en temas de resolución pacífica de conflictos, pero no se refieren los cambios, modificaciones o impactos logrados en la atención del problema.

Respecto a población atendida, se observa que en términos cuantitativos, la entidad presenta cifras correspondientes a diferentes tipos de población atendida, según la actividad desarrollada. Por ejemplo, se menciona que en el año 2011, se atendieron 56.807 ciudadanos, frente a la meta inicial de 45.000; que cerca de 80 ciudadanos se formaron como promotores de convivencia y conciliadores en equidad y que se mantienen cerca de 90 puntos de Atención Comunitaria PAC.

Por otra lado, con relación a la población sin atender, en el informe se señala que *“De la población que se pretende atender en este vigencia, como se expuso en los numerales anteriores, se logró rebasar los objetivos propuestos atendiendo así un mayor número de personas...”*, lo que no corresponde a lo indicado en la metodología para este elemento, en el cual la idea es hallar la diferencia entre la población programada que se enunció en el numeral 2.5 y la población atendida numeral 3.6.

En cuanto a la Población, que requiere al bien o servicio al final de la vigencia, se observa que la entidad no reporta cifra alguna y se limita a mencionar: *“A pesar de*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los excelentes resultados, es importante decir que los mismos también expresan una mayor demanda de los servicios que se prestan en el distrito capital, ya que en total se atendieron un mayor número de personas proyectadas para el año”. Lo anterior evidencia que no se aplicó lo señalado en la metodología según la cual esta población se obtiene a partir de la diferencia entre la población que requiere el servicio numeral 5.1.3 y la atendida en la vigencia, numeral 5.3.5.

Con relación a Otras acciones implementadas para la solución de las problemáticas, se presenta una amplia descripción de los procedimientos de gestión a cargo de los funcionarios de las Unidades de Mediación y Conciliación y de los Actores Voluntarios de Convivencia Comunitaria AVCC, pero sin presentar los resultados y logros alcanzados por el desarrollo de los procedimientos allí descritos, lo que evidencia que este elemento no se desarrolló acorde con lo señalado en la metodología.

Referente al Diagnóstico final del problema en el informe la entidad menciona que: *“debemos anotar que el proyecto ha logrado significativos avances en sus diferentes estrategias logrando impactos significativos logrando así avances que disminuyen la problemática planteada”*, y se describen los aspectos que se han intervenido a nivel preventivo, de garantía de derechos, a nivel promocional, de corresponsabilidad, en lo comunitario y en lo pedagógico. Se observa que lo descrito en este numeral, se relacionó de la misma manera, en el informe presentado a este ente de control en la rendición de la cuenta anual 2010, por lo cual sería importante actualizarlo con las acciones ejecutadas en la vigencia 2011.

Proyecto de inversión 593 “Jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en acciones por la vida, la libertad y la seguridad”

Primer componente: Reconstrucción del Problema

Al igual que en el proyecto 663, la entidad en el informe nombra el problema social como *“Seguridad Ciudadana”*, título que no enuncia problema o carencia alguna y al cual vincula el proyecto de inversión 593.

En el informe, el problema social se identifica como *“La violencia que afecta a los jóvenes en entornos urbanos como rurales es un fenómeno que no solo tiene incidencia en nuestro país o en el Distrito Capital.”*

Respecto a la identificación de las causas se menciona: *“se origina en la falta de reconocimiento y respeto a sus derechos y manifestaciones culturales. Particularmente en el caso de los jóvenes, los riesgos de ser afectados por la violencia están estrechamente ligados, tanto con las diferentes formas de relación personal, familiar y social en el que los jóvenes se desenvuelven,*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

como con las posibilidades de desarrollo educativo, cultural, político y artístico, entre otros. La espiral de la violencia que puede afectar a los jóvenes se alimenta de las desigualdades e inequidades que desde los diferentes órdenes sociales, económicos, políticos y culturales se crean y recrean en los diferentes escenarios micros y macros, públicos y privados. Esta situación se encuentra asociada en gran medida a factores relacionados con la desigualdad, exclusión, pobreza y no menos importante, el desconocimiento, e incluso la imposibilidad, de los jóvenes para ejercer sus derechos como ciudadanos”.

En cuanto a los efectos, se resalta: *“Los distintos tipos de violencia a los que se encuentran expuestos ya sea intrafamiliar, como resultado del abuso físico, verbal y emocional; barrial o escolar, debido a las diferencias culturales y sociales; y en entornos comunitarios, producto de la estigmatización social, la falta de oportunidades en educación y de inserción en el mundo laboral, al igual que aquella violencia generada por la presencia de los grupos armados ilegales y la delincuencia organizada afecta negativamente no solamente su desarrollo psicosocial, sino de igual manera el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos, trastornando así su relación con la familia, con la comunidad y con sus pares.”*

Respecto al elemento focalización, se menciona: *“las poblaciones jóvenes más representativas numéricamente, se ubican en sectores con mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social de la ciudad, lo que acrecienta la condición de riesgo para muchos jóvenes en el Distrito.”* Y que este fenómeno *“impacta de manera más drástica a los jóvenes de las localidades que tienen mayores déficits de desarrollo y que por ende presentan vulnerabilidades sociales más significativas”*, se señala la ubicación geográfica al referirse a sectores específicos de las localidades de San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar, pero no indica el número de jóvenes o unidades de focalización afectados por el problema social identificado.

En cuanto a los actores que intervienen en el problema, se presenta una amplia relación de actores que pueden ser institucionales, públicos y privados; y actores sociales y comunitarios.

Entre los cuales menciona el Instituto para la Participación y la Acción Comunal IDPAC que lidera a nivel distrital la convocatoria de la Mesa Distrital de Juventud en la cual se incorpora la Secretaría Distrital de Gobierno. Con la Cooperación Alemana y el Banco KFW por los recursos de crédito para desarrollar la estrategia de intervención del programa de Convivencia, la Secretaría Distrital de Hábitat, Fondo de Vigilancia y Seguridad – FVS, los equipos que integran el proyecto de Región Capital y la Dirección de Juventudes de la Gobernación de Cundinamarca, entre otros.

Segundo componente: Instrumentos operativos para la atención de los problemas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A nivel de la administración, la problemática social de violencia que afecta a los jóvenes, se constituye una violación de sus derechos, por lo cual el problema se aborda desde el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva.

Se observa que de acuerdo con la estructura establecida en el Acuerdo 308 de 2008⁷⁸, la problemática se vincula en el Título II del Capítulo 1 “Ciudad de Derechos”; en la Estrategia: Desarrollar acciones integrales que permitan reconocer, garantizar y restituir los derechos fundamentales de las personas más vulnerables; en el programa “Toda la Vida Protegidos” y en el Línea de Acción: “Jóvenes Visibles y con Derechos”.

A nivel de la entidad, para atender el problema social identificado, la Secretaría Distrital de Gobierno, formuló el proyecto de inversión 593 “*Jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculaos en actividades por la vida, la libertad y la seguridad*”.

Según la ficha EBI-D, el objetivo del proyecto es “*Promover acciones por la vida, la convivencia y la seguridad de los jóvenes en situación de vulnerabilidad de modo que contrarresten y neutralicen factores asociados a la violencia y la delincuencia que los afectan mediante la implementación de modelos y acciones permanentes de intervención institucional que activen y potencien mecanismos protectores*”, en el cual se evidencia el propósito de la entidad de debilitar las actitudes violentas de la juventud.

La meta que se formuló para el proyecto en la vigencia 2011 fue “*Vincular jóvenes en situación de vulnerabilidad en actividades por la vida, la libertad y la seguridad*”. Respecto a la cual se informa que inicialmente se había programado vincular 5.192 jóvenes, magnitud que fue reprogramada, reduciéndola a 3.118, situación que fue analizada en el componente de Plan de Desarrollo.

En cuanto al presupuesto asignado para ejecutar el proyecto, se menciona que se asignaron \$720.0 millones, procedentes del Distrito, de los cuales \$100.0 millones se obtuvieron por el contrato de préstamo y aporte financiero suscrito entre KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU, Frankfurt am Main, (KfW) y el distrito Capital de Bogotá.

Respecto a la población objeto de atención, en el informe se enuncia que el proyecto se dirige de manera generalizada a todos los jóvenes de toda la ciudad, y se aclara que la Ley de juventud definió como jóvenes a los hombres y mujeres que tienen entre 14 y 26 años y que se tuvieron como prioridad de atención los de barrios de estratos 1, 2 y 3, pero no de manera exclusiva.

⁷⁸ Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo, Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2008-2012 “Bogotá Positiva para Vivir Mejor”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así mismo, se señala que se tuvieron en cuenta algunos grupos poblacionales como por ejemplo las organizaciones juveniles del denominado “Territorio Sur de Convivencia, que comprende diversos barrios de la localidad de San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar.

En este elemento, se observa, que no se indica el número de personas que la entidad programó atender en la vigencia 2011, teniendo en cuenta el criterio de focalización enunciado en el numeral 1.3 página 78 del informe de balance social presentado por la entidad en la rendición de la cuenta 2011.

Tercer componente: Resultados en la transformación de los problemas

Respecto a los niveles de cumplimiento se informa sobre la meta inicial de vincular 5.291 jóvenes y que por las dificultades en los procesos administrativos, se reprogramó a 3.118, reportando a la Secretaría Distrital 100% de cumplimiento, situación que fue analizada en el componente de Plan de Desarrollo en la evaluación al proyecto 593.

Se presenta una amplia descripción de los logros, enmarcándolos desde la eficacia, eficiencia y efectividad. Se destaca la contribución a mejorar contextos sociales para la convivencia, el respeto a la diferencia y el reconocimiento de nuevas identidades y ciudadanía, todo ello desde un enfoque de derechos.

Se hace referencia a lo manifestado por varios grupos y organizaciones juveniles respecto a los avances en materia de convivencia, la construcción de redes de apoyo, solidaridad y amistad entre grupos juveniles y con otras instituciones.

En cuanto a los indicadores, se observa que para medir el proyecto se definió el indicador “Número de jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados a actividades por la vida, la libertad y la seguridad” que corresponde a 3.118 a diciembre 31 de 2011.

Se observa que en la vigencia 2011, el presupuesto disponible para ejecutar el proyecto fue de \$720.0 millones, del cual se comprometió el 45%, equivalente a \$324.2 millones y se giró el 39.4% es decir \$283.9 millones. En el informe se explica que la totalidad de los recursos planificados para la vigencia no se ejecutaron por las dificultades de tipo administrativo en el proceso de contratación, situación que fue analizada en el componente de Plan de Desarrollo.

Respecto a las Limitaciones y problemas del proyecto, la entidad relaciona las siguientes: La cobertura limitada para llevar a cabo las acciones de solución,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

teniendo que priorizar en sectores en donde se identifican los grupos con mayor vulnerabilidad en la ciudad. Otra limitación es la disponibilidad de tiempo de los integrantes de los grupos u organizaciones, particularmente en la población vulnerable, al competir el tiempo que se dedica a participación con el tiempo destinado para la producción de ingresos.

Se ha señalado la dificultad de traspasar en algunos casos estereotipos creados en torno a los jóvenes y sus actividades en ciertos sectores sociales, lo cual habría generado en ciertos casos impedimentos para la consecución de espacios para la realización de actividades comunitarias por parte de los mismos grupos.

Con relación a los efectos del proyecto se menciona que se generaron nuevos espacios para la formación y la obtención de elementos novedosos para la construcción de escenarios de sana convivencia y respeto a la diferencia.

El proyecto impulsó el desarrollo de actitudes, habilidades y otras sensibilidades y posturas hacia sus entornos a través de la música, el arte y la ciencia en niños, niñas, adolescentes como estrategia para la convivencia ciudadana. También contribuyó con el fortalecimiento de espacios lícitos de encuentro y organización juvenil.

Se destacan productos específicos como los siguientes: cinco (5) escuelas de música sinfónica para la convivencia funcionando en colegios distritales de la localidad de Ciudad Bolívar, Kennedy y Usme. Dos escuelas de literatura y artes plásticas funcionando en la Localidad de Usaquén, 65 iniciativas juveniles apoyadas, financiera, logística y técnicamente, entre otros.

Respecto a la Población o unidades de focalización atendidas, se mencionan las 3.118 personas que se atendieron a través de los componentes de Escuelas de música, artes y ciencias para la convivencia y el de Jóvenes conviven por Bogotá. Se detallan las iniciativas apoyadas, especificando la ubicación geográfica de las mismas.

En cuanto a los elementos *“Población o unidades de focalización sin atender”* y *“Población o unidades de focalización que requieren al bien o servicio al final de la vigencia”*, se hace alusión a que para el año 2012, quedó postergada la puesta en marcha de las iniciativas seleccionadas, lo anterior debido a las dificultades administrativas que impidieron iniciar el apoyo y acompañamiento. Se observa que no se presenta cifra alguna que cuantifique dicha población, lo que evidencia que no se dio aplicación a lo establecido en la metodología, para determinar dichas poblaciones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La entidad en el informe menciona que adelantaron otras acciones para solucionar la problemática, como por ejemplo con la Organización Internacional CINECITAS con la que se desarrolló un proceso de capacitación en cine infantil con niños y niñas en la Localidad de Usaquén; con el Fondo de Vigilancia y Seguridad se llevaron a cabo eventos de visibilización de las acciones de los y las jóvenes por la generación de espacios de convivencia en la ciudad, los cuales propenden por el diálogo intercultural e intergeneracional.

Así mismo, con la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno, se articularon esfuerzos para brindar atención por medio de la estrategia de Jóvenes Conviven por Bogotá a menores de edad con responsabilidad penal. Fue así como se vincularon 35 jóvenes (5 mujeres y 30 hombres) en ocho iniciativas.

En el Parque Metropolitano Simón Bolívar de la ciudad de Bogotá, el 18 y 19 de junio se encontraron y compartieron experiencias y saberes 1.200 jóvenes convocados por entidades de Cundinamarca, en cabeza de la Gerencia de Juventud; y del Distrito Capital por el programa de Jóvenes Conviven por Bogotá y la Secretaría de Integración Social, en el Primer Encuentro Juvenil de la Región Capital, como un aporte a la construcción de nuevos escenarios de convivencia y la construcción de una cultura de paz basada en el reconocimiento y respeto por la diferencia.

Entre las acciones adelantadas se da cuenta de la presentación en tarimas que incluyeron muestras artísticas de Rock, Danza, Artes Circenses, Teatro, Parkour, Cuentaría, Clown, Malabares, Hip Hop, Break Dance, Reggae, Música Colombiana, Andina, Tropical, Son, Salsa y otras, a cargo de las organizaciones y grupos juveniles de las localidades de Bogotá y los municipios de Cundinamarca, 70 grupos.

Como Diagnóstico final del problema se resalta lo expuesto por la entidad, así:

“Las acciones de prevención adelantadas, como parte de un grupo de medidas integrales que adelanta la administración distrital, han contribuido a generar y fortalecer procesos de convivencia en lo local, garantizando la participación de los jóvenes en acciones que reafirman el respeto por sus derechos y haciendo viables proyectos de surgen de su propia iniciativa y contribuyen al respeto por las diferencias y especialmente a construir ciudadanía armonizando las diferencias naturales que se presentan entre pares. En igual sentido, el proyecto posibilita a niños, niñas y adolescentes de entornos altamente vulnerables generar desarrollos formativos y crecimientos personales a través de su inserción en las artes, adquiriendo así herramientas para su desempeño social basado en valores como mecanismo protector frente a la violencia y la delincuencia.”

No obstante, es claro que el número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad que están en riesgo de ser afectados por los circuitos de la violencia en la ciudad, bien en su calidad de víctimas o de victimarios, no logran ser impactados con un solo programa

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

distrital. Esto por cuanto el fenómeno de la violencia, o tal vez resulte mejor decir de las violencias, es multidimensional e incluye también factores ajenos a la misionalidad de la misma Secretaría de Gobierno.

Por ello el abordaje preventivo del proyecto refuerza la importancia de impactar a niños, niñas, adolescentes y jóvenes insertos en contextos violentos y/o carentes de posibilidades de desarrollo integral, a fin de facilitar el acceso a nuevas opciones de vida y vinculación a actividades lícitas y socialmente útiles, centrando sus efectos en el rol activo y de asociación tanto de niños como de jóvenes.”

Respecto a la política de juventud, se observó que la Secretaría Distrital de Gobierno, adelantó acciones encaminadas a prevenir la violencia que afecta a los jóvenes, para lo cual incluyó en los proyectos de inversión, el 593 a través del cual se asignaron recursos para atender a 5.291 jóvenes, meta fijada para el año 2011.

Teniendo en cuenta los resultados expuestos por la entidad en la problemática de Seguridad Ciudadana, se observaron avances en la solución a este problema social, sin embargo, como se analizó y evaluó en el Plan de Desarrollo, lo previsto inicialmente no se cumplió al reprogramar la meta, reduciendo la población a atender a 3.118 jóvenes.

Por lo anterior, se concluye que el aporte de la entidad al logro de la política de juventud, no se dio en la medida de lo previsto, al dejar de atender a 2.173 jóvenes, lo que significa retrasar los beneficios para esta población.

3.3.2.1 Hallazgo administrativo

Se observó que el informe de Balance Social presentado por la entidad no cumplió con la totalidad de los lineamientos metodológicos establecidos en la Resolución Reglamentaria 034 de 2009. Se afirma lo anterior, al evidenciar que algunos elementos no se desarrollaron, y otros, se desarrollaron en forma incompleta.

En el siguiente cuadro se detalla por cada problemática y proyecto de inversión evaluado, los componentes y elementos que presentaron deficiencias en su desarrollo:

**CUADRO 25
COMPONENTES Y ELEMENTOS QUE NO SE AJUSTAN A LO EXIGIDO EN LA
METODOLOGÍA PARA ELABORACION DEL INFORME DE BALANCE SOCIAL**

PROBLEMA SOCIAL: CONVIVENCIA CIUDADANA PROYECTO 663	PROBLEMA SOCIAL: SEGURIDAD CIUDADANA PROYECTO 593
<u>Primer Componente Reconstrucción del problema</u> 5.1.2 Identificación de Causas y efectos: No se determinaron los efectos que la problemática social identificada produce en la población 5.1.3 Focalización: no se determinó el número de habitantes afectados	<u>Primer Componente Reconstrucción del problema</u> 5.3.1 Focalización, no se señala el número de habitantes afectados por el problema social

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

<p>por el problema social</p> <p><u>Segundo componente Instrumentos operativos para la atención de los problemas</u></p> <p>5.2.1 A nivel de la administración. No se identificó la política, el eje, el programa ni el objetivo estructurante en la que se ubica la problemática</p> <p>5.2.3 Metas formuladas en los proyectos y/o acciones: Las metas mencionadas no coinciden con las definidas en la Ficha EBI del proyecto</p> <p><u>Tercer componente Resultados en la transformación de los problemas</u></p> <p>5.3.1 Niveles de cumplimiento: No desarrolló este elemento</p> <p>5.3.4 Efectos del proyecto y/o acciones sobre el problema. No se refieren los cambios, modificaciones o impactos logrados en la atención del problema</p> <p>5.3.5 Población o unidades de focalización atendidas: No se presentaron cifras de la población atendida</p> <p>5.3.6 Población sin atender y 5.3.7 Población que requiere el bien o servicio al final de la vigencia: No se presentan cifras de estas poblaciones.</p> <p>5.3.8 Otras acciones implementadas para la solución de las problemáticas: No se presentaron los logros alcanzados por el desarrollo de otras acciones descritas</p>	<p><u>Segundo componente Instrumentos operativos para la atención de los problemas</u></p> <p>5.2.5 Población objeto de atención: no se indica el número de personas que la entidad programó atender</p> <p><u>Tercer componente Resultados en la transformación de los problemas</u></p> <p>5.3.6 Población o unidades de focalización sin atender: No se presenta cifra alguna que cuantifique dicha población</p> <p>5.3.7 Población o unidades de focalización que requieren al bien o servicio al final de la vigencia. No se presenta cifra alguna que cuantifique dicha población</p>
---	--

Fuente: Informe de Balance Social presentado por la Secretaría Distrital de Gobierno a la Contraloría de Bogotá en la rendición de la cuenta anual 2011

Por lo descrito en el anterior cuadro, se concluye que desde el punto de vista metodológico, el informe presentado no cumplió, vulnerando lo establecido en la Resolución Reglamentaria 034 de diciembre 21 de 2009 Título II Capítulo I, artículo 22, Instructivo “Metodología para la presentación del Informe de Balance Social”. Así mismo, vulnera lo normado en los literales b), d), e), f) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

La anterior situación evidencia falencias de seguimiento y control y de verificación a la aplicación de la metodología para elaborar el informe de Balance Social, lo que dificulta conocer en detalle la gestión social adelantada por la Secretaría Distrital de Gobierno en la vigencia 2011.

Análisis de la respuesta: Evaluadas las aclaraciones presentadas por la entidad en su respuesta, se observa que completan la información de algunos de los elementos que faltaron en el informe presentado en la rendición de la cuenta 2011 y que fueron objeto del hallazgo formulado por este ente de control.

Para otros elementos (proyecto 663), la información suministrada es imprecisa como en el caso del numeral 5.1.2 en la cual se transcribe un párrafo, que la entidad afirma fue incluido en el informe presentado, pero que al revisarlo se constató que no fue incluido. Así mismo, la aclaración del numeral 5.3.6 es contradictoria con la del numeral 5.3.5 teniendo en cuenta que en este último se presentan las cifras de la población que se programó atender y la que se atendió, lo que indica que si es posible cuantificar la población objetivo del proyecto y por lo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tanto determinar la población sin atender y la que requiere el bien o servicio al final de la vigencia.

Con relación al numeral 5.2.3 se precisa que se deben tomar las metas del proyecto de inversión 663 y no las Metas Plan de Desarrollo, porque el instrumento operativo mediante el cual la entidad atendió el problema social de convivencia ciudadana fue el proyecto en el cual se definieron los objetivos y metas a alcanzar en la vigencia 2011.

Por otra parte, es pertinente enfatizar que la metodología es clara y concreta en la información que se solicita en cada elemento y componente, por lo cual no es correcto que se dé por diligenciados los datos de un numeral con la información que se presentó en otro, como lo manifiesta la entidad en la aclaración del numeral 5.3.4.

De igual manera, se recalca, que la información que se presente en el informe de Balance Social, debe ser actualizada con las acciones adelantadas por la entidad en la vigencia que se está reportando y no presentar las mismas que se relacionaron en el informe de la vigencia anterior, como se evidenció en numeral 3.9 (*Otras acciones implementadas para la solución de la problemática*), cuyos datos son idénticos a los presentados en el informe de la vigencia 2010.

Por lo descrito, se confirma el hallazgo administrativo y deberá incluirse en el Plan de mejoramiento a suscribir.

Conclusión

Como resultado de la revisión y evaluación efectuada al informe de Balance Social se concluye que los problemas sociales identificados por la entidad guardan coherencia con los programas, políticas y objetivos estructurantes del Acuerdo 308⁷⁹.

Se observó que para las dos problemáticas analizadas, la entidad adelantó acciones encaminadas a atenderlas, sin embargo en el caso del problema social de Convivencia Ciudadana, que se atendió a través del proyecto 663, se dificultó establecer el avance en la solución del mismo, teniendo en cuenta que la información reportada en el informe de Balance Social fue general, sin precisar las

⁷⁹ Por medio del cual Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cifras de focalización y sin existir claridad sobre las metas que se proponía durante la vigencia 2011. Por lo tanto, la carencia de elementos concretos impide establecer el verdadero aporte al logro de las metas del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva.

Con relación a la problemática de Seguridad ciudadana relacionada con la violencia que afecta a la juventud, como se mencionó en párrafos anteriores, se observó que mediante el proyecto 593, se ejecutaron actividades tendientes a atenderla, pero no en la medida de lo previsto, al dejar de atender a 2.173 jóvenes, lo que significa una gestión desfavorable en la atención del problema social enunciado.

3.4 EVALUACION A 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 las operaciones y las variaciones en la situación financiera.

Se efectuó la revisión selectiva de las Cuenta Deudores, Ingresos no tributarios, Avances y Anticipos sobre convenios y acuerdos. Propiedad Planta y Equipo; muebles y enseres, equipo de computación y muebles en bodega, inventario de elementos devolutivos (funcionarios retirados por insubsistencia, renuncia y por pensión), Pasivos Estimados; provisión para contingencia – litigios, Responsabilidades Contingentes (litigios mecanismos alternativos de solución de conflictos –administrativos) y Bienes recibidos de terceros.

El Balance General con corte a 31 de diciembre del 2011, presenta la siguiente ecuación:

**CUADRO 26
COMPOSICIÓN DEL BALANCE GENERAL**

CÓDIGO	CUENTA	SALDO	Millones
1	ACTIVO		13.427.066
2	PASIVO		27.541.273
3	PATRIMONIO		-13.934.169

Fuente: Estados Contables SDG. Cuenta anual 2011

3.4.1. CUENTA 140000 DEUDORES: Este grupo refleja a 31 de diciembre de 2011, un saldo de \$3.724.0 millones que representan un 36% del total de los activos.

3.4.1.1 Hallazgo Administrativo

Se observó una diferencia entre el activo y el pasivo – patrimonio por valor de \$179.3 millones en el balance general a 31 de diciembre de 2011, evidenciándose que no tiene ninguna identificación este valor, por la no aplicación del numeral 3.1.4 de la resolución 119 de Abril 27 de 2006 expedida por la Contaduría General ELABORACION Y PRESENTACION DE LOS ESTADOS CONTABLES Se determina en esta actividad su estructura, clasificación de partidas según su disponibilidad, exigibilidad, etc., de acuerdo con las normas técnicas previstas en el Plan General de Contabilidad Pública y las políticas de información financiera y contable establecidas para cada ente público en particular. Deben verificarse los saldos de los libros frente a los Estados Contables e Informes producidos. Igualmente, para una mejor comprensión de la información. Igualmente con el numeral 1.4.2 del instructivo 9 del 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación.

Debido a que existen deficiencias en las conciliaciones entre las áreas contables, y control de los registros antes del cierre. Lo que conlleva a que el saldo que conforma esta cuenta, genera incertidumbre la cuenta 142402 por valor de \$179.3 millones.

Análisis de la Respuesta: La entidad manifiesta entre otros aspectos, que ese valor corresponde a la cuenta 142402 Recursos Entregado en Administración que hace relación a los aportes prestaciones sociales FONCEP, también es cierto que la entidad debe realizar conciliaciones entre las áreas con el fin de garantizar la consistencia de la información.

Dado lo anterior, se ratifica el presente hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribir por la entidad.

3.4.1.2 Hallazgo administrativo

En la revisión a la cuenta 1401 a 31 de diciembre de 2011, se evidencia un saldo de \$397.8 millones que corresponde a multas y intereses de ex - servidores públicos de la Secretaria Distrital de Gobierno generadas por procesos disciplinarios a contratistas, Si bien es cierto que la entidad ha realizado acciones administrativas que consintieron en gestionarla depuración de las multas conforme a la Circular Externa 0001 de 20 de octubre de 2009. Expedida por el Contador de Bogota, igualmente se evidencia que hay cifras sin depurar desde el año 1.998 con una elevada antigüedad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por incumplimiento de la Circular 0001 del 20 de octubre de 2009 del Contador de Bogotá y el numeral 1.4 actividades contables previas para el cierre del periodo contable del instructivo 9 de 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación. Debido a que no se ha depurado la cuenta en un 100%, y la entidad no debe continuar presentando en los estados financieros valores que no reflejan la realidad, en razón a su particular características, edad capacidad de pago del deudor, vicios en la constitución del título que soporta la obligación, no son recuperables, donde el saldo de esta cuenta se encuentra constituida por cifras sin depurar con elevada antigüedad.

Esta situación crea incertidumbre en el saldo de la cuenta ingresos no tributarios (multas y interese) por valor de \$397.8 millones a 31 de diciembre de 2011 en los Estados Financieros.

Análisis a la respuesta: Si bien es cierto, que la entidad inicio el proceso de depuración contable de los procesos de cobro coactivo por concepto de multas desde el año 2009, situación que no es desconocida por el ente de control, también es cierto que hay multas con antigüedad de mas de 13 años por valor de \$46.1 millones que corresponden al año 1998 y de \$9.3 millones del año 1997.

En consecuencia, se ratifica el hallazgo administrativo 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 2012, como quiera que estos saldos vienen de vigencias anteriores y afectan la información contable.

3.4.1.3 Hallazgo administrativo

Se evidencio en la cuenta 147090 a 31 de diciembre de 2011 en el balance general un saldo de \$396.000 mil pesos que corresponden al reintegro de sueldos de dos funcionarios desde el año 2007, funcionarios que en la actualidad no laboran en la entidad, incumpliendo la Circular 0001 del 20 de octubre de 2009 del Contador de Bogotá y el numeral 1.4 actividades contables previas para el cierre del periodo contable del instructivo 9 de 18 de diciembre de 2009 de la Contaduría General de la Nación

Si bien es cierto que la entidad ha realizado acciones administrativas sobre la gestión de la depuración, la entidad no debe continuar presentando en los estados financieros valores que no reflejan la realidad, en razón a su particular características, edad capacidad de pago del deudor, cifras sin depurar con cinco

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

(5) años de antigüedad. Lo que conlleva a que el saldo de esta cuenta y su cuenta correlativa presenta incertidumbre por valor de \$396.000 mil pesos.

Análisis de la respuesta: De acuerdo con los argumentos presentados en la respuesta donde a la letra se señala: "que realmente no se tiene conocimiento si el saldo que aparece reportado en el memorando enviado por la Dirección Financiera corresponde a una parte de lo ordenado por la Resolución 0841 de 2007 donde ordenan ejecutar una sanción disciplinaria consistente en multa equivalente a quince (15) días de salario devengado para el año 2006 por el señor MAURICIO SALAMANCA CASTAÑEDA. El valor de la multa ascendió a cuatrocientos veintinueve mil cuatrocientos treinta y un pesos (\$421.431.00). Igualmente manifiestan que se desconoce lugar de residencia o número telefónico de los funcionarios" la entidad se compromete a realizar la depuración de la cuenta.

En consecuencia, se ratifica el hallazgo administrativo el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad y las acciones que se deriven del mismo serán evaluadas en la rendición de la cuenta vigencia 2012, como quiera que estos saldos, son de vigencias anteriores y afectan la información financiera.

3.4.2 Propiedad Planta y Equipo

CUENTA 16 PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO: Este grupo refleja a 31 de diciembre de 2011 un saldo de \$8.353.0 millones que representan un 62% del total de los activos. Se resalta que las cuentas de más representatividad corresponden, a la cuenta 1670 Equipo de comunicación y computación y 1665 Muebles y Enseres y equipo de Oficina.

**CUADRO 27
PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO**

CODIGO	NOMBRE DE LA CUENTA	Millones
		SALDO A 31/12/2011
1615	Construcciones en curso	1.799.597
1635	Bienes muebles en bodega	29.628
1637	Propiedad Planta y Equipo no explotados	1.682.522
1640	Edificaciones	1.002.967
1650	Redes Líneas y Cables	1.246.982
1655	Maquinaria y Equipo	1.111.594
1660	Equipo Médico y Científico	89.178
1665	Muebles y Enseres y Equipo de Oficina	6.334.137
1670	Equipos de comunicación y Computación	11.899.111
1675	Equipo de Transporte Tracción y Elevación	713.540
1680	Equipos de Comedor Cocina Despensa y hotelería	285.942
1685	DEPRECIACIÓN ACUMULADA (cr)	-17.841.898

"Por un control fiscal efectivo y transparente"		
	TOTAL	8.353.300

Fuente: Estados Contables SDG. 2011

3.4.2.1 Hallazgo administrativo - Elementos Devolutivos de Pensionados

Se observó en el inventario de elementos devolutivos a 31 de diciembre de 2011, que existen funcionarios que han sido desvinculados por el reconocimiento oficial de pensión y aparecen a la fecha como responsables de elementos devolutivos por valor de \$54.6 millones, ver cuadro:

CUADRO 28
ELEMENTOS DEVOLUTIVOS DE PENSIONADOS 2011

No. CEDULA	RESPONSABLE	FECHA DE RETIRO	No. DE ELEMENTOS	Millones
				VALOR
41609832	De la Rosa Rodríguez Martha Cecilia	18/07/2011	18	21.642.597
11787556	Palacios Lemus Orlando	03/10/2011	26	31.633.128
21386437	Ardila Montoya Gloria Lucy	01/02/2011	1	234.274
17158500	Prada Hugo Alberto	01/01/2011	1	247.428
19160526	Tarazona Luis Alfonso	30/06/2011	2	580.887
41665636	Villarraga Rodríguez María de Jesús	05/09/2011	1	267.088
			TOTAL	54.605.402

FUENTE: Inventario de elementos devolutivos –Propiedad Planta y Equipo

No se está dando estricto cumplimiento a lo preceptuado en la Resolución 001 de 2001 del Contador General de Bogotá, lo que da cuenta que se está haciendo caso omiso a lo señalado en esta Resolución, y lo establecido en los literales a, c, f y h del artículo 2º y literal e y i del artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

Esta deficiencia se origina por fallas en los controles en el área de recursos humanos, que es la encargada de hacer efectiva el acto administrativo personalmente o por correo al funcionario que le ha sido reconocida la pensión. Provocando que no exista un control continuo para el procedimiento de desvinculación por reconocimiento oficioso de pensión, en el área de talento humano no se establece un punto de control para el acta de entrega de elementos en el área del almacén, que les permita establecer que los elementos a cargo del funcionario sean entregados para ser descargados del inventario de elementos devolutivos, para poder hacer efectiva la notificación al funcionario del acto administrativo personalmente o por correo si es el caso, situación que genera una sobrestimación en la cuenta 163709 de muebles y enseres y equipo de oficina en el balance general a 31 de diciembre de 2011, por valor de \$54.6 millones.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Análisis de la respuesta: Según lo expresado por la entidad donde manifiesta: *"Que se presentan inconsistencias en las localidades por la dificultades para hacer cumplir la Resolución 001 de 2001 de la Contaduría General de Bogotá, numeral 4.11.4, en el sentido de que, una vez retirado el funcionario (pensionado), los bienes a su cargo deben ser entregados a la persona que lo reemplace o en su defecto al jefe inmediato; sin embargo, el jefe inmediato se niega a recibir tales elementos. Esta situación ha tratado de ser corregida mediante circulares anteriores al año 2011 y en la actualidad, se está preparando una nueva circular, en especial por ser el comienzo de una nueva administración, para que esta norma sea observada sin excepción, so pena de ser informado a la Oficina de Asuntos Disciplinarios"*

Dado lo anterior, se ratifica el presente hallazgo, el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscribe la entidad.

3.4.2.2. Hallazgo administrativo Elementos Devolutivos de Insubistentes y Renuncias

Se observó en el inventario de elementos devolutivos a 31 de diciembre de 2011, que existen funcionarios que fueron declarados insubistentes o renunciaron en el año 2011, y aparecen a la fecha como responsables de elementos devolutivos por valor de \$188.5 millones, ver cuadro:

CUADRO 29
ELEMENTOS DEVOLUTIVOS DE FUNCIONARIOS INSUBISTENTES Y RENUNCIAS 2011

CEDULA	RESPONSABLE	No. DE ELEMENTOS	Miliones
			VALOR
79577619	Acosta Parra Gilberto	24	27.767.819
11434220	Alfonso Celis Miguel Ángel	17	58.297.295
52854179	Almario Dreszer Ana María	2	15.826.871
16758277	Cándelo Palacios Jairo	3	1.162.409
19429102	Coronado Lezama Armando	1	470.000
71632494	Delgado Morales Elzon Ferney	4	7.131.394
80184892	Espinel Delgado Néstor Julián	1	4.295.282
51809129	Esteban Parra Inés Esther	3	14.478.400
79841725	Ibarra Buitrago Ernesto León	5	6.089.145
52071772	Jiménez Ovalle Mariela	1	574.200
19447276	Monzón Garzón Gustavo Francisco	2	1.862.368
79909163	Páez Cortez Wilson	7	5.076.319
79147142	Quintero Ocampo Alberto Eugenio	4	15.789.290
19181946	Rangel Manrique Carlos Arturo	2	9.636.587
51755333	Rodríguez Fernández Martha Lucia	6	5.590.311
79708877	ROJAS Escobar Carlos Alberto	4	5.861.544
79454626	Sánchez Cufiño Raúl Eduardo	2	1.862.368
51658961	Santofimio Guzmán María Claudia	2	4.682.524
11299073	Silva Eduardo	2	1.151.923

"Por un control fiscal efectivo y transparente"			
19376047	Supelano Casallas Marco Fidel	1	904.800
		TOTAL	188.510.849

FUENTE: Inventario de elementos devolutivos –Propiedad Planta y Equipo

No se esta dando estricto cumplimiento a lo preceptuado en la Resolución 001 de 2001 del Contador General de Bogota, lo que da cuenta que se está haciendo caso omiso a lo señalado en esta Resolución, y lo establecido en los literales a, c, f y h del artículo 2º y literal e y i del artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

Esta deficiencia se origina por fallas en los controles en el área de recursos humanos, que es la encargada de hacer efectiva el acto administrativo personalmente o por correo a los funcionarios que han sido declarados insubsistentes o han renunciado. Por falta de controles para el procedimiento de desvinculación por reconocimiento oficioso de pensión, en el área de talento humano no se establece un punto de control para el acta de entrega de elementos en el área del almacén, que les permita establecer que los elementos a cargo del funcionario sean entregados para ser descargados del inventario de elementos devolutivos, para poder hacer efectiva la notificación al funcionario del acto administrativo personalmente o por correo si es el caso, situación que genera una sobrestimación en la cuenta de muebles y enseres y equipo de oficina en el balance general a 31 de diciembre de 2011, por valor de \$188.5 millones..

Análisis de la Respuesta: Sobre los elementos devolutivos es preciso señalar, que la entidad debe hacer mas control y seguimiento, en el sentido de que una vez retirado el funcionario los bienes deben ser trasladados a la persona que lo va a remplazar, igualmente los bienes deben ser descargados del funcionario retirado con el fin de mantener actualizado el inventario de elementos devolutivos.

Se ratifica el presente hallazgo administrativo el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscribe la entidad.

3.4.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria

En visita realizada por el equipo de auditoria al Almacén General los días (9) nueve y (10) diez de febrero de 2012, se observó que existen 2698 libros por valor de 12.1 millones de los 4000 libros adquiridos por valor de 17.8 millones según factura No.22119 del 28 de octubre del 2010 del (*Plan Integral único de Atención a Población en Situación de Desplazamiento para Bogota*), que corresponden al Convenio de Asociación No. 1473 de noviembre 25 de 2009, celebrado entre la FUNDACION SOCIAL con NIT. 86009456-5 y la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO cuyo OBJETO fue *"aunar esfuerzos que permita articular*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acciones cooperación, coordinación y gestión institucional para la actualización y/o reformulación del plan integral único – PIU de Bogotá”. En el numeral 15 de la cláusula segunda – alcance del objeto- obligaciones del ejecutor se estableció “entregar el documento final editado del Plan Integral Único de atención a población desplazada para Bogotá, previa aprobación del documento final editada por parte del supervisor (a) del convenio **mínimo cuatro mil (4000)** ejemplares del PIU, comprobándose que el convenio se terminó el 11 de abril de 2011 y no se le dio cumplimiento al numeral 15 obligaciones de la cláusula segunda, Evidenciándose que no se obtuvo el comprobante de entrada de los libros al Almacén General ni los comprobantes de la salida de 1.302 libros por **valor de \$5.8 millones.**

Lo anterior contraviene lo dispuesto en numeral 3.1 de la Resolución 001 de 2001 por la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del D.C. de la Secretaría Distrital de Hacienda que reza: “Comprobantes de entrada al Almacén o Bodega, *El comprobante de Ingreso o entrada al Almacén o Bodega, es el documento oficial que acredita el ingreso material y real de un bien o elemento al Almacén o Bodega de la entidad, constituyéndose así en el soporte para legalizar los registros en Almacén y efectuar los asientos en Contabilidad, igualmente*” hecho que contraviene igualmente lo contemplado en los literales a, c, f y h del artículo 2º y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993, numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002

Esta situación se da por falta de vigilancia y control en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, por parte del representante legal de la entidad y/o de su delegado, como del Interventor, y a fallas en el control interno de la entidad, poniendo en alto riesgo el cumplimiento contractual y generando posibles riesgos para la entidad en la pérdida de recursos.

Se evidencia un posible detrimento al patrimonio del Distrito por valor de \$5.8 millones, en razón a que no existe comprobante de entrada y salida de 1.302 libros de los 4.000 ejemplares objeto del convenio. Igualmente no detecto en el análisis de los documentos aportados por el sujeto de control y los solicitados por el equipo auditor la entrega de los mismos. Situación que con lleva a que no se realizo un efectivo seguimiento a los recursos que fueron girados para el fin que pretendía la SDG.

Análisis de la Respuesta: La entidad manifiesta entre otros aspectos, en su respuesta: “*Que en el Almacén General de la entidad permanecen 2.698 libros correspondientes al título Justicia transicional - plan integral único, que ingresaron al Almacén procedentes de la Dirección de Derechos Humanos, dependencia que solicitó verbalmente al Director Administrativo de la época que se guardaran en custodia. En el Almacén General se recibieron 71 cajas que*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contenían los libros, producto del convenio 1473 de 2009, suscrito con la Fundación Social, elementos que permanecían en el hall del edificio Bicentenario, etapa I. Los 4.000 libros fueron recibidos directamente el 28 de julio de 2011 por la doctora Mardory Llanos, funcionaria de la dirección de Derechos Humanos en las instalaciones del edificio Liévano. La almacenista de la entidad, acatando las instrucciones impartidas por el Director Administrativo, el día 21 de octubre de 2011 recibió en calidad de custodia 71 cajas, entregadas por la Dirección de Derechos Humanos con la remisión del impresor a la Fundación Social. Con estos antecedentes, no procedía elaborar una entrada a almacén, ya que las 71 cajas no fueron acompañadas de los documentos soportes correspondientes.”

De conformidad con lo acordado en la mesa de trabajo realizada el día 27 de abril de 2012 de manera conjunta con la administración de la SDG y una vez evaluados los soportes enviados el día 2 de mayo de 2012 por el Director de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la SDG, no fue posible evidenciar la entrega de los libros, ya que dichos soportes aluden a comunicación por correo electrónico de dicho envío, más no la entrega material de los libros impresos. No obstante, el equipo auditor, vía telefónica, verifica según listado a algunas personas relacionadas en los e-mails, quienes manifestaron *“no haber recibido libro alguno, ni el libro mencionado por el auditor”*.

En consecuencia, se ratifica el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, en razón a que los libros no fueron ingresados al almacén por la falta de los documentos soporte, ni se justifica la entrega de los 1.302 libros, por valor de **\$5.8 millones**. Se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá para lo de su competencia. De igual manera, en el plan de mejoramiento a suscribir se deben establecer acciones correctivas que no permitan la ocurrencia de los hechos descritos.

3.4.2.4. Hallazgo administrativo

En visita realizada por el equipo de auditoría al Almacén General, los días (9) nueve y (10) diez de febrero de 2012, se evidencio que de los 4000 libros adquiridos del (Agenda didácticas, formato 21.5 x 28 cm de 36 paginas en papel periódico de 48 grs.), no han sido entregadas 3770 agendas equivalente al 94% por valor \$3.1 millones, que corresponde al convenio 0841 del 20 de junio de 2011.y el convenio se termino en diciembre de 2011.

Esta situación revela que no se contempla lo normado en los literales a, c, f y h del artículo 2º y literal e y i del artículo 4º de la Ley 87 de 1993, por falta de planeación respecto a las necesidades reales de adquisición de elementos, falta

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de controles y comunicación de las áreas que son las encargadas de hacer la adquisición de los elementos.

Se configura por incumplimiento de las cláusulas contractuales donde se pacta la compra de (Agendas didácticas, formato 21.5 x 28 cm de 35 paginas en papel periódico de 48 grs.) y no han sido entregadas oportunamente, en razón a que se encuentran en el Almacén General de la SDG, 3.770 agendas equivalente al 94% por valor \$3.1 millones.

Análisis de la Respuesta: La entidad manifiesta entre otros aspectos, *“que en este momento se esta coordinando desde esta dependencia la entrega formal de este material a la oficina de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación para los fines pedagógicos y formativos que la alta consejería advierte en su nacionalidad”*.

En consecuencia se ratifica el hallazgo administrativo el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

3.4.2.5. Hallazgo administrativo

En visita realizada por el equipo de auditoria al Almacén General los días 9 y 10 de febrero de 2012, se evidencio que de los 1600 libros adquiridos (técnicos de juicio oral), no han sido entregados 150 libros equivalente al 11% por valor \$1.8 millones, que corresponde al convenio 0774 del 24 de mayo 2011 y se termino en diciembre 2011.

Esta situación revela que no se contempla lo normado en los literales a, c, f y h del artículo 2º y literal e y i del artículo 4º de la Ley 87 de 1993. Por falta de planeación respecto a las necesidades reales de adquisición de elementos, falta de controles y comunicación de las áreas que son las encargadas de hacer la adquisición de los elementos.

Se configura por incumplimiento de las cláusulas contractuales donde se pacta la compra de los libros (técnicos de juicio oral) y no han sido entregadas oportunamente, en razón a que se encuentran en el Almacén General de la SDG, 150 libros equivalente al 11% por valor \$1.8 millones

Análisis de la Respuesta: En la respuesta se manifiesta: *“Que de la cantidad quedaron 150 libros que serán empleados en un seminario sobre el tema que se realizará en los próximos dos meses”*, donde la entidad debe hacer la entrega oportuna de los libros de acuerdo a lo establecido en el convenio.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En consecuencia, se ratifica el hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

3.4.2.6. Hallazgo administrativo

En visita realizada por el equipo de auditoría al Almacén General, evidencio que la Embajada de Suecia en Colombia dono a la Secretaria de Gobierno instrumentos musicales, para el programa JOVENES CONVIVEN POR BOGOTA, *para las escuelas de arte ciencia y música para la convivencia*, a la Escuela Villa Rica de la localidad de Kennedy el 14 de junio de 2011 le entregaron 22 instrumentos musicales, al la escuela Juan rey el 14 de junio le entregaron 22 instrumentos por valor de \$7.5 millones y al convenio de las hermanas adoratrices el 15 de junio de 2011 le entregaron 95 instrumentos por valor de 76.4 millones, instrumentos musicales que fueron devueltos el 25 de enero, 7 de marzo y 5 de marzo del año en curso, en razón a que los funcionario responsable de los elementos de las escuelas se les acabo el contrato., elementos que no están siendo utilizado ni prestando ningún servicio a la fecha de la visita del ente de control..

No se esta dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993 en los siguientes literales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación”*

Lo detallado anteriormente obedece principalmente a la falta de una efectiva gestión, organización y planeación, en razón a que el patrimonio de la entidad no es utilizado eficientemente por esta.

Esta situación ocasiona incumplimiento de las funciones de la entidad y a su vez del programa JOVENES CONVIVEN POR BOGOTA, se enfatiza en la necesidad de una efectiva planeación que se convierta en un instrumento para alcanzar los objetivos propuestos de manera coherente y racional, definiendo las prioridades y orientando los recursos disponibles, tanto físicos, humanos y económicos, igualmente se están depreciando.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Análisis de la Respuesta: La entidad manifiesta: *"Que Finalmente y considerando mayor eficacia y eficiencia a fin de promover la correcta ejecución de las funciones y actividades de la entidad, se elevará la consulta respectiva a fin de determinar la figura acertada de comodato o donación a la Secretaría Distrital de Educación buscando el mayor aprovechamiento de los instrumentos musicales en aquellos sitios focalizados de mayores situaciones de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del desarrollo del proyecto, quedando bajo el cuidado y mantenimiento de los respectivos colegios".*

En consecuencia, se ratifica el hallazgo administrativo, el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscriba la entidad.

3.4.3 CUENTA 271005 PROVISION PARA CONTINGENCIAS: Este grupo refleja a 31 de diciembre de 2011, un saldo de \$19.852.0 millones que representan un 72% del total de los pasivos.

Por valor de \$19.852.0 millones, representa el valor de la provisión de los procesos que cursan en contra de la Secretaría Distrital de Gobierno, la cual se registra de acuerdo con la Resolución 866 de 2004 que adopta el Manual de Procedimientos para la Gestión de las Obligaciones Contingentes en Bogotá D.C., para lo cual se creó el aplicativo SIPROJ, El registro del pasivo contingente se encuentra con corte a 31 diciembre de 2011. Respecto del año anterior disminuyó en un 57.37%, razón a que en el primer semestre se cancelaron pasivos contingentes, se estimó un mayor valor de la pretensión o el fallo fue por menor valor, que el mismo aplicativo SIPROJ arroja en la calificación y valoración de cada proceso en contra de la entidad. Actualmente están registrados en la Contabilidad de la Entidad 95 procesos administrativos con provisión, los cuales están conciliados por terceros con la información reportada a SIVICOF por los abogados de la Oficina Jurídica.

3.4.4. CUENTA 910000 RESPONSABILIDADES CONTINGENTES: Este grupo refleja a 31 de diciembre de 2011 un saldo de 92.773.2 millones, que representa litigios y mecanismos alternativos de soluciones de conflictos.

3.4.4.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

Se analizó, la sentencia del Consejo de Estado, proceso Nos. 90378 - 01 a nombre de Nydia La Rotta Callejas_ identificada con la cedula No. 51.553.685 de Bogota, sentencia ejecutoriada el 24 de septiembre de 2010, evidenciándose que se causaron intereses moratorios por valor de \$524.000 mil pesos, en razón a que no se dio cumplimiento oportuno al fallo, intereses que fueron pagados según la orden de pago No. 4768 en julio 21 de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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

Lo detallado anteriormente obedece principalmente a la falta de una efectiva organización, planeación; seguimiento y control, igualmente la falta de análisis y conciliación de las cifras con el fin de verificación que los pagos se efectúen oportunamente.

Se evidencia un posible detrimento al patrimonio del Distrito por valor de \$524.000 mil pesos

Análisis de la Respuesta: De conformidad con lo acordado en la mesa de trabajo realizada el 27 de abril de 2012 con la administración de la SDG, donde se debería aportar la citación y notificación personal de la resolución 1454 de 2010, los certificados de disponibilidad y reserva presupuestal, documentos que justificarían el no pago oportuno de los intereses moratorios objeto de este hallazgo. Sin embargo, el día 2 de mayo DE 2012 el equipo auditor recibe documentos que ya estaban en poder del mismo y que no justifican la mora y no se recibió la copia de la notificación personal de la señora Nydia La Rotta, por lo tanto, no se desvirtúa lo observado.

En consecuencia, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en la cuantía señalada y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y deberá establecerse en el plan de mejoramiento a suscribir acciones de control que no permitan la ocurrencia de lo observado.

3.4.5. Notas a los Estados Contables

3.4.5.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal - Compra de (10) diez locales a la Sociedad Comercial Metrosur Ltda.

El (14) catorce de junio de 1997 la Secretaria de Gobierno Distrital con NIT. 899999061-9 y la sociedad comercial METROSUR LTDA NIT. 800.030788-5, domiciliada en Bogotá y constituida por escritura pública No. 3291 del (22) veintidós de julio de 1991, suscriben contrato de promesa de compraventa, en cuyo objeto el promitente vendedor se obliga *“a transferir a título de venta real y efectiva al promitente comprador los derechos plenos de dominio y posesión que tiene sobre un área total superficial de 568.40 M2., en el segundo piso de los actuales inmuebles distinguidos con los*

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

números ciento uno a ciento diez del Centro Comercial METROSUR-Propiedad Horizontal ubicado en la carrera 80 No. 57X-46 sur" determinado y alinderado en la misma promesa.

Que el área prometida en venta se desengloba de cada uno de los locales (101 a 110) en mención, creando un nuevo local que se denominará "Local Doscientos (200) del Centro Comercial METROSUR – PROPIEDAD HORIZONTAL", con una área de 568.40m².

Que la sociedad METROSUR Ltda adquirió el lote de terreno donde se construyó el Centro Comercial METROSUR, por compraventa a la sociedad Estáticas LTDA e Industrias y Concentrados El Trébol, a través de las escrituras públicas Nos. 3961 del (30) treinta de agosto y 4504 del (27) veintisiete de septiembre de 1988, inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 50S- 400501912 (mayor extensión), edificando entre otros los locales 101 a 110, ocales que hacen parte del inmueble prometido en venta a la Secretaria de Gobierno Distrital.

Que en la Cláusula Sexta de la Promesa de Compraventa las partes convinieron como precio la suma de \$568.400.000 pesos M/cte., cancelando la Secretaria de Gobierno a la firma de la promesa la suma de \$284.200.000 de pesos M/te, con orden de pago No.249 relación de giros No.14297 del 23 de junio de 1997.

El saldo según la cláusula precedente es decir, la suma de \$284.200.000 pesos mcte, a cancelar el día en que se perfeccione el contrato de compraventa.

Que la Cláusula Octava de la Promesa de Compraventa perfeccionamiento del contrato reza: "El contrato se perfecciona a mas tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en la cual la Oficina de Registro de Instrumentos Público, le asigne el folio de matrícula inmobiliaria al local objeto de esta promesa." Escritura Pública a suscribirse en la Notaría 56 del Círculo de Bogotá el día (24) veinticuatro de septiembre de 1997. No obstante lo anterior, la Secretaria de Gobierno cancela el saldo el (27) de noviembre de 1997, como consta en la orden de pago No.986 y relación de giros 22300, es decir, sin que se hiciera la anotación de esta compraventa en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Que en la fecha en que se firma la promesa de compraventa se hace entrega real y material del área prometida en venta que corresponde a 568.40 mts² del local doscientos (200) que no existe jurídicamente pero que se espera que exista, encontrándose la Secretaria en posesión de los bienes desde el (14) catorce de junio de 1997⁸⁰.

⁸⁰ cláusula séptima de la promesa de venta y Art. 1869 del CC

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Mediante Escritura Pública No. 3175 del (24) veinticuatro de noviembre de 1997 otorgada en la Notaría 56 del Círculo de Bogotá, se celebró contrato de compraventa entre la Sociedad Comercial METROSUR LTDA y la Secretaría de Gobierno donde se consignaron varios actos 1) *División material* – 2) *Englobe* –3) *Reasignación y/o Adjudicación de derechos* y 4) *Reforma al Reglamento de Propiedad Horizontal* 5) *Compraventa entre la sociedad METROSUR y la Secretaría de Gobierno del local Doscientos (200) del Centro Comercial METROSUR- Propiedad Horizontal.*

Que los comuneros de los locales 101 a 110 del Centro Comercial METROSUR – resolvieron dividir materialmente cada uno de los locales en el primero y segundo piso, creando los locales 101A a 110A (*primer piso*) y 101B a 110B (*segundo piso*), veamos:

Local 101 área total 99.76M2 FM. No. 050S40118553

Se dividió en dos locales- **101A** con un área privada de 42.40 M2 – **101B** con un área privada de 57,36 M2.

Local 102 área 98.91M2– FM No.50S- 40118554

Se dividió en dos locales - **102A** con un área privada de 42.43 M2 y **102B** con un área privada de 56.48M2

Local 103 área 98.91M2- FM- 50S40118555

Se divide en dos locales- **103A** con un área privada de 42.43 - local **103B** con un área privada de 56.48 M2 –

Local 104 área 98.91M2- FM- 050S-40118556.

Se dividió en dos locales -104A área privada de 42.43M2 y 104B con un área privada 56.48M2

Local 105 área 98.91M2- FM 050S-40118557.

Se dividió en dos locales -**105A** área privada de 42.43M2 y **105B** con un área privada 56.48M2

Local 106 área 98.91M2- FM- 050S40118558.

Se dividió en dos locales -**106A** área privada de 42.43M2 y **104B** con un área privada 56.48M2

Local 107 área 98.91M- FM- 050S40118559.

Se dividió en dos locales -**107A** área privada de 42.43M2 y **104B** con un área privada 56.48M2.

Local 108 area 98.91M2- FM- 050S40118560.

Se dividió en dos locales -**108A** área privada de 42.43M2 y **104B** con un área privada 56.48M2

Local 109 area 98.91M2 FM 050S40118561.

Se dividió en dos locales -**109A** área privada de 42.43M2 y **109B** con un área privada 56.48M2

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Local 110 area 103.62M2 FM 05040118562.

Se dividió en dos locales 110 A con un área privada de 44.42M2 y 110B con un área privada de 59.20M2.

De igual manera, los comuneros resolvieron **Englobar** los locales del 2 piso (*locales 101B a 110B*) en un solo local denominado **LOCAL DOSCIENTOS DEL CENTRO COMERCIAL METROSUR**, ubicado en la carrera 80 No. 57X-46 Sur Modulo 5 con un área privada de 568.40M2 y proceder, entre ellos mismos a reasignar los derechos que en estos inmuebles (*locales 101 a 110*), se originan, manteniendo la comunidad en los locales del primer piso y adjudicando en su totalidad como comunero mayoritario a la sociedad METROSUR Ltda, los locales que se crean en el segundo piso.

Reasignación y /o adjudicación de derechos: Los comuneros por medio del presente instrumento aprobaron asignar los derechos plenos de dominio de los locales creados en el segundo piso modulo 5 a la sociedad METROSUR, quedando en consecuencia los otros derechos reasignados o adjudicados en los locales 101A a 110A.

En cuanto a la compraventa se transfiere a título de venta real y efectiva los derechos plenos de dominio y posesión que METROSUR, tiene sobre el inmueble doscientos (200) del Centro Comercial Metrosur Propiedad **Horizontal** ubicado en la carrera 80 No. 57x - 46 Sur, con área privada de 568.40m2 a la Secretaria de Gobierno Distrital.

El vendedor manifestó en la cláusula cuarta del contrato haber recibido a satisfacción la totalidad del precio del inmueble dado en venta.

Que la Secretaria de Gobierno gestionó ante la Oficina de Instrumentos Públicos Zona Sur, la anotación del traspaso del derecho de dominio y los otros actos contenidos en la Escritura Pública prenotada dentro de los 90 días siguientes a la firma del documento al tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 1250/70. Encontrando la Oficina de Registro que sobre el inmueble que se pretendía dividir, englobar y posteriormente vender **pesaba orden de embargo y quien transfería no era el titular del derecho de dominio**, devolviendo sin registrar el documento por cuanto la inscripción no era legalmente admisible a la luz del artículo 37 Decreto Ley 1250/70

Que la Secretaria de Gobierno en varias oportunidades ha insistido en el registro del instrumento público, como se evidencia en las notas devolutivas de los turnos que se relaciona a continuación, sin apuntar realmente a la solución del problema

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

jurídico, como era el levantamiento de la medida cautelar que se encontraba inscrita en el local 105 desde el 28 de febrero de 1997, al cual se a hecho referencia y a la titularidad de quien enajena el predio, con el fin de evitar posteriores conflictos como son los embargos y dobles ventas de derechos de cuotas inscritos después de la firma de la Escritura, así⁸¹:

- 98-82442. no se registra se encuentra embargo quien transfiere no es titular del derecho de dominio y se solicita aclara otros hechos
- 98-90656. no se registra se encuentra embargo quien transfiere no es titular del derecho de dominio y se solicita aclara otros hechos.
- 99-5601 no se registra porque no se aporta constancia del Juzgado que acredite inexistencia de embargo de remanentes, falta autorización del juez y/o acreedor para registrar el documento, continúa embargo, no comparece el comunero Jaime Humberto Mora consintiendo la División Material.
- 9987022, No se han subsanado la totalidad de las causales que dieron lugar a la negativa del Registro
- 2002-801 falta citar título antecedente por el cual se adquirió el dominio de por alguno de los comuneros para efectuar la liquidación de la comunidad, quien transfiere no es titular del derecho de dominio y sobre algunos de los predios se encuentra registrada medida de embargo.
- 2002-24732 se reitera el contenido de la causal anterior
- 2002-55341 se reitera las causales anteriores
- 2003-73346 falta copia autentica para el archivo , el folio de matricula se encuentra embargado no se han subsanado la totalidad de las causales anteriores
- 2003-92337. debido a la imposibilidad de leer completo el documento para la realización del estudio jurídico correspondiente tal como se expreso en la nota devolutiva anterior de turno 2003-87359 no se pudo emitir el concepto que hoy nos ocupa, se trata de que no procede el registro por cuanto no se alinderan de forma individual los locales que se quieren englobar, además los coeficientes aun no son claros tanto para los locales del primer piso que se pretenden dividir como para el resultante del segundo piso que se engloba ley 388/97 Decreto 2111/97 y ley 675. .
- 2005 98679.escritura 3175 del 24-11-1997 En el folio de matricula se encuentra inscrito embargo ejecutivo, por lo anterior no es viable el registro del documento se debe cancelar previamente el embargo.

⁸¹ Informe del contratista Claudia Lucia Trujillo de Misas Abogada, de febrero 2/2012

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- 2005-98680. con relación a la escritura 2020 del 20-07-2003 – se devuelva sin registrar por cuanto se deben tener en cuenta las observaciones contenidas en la nota devolutiva del turno
- 200598681 escritura 2257 del 13-08-2004 la escritura que se pretende aclarar no ha sido registrada art. 52 Dcto Ley 1250/70 favor tener en cuenta las observaciones contenidas en las notas devolutivas del turno 2005-98679.

Que el equipo auditor en aras de verificar la situación jurídica de los predios y realizar el estudio de los títulos, teniendo en cuenta que la escritura de venta era un acto complejo solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos zona sur los certificados de tradición de los inmuebles objeto del presente hallazgo, observando que los locales 101 a 110 que hacen parte del Centro Comercial Metrosur, presentan la siguiente situación jurídica después de la vigencia fiscal 1997 (año en que se suscribe la escritura de compraventa No.3175 del 24 de noviembre de 1997 y la promesa de venta del local doscientos suscrita el 14 de junio de 1997) a excepción del local 105, donde se analiza desde antes de esta vigencia.

Local No. 105, matrícula inmobiliaria 50S-40118557, soporta un embargo derechos de cuota ordenado por el juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá con Oficio 0432 del 27 de febrero de 1997, en contra de la comunera señora Rodríguez Yilda (sic). Martha, inscrito en el folio de matrícula el (28) veintiocho de febrero de 1997, anotación No.12, aclarado con oficio 2721 del 12 de agosto de 1997, anotación 13, es decir que esta medida cautelar se encontraba registrada antes de suscribirse la promesa de compraventa (junio 14/97) y elevarse a escritura pública la venta (24 de noviembre de 1997) es decir que el bien objeto de la medida se encontraba fuera del comercio. Es de aclarar, que al momento de la presentación de la escritura de compraventa ante la oficina de registro para el correspondiente registro, el único bien que se encontraba embargado, era este. Siendo este el momento oportuno y menos gravoso para que la entidad solicitará la autorización ante el juez de conocimiento con consentimiento del acreedor para proceder al registro.

Por la figura procesal de la prelación de embargos, la anterior anotación, fue levantada al inscribirse el embargo hipotecario derechos de cuota, ordenado por el por Juzgado 2 Civil Municipal de Bogotá, inscrito el doce (12) de marzo de 1999, anotación No. 16, cancelado el 28-02-2003 anotación 17.

Posterior a la firma del instrumento público se inscribe, **embargo derechos de cuota** en contra del comunero Rojas Tabasura Diomedes, ordenado por el Juzgado 69 Civil Municipal de Bogotá con oficio 4438 del 14 de septiembre de

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2006, **inscrito el 24 de octubre de 2006**, anotación 18, cancelado el 05 de mayo de 2009, anotación 19.

Asimismo, se evidencia que el nueve (09) de septiembre de 1998 se inscribe demanda sobre cuerpo cierto, ordinario No.1967 ordenado por el Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá, anotación 14.

Se evidencia que hay nuevos titulares del derecho de dominio el **Centro comercial METROSUR vende derechos de cuota por escritura No. 2062 del 15 de julio 2010, inscrita el 19 de julio 2010.**

Respecto del Local No.101, matrícula inmobiliaria 50S-40118553, soporta un embargo ejecutivo con acción personal proceso No. 2005-0738 derechos de cuota ordenado por el juzgado 59 Civil Municipal de Bogotá con Oficio 0432 del 27-02 97 en contra de los comunero López Rincón Víctor Manuel y Arenas Olmos Emma Lidia, **inscrito en el folio de matrícula el (12) doce de septiembre de 2005.**

Igualmente, se observa venta derechos de cuota a favor de Reina Gómez Rafael, inscrita el 28 de enero 2008, y Vélez Duque Edgar **donde el vendedor Centro comercial METROSUR, enajena a este último derechos de cuota con escritura No. 2061 del 15 de julio 2010 inscrita el 19 de julio 2010.**

En relación con el **Local 102**, matrícula inmobiliaria 50S-40118554, soporta un embargo Hipotecario derechos de cuota ordenado por el juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá con Oficio 98-367 del 09 de noviembre 1998 en contra de Munevar Montaña Henry, **inscrito en el folio de matrícula el 20 de noviembre de 1998.**

Se evidencia compraventa derechos de cuota, inscripciones realizadas por la oficina de registro de Instrumentos Públicos el 19 de julio 2010, el 01-octubre 2010 y 28-de octubre 2010.

Frente al **Local No.103**, matrícula inmobiliaria 50S-40118555, soporta inscripción medida cautelar sucesión cuota parte decretada por el **Juzgado Sexto de Familia de Bogotá**, **registrado en el folio de matrícula el 9 de marzo de 1.999.**

En la anotación 20 del 14-05-2003, y en la anotación 23 del 27-07-2004 **figura inscrito embargo por Impuestos Nacionales en contra de METROSUR LTDA, cancelados en el año 2004 y 2005, respectivamente.**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se observa, venta derechos de cuota de **METROSUR, inscrita el (29) veintinueve de diciembre de 2010, y otros comuneros inscritas en el folio de matrícula el (19) diecinueve de julio de 2011 y venta realizadas mediante escritura publica 1561 y 1566 del 08-07-2011.**

Local 104, matrícula inmobiliaria 50S-40118556, se detectan venta derechos de cuota inscritas en el folio de matrícula **el 18 de noviembre de 2005, el 13 de diciembre de 2007, 24 de junio de 2010, el 01 de octubre de 2010.**

Referente al **Local 106** matrícula inmobiliaria 50S-40118558 aparece **embargo ejecutivo** derechos de cuota ordenado por el Juzgado 17 Civil Municipal de Bogotá inscrito el **24 de junio de 2000**, anotación cancelada la inscripción el 24 de octubre de 2002.

De la misma manera, se registro **embargo ejecutivo con acción real** decretado por el Juzgado 30 Civil Municipal de Bogotá, con oficio 02-1008, **promovido por la sociedad vendedora METROSUR** cancelado el 28 de marzo 2003.

Igualmente, figura en el folio de matrícula adjudicación sucesión derechos de cuota, inscrita el 03 de mayo de 2006, adjudicación liquidación sociedad conyugal, registrada el 19 de octubre de 2007 y se observó inscripción de venta derechos de cuota, anotadas en el 2010.

En cuanto al **Local 107** matrícula inmobiliaria 50S-40118559, evidencia venta derechos de cuota de METROSUR inscrita el 19 de agosto 2010.

Local 108, matrícula inmobiliaria 50S-40118560, se registran venta derechos de cuota desde 1998 hasta la vigencia fiscal 2010.

Local 109, matrícula inmobiliaria 50S-4011861, se inscribe venta derechos de cuota de METROSUR, el 19 de julio 2010.

Local 110, matrícula inmobiliaria 50S-4011862, se detecta enajenación derechos de cuota desde el año 2007 a 2010, igualmente aparece inscrita adjudicación liquidación sociedad conyugal el 18 de octubre 2011.

Por lo anterior, es importante asentar que ***la Secretaria de Gobierno, celebró promesa de venta sobre un bien embargado, sin que en ninguna de las cláusulas se hiciera mención de la existencia de la medida preventiva, persistiendo ésta hasta después del otorgamiento de la escritura pública (1997), lo***

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que frustró la materialización de la tradición en cabeza de la Secretaria y más aún debido a los diferentes embargos ejecutivos e hipotecarios, que se han venido registrando desde la vigencia fiscal 1998 a 2011 en contra de los comuneros, agravando la situación descrita.

Igualmente, del estudio realizado a los títulos se evidencia doble venta de derechos de cuota desde 1999 a 2011, es decir que la escritura pública No.3175 otorgada en 1997, no es legalmente admisible en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, entidad que define la propiedad de los inmuebles por cuanto variaron los titulares del derecho de dominio porque mientras no se realice la inscripción en registro la cosa pertenece al vendedor sin que el título le sea oponible a los acreedores.

De la misma manera se observó, que en la escritura precedente no concurrieron la totalidad de los comuneros, se omitió citar la tradición del bien y se incurrió en error al distribuir los coeficientes de copropiedad, procediendo las partes a aclarar dicho instrumento público a través de las escrituras Nos. 2020 de julio de 2003 y 2257 del 13 de agosto de 2004 ambas de la Notaria 56 del círculo de Bogotá, sin lograr que la Oficina de Registro las inscribiera en razón a que la escritura que se pretendía aclarar no había sido registrada.

Ahora bien, en la cláusula Primera del contrato “El vendedor se obligó a transferir a título de venta real y efectiva a la compradora, los derechos plenos de dominio y posesión que tiene sobre el inmueble distinguido con el número Doscientos del Centro comercial METROSUR PROPIEDAD Horizontal”. Sin perder de vista que el comprador tenía conocimiento que el inmueble no existía jurídicamente, y que la sola entrega real y material del bien inmueble no constituye tradición del dominio, a su vez, las partes guardaron silencio sobre la situación jurídica de los inmuebles que formarían parte del local doscientos, no se dijo nada en la promesa de venta ni en la escritura de compraventa de la existencia de la medida preventiva que saca el bien del comercio y de los gravámenes hipotecarios que pesaban sobre los locales materia de la división material y posterior englobe que son arrastrados a los folios de matrícula que se abren.

Artículo 1849 del CC *“la compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero aquella se dice vender y esta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se denomina precio”*

Artículo 1869 CC prescribe: *“la venta de cosas que no existen, pero se espera que existan se entenderá hecha bajo la condición de existir, salvo que se exprese lo contrario o que por naturaleza del contrato aparezca que se compro la suerte”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Artículo 1870. *“la venta de una cosa que al perfeccionarse el contrato se supone existente y no existe no produce efecto alguno”.*

En este sentido, el negocio jurídico celebrado por la secretaria estaba sujeto a una condición a que la cosa dada en venta llegare a existir en el patrimonio del vendedor, para el caso de marras la cosa no existe y por consiguiente el contrato de compraventa no existe por faltar uno de los elementos esenciales del contrato, La cosa.

Esta situación, se da por una gestión fiscal ineficaz, ineficiente e inoportuna, al realizar la administración un negocio jurídico sobre unos bienes que estaban fuera del comercio, sobre un bien que no existía y en donde todos los titulares del dominio no comparecieron a otorgar el instrumento publico, cuando los certificados de propiedad de los predios que se pretendían englobar ADVERTÍAN de la situación jurídica de los mismos. Al respecto a manifestado la Corte Suprema de Justicia en sentencia de la sala civil del 16 de febrero de 2011, al adquirir un bien embargado el comprador es único responsable de su negligencia.

Así mismo, al ser rechazada en registro la inscripción de la tradición por la medida preventiva ADVERTIDA en el local 105 con matrícula inmobiliaria 50S-40118557, materia de la división material, englobe y venta, la secretaria debió adelantar oportunamente con la anuencia de la sociedad vendedora todas las gestiones tendientes a lograr la inscripción del documento y evitar embargos y ventas sobrevinientes. Cuando la misma normativa dispone que la venta de un inmueble embargado se puede realizar la inscripción de la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos con la autorización del juez y el acreedor, numeral 3 del artículo 1521 del CC.

Este hallazgo administrativo no se le determina incidencia disciplinaria, ya que es de conocimiento de la Personería de Bogotá como se verificó en la visita especial realizada por la Contraloría de Bogotá el día 17/04/2012 y en el oficio del 22/07/2011 dirigido al Personero Distrital por el Gerente de METROSUR.

Es importante recavar, que el ultimo hecho generador del daño han sido las dobles ventas realizadas por los comuneros entre ellos METROSUR y registradas en los folios de matrícula inmobiliaria objeto de la escritura en el año 2011, como se describió precedentemente, evitando que se perfeccione la tradición del dominio en cabeza de la Compradora.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se transgrede lo supuesto en los artículos 756, 1849, 1869 y 1870 numeral 3 del artículo 1521 del CC, y los artículos 27, 37 Decreto Ley 1250/70, Ley 610 de 2000 y demás normas concordantes.

La situación fue consecuencia de una gestión inoportuna ya que no se realizó el estudio y análisis de los títulos de los inmuebles, ni se procedió a adelantar los procedimientos determinados en la Ley para lograr la inscripción de la escritura y subsanar el único embargo que pesaba sobre el local 105 que formaba parte de la compra.

Igualmente, la entidad no ha actuado frente a las dobles ventas y demás embargos que han afectado los inmuebles, debido a que solamente se perfecciona la tradición del dominio con la inscripción de la venta en la oficina de registro como lo determina la ley y convenido por las partes en el contrato de compraventa.

Análisis de la respuesta: La entidad celebró un negocio jurídico, la compra de un bien inmueble y pagó el valor total acordado, sin que éste existiera jurídicamente, es decir, la compraventa estaba sujeta a una condición, a que la cosa en venta llegará a existir en el patrimonio del vendedor a la firma de la escritura pública, de la misma manera algunos de los predios materia de la división material, englobe y posterior venta, se encontraban fuera del comercio y mas aun todos titulares del dominio de los predios no comparecían en su momento a otorgar el instrumento público, situación jurídica que no desconocía la Secretaria de Gobierno, pues los certificados de tradición de los predios materia de la escritura pública No.3175/07 para la fecha de la promesa y escritura prenotada narraban en orden **cronológico los dueños** del inmueble, los procesos de que había sido objeto el predio, como **embargos** e hipotecas, hechos que motivan el rechazo de inscripción del dominio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, es decir, a la fecha de la firma del instrumento publico la sociedad vendedora estaba en la imposibilidad de cumplir, situación que era de pleno conocimiento de la compradora.

Aduce la entidad “es importante para esta Oficina informar que cada Local involucrado en la División y venta de derechos conserva su identidad jurídica en los folios de matrícula inmobiliaria respectivos y que las enajenaciones de derechos registradas con **posterioridad se refieren al área del primer piso**” disiente el ente de control de dicho análisis ya que estudiados y valorados los certificados de libertad actualizados de los predios en el caso de marras, la sociedad METROSUR en liquidación y otros comuneros venden derechos de cuota sobre los locales, ventas inscritas en la oficina de instrumentos públicos haciendo mas gravosa la anotación de la escritura, variando la titularidad de los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

predios con respecto a la escritura 3175/07 y sus aclaraciones, ya que instrumentos públicos realiza la inscripción una vez estudiada la tradición y el objeto materia de la venta y no se evidencia en el certificado de libertad y no tendría por que reflejarse que la venta es sobre el primer piso cuando la división material y el englobe no ha sido objeto de registro, la anotación se registra sobre los derechos de cuota del titular veamos: local **101** (anotación 9 del 30-12-98, anotación 12 del 28-01-2008 anotación 13 del 19-07-2010- Es. 2061 del 15-07-2010 anotación 14 del 12-11-2010); local **102** (anotación 20 del 14-11-2003, anotación 21 del 21-04-2008, anotación 24 del 19-07-2010, anotación 25-01-1 2010, anotación 26 del 28-10-2010; local) **103** (anotación 25 del 19-07-2010- Es. 2059 del 15-07-2010, anotación 26 del 29-12-2010 , anotación 27 del 19-07-11, anotación 28 del 19-07-2011) ; local **104** (anotación 11 del 18-11-2005 anotación 12 del 13-12-2007, anotación 13 del 24-06-10, anotación 14 del 01-10-2010 anotación 15 del 01-10-2010); local **105** (anotación 20 del 19-07--2010- Es. 2062 del 15-07-2010); local **106**, (anotación 15 del 06-08-1998, anotación 21 del 03-05-2006, anotación 23 del 29-10-2007, anotación 24 del 06-07-2010 anotación 25 del 19-07-2010- Es. 2057 del 13-07-2010 anotación 26 del 01-10-2010, anotación 27 del 27-10-2010); local **107** (anotación 8 del 19-08-2010- Es. 2058 del 15-07-2010); **108** (anotación 13 del 11-12- 1998, anotación 17 del 19-07-2010- Es. 2060 del 15-07-2010, anotación 22 del 14- 12- 2010 es. 3301 del 25-11-2010); local **109** (anotación 4 del 19-07-2010- Es. 256 del 15-07-2010.

Se acepta la respuesta, en cuanto a que el valor del detrimento corresponde al valor del área dada en venta de los predios englobados, es decir, 568.40 m², por lo tanto se evidencia detrimento al erario distrital en cuantía de **\$1.375.158.500** de pesos que corresponde a la suma de los avalúos catastrales causados para el año 2012, según Boletín catastral sistema integrado de información, de los 10 locales adquiridos por escritura pública No.3175 del 24 de noviembre de 1997, sin registrar.

Por lo descrito, se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal en la cuantía señalada y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y deberá establecerse en el plan de mejoramiento a suscribir acciones de control que no permitan la ocurrencia de lo observado.

3.4.5.2 Hallazgo administrativo

Según la nota de carácter general a los estados contables se reporta un valor de \$1.002.9 millones, que corresponde a los diez (10) locales de Metrosur, pendientes de legalizar y la verificación realizada por el ente de control, se evidencio que el valor de estos locales es de \$568.0 millones y no de \$1.002.9 millones, la diferencia corresponde a los locales que ya fueron legalizado, y por ende esta cifra presenta incertidumbre.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En las notas explicativas de los estados contables en la cuenta No.142400 Recursos Entregados en Administración presenta un saldo por valor de \$447.4 millones y según el saldo reportado en el Balance General a 31 de diciembre de 2011 es de \$268.1 millones, presentando una diferencia de \$179.3 millones.

Igualmente, en la notas explicativas de los Estados Contables, en la cuenta 271005 de Provisión para Contingencia presenta un saldo por valor de \$15.775.0 millones, y el Balance General a 31 de diciembre de 2011 presenta un saldo de \$19.853.0 millones, presentándose una diferencia de 4.1 millones,

También se observó en las notas de carácter específicas que los comentarios, porcentajes y valores que presentan las cuentas No. 147084, 191000, 192000, 311000 y 934600 son los mismos para las vigencias 2010 y 2011.

Teniendo en cuenta las situaciones detectada anteriormente, se observa deficiencia en la aplicación de artículo 2 del literal e) de la Ley 87 de 1993. Igualmente, no se da cumplimiento a lo establecido en el Plan General de la Contabilidad Pública relativo al principio de "Registros confiables". Por que existen deficiencias en las conciliaciones en la misma dirección financiera que con lleva a presentar diferencias en el Balance y las notas explicativas de carácter específico por valor de de \$179.3 millones y 4.1 millones, generando incertidumbre

Análisis de la Respuesta: La entidad en su respuesta acepta el hallazgo administrativo, por lo tanto se confirma el hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento que suscriba.

3.4.3. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable

Se efectuó la evaluación del Sistema de Control Interno contable de la entidad, con el cual se pretende garantizar que la información contable sea razonable, confiable, relevante y comprensible cumpliendo con lo consagrado en el Régimen de Contabilidad Pública.

Se observa que no existen políticas de autocontrol a nivel institucional lo que permite que no se realice un verdadero autocontrol a nivel de la entidad, ni el debido seguimiento y supervisión de los programas en calidad de efectividad y oportunidad.

El sistema de Control Interno contable, determino deficiencias en el inventario de elementos devolutivos de la entidad, de los funcionarios que han sido retirados de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la entidad por el reconocimiento de la pensión o declarados insubsisten y retirados, continúan con sus elementos a su cargo.

Las evaluaciones efectuadas, indican que es necesario que la Oficina de Control Interno asesore y haga seguimiento continuamente a las actividades y estrategias de trabajo en el diseño y ejecución de acciones técnicas y mecanismos que lleven a una formación integral, que permita conocer de mejor manera el significado de control interno en la labor diaria, toda vez que no se aplican las políticas de autocontrol a nivel institucional

Así mismo se pudo constatar que por la alta rotación de los funcionarios en los diferentes cargos, éstos no disponen del tiempo suficiente para poder asimilar las funciones y procesos a ejecutar, y por la contratación de prestación de servicios, efectuada por periodos cortos del personal, son hechos que afectan el desarrollo de la cultura de autocontrol.

Igualmente en el área financiera, la utilización del sistema PCT, que no ha sido ajustado para poner en línea los módulos de inventarios, suministros, presupuesto, talento humano y contratación, aún no hace interfase con contabilidad, donde no se cumplen a cabalidad los objetivos de confiabilidad, consistencia y utilidad de la información contable

El nivel directivo debe centrarse cuidadosamente en los riesgos de todos los niveles de la Entidad, y realizar las acciones necesarias para administrarlos. La entidad puede encontrarse en riesgo por causa de factores internos y/o externos, que a su turno pueden afectar tanto los objetivos establecidos como los implícitos.

La Secretaria Distrital de Gobierno carece de un archivo documental completo, organizado cronológicamente, debidamente foliado, referenciado que permita consolidar la totalidad de documentos de tipo jurídico, técnico y económico, lo que hace más dispendioso el estudio, verificación, vigilancia y control de las actuaciones y genera un alto riesgo de la documentación oficial.

Opinión del Control Interno Contable

Como resultado de los criterios de calificación obtenidos al diligenciar el formulario No. 2 “ Evaluación del Sistema de Control Interno Contable” implementado por la Contraloría General de la Republica (CGR), se conceptúo que la Secretaria Distrital de Gobierno aunque presenta algunas deficiencias en la aplicación de algunos controles , su control interno contable es **confiable**.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

3.5 EVALUACION AL PRESUPUESTO

El presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital fue liquidado mediante Decreto No.532 del 23/12/2010 para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, en cumplimiento del Acuerdo No 457 del 21/12/2010 expedido por el Concejo de Bogotá.

En este orden, fue aprobado para la Secretaría Distrital de Gobierno - SDG un presupuesto inicial de \$159.221.7 millones, de los cuales se asignaron \$85.136.7 millones equivalentes al 53.5% para gastos de funcionamiento y \$74.085.0 millones que corresponden al 46.5%, para inversión.

Presupuesto que fue adicionado en \$2.571.6 millones para un total disponible de \$161.793.3 millones, de los cuales se comprometió la suma de \$157.239.6 millones, es decir, el 97.2% y de estos fueron girados \$132.342.3 millones, que equivalen al 81.8%. Llama la atención del ente de control que no obstante, la adición realizada cuatro (4) días antes del término de la vigencia, el presupuesto que se dejó de ejecutar en \$4.553.7 millones.

La entidad comprometió el mayor porcentaje de recursos en los meses de diciembre (14.9%), enero y febrero (14.8%) y junio (11%) y presenta el mayor valor girado, en los meses de diciembre (18.7%) y febrero (10.3%). Obedeciendo lo comprometido en el mes de enero a la expedición de los registros presupuestales de reservas para reemplazar los de 2010, atendiendo lo dispuesto en el numeral 3.2 de la Circular No. 027 del 21 de diciembre/10 del Cierre Presupuestal Vigencia 2010.

En febrero, el nivel de compromisos se explica en la culminación de gran parte de los contratos de prestación de servicios que la entidad suscribió en 2010 siendo necesario suscribir nuevos contratos que permitan continuar apoyando la gestión de la entidad por valor de \$17.131.9 millones, con cargo a la Inversión Directa.

El presupuesto disponible para el mes de junio por la restricción prevista en la Ley 996 de 2007 de garantías electorales y las Directivas 2 y 11 expedidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, fue comprometido como medida de previsión y programación contractual, para asegurar la funcionalidad de la entidad durante el periodo de restricción contractual comprendido entre el 29 de junio/11 y el 31 de octubre/11. Situación que origina que a partir del mes de noviembre se reinicien los procesos de contratación para concretar y perfeccionar los compromisos en el

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

mes de diciembre/11. Además en el último mes del año fueron ejecutados los recursos provenientes de las adiciones al presupuesto que ascendieron a la cifra de \$3.184.0 millones.

3.5.1 Gastos de Funcionamiento

En la vigencia 2011 los gastos de funcionamiento contaron con recursos disponibles del orden de los \$85.069.7 millones, presupuesto que comparado con el inicial (\$85.136.7 millones) presenta una disminución del 0.1%, es decir, en la suma de \$67 millones; por la reducción del presupuesto distrital y la adición realizada a los gastos de funcionamiento como se indica en el capítulo correspondiente a las modificaciones, de este informe. Los gastos de funcionamiento discriminados, así:

**CUADRO 30
EJECUCION GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2011**

RUBRO	Millones					
	DISPONIBLE	%	COMPROM	%	GIROS	%
Servicios Personales	65.426.8	76,9	65.139.9	99.6	65.129.9	99.9
Gastos Generales	17.141.5	20,1	16.193.2	94.5	13.568.2	83.8
Reservas Presupuestales	2.476.7	2,9	2.432.1	98.2	2.394.9	98.5
Pasivos Exigibles	24.7	0,0	24.7	100	24.7	100
Total Gastos Funcionamiento	85.069.7	76,9	83.790.1	98.5	81.117.7	96.8

Fuente: Ejecución Presupuestal Diciembre 31 de 2011/Análisis equipo auditor Febrero 2012

El rubro más representativo de los gastos de funcionamiento fue los servicios personales que equivalen al 76.9% (\$65.426.8 millones), seguido por los gastos generales que alcanzan la suma de los \$17.141.5 millones y corresponden al 20% y el restante 2.9% quedando en reservas presupuestales.

Los servicios personales contaron con recursos disponibles por el orden de los \$65.426.8 millones, de los cuales \$50.093.3 millones corresponden a la nómina, \$17.409.4 millones para aportes patronales y el restante 0.76% para gastos de honorarios.

En cuanto a los gastos generales el rubro más representativo fue la adquisición de servicios que alcanzo la suma de \$10.543.6 millones equivalente al 77%, la adquisición de bienes con el 22.9% (\$3.141.5 millones) y otros gastos generales en la suma de \$6.2 millones, que básicamente corresponde a erogaciones por sentencias judiciales.

Dentro del rubro de adquisición de servicios, el de mantenimiento entidad contó con un presupuesto inicial de \$4.500.0 millones, adicionado en \$1.193.0 millones,

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

para un total disponible de \$5.693.0 millones; que fue ejecutado en el 98.17% y con giros que alcanzan la suma de \$4.779.9 millones, equivalentes al 84%, quedando en reservas la suma de \$808.9 millones y con un saldo no ejecutado de \$104.3 millones. Las erogaciones realizadas corresponden en el 89% a gastos de vigilancia por valor de \$3.140.0 millones y de aseo en cuantía de \$1.825.3 millones. Así mismo, fue suscrito contrato para el mantenimiento de las instalaciones de la entidad, dos días antes de finalizada la vigencia, el 28 de diciembre de 2011.

En cuanto al rubro sentencias judiciales no contó con asignación presupuestal inicial, fue adicionado en la suma de \$2.710.9 millones; recursos ejecutados en el 99% (\$2.706.1 millones), con giros equivalentes al 96% (\$2.596.1 millones) y quedando un saldo no ejecutado de \$110.0 millones.

Los gastos de funcionamiento que presentan la más baja ejecución, se describen en el siguiente cuadro:

**CUADRO 31
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO CON BAJA EJECUCION 2011**

RUBRO	INICIAL	MODIFICACIONES	DISPONIBLE	COMPROMETIDO	%	Millones	
						SALDO NO EJEC	%
Otros Gastos de Personal	0	20,0	20	4,5	22,5	15,5	77,5
Dotación	208,0	0	208,0	29,5	14,2	178,5	85,8
Combustibles, lubricantes y Llantas	119,5	0	119,5	67,4	56,4	52,0	43,5
Viáticos y Gastos de Viaje	20,0	0	20,0	9,4	47,0	10,6	53,0

Fuente: Ejecución Presupuestal 2011//Análisis equipo auditor Febrero 2012

Como se observa, el rubro dotación tuvo una ejecución del 14.2% ya que del presupuesto inicial \$208.0 millones tan solo se comprometieron \$29.5 millones, sin ser girada suma alguna y se dejaron de ejecutar \$178.5 millones. El rubro Otros gastos de personal no contó con asignación presupuestal inicial y fue adicionado en \$20.0 millones, comprometiendo \$4.5 millones, es decir, el 22% y quedando un saldo sin ejecutar de \$15.5 millones, equivalentes al 77%.

Atendiendo la Circular Externa 003/2012 del 20/01/2012 expedida por el Auditor General de la República relacionada con el control fiscal a los recursos públicos destinados a publicidad en virtud del estatuto anticorrupción⁸² se reviso la ejecución detallada de los rubros Impresos y publicaciones y promoción institucional. El disponible del primer rubro alcanzo la suma de \$170.0 millones con una ejecución real del 64%, con giros de \$108.9 millones y promoción

⁸² Ley 1474 de 2011

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Institucional con \$250.0 millones y giros del 62% (\$155.5 millones). Rubros que comparados con la vigencia anterior tuvieron un incremento del 14% y 25%, respectivamente.

**CUADRO 32
COMPARATIVO RUBROS PRESUPUESTALES**

RUBROS PRESUPUESTALES	EJECUTADO 2010	EJECUTADO 2011	VARIACION 2011/2010	%
Impresos y Publicaciones	146,2	169,9	23,7	14
Promoción Institucional	187,1	249,9	62,8	25

Fuente: Respuesta SDG Marzo 25/2012/Análisis Equipo Auditor marzo/2012

La entidad erogó recursos en la vigencia 2011 del rubro impresos y publicaciones para obtención de fotocopias, avisos publicitarios y suscripción del periódico el Tiempo y Legis y del rubro Promoción Institucional en gastos para producción y transmisión del programa institucional y apoyo logístico publicitario.

3.5.2 Gastos de Inversión

La entidad contó para gastos de inversión con un presupuesto inicial de \$74.085.0 millones, adicionado en \$2.638.6 millones para un definitivo de \$76.723.6 millones que fue comprometido en el 95.73% (\$73.449.5 millones) y con giros del orden de los \$51.224.4 millones, equivalentes al 66,76 del presupuesto disponible; inversión que se distribuye, así:

**CUADRO 33
EJECUCION PRESUPUESTAL GASTOS DE INVERSION 2011**

GASTOS DE INVERSION	PPTO INICIAL	PARTIC %	MODIF	DISPON	COMPRO	Millones		
						%	GIROS	%
Inversión	74.085		2.639	76.724	73.450	95,73	51.224	66,76
Directa	51.641	69,71	9.165	60.806	58.331	95,93	38.585	63,46
Pasivos Exigibles	2.110	4,09	0	2.110	1.404	66,52	1.404	66,52
Reservas Presupuestales	20.334	27,45	-6.526	13.808	13.715	99,33	11.236	81,38

Fuente: Ejecución Presupuestal Diciembre 31/2011//Análisis Equipo Auditor Febrero 2012

La inversión directa corresponde al 69.7% ya que alcanzó un disponible de \$60.806 millones, de los cuales se comprometieron \$58.331 millones, con giros del 63.46%. Las reservas presupuestales tuvieron una ejecución del 99.3% con giros del 81.38% y los pasivos exigibles comprometidos en el 66.52%

Dicha inversión enmarcada dentro de cuatro objetivos estructurantes de conformidad con el plan de desarrollo "Bogotá positiva: Para Vivir Mejor": Ciudad de Derechos, Derecho a la Ciudad, Descentralización y Gestión Pública Efectiva y Transparente, como se detalla en el siguiente cuadro:

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

**CUADRO 34
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN POR OBJETIVOS ESTRUCTURANTES 2011**

Millones

OBJETIVOS	PROYECTOS DE INVERSIÓN	PPUESTO DISPONIBLE	EJECUTADO	%	PAR TICI
Ciudad de Derechos	269,295,595,600,603,606,643, 593 y 588 (9 proyectos de inversión)	15.121.5	14.259.8	94,3	24,4
Derecho a la Ciudad	270, 357, 605, 663, 594, 598, 601 y 428 (8 proyectos de inversión)	22.816.6	22.247.6	97,5	38.1
Descentralización	280, 362 y 642 (3 proyectos de inversión)	10.160.0	9.534.5	93,8	16.3
Gestión Púb. Efectiva y Transparente	597, 286 y 7089 (3 proyectos de inversión)	12.707.7	12.288.6	96,7	21.1
		60.805.9	58.330.6	95,9	100

Fuente: Ejecución Presupuestal 2011/Análisis equipo auditor marzo 2012

Los cuatro objetivos contaron con \$60.805.9 millones ejecutados en el 95.9% (\$58.330.6 millones). El objetivo al cual se le asignaron mayores recursos presupuestales (38.1%) durante la vigencia 2011 fue "Derecho a la Ciudad" ya que contaron con \$22.816.6 millones y fueron ejecutados en el 97.5% (\$22.247.6 millones), cifra que aporta a ocho (8) proyectos de inversión; al objetivo "Ciudad de Derechos" le situaron el 24.4% de los recursos del presupuesto ejecutado que apunta a nueve (9) proyectos de inversión. El restante 37.4% de los recursos corresponde a descentralización y gestión pública, con el 16.3% y 21.1%, respectivamente.

La entidad estableció 23 proyectos de inversión y son tres (3) los que cuentan con mayores recursos presupuestales ya que alcanzan el 44.82% de la asignación presupuestal inicial, siendo del orden de los \$23.144.4 millones, así:

**CUADRO 35
PROYECTOS DE INVERSIÓN CON MAYOR ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL**

Millones

PROYECTO DE INVERSIÓN	INICIAL	ADICI	DISPONIB	EJEC	%	GIROS	%	NO EJEC
295 - Atención integral a la población desplazada	8.359,6	300,0	8.659,6	8.312,3	96,0	5.487,1	63,4	347,3
605 - Programa de reclusión redención y reinserción dirigido a las personas privadas de la libertad	7.000,0	750,0	7.750,0	7.382,9	95,3	4.658,3	60,1	367,1
7089 - Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno	7.784,7	150,0	7.934,7	7.858,2	99,0	6.567,7	82,8	76,5
Total	23.144,3	1.200,0	24.344,3	23.553,4	96,8	16.713,1	71,0	790,9

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Fuente: Ejecución Presupuestal diciembre 31 de 2012/Análisis equipo auditor

Proyectos que fueron adicionados en \$1.200.0 millones, no obstante se dejaron de ejecutar \$790.9 millones, valor equivalente al 65.9% de la suma adicionada. Del total disponible se comprometieron recursos por valor de \$23.553.4 millones, de los cuales se giraron \$16.713.1 millones, es decir, el 71% de los recursos.

Respecto de los proyectos de inversión que tuvieron una ejecución porcentual menor al 90% y presentan giros por debajo del 75%, se tiene:

**CUADRO 36
PROYECTOS DE INVERSION CON BAJA EJECUCION -**

PROYECTO DE INVERSION	Millones									
	INICIAL	ADICI	DISPON	EJEC	%	GIROS	%	NO EJEC	% NO EJEC	
593-Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida la libertad y la seguridad	720,0	0,0	720,0	324,2	45,0	283,9	39,4	395,8	55	
642-Modernización de la infraestructura física de las sedes administrativas locales	1.400,0	3.700,0	5.100,0	4.481,2	87,9	1.936,6	37,97	618,8	12,1	
286 Consolidación del sistema unificado de información sobre las relaciones políticas estratégicas del gobierno distrital	2.173,0	0	2.173,0	1.859,5	85,6	1.563,1	71,9	313,5	14,4	
643 Diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante - Casa del migrante	100,0	0	100,0	76,8	76,8	73,6	73,5	23,2	23,2	
601-Creación del centro del bicentenario memoria paz y reconciliación	2.806,0	1.300,0	4.106,0	4.105,9	100	555,6	13,5	0,1	0	
663-Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica	3.015,6	2.000,0	5.015,6	4.909,8	97,89	2.396,4	47,8	105,8	2	

Fuente: Ejecución Presupuestal diciembre 31 de 2012/Análisis equipo auditor

El proyecto de inversión "593-Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida la libertad y la seguridad" tuvo una ejecución real del 39.4% con giros de \$283.9 millones y comprometió recursos del orden del 45% equivalentes a \$324.2 millones, dejando sin ejecutar la suma de \$395.8 millones que representan el 55%. Situación que se presenta debido a que no se alcanzó a perfeccionar los compromisos, como se indica en el componente Evaluación al Plan de desarrollo, de este informe.

De igual manera, en el proyecto de inversión "643 Diseño e implementación del sistema distrital de atención al migrante - Casa del migrante" de los \$100.0 millones se ejecutó el 76.8% y se dejó un saldo por ejecutar equivalente al 23.2%.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Similar situación, en los proyectos de inversión 642 y 286 la ejecución es mayor al 85%, pero los giros o ejecución real fue del 37.97% y 71.9%, respectivamente.

De otra parte, llama la atención dos proyectos de inversión que presentan recursos comprometidos en el 100% y 97.9%, sin embargo, los giros a penas alcanzaron el 13.5% (601-*Creación del centro del bicentenario memoria paz y reconciliación*) y el 47.8% (663-*Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica*). En estos casos, se tiene en el proyecto 601 que los recursos se comprometieron en el 100%, pero la ejecución real fue del 13.5%, lo que sin lugar a dudas afecto el cumplimiento de las metas y la consecución de los productos programados. Situación similar en el proyecto 663 donde lo girado corresponde a la suma de 2.396.4 equivalente al 47.8% del presupuesto disponible (\$5.015.6 millones).

Así mismo, la Secretaria erogó gastos destinados a publicidad en la vigencia 2011, para divulgación de programas y/o campañas publicitarias, para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, por rubros de inversión en la suma de \$2.875.2 millones. Cifras que comparadas con la vigencia 2010 resultan en un incremento del 8%, ya que en el primer año se suscribieron 70 contratos por valor de \$2.621.3 millones.

**CUADRO 37
EROGACIONES PARA PUBLICIDAD DE INVERSION**

(Millones)

PROYECTO DE INVERSION	CONTRATOS	VALOR
594 Comunicación para una ciudad segura, humana, participativa y descentralizada	21	835,1
7089 Apoyo Institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno	1	45,0
663 Fortalecer el acceso al sistema distrital de justicia formal e informal para la convivencia pacífica	1	31,5
597 Fortalecimiento y mejoramiento de la infraestructura de tecnología de Información y de comunicaciones	1	6,9
601 creación del centro del bicentenario memoria paz y reconciliación	3	117,7
606 Promoción de una cultura de paz, reconciliación y movilización social en Bogotá	1	16,1
3-1-2-02-11 Promoción Institucional	1	24,0
Varios Proyectos de Inversión 663, 598, 643, 269, 7089, 601, 595, 588, 280, 428, 270, 295, 357, 600, 3.1.2.02.11 y 594	1	1.782,8
428 Dirección, control y supervisión del sistema integrado de seguridad y emergencias NUSE	1	16,0
	31	2.875,1

Fuente: Respuesta de la SDG a Contraloría de Bogotá radicado 20123810062561 del 20/12/2012/Análisis Equipo Auditor marzo 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como se observa, la mayor erogación para publicidad fue del proyecto de inversión: 594 “Comunicación para una ciudad segura, humana, participativa y descentralizada”.

3.5.3 Modificaciones Presupuestales

El presupuesto de gastos e inversión de la entidad sufrió modificaciones acumuladas en \$2.571.6 millones, resultado de la reducción de los gastos de funcionamiento en \$67.0 millones y de la adición de la inversión en \$2.638.6 millones.

En este orden con el Decreto 648 del 28 de diciembre de 2011 el presupuesto del Distrito capital es reducido en la suma de \$1.405.851.9 (un billón cuatrocientos cinco mil ochocientos cincuenta un millones) debido a que se estima que las rentas programadas no se recaudarán en su totalidad, reducción que afectó a la Secretaría en la suma de \$977.3 millones, disminuyendo los rubros reservas presupuestales y no utilizadas de los gastos de funcionamiento en \$951.0 millones y los 26.2 millones reducidos en las reservas de inversión. Llama la atención que dos días antes al término del año se estime que no se cumplirá lo programado.

En consecuencia, el presupuesto de gastos de funcionamiento fue reducido en la suma de \$951.0 millones y por medio de los decretos 529 del 25/11/11 adicionado en \$764.0 millones y del 566 de 12/12/11 en \$120.0 millones, para un total de \$884.0 millones; acreditando los rubros de sentencias judiciales y prima de navidad. Recursos provenientes del Fondo de Compensación Distrital para el cual el Decreto 396/1996 dispone que sean para atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento.

Respecto del presupuesto de gastos de inversión, fue adicionado en la suma de \$2.664.8 millones y reducido en \$26.2 millones que corresponden a la disminución realizada a las reservas presupuestales no utilizadas, por reducción del presupuesto del Distrito capital, ya descrito. Las adiciones se realizaron mediante los siguientes actos administrativos:

- Decreto 268 del 24 junio de 2011 que adiciona el proyecto 595 relacionado con población desmovilizada con ocasión del convenio de subvención de la Unión Europea en la suma de \$364.8 millones, no obstante, se deja de ejecutar la suma de \$34.9 millones y con giros del orden de 89.14%.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- Mediante el decreto 621 del 26/12/2011, al término de la vigencia, se adiciona el presupuesto de inversión en la suma de \$2.300.0 millones, de los cuales \$300.0 millones para el proyecto 295 relacionado con población desplazada, proyecto en el que se deja de ejecutar una suma mayor de \$347.4 millones y es uno de los rubros con menor ejecución real, ya que los giros fueron del orden del 63.36% y los restantes \$2.000.0 millones para adicionar el proyecto de inversión 663 de fortalecimiento del sistema distrital de justicia, en el cual se deja de ejecutar la suma de \$105.8 millones y los giros reales fueron del orden del 48.8% (\$2.396,5 millones).

De la revisión efectuada, se presenta el siguiente hallazgo administrativo:

3.5.3.1 Hallazgo administrativo - Deficiente planeación y programación presupuestal

La Secretaria no adelanta una programación y ejecución presupuestal que permita la eficiente asignación y gestión de los recursos debido a tramites inoportunos de adiciones presupuestales (realizadas al finalizar la vigencia), demoras en procesos licitatorios y trabas en procesos contractuales. Situaciones observadas en las siguientes situaciones:

1. Durante la vigencia 2011 gestiono y tramito adición presupuestal realizada cuatro (4) días antes del término de la vigencia mediante Decreto 621 del 26/12/2011 en cuantía de \$2.571.6 millones, sin embargo se dejo de ejecutar una suma mayor de \$4.553.7 millones. Adición que impacta significativamente, la inversión ya que se adiciona en \$2.300.0 millones, de los cuales \$300.0 millones son para el proyecto 295 relacionado con población desplazada y en el que se deja de ejecutar la suma de \$347.4 millones y los restantes \$2.000.0 millones para el proyecto de inversión 663 de fortalecimiento del sistema distrital de justicia, en el cual se deja de ejecutar la suma de \$105.8 millones y los giros reales fueron del orden del 48.8% (\$2.396,5 millones).

2. Se presentan porcentajes bajos de ejecución en rubros de funcionamiento y en los proyectos de inversión, entre otros, tenemos:

- En el rubro "dotación-Gastos Generales" los recursos amparados con el certificado de disponibilidad Presupuestal No.2457 por valor de \$180.4 millones al cierre de la vigencia 31/12/2011 no fueron comprometidos, ya que no se perfecciona el contrato, por lo cual se presenta una anulación parcial y no se efectúa la entrega de dotación destinada para la cárcel distrital.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- En el proyecto de inversión “593-Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida la libertad y la seguridad” se dejaron de ejecutar \$395.8 millones que representan el 55% del presupuesto disponible, debido a que no se alcanzaron a perfeccionar los compromisos, entre otros, el proceso de la licitación 008/2011 que contó con el certificado de disponibilidad presupuestal No.2348 por valor de \$362.8 millones, no obstante, haberse tramitado los estudios previos desde el mes de abril de 2011 y que termina en su revocatoria.

Por lo descrito, se transgrede el Decreto 714 de 1996 artículo 8 Objetivos del sistema presupuestal y la Ley 87 de 1993 artículo 2 literal h) y artículo 4 literales a),b),c) y e). Situación ocasionada por las demoras en la ejecución de procedimientos contractuales y la descoordinación entre las dependencias de la entidad a fin de que se realice un buen uso de herramientas gerenciales y presupuestales para programar los gastos y optimizar los recursos presupuestados. Originando el no uso de los recursos asignados e impactando en los resultados e incumplimiento de lo programado y afectando significativamente, el cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo.

Análisis de la respuesta: Es importante precisar, que lo observado conlleva a un análisis financiero donde la prelación del gasto esta limitada por la escasez de recursos y a fin de lograr una gestión eficaz y efectiva esta misma debe dirigirse a aprovechar el presupuesto asignado. Es decir, se dejan de ejecutar \$4.553.7 millones, de los cuales la suma de \$2.475.3 millones, es para los proyectos de inversión, no obstante, la SDG requerir recursos para beneficiar diferentes poblaciones priorizadas en el plan de desarrollo y en la política fiscal, como desplazados, jóvenes, entre otros.

Como señala la administración en la respuesta al informe la adición era para subsanar con carácter de **“Calificación de Excepcional Urgencia”** la problemática del sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en el Distrito Capital, sin embargo, la excepcional urgencia fue cuatro días antes del término de la vigencia y además se deja de ejecutar recursos debido a procesos de contratación no perfeccionados y la no suscripción de actas de liquidación, al cierre de la vigencia.

Si bien es cierto, la gestión debe ser coordinada y oportuna, también lo es que las trabas contractuales como se señalan en el informe no permiten que los procedimientos sean ágiles y que el sistema de presupuesto sea una herramienta de articulación para lograr una planeación efectiva y una gestión eficaz.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otra parte, el ente de control no señala observación alguna frente al cumplimiento de la circular de cierre presupuestal, y pudo comprobar lo observado frente a la baja de ejecución de rubros importantes como el de inversión y frente a la carencia de una planeación efectiva.

En este mismo sentido, si bien es cierto el presupuesto es flexible y es una estimación programada, también lo es que la programación es anterior a la determinación del mismo y si al final de la vigencia fiscal nos damos cuenta que no podemos cumplir lo programado, necesariamente, se impacta el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión que se están cumpliendo en la vigencia siguiente a la programada.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo y deberán incluirse acciones correctivas en el Plan de Mejoramiento, teniendo en cuenta que los responsables deben corresponder a las dependencias involucradas.

3.5.4 Pasivos Exigibles

La SDG apropió inicialmente recursos en este rubro por valor de \$2.110.0 millones, adicionados en \$24.7 millones para funcionamiento (Resolución 076 del 17/02/2011), estos últimos ejecutados en el 100%. En relación con los pasivos exigibles detallados en inversión tuvieron una ejecución del 66.5%.

**CUADRO 38
PASIVOS EXIGIDOS 2011**

PASIVOS EXIGIBLES	INICIAL	MODIF	DISPON	EJECUCION	%	GIROS	%	SIN EJEC
Pasivos Funcionamiento	0	24,7	24,7	24,7	100	24,7	100	0,0
Pasivos Inversión	2.110	2.110	2.110	1.403,6	66,5	1.403,6	100	706,4

Fuente: Ejecución Presupuestal 2011//Análisis Equipo Auditor Marzo 2012 - Millones

Resultado de la evaluación efectuada a este rubro, se presenta el siguiente hallazgo administrativo:

3.5.4.1 Hallazgo administrativo - Depuración Pasivos Exigibles

Se evidenció que los saldos a cancelar o fenecer relacionados en el detalle de la ejecución del rubro pasivos exigibles con corte a 31 de diciembre de 2011 por valor de \$2.898.5 millones; no han sido depurados y por lo tanto la información reportada en el cierre de la vigencia no es confiable. A manera de ejemplo, se citan los siguientes casos:

Primer caso:

Convenio interadministrativo del 27/04/2007 por \$320.0 millones	Contratista: INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL - IPES	Pasivo Exigible \$10.000.000
--	---	------------------------------

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se verifica acta de liquidación suscrita el 13/06/2011 donde el saldo pendiente es la suma de \$10.0 millones, se realizó reintegro por valor de \$117.9 millones a la Secretaría de Hacienda, en mayo de 2011 \$98.4 millones y en diciembre \$19.5 millones. El saldo desde junio de 2011 se había podido depurar

Segundo caso:

C. ARREND 630 del 20/12/2007 por \$206.9 millones	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS (Sede localidad de los Mártires)	Pasivo Exigible \$17.242.000
El valor registrado como pasivo exigible fue cancelado mediante orden de pago No. 2964 del 20/04/2009. El saldo desde mayo de 2009 se había podido depurar		

Igualmente, en visita administrativa de control fiscal el 21/03/2012 a la Dirección Financiera de la Secretaría se verificó la expedición de memorando con radicación 20116410258263 del 02/0/2011 de esta dirección a la dirección de apoyo a localidades solicitando actas de liquidación e indica que se requiere la depuración definitiva del saldo de contratos no legalizados por la suma de \$118.7 millones, aproximadamente.

De otra parte, la entidad reporta en el aplicativo SIVICOF la JUSTIFICACION PASIVOS EXIGIBLES, indicando que. *“La existencia de los actuales Pasivos Exigibles de las vigencias 2007, 2008, 2009 y 2010 de la Secretaría Distrital de Gobierno obedece a que aún están pendientes la suscripción de las correspondientes actas de liquidación, en donde se ordene la liberación definitiva del saldo a favor de la entidad o el pago a favor del proveedor o contratista.”* Situación que no justifica la existencia de estos saldos, cuando la norma establece un término para efectuar la liquidación de los contratos.

Se transgrede lo normado en el Manual Operativo Presupuestal de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante Resolución No. SDH-000660 del 29 de diciembre de 2011, expedido por la Secretaría Distrital de Hacienda, numeral 4. Cierre presupuestal y la Ley 87 de 1993 artículo 2 literales e) y g); y el artículo 4 literales i) y j), por la carencia de mecanismos de control interno que permitan la depuración de las cuentas y el cruce de información entre las diferentes dependencias a fin de establecer cifras reales y conciliadas y que afecta la toma de decisiones de manera oportuna, ya que no se cuenta con cifras confiables y veraces.

Análisis de la respuesta: La administración acepta lo observado indica que va a depurar esta cuenta con el fin de contar con cifras consistentes y confiables. Así mismo, menciona que para los dos casos enunciados por la Contraloría de Bogotá se efectuaron los ajustes, anexando las certificaciones correspondientes; por lo cual se constituyen en beneficio de control fiscal por la suma de \$27.0 millones.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Se confirma el hallazgo administrativo y deberá incluirse acciones correctivas en el Plan de Mejoramiento, teniendo en cuenta que los responsables deben incluir las dependencias involucradas.

3.5.5 Reservas Presupuestales

Durante la vigencia 2011 la SDG constituyó reservas presupuestales por valor de \$16.284.4 millones, de las cuales se situaron para gastos de funcionamiento \$2.476.7 millones que equivalen al 15.2% y para inversión \$13.807.7 millones, representando el mayor volumen con el 84.8% del total de éstas, así:

**CUADRO 39
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES 2011**

	Millones						
	INICIAL	MODIFIC	DISPONIBLE	EJECUTADO	%	GIROS	%
Reservas Funcionamiento	3.427,7	-951,0	2.476,7	2.432,1	98,2	2.394,9	96,7
Reservas Inversión	20.334,0	-6.526,3	13.807,7	13.715,3	99,3	11.236,2	81,4
	23.761,7	-7.477,3	16.284,4	16.147,4	99,2	13.631,1	83,7

Fuente: Ejecución Reservas presupuestales con corte 31/12/2012//Análisis equipo auditor marzo 2012

Resultado de la evaluación efectuada a este rubro, se presenta el siguiente hallazgo administrativo:

3.5.5.1 Hallazgo administrativo - Incremento Reservas Presupuestales

Las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2011 alcanzaron la suma de \$16.284.4 millones y las constituidas en la vigencia 2010 por valor de \$14.971.8 millones, es decir, se incrementaron en \$1.312.6 millones equivalentes al 8.1%, situación que presenta una disminución de la eficiencia en el manejo presupuestal.

Incremento que para las reservas presupuestales de funcionamiento se presenta en \$655.0 millones comparado el presupuesto disponible, ya que para la vigencia 2010 se tenía en la suma de \$1.821.7 millones y pasa a \$2.476.7 millones en el año 2011. Similar situación en cuanto a las reservas de inversión que se incrementaron en \$657.6 millones al pasar el presupuesto disponible del año 2010 (\$13.150.1 millones) a \$13.807.7 millones, en el 2011.

Se transgrede lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 819 de 2003, la Circular 031 de 2011 expedida por la Secretaria Distrital de Hacienda y la Política Fiscal contenida en el Plan de desarrollo relacionada con la reducción de las reservas presupuestales, por falta de procedimientos ágiles y trámites inoportunos que no

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

permiten la ejecución de los contratos para que se reciban bienes y servicios de manera oportuna no se disminuyan los recursos presupuestales y se cumplan las metas del Plan de Desarrollo y los objetivos misionales.

Análisis de la respuesta: Es importante anotar, que las decisiones de la administración deben enmarcarse en la política fiscal del distrito, donde se establece la necesidad de reducir las reservas presupuestales y analizada la ejecución presupuestal se puede comprobar que las reservas ejecutadas se incrementaron y si comparamos con la vigencia 2012 es aún mayor y equivale al 27%, ya que se estimaron como reservas presupuestales la suma de \$22.284.4 millones. Incremento que además disminuye la asignación de recursos de la vigencia siguiente.

Situación que de ninguna manera se puede justificar en los efectos de la ley de garantías, ya que tenemos instrumentos como el mapa de riesgos que nos permite identificar efectos con anterioridad y para los cuales la entidad debe establecer mecanismos de mitigación a fin de lograr una gestión integral y óptima. Es decir, se observan debilidades del sistema de control interno.

Se confirma el hallazgo administrativo y debe incluirse en el Plan de mejoramiento a suscribir.

De otra parte, evaluado el cierre presupuestal y las reprogramaciones del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) presentado por la entidad a la Contraloría de Bogotá a 31 de diciembre de 2011, permite concluir que la entidad cumplió con las instrucciones impartidas en la Circular de cierre No. 031 de diciembre 14 de 2011 emanada de la Dirección Distrital de Presupuesto, Secretaría Distrital de Hacienda. En cuanto a las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2011 la entidad envió listado y consolidado por rubro a la tesorería Distrital en cumplimiento de la circular 002 de 20/01/2011, mediante oficio con radicado de la Secretaria 20116410487751 del 30/12/2011. En la vigencia 2010 se constituyeron cuentas por pagar por valor de \$7.693.5 millones y para el año 2011 por la suma de \$4.538.3 millones, con una reducción equivalente al 41%.

Es de anotar, que la Secretaría Distrital de Gobierno mediante el formato CBN-1092 certifica que la entidad no posee obligaciones de deuda pública, no posee inversiones financieras y no maneja recursos de tesorería. Igualmente que no tiene ejecución activa del presupuesto, dado que los recursos para ejecución de gastos son transferidos directamente por la Secretaria Distrital de Hacienda. Así mismo, se verificó que no tiene aprobados recursos por vigencias futuras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Finalmente, el presupuesto no se constituye en un instrumento de planeación, ni de gestión y control, ya que si bien la posibilidad de modificar el presupuesto está contemplada en la ley, se evidencian cambios realizados al finalizar la vigencia que no permiten cumplir lo programado de manera oportuna y por ende no se constituye en un instrumento efectivo para el cumplimiento del Plan de desarrollo y la misión institucional. En gran medida por la carencia de mecanismos de control interno que permitan implementar correctivos frente a los riesgos contractuales y la demora de los procesos licitatorios.

3.6 EVALUACION A LA CONTRATACION

Para la evaluación contractual de la vigencia 2011, se seleccionaron 26 contratos que suman \$6.481.2 millones.

Adicionalmente, se incluyen 20 contratos suscritos en las vigencias 2002, 2007, 2009, 2010 y 2012 equivalentes a \$27.267.5 millones, debido a requerimientos observados en desarrollo de esta auditoría.

En definitiva la muestra de auditoría la constituyeron 46 contratos que alcanzaron el valor de \$33.748.7 millones, recursos erogados por la Secretaria de Gobierno.

Es de anotar, que en la muestra de auditoría fue incluido el contrato de obra 1264/2010 por valor de \$13.497.9 millones, que corresponden a un insumo de auditoría quedando pendiente la revisión del ingeniero civil. Así mismo, también fueron incluidos los contratos de arrendamiento 11 de 2002, 630 de 2011 y la conciliación prejudicial de 2011, y los contratos 929 y 406 de 2012 mediante los cuales se arrienda el inmueble para que funcione la UPJ de Puente Aranda por un total de \$4.930.1 millones.

La evaluación arrojó los siguientes hallazgos administrativos, que afectan la calificación del sistema de control interno:

3.6.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

Mediante el contrato de suministro de bienes y servicios logísticos para la realización de la cumbre internacional; ideas liderazgo e innovación para la prevención de las violencias en América Latina y del Caribe No.917 de 19 de marzo de 2010, suscrito con la empresa MARKET MEDIOS COMUNICACIONES S.A., con una duración de 2 meses a partir del perfeccionamiento del contrato, la

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

supervisión será ejercida por el director de centro de estudios y análisis de convivencias y seguridad ciudadana, contrato por valor de \$101.058.040, y una adición de \$74.180.204.

De acuerdo a los términos de referencia, y al mismo contrato, la "Cumbre internacional; ideas liderazgo e innovación para la prevención de las violencias en América Latina y del Caribe" se llevaría a cabo los días 15 y 16 de abril de 2010.

Para el contrato en comento se adquirieron elementos y servicios específicos, así:

**CUADRO 40
SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS DE ACUERDO A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA Y EL CONTRATO**

DESCRIPCION	CANTIDAD	PLAZO MAXIMO DE ENTREGA
Hospedaje habitación 2 noches 3 días	20	14 abril
Almuerzo	100	15 y 16 de abril
Coffe Breaks	900	15 y 16 abril
Coctel y pasa bocas	300	15 abril
Transporte aeropuerto – hotel –aeropuerto, y a los diferentes sitios a que haya lugar disponibilidad 24 horas por día	3	14, 15 y 16 de abril
Convocatoria base de datos	1	15 abril
Equipos de traducción simultánea por día y medio (ingles, francés y español)	300	15 y 16 de abril
Interprete simultaneo por día y medio	3	15 y 16 de abril
Personal logístico actividad	20	15 abril
Personal Bilingüe actividad	7	15 y 16 abril
Coordinación logística de todo el evento	1	Durante la vigencia del contrato

Fuente Contrato 917/10

*El lugar de entrega para todos los items es Bogotá

La cotización allegada por MARKET MEDIOS S.A. Y que fue la adjudicada por la SDG atañe:

**CUADRO 41
COTIZACIÓN MARKET MEDIOS**

DESCRIPCION	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	PRECIO TOTAL	PLAZO MAXIMO DE ENTREGA
Hospedaje habitación 2 noches 3 días	20	\$951.200	\$19.024.000	14 abril
Almuerzo	100	\$97.150	\$9.715.000	15 y 16 de abril
Coffe Breaks	900	\$9.860	\$8.874.000	15 y 16 abril
Coctel y pasa bocas	200	\$58.000	\$11.600.000	15 abril

"Por un control fiscal efectivo y transparente"				
Transporte aeropuerto – hotel – aeropuerto, y a los diferentes sitios a que haya lugar disponibilidad 24 horas por día	3	\$672.800	\$2.018.400	14, 15 y 16 de abril
Convocatoria base de datos	1	\$4.060.000	\$4.060.000	15 abril
Equipos de traducción simultánea por día y medio (inglés, francés y español)	300	\$9.087	\$2.726.000	15 y 16 de abril
Interprete simultáneo por día y medio	3	\$2.900.000	\$8.700.000	15 y 16 de abril
Personal logístico actividad	20	\$296.032	\$5.920.640	15 abril
Personal Bilingüe actividad	7	\$580.000	\$4.060.000	15 y 16 abril
Coordinación logística de todo el evento	1	\$24.360.000	\$24.360.000	Durante la vigencia del contrato.
Precio total			\$101.058.040	

Fuente: Cotización Market Medios

*El lugar de entrega para todos los ítems es Bogotá

El contrato comenzó su ejecución de acuerdo al acta de inicio el 19 de marzo de 2010 por un plazo de dos meses, con fecha de terminación del 18 de mayo de 2010.

El contrato se suscribió exclusivamente para realizar el evento denominado "Cumbre internacional; ideas liderazgo e innovación para la prevención de las violencias en América Latina y del Caribe" a celebrarse los días 15 y 16 de abril de 2010, teniendo en cuenta que únicamente era para realizarse en esos días, además con fecha 23 de abril de 2010 el contratista MARKETMEDIOS COMUNICACIONES S.A, presentó a la SDG oficio con referencia: "DETALLE DE FACTURACION EVENTO CUMBRE INTERNACIONAL", un informe donde se presentan los valores ejecutados en el mencionado evento, así:

**CUADRO 42
DETALLE FACTURACIÓN DEL EVENTO**

DESCRIPCION	CANTIDAD	PRECIO CON IVA
Hospedaje habitación 2 noches 3 días	22	\$19.745.520
Almuerzo Tabula	80	\$11.600.000
Almuerzo opera	80	\$4.323.088
Coffe Breaks	900	\$8.874.000
Coffe Breaks prensa	415	\$2.575.200
Coctel y pasa bocas	300	\$11.600.000
Transporte aeropuerto – hotel – aeropuerto, y a los diferentes sitios a que haya lugar disponibilidad 24 horas por 2 días	3	\$2.366.400
Convocatoria base de datos	1	\$4.060.000
Equipos de traducción simultánea por día y medio (inglés,	300	\$2.726.000

"Por un control fiscal efectivo y transparente"		
francés y español)		
Interprete simultaneo por día y medio	1	\$2.900.000
Personal logístico actividad	20	\$5.920.640
Coordinación logística de todo el evento	1	\$24.360.000
Adicionales		\$7.192
Precio total		\$101.058.040
Anticipo		\$50.529.020
SALDO		\$50.529.020

Fuente: Facturas que reposan en el contrato

Igualmente, con fecha 23 de abril de 2010 aparece a folio 63 de la carpeta del contrato, Acta de recibo a satisfacción del supervisor del contrato, donde menciona: *"En mi calidad de supervisor del contrato de prestación de servicios 917 de 2010....certifico que se dio cumplimiento al objeto del contrato de suministros que permitió el desarrollo de la cumbre internacional de alcaldes que se realizó dentro del marco del convenio de cooperación técnica no reembolsable ATN/SF11232 RG"* lo anterior significa que el convenio para la fecha en mención 23 de abril de 2010, ya había terminado su ejecución, el evento se celebró los días 15 y 16 de abril del mismo año.

El 27 de abril de 2010 mediante orden de pago No 3695 se determina en detalle el *"segundo y último pago según factura 21650 por \$50.529.020"*.

El 14 de mayo de 2010, 21 días después de haber cancelado la última factura aparece memorando con radicado No 20105130197803 del Director de Centro de estudio y Análisis de convivencia y Seguridad Ciudadana a la Coordinadora del grupo de Contratación, con asunto *"ADICIÓN CONTRATO DE SUMINISTRO, Por medio de la presente solicitamos adición al siguiente contrato de suministro por un valor de...(\$74.180.204.00) Contrato No 0917 de 2010 a nombre de Marketmedios Comunicaciones S.A"*

La justificación para la adición menciona es la siguiente: *"Durante la vigencia del contrato Market medios se ha encargado de toda la coordinación necesaria de acuerdo con la naturaleza del objeto...cumpliendo satisfactoriamente con los requerimientos que se le han solicitado previa no objeción del Banco Interamericano de Desarrollo y generando un saldo a su favor por este concepto. Por lo anterior, previo conocimiento del BID y de la auditoría externa, solicitamos adición por la suma de....con el fin de dar por terminado el contrato una vez que han cumplido todas las obligaciones contractuales dentro de la vigencia"*

El 19 de mayo de 2010 se suscribió la adición del contrato 917/10 por valor de \$74.180.204.

Verificados los documentos que contienen el contrato no es de recibo para este ente de control, el hecho de que un mes después de haber concluido el evento para el cual fue suscrito el contrato 917/10, la SDG haya realizado una adición al mismo, además con fecha 23 de abril de 2010 el contratista allegó su factura

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

detallando los ítems de la misma, los cuales contienen el monto del contrato inicial, el oficio en mención es claro y afirma la suma de dinero invertida en el evento celebrado los días 15 y 16 de abril de 2010.

No hay lugar a realizar otro si al contrato toda vez que el evento se realizó un mes antes y ahí el contratista soportó su factura la cual estaba acorde con los dineros inicialmente pactados.

La adición al contrato bajo estudio, realizada en fecha posterior a la terminación del mismo, tal como se indica anteriormente, es contraria a las normas aplicables a la contratación estatal en cuanto contraviene lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 puesto que la adición fue por un monto claramente superior del cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato mismo.

Es de anotar que, de conformidad con los documentos analizados, no se trata de una modificación amparada por el principio de la mutabilidad contractual, esbozada por el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos, y que cobijaría la adición contractual en caso de una deficiente evaluación de costos o errores en la planeación del contrato. El presente contrato, así como se señala, cuenta con el detalle claro de los gastos incurridos por el contratista en el desarrollo del objeto contractual, soportados en las facturas anexas al contrato mismo.

Contraviene lo establecido en el numeral 7 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que a la letra reza: “Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia” (subrayado fuera del texto original).

Como se describió anteriormente, el acto administrativo para la adición al contrato no cuenta con la justificación ni detallada ni precisa que exige la norma mencionada.

De acuerdo a los documentos analizados se configura el fenómeno de pago de lo no debido, establecido en los artículos 2302 y siguientes del Código Civil Colombiano.

Lo anterior Causa modificaciones injustificadas de las condiciones o reglas de juego de los contratos, a la oferta económica y al contrato que cancelaron dineros sin vislumbrarse la prestación del servicio. Incumplimiento de las funciones de la supervisión.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Irregularidades que reflejan la falta de planeación control y vigilancia de la administración en la ejecución del contrato, al igual que la contratación en forma irregular cancelando dineros sin haberse causado, lo que va en contravía con los principios rectores de la contratación estatal que de haberse cumplido hubiera impedido la cancelación de mayores sumas de dinero.

Por consiguiente, se vislumbra un detrimento patrimonial en cuantía **\$74.180.204**.

Análisis de la respuesta: Este hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal fue comunicado al sujeto de control mediante oficio con radicación de la SDG 2012-624-007728-2 del 27/02/2012 y la Secretaria dio respuesta mediante oficio radicado 20125130079591 del 01/03/2012. En consecuencia, se presenta la valoración de la misma.

Analizado el contrato 917/10, solo se contrató la actividad No 31 del contrato marco con el BID, el cual fue cancelado en su totalidad por el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En cuanto a la adición, de fecha 19 de mayo de 2010, fue posterior a la ejecución del contrato, se realizó para legalizar unos hechos cumplidos como fue la ejecución de la actividad 32 que corresponde a diseño y elaboración de todas las piezas publicitarias para la ambientación del auditorio, impresión de invitaciones, escarapelas, cuadernos, esferos y pendones, actividades previas que debió contratarse antes de iniciarse el evento y que fueron legalizadas posteriormente a la realización de la cumbre.

Por lo descrito, se acepta parcialmente la respuesta de la entidad en lo referente a la incidencia fiscal, dado que del análisis de la documentación aportada en la respuesta se evidencia la adquisición de bienes referidas a la actividad 32 con sus soportes, sin embargo, se configura el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Análisis de la Respuesta al informe preliminar: La respuesta dada por la entidad no justifica la falta de planeación en el momento de la ejecución del contrato, ni la adición posterior a la terminación de la cumbre, siendo que el cuerpo del contrato no contempla gastos posteriores a la realización del evento.

Tampoco son de recibo los argumentos esgrimidos en cuanto a lo mencionado por la SDG: "Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades...” Los dineros erogados fueron ingresados al presupuesto de la Secretaría Distrital de Gobierno y por ende la entidad expidió las respectivas cuentas de cobro y las órdenes de pago, en aplicación clara de las Leyes Nacionales Colombianas.

Aclara el organismo de control para el presente hallazgo, que éste se desvirtuó en su alcance fiscal, ya que la administración logró demostrar con los documentos soporte que efectivamente los dineros se invirtieron en la ejecución del mismo, pero el hallazgo se confirma con incidencia disciplinaria, ya que en los documentos que reposan en las carpetas del contrato y los soportes allegados por la administración, no hay evidencia que haga alusión a la adquisición de los elementos de la actividad 32, es decir, ésta se adquirió sin contrato, ni modificación contractual alguna, independiente de la procedencia de los recursos utilizados.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia y se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir, con el fin de subsanar lo observado y evitar su ocurrencia.

3.6.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

CASO I: Contrato de prestación de servicios No 968 de julio 22 de 2010 suscrito con la Cámara de Comercio de Bogotá, el objeto consistió en Desarrollar un programa de contratación estatal Ley 1150 para 80 servidores públicos de la entidad, por valor de \$65.242.000 y un plazo de 6 meses

El anexo técnico del programa contratación estatal de la invitación a cotizar expedido por la SDG menciona que el programa tendrá una intensidad horaria de 60 horas, y la población objetivo son 80 servidores públicos distribuidos en 4 grupos de 20 funcionarios.

Para cada grupo de 20 servidores públicos la entidad programo 15 clases con una intensidad horaria de 4 horas por día, que multiplicadas por las 15 clases arroja la suma de 60 horas por cada curso y se programaron los siguientes horarios:

**CUADRO 43
HORARIOS POR GRUPO PROGRAMADOS**

GRUPO	DIAS DE CLASE	TOTAL
A ABOGADOS	Sep 8,15,22,29	15 DIAS X 4 HORAS DIA = 60 HORAS
	Oct 6,13,20,27	

"Por un control fiscal efectivo y transparente"		
	Nov 3,4,10,17,24	
	Dic 1 y 9	
B PLANEACION 1	Sep 9,16, 29 30	15 DIAS X 4 HORAS DIA = 60 HORAS
	Oct 7,14,21, 25, 28	
	Nov 14,11,18,25	
	Dic 10	
C PLANEACION 2	Sep 14, 21, 28	15 DIAS X 4 HORAS DIA = 60 HORAS
	Oct 5,12,19,26,27	
	Nov 2,9,10,16, 23, 30	
	Dic 06	
D ALCALDES	Sep 18,25	12 SESIONES DE 4 HORAS = 48 HORAS
	Octubre 2,9,16,23,30	
	Nov 6,13,20,27	
	Dic- 04	

Fuente: Planillas control de horario.

El cuadro anterior nos muestra por grupo, los horarios para desarrollar la ejecución del contrato. El quipo auditor en ejercicio del control fiscal revisó las planillas control de horario de las clases establecidas obteniendo los siguientes resultados:

**CUADRO 44
DÍAS REALMENTE TRABAJADOS DE ACUERDO A LAS PLANILLAS DIARIAS DE CONTROL HORARIO**

GRUPO	DIAS DE CLASE	TOTAL
A ABOGADOS	Sep 8,15,22,29	11 DIAS X 4 HORAS DIA = 44 HORAS
	Oct 6,13,20,27	
	Nov 3,4,10	
B PLANEACION 1	Sep 9,16, 30	10 DIAS X 4 HORAS DIA = 40 HORAS
	Oct 7,13, 14, 21, 25, 28	
	Nov 4	
C PLANEACION 2	Sep 14, 21, 28	12 DIAS X 4 HORAS DIA = 48 HORAS
	Oct 5,12,13, 19, 26, 27	
	Nov 2,9,10	
D ALCALDES	Sep 25	6 SESIONES DE 4 HORAS = 24 HORAS
	Octubre 2,9,16,30	
	Nov 6	

Fuente: Planillas diarias control horario

1. Para hallar el valor de las clases no dictadas y pagadas dividimos el valor del contrato en 4 que son los grupos, el cual arroja la suma de \$16.356.000, que dividido por 15 que son los días a trabajar, da el valor de \$1.090.000 que equivale al valor del día, para el grupo A que trabajo 11 días, harían falta 4 días que valdrían a la suma de **\$4.361.600**.

2. El grupo B trabajó 10 días por cuatro horas, pendiente por ejecutar 5 días el valor es de **\$5.450.000**.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

3. El grupo C trabajó 12 días de los 15 programados, quedando por ejecutar 3 días que valdrían **\$3.270.000**.

4. El grupo D únicamente cumplió del contrato 6 días, quedando por ejecutar 9 días que suman **\$9.810.000**.

Lo anterior, asciende a la suma de **\$22.891.600** valor no ejecutado del contrato 968/10 y que se canceló por parte de la entidad configurándose un detrimento patrimonial.

El 6 de marzo de 2012 se suscribió acta de visita administrativa entre el ente de control y las funcionarias de apoyo a la supervisión de la SDG y se les solicitó que pusieran a disposición del ente de control las planillas restantes de asistencia al curso sobre contratación estatal, mencionando que para el mes de diciembre se realizaron los exámenes finales exigidos en el contrato, además en el informe final aparece en forma detallada por el ejecutor estableciendo las clases dictadas y número total de horas a las que asistió cada servidor, igualmente en la mencionada acta la profesional de apoyo a la supervisión deja claro que el control de asistencia del proceso era únicamente responsabilidad del ejecutor para el caso la Cámara de Comercio de Bogotá y agrega que la obligación del control de asistencia está cubierta.

De lo manifestado por las funcionarias de apoyo a la supervisión del contrato este ente de control difiere en el sentido de que la responsabilidad de la asistencia de los servidores públicos al curso es de la SDG y no del ejecutor como ellas lo mencionan, toda vez que en el punto 7.21 OBLIGACIONES DE LA SECRETARIA, de los pliegos de condiciones, el literal a. menciona: *"Organizar los cuatro grupos resultados de la evaluación y convocar a los servidores públicos de la Secretaria de Gobierno a la Capacitación"*, Como obligaciones del ejecutor el contrato en su numeral 13 prevé: *El contratista deberá entregar un informe final del proceso de capacitación que contenga los siguientes aspectos básicos(...): registros de asistencia por sesión de los participantes"*, es decir que la labor de la SDG no era solamente enviar a los servidores públicos a capacitarse sino hacer el control y seguimiento a la asistencia por medio de las planillas que el ejecutor registraba, aunado a lo anterior en los documentos que reposan de la ejecución del contrato se observan actas de compromiso firmadas por los servidores públicos para la asistencia al curso.

Se les indago a las funcionarias profesionales de apoyo a la supervisión que si adicional a las carpetas puestas a disposición del ente controlador existen documentos adicionales que no se encuentren en ellas, respondieron que por

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

parte de ellas no y que si existiera algo adicional es con la oficina de contratos, se concluye que no existen documentos adicionales para la ejecución y finalización de este contrato.

En el acta de visita fiscal, las funcionarias de la SDG manifiestan que para el mes de diciembre de 2010 se realizaron los exámenes finales del curso, sin que se evidencie los registros de asistencia.

Lo anterior transgrede el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, "Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías", art 34 de la ley 734 de 2002 "Código Único Disciplinario" y numeral 6.2.1 del Manual de Contratación adoptado por la misma SDG, mediante Resolución 804 del 31 de diciembre de 2008.

La falta de supervisión, se presenta pese a que el contrato se canceló en su totalidad sin percatarse la administración del incumplimiento de las cláusulas contractuales, al igual que del estudio de conveniencia y la misma propuesta del contratista, las cuales especifican claramente el número de horas a dictar. Es por ello que no resulta aceptable la respuesta de los funcionarios de apoyo a la supervisión en el sentido de mencionar en acta de visita fiscal de fecha 6 de marzo de 2012, que la asistencia al curso de los servidores públicos era únicamente responsabilidad del ejecutor.

Se configura un detrimento patrimonial en cuantía de **\$22.891.600**

Análisis de la respuesta: La respuesta dada por la entidad no desestima la incidencia del hallazgo fiscal, en razón a que las planillas control de horario las cuales fueron aportadas por la SDG y son las mismas que fueron valoradas en la ejecución de la auditoría y que dieron origen a la estimación de este hallazgo. Por lo que se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria y dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría y a la Personería de Bogotá. Igualmente se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir.

CASO II: En el Contrato 968 celebrado el 22 de julio de 2010 tiene por objeto la capacitación de 60 horas para los 20 alcaldes locales, que corresponden al grupo D, se evidenció la inasistencia de los mismos al curso, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 45
ASISTENCIA REAL DEL GRUPO DE ALCALDES LOCALES**

Grupo alcaldes	Fecha de asistencia	Número de	No asistieron
----------------	---------------------	-----------	---------------

"Por un control fiscal efectivo y transparente"			
		participantes	
D	Septiembre 25	10	10
D	Octubre 2	13	7
D	Octubre 9	11	9
D	Octubre 16	4	16
D	Octubre 30	3	17
D	Noviembre 16	7	13

Fuente: planillas control horario por sesión

Presentándose un detrimento patrimonial en cuantía de **\$3.924.000**, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 46
VALOR DEL DETRIMENTO PATRIMONIAL

grupo	Valor unitario por persona	No asistentes	Valor
D	\$54.500	10	\$545.000
D	\$54.500	7	\$381.500
D	\$54.500	9	\$490.500
D	\$54.500	16	\$872.000
D	\$54.500	17	\$926.500
D	\$54.500	13	\$708.500
TOTAL			\$3.924.000

Fuente planillas control de horario

La cuantía establecida es producto del valor del curso diario por persona multiplicado por los días no asistidos a las cátedras.

Lo anterior transgrede lo normado en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, "Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías", art 34 de la ley 734 de 2002 "Código Único Disciplinario" y numeral 6.2.1 del Manual de Contratación adoptado por la misma SDG, mediante Resolución 804 del 31 de diciembre de 2008.

La falta de seguimiento y control a la ejecución del contrato, sin percatarse la administración de la asistencia de los servidores públicos programados para recibir la capacitación, a la fecha de la auditoria, el sujeto de control haya solicitado las explicaciones ni iniciado proceso alguno sobre los hechos ocurridos.

Detrimento patrimonial en cuantía de **\$3.925.440**

Sumatoria de los casos I y II, detrimento patrimonial \$22.891.600 + \$3.924.000 = \$26.815.600.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Análisis de la respuesta: Los argumentos esbozados por el sujeto de control no desestiman el hallazgo fiscal para el presente caso, en cuanto a la afirmación referida *“Es importante hacer claridad en el sentido, que si bien es cierto no se contó con la participación del total de los alcaldes, también lo es, que el ejecutor, para el caso Cámara de Comercio, distribuyó todo el material objeto del proceso, dispuso de los docentes y la logística requerida para el desarrollo de los mismos”*. La misma entidad con la presente versión está admitiendo la no asistencia del grupo D que corresponde a los Alcaldes Locales al curso sobre contratación estatal.

En cuanto a la aseveración *“No obstante consideramos que al momento de hacer efectiva alguna libranza, es pertinente sopesar las razones que impidieron en su momento la asistencia al proceso, dado que en dichos eventos median razones de prestación del servicio, por lo cual, el incumplimiento obedece al apremio hacia el cumplimiento de actividades indelegables. (Anexo 4 – en 4 folios)*. No se recibe por parte del ente controlador, ya que si bien es cierto la entidad por una parte está tratando de justificar la no asistencia de los alcaldes locales al curso, al referir en la respuesta lo dicho entre comillas, no es menos cierto, que al observar las planillas control de horario asistieron de 20 funcionarios un promedio de tres personas por sesión, en algunos casos un solo funcionario, la entidad debió prever anticipadamente dichos inconvenientes.

Igualmente, menciona la entidad en su respuesta: *“Sin embargo, como es conocido el alcalde local presta sus servicios más allá de los límites ordinarios de trabajo y su actividad es prestada en forma permanente y sobre responsabilidades que ocupan su atención en las 24 horas del día, por lo que en procesos de formación dirigida a este nicho de colaboradores no es posible asegurar una asistencia permanente en razón a la atención que deben desplegar a sus responsabilidades administrativas, y mal haría la administración en adelantar cobros por este concepto en menoscabo de la disponibilidad de sus servicios que deben observar hacia las contingencias propias de sus funciones dentro de su jurisdicción”*. Aseveración y justificación que desestima este ente de control porque en esta medida los recursos invertidos podrían aprovecharse en la capacitación de funcionarios que puedan asistir cuando la entidad tenía pleno conocimiento de que los Alcaldes locales por su agenda, no podrían aprovechar está.

Cabe anotar, que la administración allegó las copias de los certificados de participación al programa entregadas en la mesa de trabajo realizada el día 25 de mayo de 2012, permitiendo confirmar lo observado, toda vez que se certifican el total de los invitados, así hayan asistido únicamente 4 horas, contrario a lo plasmado en el contrato que menciona que únicamente se certificara a los asistentes con un mínimo del 80% de asistencia.

Por lo descrito, la Contraloría de Bogotá confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria y dará traslado a la Dirección de

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría y a la Personería de Bogotá. Igualmente se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir con el fin de subsanar lo observado y evitar su ocurrencia a futuro.

3.6.3 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

CASO I: Contrato de prestación de servicios No. 969 de 2010, suscrito con la Cámara de Comercio de Bogotá, con el objeto de capacitar a los participantes en aspectos conceptuales relacionados con la planeación estratégica estatal, formulación de proyectos y seguimiento en concordancia con el plan de desarrollo distrital, **con una intensidad horaria de 80 horas**, la población objetivo 60 servidores públicos distribuidos en dos grupos, plazo de ejecución de 6 meses, valor del contrato \$45.472.000.

El anexo del programa planeación estratégica y formulación de proyectos menciona que el programa tendrá **una intensidad horaria de 80 horas**, la población objetivo está dirigido a 60 servidores públicos, distribuidos en dos grupos cada uno de 30 funcionarios.

El estudio de conveniencia prevé: ***"Desarrollar un programa de planeación estratégica y formulación de proyectos, para 60 servidores públicos de la entidad, con una intensidad de 80 horas"***. Dicho estudio se refiere en la fase de evaluación que al inicio de la capacitación se deberá realizar una evaluación PRE, que permita medir el nivel de conocimiento de los asistentes, una vez terminada la capacitación se debe realizar una evaluación post que permita medir el nivel de aprendizaje e interiorización de conceptos es decir el impacto que la misma genere en los asistentes, así las cosas, debe existir en las carpetas que contienen el desarrollo del contrato, unas evaluaciones iniciales y finales de los asistentes calificadas para poder medir el impacto y el nivel de interiorización antes y después de la capacitación. De la evaluación realizada al contrato se evidenció la existencia de las evaluaciones iniciales, las cuales se encuentran sin calificación y las evaluaciones finales no existen, incumpliendo de esa forma tanto el clausulado del contrato como los estudios previos.

La propuesta presentada por la Cámara de Comercio de Bogotá, menciona en su documento denominado *"Programa de Formación en Planeación Estratégica y Formulación de Proyectos"* en la parte de PARTICIPANTES (folio 296 de la carpeta 2 del contrato), ***"60 servidores públicos, los cuales serán desarrollados en dos grupos cada uno conformado por 30 funcionarios"***, y en INTENSIDAD: ***"80 horas por programa"***.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Así las cosas, cada grupo asistiría a una intensidad de 80 horas.

Los 60 funcionarios se dividieron en dos grupos de 30 quedando identificados como grupos A y B. EL equipo auditor en ejercicio de sus funciones revisó las planillas de control de horario y realizó el siguiente análisis:

Grupo A y grupo B asistieron a las clases los días viernes de 8 a 12m y sábados de 1 a 5pm y los días quedaron distribuidos de la siguiente forma:

**CUADRO 47
FECHAS PROGRAMADAS**

GRUPO A 2010		GRUPO B 2010	
Septiembre	18 y 19	Septiembre	10, 11, 24, 25
Octubre	1, 2, 15, 16, 29 y 30	Octubre	8, 9, 22, 23
Noviembre	12 y 13	Noviembre	5 y 6
Total horas programadas 10 x 4 = 40		Total horas programadas 10 x 4 = 40	

Fuente planillas control horario

**CUADRO 48
DÍAS REALMENTE TRABAJADOS DE ACUERDO A LAS PLANILLAS
DIARIAS DE CONTROL HORARIO GRUPO A**

GRUPO	DIA TRABAJADO	No ASISTENTES
A	SEP 17	22
A	SEP 18	17
A	OCT 01	24
A	OCT 02	23
A	OCT 15	21
A	OCT 16	16
A	OCT 29	24
A	OCT 30	21
A	NOV 12	24
A	NOV 26	23
A	NOV 27	18
A	DIC 06	18

Fuente planillas control horario

No días trabajados: 12 x 4 horas = 48 horas laboradas.

No horas contratadas: 80 por grupo

Entonces 80-48=32

Cada grupo tiene un costo de \$22.736.000 que resulta de la dividir por 2 el valor del contrato.

La hora tiene un valor de \$9.473 (el valor de (\$22.736.000/80/30)) y la persona por curso completo de 80 horas cuesta \$757.867, entonces para hallar el valor de las 32 horas no dictadas es de \$9.463x32x30

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El valor de las 32 horas dejadas de dictar es de **\$9.084.480**

**CUADRO 49
DÍAS REALMENTE TRABAJADOS DE ACUERDO A LAS PLANILLAS
DIARIAS DE CONTROL HORARIO GRUPO B**

GRUPO	DIA TRABAJADO	No ASISTENTES
B	SEP 10	26
B	SEP 25	26
B	OCT 8	27
B	OCT 9	27
B	OCT 22	26
B	OCT 23	25
B	NOV 5	27
B	NOV 19	23
B	NOV 20	13
B	DIC 6	16

Fuente planillas control horario

No días trabajados: 10 x 4 horas cada uno= 40 horas laboradas

No horas contratadas: 80 por grupo

80-40=40

Costo grupo B \$22.736.000

Para este grupo no se dictaron la mitad de horas, que arroja un total de **\$11.368.000**

Sumatoria de los grupos A y B de horas contratadas pagadas y no ejecutadas por el contratista **\$20.452.480**

Lo anterior, transgrede el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, "Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías", art 34 de la ley 734 de 2002 "Código Único Disciplinario" y numeral 6.2.1 del Manual de Contratación adoptado por la misma SDG, mediante Resolución 804 del 31 de diciembre de 2008.

La falta de supervisión, se presenta pese a que el contrato se cancelo en su totalidad sin percatarse la administración del incumplimiento de las cláusulas contractuales, al igual que del estudio de conveniencia y la misma propuesta del contratista, las cuales especifican claramente el número de horas a dictar por grupo y el número de asistentes al mismo, Es por ello que no se puede dejar de lado tanto el aparte de los estudios de conveniencia y oportunidad que menciona: "El alcance específico del contrato que se derive del presente proceso, es capacitar a sesenta (60) servidores públicos de la entidad; con una intensidad horaria de 80 horas, con el fin de fortalecer las competencias...", (folio 92 de la carpeta No 1 del contrato), igualmente el

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

documento de pliego de condiciones, menciona en el alcance del objeto lo mismo que el estudio de conveniencia, la oferta técnica presentada por la Cámara de Comercio de Bogotá alude a folio 296 de la carpeta 2 del contrato "PARTICIPANTES: 60 servidores públicos, los cuales serán desarrollados en dos grupos cada uno conformado por 30 funcionarios, INTENSIDAD: 80 horas por programa" no resulta aceptable la programación realizada por la SDG y el mismo contratista en el sentido de programar 40 horas para cada grupo siendo que los documentos son claros y la misma propuesta entregada por el contratista y aceptada por la administración mencionan que la intensidad del programa son 80 horas y no 40 como lo realizaron finalmente.

Detrimento patrimonial en cuantía de **\$20.452.480**

Análisis de la respuesta: La respuesta menciona: *"En la mesa de programación del proceso realizada el día 20 de agosto de 2010, en la cual participó la Dirección de Gestión Humana, la Dirección de Planeación y Sistemas de Información y el ejecutor en este caso la Cámara de Comercio de Bogotá, definieron la temática y metodología con la cual se desarrollaría el programa así: "teórica, práctica y extramural", teniendo como objetivo primordial la apropiación y aplicación de la teoría impartida, por lo que se dejaron unas horas a nivel extramural para que cada uno de los grupos conformados por los servidores públicos, trabajarán en un proyecto final el cual se debería sustentar al finalizar el proceso, convirtiéndose estos trabajos en la evaluación final. Así las cosas, cada grupo tenía programadas 64 horas presenciales y 16 extramurales para completar las 80 horas, las cuales se pueden corroborar con los listados de asistencia. (Anexo 3 en 23 folios), sin embargo a solicitud de los participantes en el proceso, se realizó una jornada adicional (viernes y sábado) para el tema de Indicadores de Impacto, con lo que el número de horas presenciales se aumenta en 12 horas (Anexo 3 en 23 folios)".* Examinada el acta de reunión, el ente de control se pronuncia en el sentido de que está no tiene valor probatorio, dado que no especifica a que contrato de prestación de servicios se refiere, carece de firmas, se encuentra elaborada a mano sin que la información en ella plasmada se encuentre clara y precisa. Así mismo, pudiendo ser prueba dicha acta de reunión cambió los términos del contrato y legalmente éste no es el medio para realizar este tipo de modificaciones.

Cabe resaltar, que si bien es cierto, la entidad cambio los términos de condiciones del contrato mediante el acta de reunión arriba mencionada, también lo es que tendría que haber dejado plasmadas las constancias de los cursos extramurales que aparentemente realizó mediante dicho cambio, los cuales no se reflejan en ningún tipo de documento soporte.

No obstante, el equipo auditor verificó nuevamente los listados de asistencia que allegó la entidad como soportes en la respuesta, encontrando que son los mismos evidenciados en la configuración del hallazgo fiscal, es decir, no se aportan pruebas nuevas, no aparecieron listados diferentes. Por ende se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria y se dará

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría y a la Personería de Bogotá. Igualmente se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir.

CASO II: Contrato de prestación de servicios 969 de 2010, suscrito con la Cámara de Comercio de Bogotá, con el objeto de capacitar a los participantes en aspectos conceptuales relacionados con la planeación estratégica estatal, formulación de proyectos y seguimiento en concordancia con el plan de desarrollo distrital, con una intensidad horaria de 80 horas, la población objetivo son 60 servidores públicos distribuidos en dos grupos de 30 funcionarios, con una intensidad de 80 horas, plazo de ejecución 6 meses, valor del contrato de \$45.472.000, valor de cada curso \$22.736.000 y el valor del curso per cápita es de \$757.866.

El contrato se ejecutó con dos grupos A y B, cada uno con 30 funcionarios y con la misma intensidad horaria es decir 80 horas. Evidenciándose inasistencia a las cátedras como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 50
GRUPOS A Y B INASISTENCIA A LAS CÁTEDRAS**

GRUPO	DIA TRABAJADO	No ASISTENTES	No FALTANTE SERVIDORES PUBLICOS	GRUPO	DIA TRABAJADO	No ASISTENTES	No FALTANTE SERVIDORES PUBLICOS
A	SEP 17	22	8	B	SEP 10	26	4
A	SEP 18	17	13	B	SEP 25	26	4
A	OCT 1	24	6	B	OCT 8	27	3
A	OCT 2	23	7	B	OCT 9	27	3
A	OCT 15	21	9	B	OCT 22	26	4
A	OCT 16	16	14	B	OCT 23	25	5
A	OCT 29	24	6	B	NOV 5	27	3
A	OCT 30	21	9	B	NOV 19	23	7
A	NOV 12	24	6	B	NOV 20	13	17
A	NOV 26	23	7	B	DIC 6	16	14
A	NOV 27	18	12				
A	DIC 6	18	12				

Fuente planillas control horario

Se presenta un detrimento patrimonial en cuantía de **\$11.734.301**, resultado de multiplicar el valor del día cátedra por persona por los días no asistidos, que para el caso, el grupo A Presenta un valor de **\$6.883.955** y para el grupo B el valor es de **\$4.850.346**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La cuantía del detrimento patrimonial es producto del valor del curso diario por persona multiplicado por los días no asistidos a las cátedras.

Lo anterior va en contravía a lo mencionado en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, “Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías”, art 34 de la ley 734 de 2002 “Código Único Disciplinario” y numeral 6.2.1 del Manual de Contratación adoptado por la misma SDG, mediante Resolución 804 del 31 de diciembre de 2008.

La falta de supervisión, se presenta pese a que el contrato se cancelo en su totalidad sin enterarse la administración del cumplimiento de las cláusulas contractuales, al igual que del estudio de conveniencia y la misma propuesta del contratista, las cuales especifican claramente el número de asistentes a recibir las clases.

Detrimento patrimonial en cuantía de **\$11.734.301**

**Sumatoria de los casos I y II, detrimento patrimonial \$20.452.480+\$11.734.301
= \$32.186.781**

Análisis de la respuesta: La respuesta dada por la Secretaria Distrital de Gobierno no desestima el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, dado que la afirmación *“Es importante precisar, que son muchas las variables que influyen en la deserción de los servidores públicos de las capacitaciones programadas, actividades de tipo laboral, personal, familiar, de salud que no son de control directo de esta Dependencia, y que se evidencian en las diferentes excusas que remiten a este Despacho (Anexo 5 – 4 folios)”*. No es recibida por el ente de control ya que la entidad tiene que tener el control directo de la asistencia a los cursos que realice para los servidores públicos, debido a que estos se cancelan con dineros del distrito capital, y es obligación del sujeto de control velar por la buena inversión de los recursos.

Cabe anotar, que se allegó en la mesa de trabajo realizada con la administración el día 25 de mayo de 2012, las copias de los certificados de participación al programa, los cuales fueron valorados por el equipo auditor permitiendo confirmar lo observado, toda vez que se observa que se certifica el total de invitados al curso, y además se certifican con asistencia de 80 horas a cada uno, cuando para la ejecución del contrato se dividieron en dos grupos de 40 horas, cada uno.

Por ende se corrobora el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria y se dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Jurisdicción Coactiva de esta Contraloría y a la Personaría de Bogotá para lo de su competencia.

Igualmente se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir, con el fin de subsanar lo observado y evitar su ocurrencia. Al mismo tiempo, la situación descrita frente al desorden del archivo documental nos ratifica lo descrito en el seguimiento al plan de mejoramiento vigente.

3.6.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

Convenio de Cooperación No 1217 de diciembre 1 de 2010, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para llevar a cabo la atención integral de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, que como medida de protección son acogidas en la casa refugio, por valor de \$426.542.540 y un plazo de 5 meses a partir del acta de inicio, suscrito con la Corporación Orientar.

Los recursos se ejecutarían en un plazo de 5 meses, De acuerdo a la propuesta presentada por el contratista la cual se denomina Estructura de Costos, Operación Casa Refugio, que obra a folio 132 de la carpeta No 1 del contrato, consagró tanto Recurso Humano, Costos Fijos y Costos variables, para un costo valor cupo día de operación por \$49.646, dineros aportados por la SDG, especificando una capacidad diaria de beneficiarios equivalente a 50 personas, con un máximo de cupos de 1.500 beneficiarios al mes y 167 días de operación.

El acta de inicio se suscribió el 2 de diciembre de 2010 por parte del supervisor, la entidad realizó el primer desembolso el 22 de diciembre de 2010, equivalente al 50%, conforme se estipuló en la cláusula de anticipo del acuerdo de voluntades, en adelante los pagos serían mensuales de acuerdo al servicio efectivamente prestado.

A efectos de verificar los valores pagados, respecto de los precios establecidos en la propuesta económica presentada y ejecutada. Una vez realizada la revisión de los ítems de costos fijos contratados de acuerdo a la misma propuesta, se observó lo siguiente:

**CUADRO 51
COSTOS FIJOS SEGÚN PROPUESTA DEL CONTRATISTA**

MES	SERVICIO VIGILANCIA	ARRIENDO	SERVICIOS PUBLICOS	Pesos	
				IMPREVISTOS	OTROS GASTOS
DIC/10	4.990.000	9.000.000	1.000.000		2.000.000
ENE/11	4.990.000	9.000.000	1.000.000		2.000.000
FEB/11	4.990.000	9.000.000	1.000.000		2.000.000

"Por un control fiscal efectivo y transparente"				
MAR/11	4.990.000	9.000.000	1.000.000	2.000.000
AB/11	4.990.000	9.000.000	1.000.000	2.000.000
MAY/11	4.990.000	9.000.000	1.000.000	2.000.000

Fuente: Propuesta del contratista

El cuadro muestra los meses de ejecución del contrato y lo costos de acuerdo a la propuesta del contratista, por ítem.

**CUADRO 52
COSTOS FIJOS EJECUTADOS**

MES	SERVICIO VIGILANCIA	ARRIENDO	SERVICIOS PUBLICOS	Pesos
				IMPREVISTOS OTROS GASTOS
DIC/10	4.990.000	4.792.500	353.944	156.000
ENE/11	4.990.000	4.792.500	212.720	419.232
FEB/11	4.990.000	4.950.000	1.346.545	767.232
MAR/11	4.990.000	4.950.000	312.231	995.214
AB/11	4.990.000	4.950.000	3.087.400	986.430
MAY/11	4.990.000	4.950.000	983.920	1.906.742

Fuente: Documentos de ejecución del contrato

Este cuadro nos muestra la ejecución real del contrato y lo que el contratista ejecutó por los costos fijos del mismo de acuerdo a las facturas presentadas.

**CUADRO 53
DIFERENCIA DE COSTOS FIJOS DE LA PROPUESTA FRENTE A LO EJECUTADO**

MES	SERVICIO VIGILANCIA	ARRIENDO	SERVICIOS PUBLICOS	Pesos
				IMPREVISTOS OTROS GASTOS
DIC/10	0	4.207.500		1.844.000
ENE/11	0	4.207.500		1.580.768
FEB/11	0	4.050.000		1.232.768
MAR/11	0	4.050.000		1.004.786
AB/11	0	4.050.000		1.013.570
MAY/11	0	4.050.000		93.258
TOTAL	0	24.615.000	-296.760	6.769.132

Fuente: Documentos de ejecución del contrato

Al confrontar los costos fijos según la propuesta del contratista frente a los costos fijos ejecutados realmente, se encontró una diferencia en cuantía de \$31.384.150.

El valor del canon de arrendamiento cancelado según facturas mensuales \$29.385.000, valor cobrado por el contratista según propuesta económica \$54.000.000. Detrimento patrimonial en cuantía de **\$24.615.000**

Valor cancelado según propuesta de contratista en imprevistos \$12.000.000, ejecutado según facturas \$5.230.850, detrimento patrimonial **\$6.769.132**.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ahora bien, si tenemos en cuenta que el contratista Corporación Orientar, en su propuesta económica promedió el valor de los costos fijos con los variables para hallar el valor persona día, en \$49.646, por beneficiario que efectivamente utilizaran el servicio.

Del estudio realizado por la Contraloría, se evidenció que los costos del canon de arrendamiento mensual y los costos de imprevistos, se encontraban por debajo de los presentados en la propuesta económica y lo pagado por la SDG, en el acta de liquidación no se realizaron los ajustes de los ítems mencionados y que se encuentran en las facturas.

Lo mencionado transgrede el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, "Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías", Art 34 de la ley 734 de 2002 "Código Único Disciplinario" y numeral 6.2.1 del Manual de Contratación adoptado por la misma SDG, mediante Resolución 804 del 31 de diciembre de 2008.

La falta de revisión, control y seguimiento por parte de la administración de los documentos allegados durante la ejecución del contrato permitieron que la entidad cancelara lo no debido, por lo que no coincide los valores de la propuesta económica y los realmente ejecutados, por ende aumento el valor cancelado por persona. Es por ello que no resulta aceptable por parte del ente de control que no se hubieran ajustado los valores por falta de adecuada y efectiva supervisión.

Detrimento patrimonial en cuantía de **\$31.384.150**.

Análisis de la respuesta: La respuesta suministrada por la entidad no desvirtúa el hallazgo fiscal, dado que la contraloría distrital no se pronuncio respecto de la prestación del servicio y la forma como la administración cancelaría el contrato, lo observado refiere es a los mayores valores pagados respecto de la propuesta económica que sirviera para promediar el valor total de contrato y así hallar el valor persona promedio que fue el que finalmente se cobró por parte del contratista y pago la administración.

En este sentido, la administración no se pronuncio sobre lo observado, en consecuencia el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria se confirma y será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y a la Personería Distrital. También se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

3.6.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

Revisado el Convenio de Asociación No. 819 del 10 de junio 10 de 2011 suscrito con la Corporación Orientar, se observó que mediante la Orden de pago No. 4804 del 25 de julio de 2011 por \$95.104.880, se entrega el pago anticipado del 30% del valor correspondiente al aporte de la SDG, (conforme a lo estipulado en la Cláusula Quinta del convenio, es decir, el 30% en calidad de anticipo para la financiación del Convenio)⁸³; encontrando entre los soportes de la mencionada orden fotocopias del pago de servicios públicos de agua, energía, gas, teléfono e internet, cuyos consumos se causaron antes de iniciar la ejecución de este convenio⁸⁴, iniciado el 14 de junio de 2011, situación que se detalla a continuación:

CUADRO 54
CONSUMOS CAUSADOS ANTES DE LA FECHA DE INICIACION

SERVICIO PUBLICO / FACTURA No.	PERIODO FACTURADO	TOTAL A PAGAR	FECHA DE PAGO
ACUEDUCTO – EAAB Fra. No. 5408195914	Marzo 24 a mayo 21/11	\$1.476.660	15 de junio/2011
ENERGIA - CODENSA Fra. No. 229025015-7 Fra. No. 229025014-0	Abril 26 a mayo 25/11 (Dos facturas)	\$388.450 \$261.850	1 de junio/2011
GAS NATURAL Fra. No. 7126342	Mayo 4/2011 a Junio 1/11	\$ 255.490	20 de junio de 2011
TELEFONO E INTERNET TELMEX Fra. No. 284524892	Junio 2/11 a Julio 1/11	\$ 122.901	llegible
TOTAL		\$ 2.505.351	

Fuente: Carpeta No. 2 del Convenio de Asociación No. 819 de 2011

Lo expuesto evidencia fallas en la supervisión y control del contrato al no verificar los soportes que presenta el contratista para justificar la inversión del anticipo⁸⁵ y en consecuencia, genera detrimento al patrimonio en cuantía de **\$2.505.351** pesos, al cubrir gastos previos a la ejecución del contrato que no corresponden a lo pactado en el objeto contractual. Por consiguiente, se vulnera el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Así mismo, incumple lo normado en los literales b), d), e), f) y g) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la respuesta: No se acepta la respuesta, toda vez que este ente de control no está cuestionando la atención suministrada a la población destinataria

⁸³ Cláusula Quinta Valor y forma de pago: "....."1)Pago anticipado: la entidad entregará el 30% del valor del aporte de la Secretaría Distrital de Gobierno en calidad de pago anticipado, una vez suscrita el acta de inicio acompañada de la factura, el plan de trabajo y cronograma de actividades aprobadas por el supervisor del convenio. Este valor se irá descontando mensualmente de acuerdo a los cupos efectivamente atendidos, hasta agotar el monto entregado en calidad de pago anticipado.

⁸⁴ Folios 345 al 349 de la carpeta No. 2 del Convenio de Asociación No. 819 suscrito con la Corporación Orientar

⁸⁵ Amparado mediante Póliza expedida por Seguros del Estado No. 12-44-1010506-34 del 13 de junio de 2011, folio 216 de la carpeta No. 2 del Convenio No. 819 de 2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del servicio. El hallazgo cuestiona que con el pago anticipado, entregado por la SDG al contratista, que son dineros del estado, se hayan cancelado servicios públicos cuyos consumos no corresponden al período de ejecución del convenio de asociación, es decir los gastos no se generaron en el desarrollo y ejecución del mismo, como se detalló en la observación formulada.

Por lo tanto, el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria se confirma y será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y a la Personería Distrital. También se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento que eviten su ocurrencia.

3.6.6 Hallazgo administrativo

En el contrato 515 de 2011 se observa en las facturas números 459, 462, 469, 473, 479, 481 y 486 presentadas por el contratista y que soportan los pagos realizados en el 2011, que no se cumplen los requisitos establecidos en la resolución 3878 de 1996 expedida por la DIAN.

Se incumple lo normado en la resolución 3878 de 1996 y en el manual de contratación capítulo 10 supervisión e interventoría de los contratos, numeral 10.3 obligaciones del supervisor.

Situación dada por deficiencias en la supervisión de los contratos de la SDG y en la verificación del cumplimiento de requisitos exigidos por la Dian para las facturas soporte de pagos, que si bien, no tiene efectos para la entidad que recepciona la factura, no permite el debido control sobre la facturación que ejerce la DIAN.

Análisis de la Respuesta: La administración da respuesta al informe preliminar mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá 1-2012-21948 el 23 de mayo de 2012. Sin embargo, en el texto de la misma no se hace referencia a este hallazgo, por lo tanto, se confirma el hallazgo administrativo y deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir.

3.6.7 Hallazgo administrativo

En el contrato 914 de 2011 la cancelación de los derechos de publicación se realizó en forma extemporánea (9/08/2011) sin acatar lo dispuesto en la cláusula vigésima tercera publicación que establecía como máximo tres (3) días hábiles siguientes, a la fecha de suscripción del mismo (27/07/2011).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual manera, el valor estimado para el presupuesto oficial del proceso de selección para este contrato fue \$79.537.333, producto de las cotizaciones realizadas por INCONTEC, BUREAU VERITAS y COTECNICA, sin embargo, se encontraron las siguientes inconsistencias respecto de la firma ganadora:

a- En los estudios previos para hallar el presupuesto oficial de los tres ítems cotizados por la firma Bureau Veritas, fija un valor de \$87.464.000, donde para la capacitación no aparece precio porque indica que lo realizará como valor agregado.

b- Mediante aclaración realizada vía mail (4 de marzo) por esta firma y que consta a folio 30 de la carpeta del contrato, manifiesta: *“Adjunto nos permitimos enviar la propuesta comercial para la certificación del Sistema de Calidad sobre la capacitación nuestra compañía ofrecerá el curso como un valor agregado, le estaremos haciendo llegar una carta formal en la que se indica que esta actividad no se cobrará”*. No obstante, en la propuesta económica de junio 24/2011 (folio 231 del contrato) establece como costo del curso HSEQ \$15.080.000. Suma que queda incluida dentro del valor del contrato.

c-En los estudios previos en el ítem “auditoría” se cotiza por \$61.480.000 mientras que en la propuesta económica y finalmente adjudicada, del mismo ítem la propuesta es por \$35.670.000, equivalente a un 58% menos de lo cotizado para efectos de hallar el presupuesto oficial; lo que refleja que los estudios previos no ofrecen confiabilidad.

Llama la atención del ente auditor, como se fija el presupuesto oficial cuando la cotización de la firma ganadora, presenta una variación tan significativa en el ítem de “auditoría” y para la capacitación la entidad debió haber exigido el cumplimiento de lo manifestado en el mail del 4 de marzo de 2011 respecto del “valor agregado”.

Igualmente, el contratista no cumplió la obligación específica número 1, que cita: *“Definir al inicio del contrato y en coordinación con el supervisor del mismo, un cronograma donde se detalle cada una de las etapas: planeación, preparación de las etapas de pre-auditoría y auditoría, ejecución de cada etapa, evaluación, preparación de informes, presentación de informes, reuniones de seguimiento, entre otras.”*

Es de anotar, que este contrato se encuentra en la etapa de ejecución.

Se transgrede la cláusula Vigésimo tercera del contrato 914 de 2011 que trata de la **PUBLICACIÓN**: *De conformidad con el artículo 84 del Decreto 2474 de 2008, El CONTRATISTA se obliga a cancelar los derechos de publicación del contrato en el Registro Distrital y allegar al Grupo de Contratación la respectiva constancia de pago dentro de los **tres (3) días hábiles***

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

siguientes a la suscripción del contrato”, cláusula segunda del contrato obligaciones del contratista y el numeral 4º del artículo 3º del decreto 2474 de 2008

Situaciones dadas por deficiencias en la supervisión del contrato, de control interno, de la planeación durante el proceso precontractual, que pueden originar riesgos para la entidad por el incumplimiento de las obligaciones del contratista y por posible erogación de mayores costos. Es de anotar, que el contrato esta en ejecución.

Análisis de la Respuesta: La administración da respuesta al informe preliminar mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá 1-2012-21948 el 23 de mayo de 2012. Sin embargo, en el texto de la misma no se hace referencia a este hallazgo, por lo tanto, se confirma el hallazgo administrativo y deben incluirse acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir que subsanen e impidan que la situación vuelva a ocurrir a futuro.

3.6.8 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria

Evaluado el Convenio Interadministrativo de Cofinanciación No.1419 del 10/11/2009 suscrito con el Fondo Local de Teusaquillo y en particular, la adición No.2 al mismo del 17/12/2010 y el contrato de consultoría 835 del 7/05/2009; se evidencia que seis meses antes a la suscripción del convenio la entidad contaba con el avalúo comercial realizado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá al inmueble ubicado en la Transversal 29 No. 40 A 11/19 Torres A y B, por el cual se canceló la suma de \$6.740.447 pesos con la factura de venta 0565 del 18/08/2009 y al mes siguiente con la factura 576 del 10/09/2009 se cancela honorarios por la realización de avaluos del mismo inmueble por **\$6.707.039** pesos. Dicho avalúo se fijo en la suma de \$5.810.729.500 pesos.

No obstante, seis meses antes de la suscripción del Convenio y de tener pleno conocimiento del valor comercial del predio, la Secretaria justifica la adición No.2 a este Convenio de fecha 17/12/2010 con la necesidad de obtener recursos para adquirir el inmueble y realiza el 11/10/2010 un nuevo avalúo en desarrollo del mismo contrato 835/2009 como consta en la factura 0646 del 11/10/2010 “por concepto de honorarios correspondientes al avalúo comercial ubicado en la cra 29 No. 40 A – 11 Torre A” cancelando la suma de **\$5.227.308** pesos.

Posteriormente, la entidad suscribe con la Lonja de Propiedad Inmobiliaria otro contrato de prestación de servicios No.375 de 22/02/2011 (a los cuatro meses) con el objeto de “apoyar la gestión institucional en la elaboración de avaluos comerciales corporativos para la adquisición y /o arrendamientos de inmuebles, en los cuales tiene interés la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Secretaría de Gobierno” y paga la suma de **\$6.052.848** pesos mediante la factura No.0673 del 26 de abril de 2011 fijando un nuevo avalúo comercial de \$6.052.848.200 pesos, por la Torre A y B del inmueble en cita.

Situación a que todas luces es contraria frente a la decisión de suscribir la adición al convenio, más aún cuando con el contrato de consultoría 1476 del 25/05/2009 se pretendía *“contratar a una persona natural con perfil e ingeniero civil con experiencia en estructuras para que emita concepto técnico que permita establecer las condiciones de sismo resistencia de los inmuebles ubicados en la cra 29 No 40 -11 y 40 -19 ...”* . Además llama la atención, que el informe producto de esta contratación fue entregado el 01/01/2009, es decir, antes de haberse suscrito esta consultoría.

Consecuente con lo anterior, se evidencia que se tuvo conocimiento de la vetustez del inmueble, que este no fue construido observando las normas de sismoresistencia y que los costos para un posible reforzamiento de los dos edificios ascendían a la suma de \$600.0 millones, para la vigencia 2009. Situación que refleja falta de planeación y oportunidad en las decisiones y por ende, han transcurrido tres años, aproximadamente, sin lograr la compra ni solucionar los propósitos de las metas del Plan de Desarrollo.

La decisión a la fecha (mayo de 2012) según acta No.64 del 23/03/2012 es no efectuar la compra de este inmueble, sin embargo se ha erogado recursos para actualizar el avalúo con un término entre uno y otro, de menos de seis meses.

Lo anterior transgrede la ley 610/2000 artículo 6 siguiente y concordantes, ley 80 de 1993 artículo 3, Constitución Política de Colombia artículo 209.

Análisis de la respuesta: Se acepta parcialmente la respuesta dada por la administración, descontado el valor de la factura No.0565 del 18/08/09 (\$5.810.731) dineros que no fueron cancelados por la entidad, situación que obedeció a que el avalúo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá con ocasión de la ejecución del Contrato de Consultoría No. 835/09 fue devuelto para ser revisado y ajustado según oficio 4200 del 24 de agosto de 2009 que reza: *“(...) teniendo en cuenta la revisión del avalúo corporativo radicado en la secretaria el 18 de agosto de 2009 ...le solicité de manera comedida se revise nuevamente el concepto técnico emitido, por cuanto existen factores que deben ser reconsiderados por dicha firma para determinar el valor de los predios...”* y oficio C.LIB 328-09-09 radicado bajo el número 2009-624-023422-2,” que hace alusión al envío del avalúo en cita, por lo tanto se reduce la cuantía del detrimento patrimonial y se estima en **\$11.246.748**.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El ente de control desestima los planteamientos esbozados por la administración, ya que haciendo honor al pregon constitucional consagrado en el artículo 209 “la función de la administración pública en todos sus niveles debe estar al servicio de los intereses generales y la gestión de los recursos públicos encaminados al cumplimiento de los cometidos estatales...”; si bien es cierto, la normativa dispone la vigencia de los avalúos, no es menos cierto que el sujeto de control ha venido erogando recursos innecesarios desde la vigencia 2009, realizando avalúos cada año sobre el mismo predio, sin tomar decisión alguna cuando antes de la celebración del convenio Interadministrativo de Cofinanciación No.1419/09 la entidad tenía pleno conocimiento del valor del inmueble que deseaba adquirir, contaba con el avalúo comercial corporativo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá en julio 10 del 2009 y ajustado en agosto 10 de la misma vigencia del edificio ubicado en la transversal 29 No. 40 A-19 Torres A y B del barrio de las Américas en cuantía de \$5.810.729.500. Igualmente contaba con los estudios previos realizados por el Ingeniero Civil Hugo Antonio Vargas Acuña el 1º de enero de 2009 sobre el inmueble en comento como resultado de la ejecución del contrato 1476 del 2009.

Teniendo en cuenta los argumentos de la administración en la mesa de trabajo realizada el día 25 de mayo de 2012, se aclara que lo observado no refiere al estudio de consultoría realizada con ocasión de la ejecución del contrato 1476 de 2009.

Por lo descrito se confirma el hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de **\$11.246.748** y será trasladado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá. De igual manera, se deberán incluir acciones correctivas que permitan establecer controles y eviten la ocurrencia de lo sucedido a futuro, en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.6.9 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

Se analizó el Convenio Interadministrativo No.001 del 24 de enero de 2012, suscrito entre la Secretaría Distrital de Gobierno, y la Universidad Nacional de Colombia, el objeto consistió en: *“aunar esfuerzos necesarios para apoyar y asesorar a un proceso de selección previo basado en el merito, mediante procedimientos y medios técnicos, objetivos e imparciales que permitan la participación en igualdad de condiciones de los y las concursantes que se presenten como aspirantes para la integración de ternas para la designación de alcaldes y alcaldesas locales en las 20 localidades en las que se encuentra distribuido el distrito capital”*. Con un plazo de ejecución de tres (3) meses a partir de los requisitos de ejecución y en cuantía de \$460.000.000, representados en \$400.000.000 de pesos que aporta la Secretaria y \$60.000.000 en especie que aporta la Universidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Previo a la contratación directa se realizaron los estudios previos, con el propósito de apoyar y asesorar un proceso de selección basado en el mérito, *“(…) mediante procedimientos y medios técnicos... que permitan la participación en igualdad de condiciones de los concursantes que se presenten como aspirantes para la integración de temas para la designación de alcaldes y alcaldesas locales en las 20 Localidades...”*.

La supervisión del convenio estuvo a cargo del Director de Apoyo a Localidades y el Subsecretario de Asuntos Locales y Desarrollo al Ciudadano, quienes tenían la responsabilidad de coordinar la ejecución de las obligaciones contractuales.

En visita realizada el 9 de marzo de 2012, se revisó y analizó la carpeta contentiva del contrato observando que se presentaron falencias en la supervisión del compromiso, quienes tenían el control y vigilancia del convenio conforme a las cláusulas tercera obligaciones generales y específicas y al manual de contratación de la Secretaría de Gobierno.

No se evidenció el cumplimiento de las obligaciones de los supervisores entre otras, aprobar los formularios de inscripción diseñados y contruidos por el contratista ejecutor. Como tampoco, que éste una vez construidas las pruebas de conocimiento sobre los temas de la ciudad las hubiera puesto en consideración de los supervisores con el fin de hacerle seguimiento y control, no se observa que la supervisión hubiera aprobado la metodología que utilizó la universidad para calificar la prueba escrita, de la misma manera los protocolos de seguridad antes de las pruebas no fueron verificados por la supervisión.

Al punto aducen las supervisoras del contrato *“que por principio de buena fe, y dado el acuerdo con la universidad solo se considero necesario solicitar certificaciones a raíz de las denuncias presentadas”, agregan “los protocolos no los conocemos por el acuerdo de confidencialidad que establece el Consejo Superior de la Universidad, nos basamos en los certificados en los certificados o en los documentos que nos envía la universidad en donde nos señala que los protocolos se han cumplido”*

Igualmente se cursaron invitaciones a dos establecimientos educativos: Universidad Nacional y la ESAP, manifestando el sujeto de control que se enviaron en el acta de visita prenotada invitaciones a tres establecimientos educativos, Universidades Nacional Distrital y la ESAP, que conforme a los soportes observados la única invitación no enviada fue a la Universidad Distrital y se le solicita enviar cotización solo hasta el día 19 de enero de 2012, fecha última en que se recibían las mismas⁸⁶.

⁸⁶ Acta de visita fiscal calendarada el 9 de marzo de 2012

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Lo anterior transgrede el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 "Código Único Disciplinario", numeral 6.2.1 del Manual de Contratación adoptado por la Secretaría de Gobierno mediante Resolución 804 del 31 de diciembre de 2008, cláusulas del contrato generales y específicas relacionadas con la supervisión del contrato.

La falta de supervisión del contrato se presentó por no vigilar ni apoyar la coordinación de las actividades encomendadas en las cláusulas contractuales, de tal manera que éstas no se ejecutaran unilateralmente por el contratista.

Análisis de la Respuesta: Este hallazgo administrativo fue comunicado al sujeto de control mediante oficio con radicado en la Secretaría de Gobierno No.2012-624-018860-2 el 22 de mayo de 2012.

Verificada la respuesta dada por la entidad, no es de recibo de este ente de control toda vez que, se evidencia contradicción con las aseveraciones contenidas en el acta de visita fiscal realizada por la Contraloría de Bogotá con las supervisoras del convenio, calendada el (09) de marzo de 2012, donde se concluye deficiencias en la supervisión respecto de las obligaciones establecidas en los estudios previos, en el convenio y en el Manual de Contratación; ya que debían aprobar los mecanismos para la convocatoria, los formularios de inscripción, la estructura y temática de la prueba, la metodología de calificación de la prueba escrita, los informes de ejecución de labores, los protocolos de seguridad; y lo explicado en varios apartes del documento señalado, refieren a: "nunca se verificaron los protocolos "...Por principio de buena fe..". y dado el acuerdo del CS de la Universidad solo se considero necesario solicitar estas certificaciones a raíz de las reclamaciones presentadas por el examen.", (subrayado fuera de texto). En cuanto a la metodología que debía aplicar la universidad para la calificación de las pruebas y que debían ser aprobada por las supervisoras aducen: "(...) en todo el proceso para su control se hicieron las respectivas reuniones pero la metodología desde que se contrato a la UN asumimos que es la utilizada por la UN para la practica de pruebas", Agrega que: "el primer documento en donde se certifico la aplicación de los protocolos de seguridad es comunicado a la opinión publica el 22 de febrero..." (subrayado fuera de texto). Es decir, la certificación de los protocolos solo se solicita después de la práctica de las pruebas.

Igualmente, se le interrogo a las supervisoras sobre las obligaciones generales a cargo de la UN, numeral 2 obligaciones específicas, fase 3 elaborar las pruebas y ponerlas en consideración de los supervisores de la SG, aducen: "...en reuniones de supervisión con la UN La universidad nos informa de los elementos que iban a tener en cuenta para la elaboración de la prueba, incluyendo un grupo focal con expertos y una definición por parte del área de admisiones de la UN de los criterios a tener en cuenta en la prueba." Lo que no es

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

consecuente con la obligación de aprobar las temáticas de las pruebas, por parte de la supervisión.

Por lo descrito, se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y será trasladado a la Personería de Bogotá. De igual manera, se debe incluir acciones correctivas en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.6.10 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

Revisado el Contrato 754 de enero 28 de 2010 suscrito con Corporación Festival Iberoamericano de Teatro, por valor de \$100.000.000 para realizar actividades de apoyo al festival y un término de duración de (4) meses, con acta de inicio de fecha 1 de febrero de 2010, se observa que uno de los productos a entregar por el contratista era la realización de (9) talleres, cinco (5) para jóvenes de la Organización Jóvenes Conviven Por Bogotá y (4) talleres para población vulnerable objeto de programas de prevención y atención de incendios que determine la UAESCOBB.

Del análisis de los soportes del contrato, se detectó que las actividades o talleres se iniciaron antes de la celebración del mismo, es decir 19 días antes de la suscripción del acta de inicio, 1 de febrero 2010, cuando la Ley exige que para la iniciación del contrato debe estar perfeccionado y para su ejecución debe estar publicado y aprobadas las pólizas y contar con el registro presupuestal.

Se transgrede el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.

Situación ocasionada por la deficiente planeación y falta de control de la administración en la ejecución del contrato, al igual que permitir la suscripción del contrato con fecha posterior a la ejecución del mismo. Lo que conlleva el riesgo de pérdida de recursos públicos al no contar con las formalidades de la contratación.

Análisis de la Respuesta: Este hallazgo administrativo fue comunicado al sujeto de control mediante oficio con radicado en la Secretaría de Gobierno No.2012-624-018860-2 el 22 de mayo de 2012. Una vez analizada la respuesta se determina que los argumentos esgrimidos por la administración no desestiman lo observado, ya que los documentos soporte de la ejecución del contrato fueron evaluados y permiten comprobar claramente que los cursos iniciaron en la fecha descrita en el cuerpo del hallazgo y la administración en la respuesta no aportó pruebas diferentes.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo anterior se confirma el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y se deben incluir acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir. Igualmente será trasladado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.7 EVALUACION A LA GESTION AMBIENTAL

La evaluación de la Gestión Ambiental se llevo a cabo mediante la verificación y evaluación de la información reportada por el Aplicativo SIVICOF, formatos CB-1111, así mismo se verificó el grado de avance en la implementación del PIGA-“Plan Institucional de Gestión Ambiental”, el Sistema de Gestión Ambiental –SGA y la formulación, adopción y divulgación de la política ambiental de la Entidad; de igual forma la inversión anual programada e información contractual de los proyectos del PACA.

De otra parte, la gestión se da en el marco de algunas normas Distritales como, la Resolución Reglamentaria de la Contraloría de Bogotá, No.001 del 20 de enero de 2011 *“Por medio de la cual se modifica y adiciona la información para la evaluación y calificación de la Gestión Ambiental; Acuerdo 308 de 2008, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008 – 2012 Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”;* Decreto Distrital 456 de 2008, *“Por el cual se reforma el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”;* Decreto 509 de 2009, *“Por el cual se adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental-PACA del Distrito Capital 2009-2012 y se dictan otras disposiciones”;* y la Resolución 3514 del 19 de abril de 2010 *“Por la cual se adopta el Documento Técnico del Plan de Gestión Ambiental PGA del Distrito Capital 2008 – 2038”.*

La gestión ambiental tanto interna como externa, cuenta con el documento técnico soporte del Plan de Gestión Ambiental-PGA y dos instrumentos operativos de planeación ambiental como: El Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA, y el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental PACA.

La entidad viene integrando el Sistema de Gestión de Calidad, para lo cual tuvo en cuenta el subsistema de Gestión Ambiental-SGA en el cual se establecieron objetivos que permiten orientar a la entidad en la implementación de prácticas que aprueben el mejoramiento ambiental institucional, se verificó los planes adoptados como el PIGA y el PAAERS “Plan de Acción para el Aprovechamiento Eficiente de Residuos Sólidos”, así mismo las actas de comité interno de gestión de calidad y comité operativo, ha desarrollado etapas de Implementación y seguimiento a las actividades para el cumplimiento de las metas. Cuenta con un sistema de gestión

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ambiental que previene la contaminación y el control de las actividades y los procesos que causen o podrían causar impactos sobre el medio ambiente.

Mediante Resolución 149 del 9 de marzo del 2010 se designa dos (2) gestores ambientales, el Director de Planeación y Sistemas de Información y el Director de Apoyo a Localidades o quien haga sus veces.

La Secretaria Distrital de Gobierno en la vigencia 2011 obtuvo una calificación de acuerdo a la metodología establecida en la Resolución Reglamentaria 001 del 26 de enero de 2011 de la Contraloría de Bogotá, D. C., como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 55
CALIFICACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

ELEMENTOS A EVALUAR	Calificación (1)	Porcentaje (2)	(1)*(2)/100
1. Ponderado Cumplimiento de metas del PIGA de la Entidad	3.6	5.0%	18.0%
2. Ponderado Cumplimiento de metas de los proyectos – PACA, de inversión presupuestal y física, y coherencia de objetivos	3.9	5.0%	19.5%
SUMATORIA	7.5	10.0%	75%

Fuente: Metodología calificación PIGA, PACA y papeles de trabajo

La calificación total obtenida en la gestión Ambiental interna realizada a través del PIGA y la externa, efectuada mediante el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Distrital de los tres proyectos del PACA, fue del 7.5, que equivale al 75% que la ubica en un rango eficiente.

3.7.1 Gestión Ambiental Interna

El Plan Institucional de Gestión Ambiental PIGA, fue concertado con la Secretaria Distrital de Ambiente en acta del 17 de diciembre de 2010.

Para dar cumplimiento al PIGA, la entidad establece programas orientados a gestionar las actividades de evaluación, seguimiento y control al ahorro y uso eficiente del agua, energía, residuos convencionales y peligrosos, igual a las emisiones atmosféricas de fuentes fijas y móviles de la entidad, como el mejoramiento de las condiciones ambientales internas en apoyo al programa de salud ocupacional, sensibilización y capacitación de los servidores públicos en temas ambientales que se desarrollan al interior de la entidad.

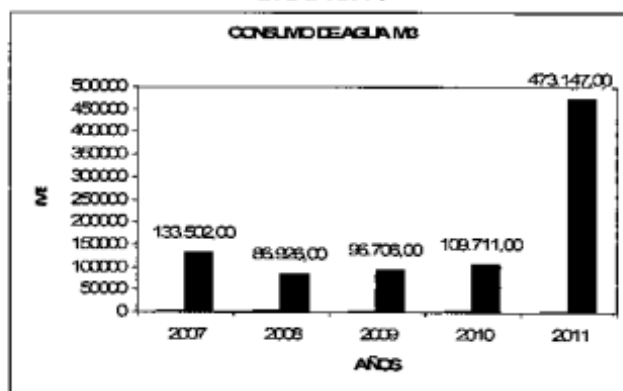
- **Uso Eficiente de Agua**

- "Gestión para el ahorro y uso eficiente del agua"; el programa busca sensibilizar a los funcionarios frente al uso, que es un recurso valioso, mediante acciones como; fortalecer el módulo Sistema de Gestión Ambiental SGA en la Intranet de la entidad;

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

realización de estudios de vertimientos en la cárcel Distrital de varones y anexo mujeres, se elaboró un documento para determinar la viabilidad técnica y económica de un sistema de recolección de aguas lluvias para el proyecto de la cárcel verde, se celebró un contrato para efectuar el monitoreo a las actividades de mantenimiento correctivo en las instalaciones de la entidad.

GRAFICA 7



Fuente: Información aplicativo SIVICOF con corte a 31/12/2011

Como se observa en la grafica en la última vigencia (2011), hay un incremento de 363.436 M3 en el consumo de agua equivalente a 331% respecto al 2010 y una diferencia anual del valor cancelado en \$1.422.5 millones que representa el 343%.

El consumo de éste recurso aumento significativamente en el año 2011 respecto al 2010 en razón a que la entidad efectuó pagos en otras sedes como edificio Furatena, casa de justicia Ciudad Bolívar, cárcel Distrital, Unidad permanente de justicia centro, edificio avianca piso 32 al 37, Caser UAO Suba, Kennedy, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, San Cristóbal y terminal, otras sedes como el edificio lievano, casa de justicia de Usme, reconciliación, reincorporados, UMC Rafael Uribe, Antonio Nariño, algunas alcaldías como Teusaquillo, Bosa, Ciudad Bolívar, Tunjuelito, Antonio Nariño, Usaquén, Mártires, Fontibón, Suba, Puente Aranda, Kennedy, San Cristóbal, Barrios Unidos, almacén y archivo Kennedy Usme biblioteca calos E. Restrepo, predio Usaquén, corregiduria Nazaret, Betania y San Juan.

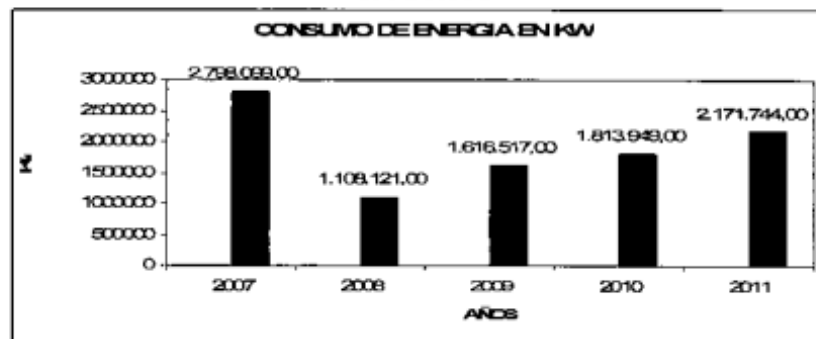
Por lo anteriormente expuesto y sin desconocer las acciones desarrolladas, como se evidencio en el Plan de Acción Anual Institucional PIGA, para el uso de éste liquido, la entidad debe formular y ejecutar un programa específico como parte del desarrollo del plan de acción que conlleve a ser cada vez más racional el uso y ahorro éste componente.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- **Uso Eficiente de Energía**

El programa Gestión para el ahorro y uso eficiente de energía, busca monitorear y controlar este consumo, socializando a los diferentes grupos de la entidad y elaborando herramientas de comunicación para la divulgación del sistema de gestión ambiental, igualmente la entidad elaboró un documento para determinar la viabilidad técnica y económica de un sistema de mejoramiento energético para el proyecto la “Cárcel Verde”, publicó dos documentos del SGA en la pagina Web para dar cumplimiento a las metas propuestas en el Plan de Acción.

GRAFICA 8



Fuente: Información aplicativo SIVICOF con corte a 31/12/2011

Como se evidencia en la grafica, se presenta un incremento en la última vigencia (2011) en consumo de energía de 357.795 Kilovatios equivalente a 19.7% y una diferencia en \$234.0 millones que representa el 45% en el valor cancelado respecto al año anterior; lo que significó a la entidad un mayor valor en el pago de las facturas.

3.7.1.1 Hallazgo administrativo

Al analizar la información reportada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF y la señalada en la Dirección Administrativa de la SDG en la vigencia 2011, se evidencio diferencias en los costos de los consumos de agua y energía.

La cifra incorporada en el SIVICOF del valor cancelado por el consumo de agua fue de \$1.836.9 millones y la reportada por la Dirección Administrativa es de \$602.3 millones con una diferencia de \$1.234.6 millones.

De igual forma con el consumo de energía, en SIVICOF el valor reportado es de \$749.4 millones y lo presentado por la Dirección Administrativa es de \$795.6 millones, muestra una diferencia de \$46.1 millones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La anterior situación vulnera lo estipulado en la Resolución No.034 de 2010 que establece los parámetros para la rendición de la cuenta anual y artículo 2º. de la ley 87 de 1.993.

Circunstancia ocasionada por falta de verificación y consolidación de la información entre las diferentes direcciones.

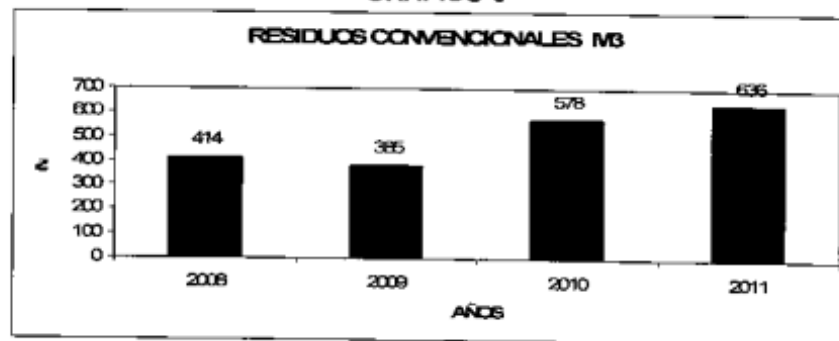
Por otra parte este hecho crea incertidumbre en la información reportada incide repercute en la toma de decisiones de la entidad.

Análisis de la Respuesta: La administración da respuesta al informe preliminar mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá 1-2012-21948 el 23 de mayo de 2012. Sin embargo, en el texto de la misma no se hace referencia a este hallazgo, por lo tanto, se confirma el hallazgo administrativo y deben incluirse acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir que subsanen e impidan que la situación vuelva a ocurrir a futuro.

- **Uso Eficiente de los Materiales -Residuos Convencionales**

- El Plan de Acción para el Aprovechamiento Eficiente de Residuos Sólidos-PAAERS, se enmarca bajo el Plan de Acción PIGA, el cual busca monitorear y controlar la generación de residuos, en las instalaciones que administra la SDG., suscripción del convenio de corresponsabilidad para el manejo de aceites usados domésticos, campañas de recolección de residuos especiales.

GRAFICO 9



Fuente: Información aplicativo SIVICOF con corte a 31/12/2011

Como se observa en la grafica para el 2011 el volumen generado de residuos fue de 636 M3 el cual tuvo un incremento anual de 58 M3 equivalente al 10% respecto al año 2010, y un incremento en el valor cancelado de \$9.5 millones que significa

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el 20.5%; si bien es cierto la meta programada por la entidad de residuos fue de 520 M3 y la alcanzada de 636 M3 esta fue superada en un 22%.

- **Residuos no Convencionales- residuos peligrosos**

La Secretaría de Gobierno en su programa Gestión integral de residuos busca monitorear y controlar la generación de residuos peligrosos y especiales en las instalaciones que administra la SDG, así mismo se llevo a cabo la campaña de recolección de residuos especiales y la de baterías usadas denominada “Ponte las Pilas”.

De acuerdo con la información presentada la entidad generó, 47 kilogramos de residuos peligrosos provenientes de toner baterías y pilas, los cuales son entregados al gestor autorizado para su recolección, tratamiento y disposición final cumpliendo así con lo establecido en la gestión ambiental vigente.

Material Reciclado

La Entidad, viene contribuyendo de manera significativa al programa Distrital de reciclaje; en el año 2010 se recicló 14.225 Kilogramos de material, como papel, plástico cartón y metal; para el 2011 el peso anual reciclado fue de 12.088 kilogramos con una diferencia de 2.137 kilogramos menos representados en el 15% respecto al 2010, por el cual suscribió un convenio de corresponsabilidad para el manejo de este material.

Componente Atmosférico

De conformidad con la visita efectuada y la información presentada por la entidad se genera emisiones por fuentes móviles correspondientes al parque automotor de diez (10) vehículos y dos (2) motos, se evidencio que el certificado de la revisión técnico mecánica cumple con la norma establecida.

3.7.2 Gestión Ambiental Externa –PACA-

Mediante el Decreto 509 del 17 de noviembre 2009, *se adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental-PACA del Distrito Capital 2009-2012*

La Secretaria Distrital de Gobierno, hace parte del Sistema Ambiental del Distrito Capital SIAC, por esta razón participa en la ejecución del PACA, para lo cual se vienen ejecutando tres (3) proyectos de inversión, el 362, 605 y 7089, para el cumplimiento de los objetivos, programas, y metas ambientales contempladas en el

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor*, en el marco del Plan de Gestión Ambiental –PGA 2008-2038.

La armonización de los tres proyectos que ejecuta la entidad en atención al Plan de Desarrollo se indica a continuación:

Proyecto 605 "*Programas de reclusión, redención y reinserción, dirigido a las personas privadas de la libertad*", programaron dos (2) metas en el PACA.

1. Desarrollar un programa para brindar condiciones dignas de reclusión, redención y reinserción a la sociedad a las personas privadas de la libertad.
2. Implementar y sostener un programa de atención e intervención integral dirigido a las personas privadas de la libertad.

Las metas anteriores, son concordantes con el objetivo general del proyecto plasmado en la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D, "*Establecer un programa en que se permita brindar a todas la personas privadas de la libertad que se encuentran en la Cárcel Distrital de Varones y anexo de Mujeres, condiciones dignas de reclusión, redención de pena, así como como su reinserción a la sociedad*", y a su vez guardan relación con la estrategia concertada en el Plan de Gestión Ambiental-PGA "Fortalecimiento Institucional."

En el proyecto 362 "*Fortalecimiento de la gobernabilidad local*" proyectaron dos (2) metas en el PACA

1. Fortalecer las 20 Alcaldías Locales con asistencia técnica, recursos físicos, tecnológicos y recurso humano acorde con las competencias del nuevo modelo de descentralización
2. Desarrollar un proceso de apoyo jurídico a la gestión local

Las metas tienen relación con el objetivo general del proyecto, estipulado en la Ficha EBI-D "*Prestar apoyo a la misionalidad de las alcaldías locales en aspectos administrativos, técnicos, jurídicos y tecnológicos, adelantar los estudios necesarios para la simplificación y celeridad de los tramites jurídicos y administrativos, aumentando los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, así como la implementación del modelo de descentralización, desconcentración y desarrollo local para Bogotá, mediante la construcción de propuestas normativas y técnicas, la gestión de un modelo de actuación del nivel central en lo local y el apoyo a la misionalidad de las alcaldías locales, con el fin de incrementar los niveles de gobernabilidad de las autoridades locales*" y a su vez guardan concordancia con la estrategia del PGA "*participación*".

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El proyecto 7089 *“Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del sector gobierno,”* en el PACA programaron dos (2) metas:

1. Certificar un sistema de gestión de calidad, cumpliendo con los requisitos de la norma técnica de calidad de la gestión pública.
2. Implementar y mantener un sistema integrado de gestión con la culminación de las etapas que hacen falta por implementar y con la sostenibilidad de los componentes del sistema.

Las anteriores metas tienen concordancia con el objetivo general del proyecto, estipulado en la Ficha de estadística de inversión EBI-D, *“Hacer efectiva la gestión institucional a través del fortalecimiento de sus procesos misionales y de apoyo, soportado en la implementación y mantenimiento de herramientas gerenciales tales como el Sistema Integrado de Gestión que le permita a la Secretaría Distrital de Gobierno el cumplimiento de la misionalidad; así como el apoyo al Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia en la coordinación para el fortalecimiento de la infraestructura física y los equipamientos asociados al mismo”,* de igual manera hay relación con la estrategia del PGA que es *“Fortalecimiento institucional”* y el objetivo del PGA.

Gestión de los proyectos del PACA, en el Proyecto 605 la actividad ejecutada fue *“apoyar a la implementación del PIGA en la cárcel Distrital de varones anexo mujeres en el marco del sistema integrado de gestión de la entidad”,* esta actividad esta direccionada al mejoramiento.

Las actividades ejecutadas en el proyecto 362, es *“asistencia técnica a las Alcaldías Locales en temáticas ambientales asociadas a sus competencias”, “coordinación intersectorial e interinstitucional e intrainstitucional en temáticas ambientales asociadas a las Alcaldías Locales”* estas actividades están direccionadas a la preservación, conservación, mejoramiento y protección.

En el proyecto 7089, la actividad ejecutada fue *“implementación del sistema integrado de gestión en su componente ambiental Plan Institucional de Gestión Ambiental”,* esta actividad esta direccionada al mejoramiento.

Las anteriores actividades se cumplieron con la celebración de contratos, como estudios de vertimientos en la cárcel distrital, para efectuar el monitoreo de las actividades de mantenimiento correctivo en las instalaciones de la entidad y los programas para fortalecer el módulo del sistema de gestión ambiental.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Inversión Proyectos del PACA, la inversión anual programada para el proyecto 362 fue de \$60,0 millones, se ejecuto \$61.6 millones que equivale al 103% de lo programado. Del total comprometido del proyecto (\$3.897.8 millones) se destinó el 1.5% para apoyar a las localidades en los procesos de seguimiento a las políticas ambientales.

Para el proyecto 605, la inversión anual programada fue de \$43.6 millones y se ejecutó \$34.36 millones que indica el 79% de lo programado. Del total comprometido del proyecto (\$7.382.9 millones), se destinó el 0.46% para apoyar a la implementación del PIGA en la cárcel Distrital de varones anexo mujeres, en el marco del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad.

De igual forma para el proyecto 7089, se programaron recursos por \$100.0 millones y se ejecutaron \$339.6 millones equivalentes al 339% de lo programado. Del total comprometido del proyecto (\$7.858.1 millones) se destinó el 4.3% para apoyar la implementación del Sistema Integrado de Gestión en su componente ambiental.

Información contractual de proyectos PACA, el total de la contratación para los tres proyectos del PACA ascendió a \$451.5 millones, su ejecución presupuestal fue del 89.3% y la ejecución física real fue del 78%.

El valor de los contratos para el proyecto 362 ascienden a \$65.8 millones se giraron \$61.6 millones que significa el 93.6%; para el proyecto 605 el valor de los contratos fue de \$46.0 millones se giro \$34.6 millones que significa el 75.2% y para el proyecto 7089 el valor de la contratación fue de \$339.6 millones sus giros ascienden a \$339.6 millones representado en el 100%.

Cumplimiento del Objetivo de Coeficiencia Institucional PGA y PIGA

Para el periodo 2011 la entidad programo treinta y tres (33) acciones y ocho (8) programas de Gestión Ambiental como uso eficiente de agua, uso eficiente de energía, gestión integral de residuos, criterios ambientales para las compras y gestión ambiental, aire puro calidad de vida, mejoramiento de las condiciones ambientales internas, extensión de buenas practicas ambientales y control preventivo y pedagógico en zonas de conflicto ambiental, de estas acciones programadas la meta alcanzada fue del 78%.

Conclusión:

Para la vigencia auditada la entidad logro un mejoramiento sustancial debido a la inclusión del subsistema de Gestión Ambiental en el Sistema integrado de gestión,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

así como el cumplimiento de metas de los proyectos del PACA obteniendo una calificación por parte del organismo de Control del 75% que la ubicó en un rango eficiente.

Es de mencionar que se debe tener en cuenta la verificación y consolidación de la información reportada en el aplicativo SIVICOF con la información presentada por la Dirección Administrativa, dado que se presentaron diferencias en el consumo de agua y energía.

3.8 EVALUACION DE LA GESTION Y RESULTADOS

Del seguimiento al cumplimiento de la Resolución No.305 de 2008 tenemos que el Plan Estratégico de Sistemas de Información no ha sido adoptado mediante acto administrativo, la versión actual fue aprobada el 14 de Junio de 2011 y remitida a la Comisión Distrital de Sistemas. Sin embargo, se ha venido socializando a través de reuniones internas con el área de Sistemas y se encuentra publicado en la Intranet (link <http://intranet.gobiernobogota.gov.co/index.php>). Considera elementos tales como: introducción, objetivo, alcance, marco estratégico (Resolución 174 de 2011), función de sistemas, conocimiento del negocio, situación actual del área de sistemas, inventarios de activos informáticos y direccionamiento estratégico (DOFA)

La Secretaría a través de la Resolución No.1471 del 28 de diciembre de 2010, establece para la entidad el Sistema Integrado de Gestión y en el artículo 2 adopta 8 subsistemas, entre los cuales se indica el de *Gestión de la Seguridad de la información (SGSI)*. En cuanto al Comité de Seguridad de la Información solamente se tiene el proyecto de acto administrativo para revisión y aprobación indicando la conformación y funciones.

Con el fin de fortalecer el área de tecnología durante la vigencia 2011 se desarrollaron actividades, como⁸⁷:

- Contratos de Prestación de Servicios Profesionales para apoyar la Gestión de los Grupos de Infraestructura Tecnológica y Sistemas de Información.
- Adquisición aire acondicionado de precisión de 8 toneladas configurado en alta disponibilidad para el Datacenter de la entidad.
- Contrato Interadministrativo suscrito con la ETB para el servicio de internet, canales dedicados y colocación.

⁸⁷ Respuesta de la SDG al ente de control radicado 20126310235703 del 27/04/2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Adquisición de Telefonía IP para Secretaria de Gobierno nivel central y Cárcel Distrital
- Desarrollo e implementación de una única interfaz Web, con un único punto de acceso a través de Single Sign-On integrado con el Directorio Activo de la Secretaría y la generación de reportes de usuario con fuente en los múltiples sistemas de información actualmente existentes en la entidad y para los que en el futuro se desarrollen o licencien.

Para la entidad, las temáticas ejecutadas con relación a *sistemas* se encuentran establecidas en el proceso de *1D-GAR-C Gestión y Adquisición de Recursos*, por lo que los riesgos están identificados, analizados y valorados en la matriz correspondiente del 15 de noviembre de 2011, entre otros, cobertura de servicios tecnológicos inadecuada, oportunidad en los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones, uso inadecuado de los aplicativos (software); deterioro de los equipos tecnológicos e interrupción del servicio tecnológico por fallas.

En relación con la implementación del Sistema Si Capital se celebró Convenio Interadministrativo No. 040000-157-0-2011 entre la Secretaria Distrital de Hacienda y la Secretaria de Gobierno el 7 de julio de 2011, mediante el cual se han adquirido los siguientes módulos: Contabilidad LIMAY, Almacén e inventarios SAE/SAI, Terceros II, interfaz entre PREDIS y OPGET con LIMAY y CONTRATACIÓN SISCO y para lo cual su implementación se realiza en dos fases, así:

FASE I NIVEL LOCAL: módulos de LIMAY, SAE/SAI, TERCEROS II y la INTERFAZ entre contabilidad y PREDIS y OPGET el 1 de junio de 2011 se inició el proceso de depuración de estados financieros y paralelo con el sistema actual y el 1 de marzo de 2012 se inició la entrada en producción del sistema en los módulos de Contabilidad, Interfaz, Almacén e Inventarios en las veinte alcaldías locales, con el siguiente avance por alcaldía

- a. Seis (6) alcaldías en producción con saldos cargados, aprobados y registrando información de contabilidad e inventarios (Sumapaz, Rafael Uribe, Bosa, San Cristóbal, Puente Aranda y Antonio Nariño).
- b. Cinco (5) alcaldías en producción registrando la información de almacén y contabilidad y revisando saldos cargados para aprobación. (Chapinero, Tunjuelito, Engativa, Barrios Unidos y Ciudad Bolívar).
- c. Cuatro (4) alcaldías que entregaron saldos iniciales y se encuentran en depuración para cargue y aprobación. (Usaquén, Fontibon, Kennedy y Teusaquillo)

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

d. Cinco (5) alcaldías que se encuentran preparando la información de saldos iniciales para entregarla para cargue en el sistema (Santa Fe, Candelaria, Usme, Suba y Mártires)

Respecto del modulo de contratación SISCO en etapa de implementación, ajustes y personalización para entregar a pruebas funcionales el 2 de mayo y programar su entrega a producción.

FASE 2 NIVEL CENTRAL: Programada para inicial el 15 de Julio de 2012 con las etapas de cargue de saldos iniciales, reporte y aprobación de saldos iniciales y 145

145

entrada en producción de los módulos de Contabilidad LIMAY, almacén e inventarios SAE/SAI, en paralelo con el sistema actual y la INTERFAZ de contabilidad con PREDIS y OPGET.

3.9 PARTICIPACION CIUDADANA

La evaluación se desarrolló en cumplimiento del objetivo estratégico de *"Contribuir al fortalecimiento del ejercicio del control social para lograr un control fiscal más efectivo y fomentar la cultura de la transparencia, la ética y la moral, para mejorar la relación estado-ciudadano" y "contribuir así a la disminución de la corrupción y legitimación del control fiscal"*

En este sentido, se observó que el mes de agosto de 2011 la SDG expidió la resolución 624 del 9 de agosto de 2011, *"por medio de la cual se deroga la Resolución No 187 de 2007"*, donde se creaba el grupo de servicio al ciudadano adscrito al despacho de la subsecretaria de asuntos locales y desarrollo ciudadano e implemento desde el mes de septiembre de 2011 el trabajo en interfase entre el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones (SDQS) y el aplicativo ORFEO.

Durante el 2011 la entidad recepcionó un total de 12.051 requerimientos de la ciudadanía, de estos, 11.464 el 95%, corresponden a peticiones relacionadas en su mayoría, con licencias de construcción, perturbación de la tranquilidad publica e invasión del espacio publico; que se trasladaron a las alcaldías locales por ser de su competencia, situación que demora la atención a los mismos, ya que se reciben en el sector central para ser enviadas en las diferentes localidades.

El restante 5% de los requerimientos ciudadanos (587) fueron atendidas directamente por la Secretaria de Gobierno y se discriminan en el siguiente cuadro:

CUADRO 56
RELACIÓN DE PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS 2011

209

"Por un control fiscal efectivo y transparente"								
Sub tema	Felicitaciones	Peticiones interés general	Peticiones inter Partir	Quejas	Reclamos	Solicitud información	Sugerencias	Total
Análisis Estratégico			3					3
Apoyo Localidades		4			2			6
Asuntos Planeación y Gestión		1	5	1	1			8
Asuntos Recursos Humanos		1	12		4			17
Asuntos Despacho Secretario		2	5	2	5	3		17
Asuntos Disciplinarios				57				57
Asuntos Jurídicos		8	27		23	8	3	69
Asuntos Locales		1	6	1	2	1		11
Atención Población Desplazada		1	19		7	1		28
Cárcel Distrital		1			2			3
Derechos Humanos y apoyo Justicia	1	19	29	1	23	1		74
Medida Local - Inspecciones					1			1
Otros Asuntos de Secretaría	4	6	30	20	104	10	2	176
Prensa y Comunicaciones	11		1		7		1	20
Seguridad y Convivencia		23	41		31	1	1	97
TOTAL	16	67	178	82	212	25	7	587

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo auditor de la relación de PQR suministrada por la SDG Abril 2012

La Secretaria cuenta con el aplicativo ORFEO para el control documental de los diferentes requerimientos de la ciudadanía y de las respuestas entregadas por la administración, pero en el año 2011, pero se evidencian fallas en el proceso de atención a los requerimientos de los ciudadanos como lo consigna la Secretaria General del la Alcaldía Mayor de enero de 2012 en el informe mensual de requerimientos del Sistema Distrital de Quejas y soluciones que sitúa a la SDG, como la Entidad con mayor devolución de requerimientos y debido a falta de capacitación de los responsables, como se cita: *"...La entidad continua rechazando requerimientos sobre los cuales se había acordado previamente, que son de su competencia (En mesas de trabajo realizadas con dicha Entidad); igualmente hay desconocimiento de las competencias institucionales, por parte del grupo de clasificadores de dicha secretaria."*

Por lo descrito, se formula el siguiente hallazgo:

3.9.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria

Se evidencian fallas en el seguimiento a las respuestas de fondo, ya que si bien es cierto, se da respuesta inicial, la respuesta definitiva puede tardar meses y hasta años. En este mismo sentido, en el informe presentado por la Secretaria Distrital de Gobierno a este Órgano de Control al cierre de la vigencia 2011, presenta un total de 181 PQR pendientes por resolver discriminados en el siguiente cuadro:

CUADRO 57

210

www.contraloriabogota.gov.co

Cra 32 A 26 A 10

PBX 3358888

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

PQR PENDIENTES A 31/12/2011

MES	CANTIDAD PENDIENTES
Enero	3
Febrero	20
Marzo	50
Abril	15
Mayo	44
Junio	18
Julio	7
Septiembre	1
Diciembre	23
TOTAL	181

Fuente: Informe Atención PQR 2011 SDG

Carencia de un control efectivo que permita evacuar y dar respuesta definitiva a los requerimientos ciudadanos, así como falta de implementación de correctivos frente a las quejas ciudadanas. Situación que trasgrede el Código Contencioso Administrativo artículo 5 al 7 y la Ley 87 de 1993 en el artículo 2.

La falta disciplinaria por no dar respuesta a los derechos de petición y no atender de manera oportuna y eficiente a la ciudadanía, obstaculiza que los ciudadanos participen en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Análisis de la respuesta: Los argumentos esgrimidos por el sujeto de control no desvirtúan el hallazgo en razón a que este, versa sobre la falta de oportunidad para dar respuesta de fondo a las pretensiones de los peticionarios en 181 derechos de petición conforme a las normas vigentes y la entidad no aporta prueba documental donde se evidencie la respuesta de fondo de estos derechos de petición.

Situación que permite confirmar lo observado y que teniendo en cuenta lo normado en el artículo 23 de la Constitución Política, en el artículo 5, 6, 7 y concordantes del Código Contencioso Administrativo, las entidades tienen un término perentorio para dar respuesta a una petición, si por alguna circunstancia no se puede dar respuesta definitiva a las pretensiones del petente, la administración debe mantener informado de esta situación al solicitante. Si se hace caso omiso a lo anterior, se incurre en causal de mala conducta.

Por lo anterior se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se dará traslado a la Personería de Bogotá y deberán incluirse acciones correctivas en el plan de mejoramiento.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Derechos de Petición

De la evaluación realizada a los insumos competencia de esta auditoría, se tiene petición (AZ-193-11) respecto del contrato de prestación de servicios No.358 del 22 de febrero del 2011 donde el peticionario refiere falsedad en documento público por alteración de la fecha de suscripción. Por consiguiente el ente de control procede a analizar los antecedentes a la firma del contrato y logra evidenciar error en la numeración del mismo. Es decir, revisado el libro radicador de contratos en la oficina jurídica de la secretaria de gobierno el 3 de febrero de 2011 se suscriben tres contratos de prestación de servicios que corresponden a los números 23 a 25. Se analizan los contratos suscritos el 22 de febrero correspondiendo su numeración 345 al 386, se verifica la justificación para celebrar dicho contrato que corresponde al proyecto 663, el concepto de viabilidad técnica 4455 del 11/02/2011, la certificación de no existencia del personal consecutivo 4930 del 20/02/2011 y el certificado de disponibilidad No.1262 del 14/02/2011. Por lo descrito, se concluye que se presenta un error en la numeración del contrato y este se encuentra terminado.

Igualmente, a fin de dar respuesta definitiva al derecho de petición No.236/2012 se evaluaron (8) contratos de prestación de servicios suscritos por la Secretaría Distrital de Gobierno con cargo al proyecto 593 – Atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en actividades por la vida, la libertad y la seguridad; los cuales se relacionan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 58
CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS**

CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR	PLAZO (Meses)	Millones	
				VALOR	PLAZO (Meses)
257/2011	Héctor Díaz Torres	27.1	10.25	2.5	1
312/2011	Rosa Amparo Aristizabal de Botero	37.9	10.25	3.5 15.4	1 4.12
228/2011	Victor Hugo Aguilera Pineda	37.9	10.25	3.5 15.4	1 4.12
305/2011	Santiago Guarín Suárez	20.6	10.25		
319/2011	Jin Roswell Peñalosa Hurtado	20.6	10.25	1.9	1
318/2011	Carlos Eduardo López Durán	20.6	10.25	1.9	1
317/2011	Johnny David Deigadillo Pérez	20.6	10.25	1.9	1
687/2011	Jaime Díaz González	18.4	9.20	1.9	1

Fuente: Contratos de Prestación de Servicios

De esta revisión se pueden corroborar observaciones reiteradas referidas al incumplimiento de las funciones de supervisión y de las obligaciones

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

contractuales, así como, al hecho que la entidad no cuente con la información completa soporte de la contratación que suscribe.

En este orden, resultado de la evaluación a esta contratación se concretaron los siguientes hallazgos administrativos:

3.9.2 Hallazgo administrativo – control al uso de los recursos entregados a las organizaciones

Para el contrato de prestación de servicios 228 de 2011 no se evidenció en la documentación, los informes del contratista ni del supervisor que presenten el detalle de los dineros o materiales entregados a las 15 organizaciones juveniles. Situación constatada en el acta de visita fiscal realizada el 8 de mayo de 2012.

Lo anterior, contraviene lo establecido el literales a, b, c, d, e y f del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; las obligaciones específicas de los contratos 257 de 2011 y 228 de 2011 y el numeral 6.2.1 de la Resolución 804 de 2008 - Manual de Supervisión de la Secretaría Distrital de Gobierno.

La mencionada situación, se debió principalmente a la falta de seguimiento y control por parte de los supervisores de cada uno de los contratos y trae como posibles consecuencias, el incumplimiento de metas del proyecto 593 "*Jóvenes en situación de vulnerabilidad vinculados en acciones por la vida, la libertad y la seguridad*" con su consecuente impacto en las políticas públicas de atención a esta población.

Análisis de la respuesta: Con base en la documentación aportada en la respuesta al informe preliminar, este ente de control procedió a realizar visita especial el día 24 de mayo de 2012, en la cual se verificaron los formatos de presupuesto frente a las autorizaciones de pago firmadas por el gestor del proyecto; evidenciando que a la fecha solo aparecen documentos de 10 de las 15 organizaciones juveniles a su cargo y en general no aparecen autorizaciones de pago para elementos de papelería. Así mismo, las autorizaciones existentes fueron expedidas en fecha posterior a la adquisición de bienes o servicios por parte de la organización juvenil, no obstante, no contar previamente con el aval del gestor del proyecto.

También se verificaron dos carpetas del comité de seguimiento al Convenio 1081 de 2010 en las cuales no se encontro el seguimiento detallado al presupuesto asignado a las organizaciones juveniles, sino que se presenta un informe global y más bien recomiendan adoptar protocolos para el control de esos recursos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo descrito nos permite comprobar las deficiencias que se presentan en el archivo documental, debido a que las carpetas no contienen los soportes completos de la ejecución del contrato y el incumplimiento de las funciones de supervisión y control a las obligaciones contractuales

Por lo anterior, se confirma el hallazgo administrativo y se debe incluir en el plan de mejoramiento.

3.9.3 Hallazgo administrativo – Enseñanza de música sinfónica e Informes bimensuales de seguimiento

En los contratos de prestación de servicios 305, 317, 318, 319 y 687 de 2011 cuyo objeto era *“contratar profesores como auxiliares para la enseñanza de música”*, se evidenció que a los contratistas no se les exigió formación profesional en música, especialmente en música sinfónica. Si bien, en los estudios previos, se menciona el *“desarrollo de escuelas de música de carácter sinfónico”* se observó en los informes mensuales que ningún profesor enseñó música sinfónica sino fundamentos de música e instrumentos andinos utilizando los de propiedad de las escuelas públicas a las que fueron asignados, lo que indujo a que no se utilizaran los instrumentos donados por el Gobierno de Suecia.

En los mismos contratos no se evidencia la presentación del informe de seguimiento bimensual a los estudiantes, exigido en las cláusulas específicas de cada contrato. Situación constatada en el acta de visita fiscal realizada el 8 de mayo de 2012.

Lo anterior, contraviene lo establecido en los literales a, b, c, d, e y f del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; el numeral 6.2.1 de la Resolución 804 de 2008 - Manual de Supervisión de la Secretaría Distrital de Gobierno y las obligaciones específicas de los contratos 305, 317, 318, 319 y 687 de 2011.

La mencionada situación, se debió principalmente a la falta de seguimiento y control por parte de los supervisores de cada uno de los contratos y trae como posibles consecuencias, el incumplimiento de metas del proyecto 593 con su consecuente impacto en las políticas públicas de atención a esta población y el desaprovechamiento de los instrumentos donados por el Gobierno de Suecia.

Análisis de la Respuesta: La administración da respuesta al informe preliminar mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá 1-2012-21948 el 23 de mayo de 2012. Sin embargo, en el texto de la misma no se hace referencia a este hallazgo, por lo tanto, se confirma el hallazgo administrativo y deben incluirse

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acciones correctivas en el plan de mejoramiento a suscribir que subsanen e impidan que la situación vuelva a ocurrir a futuro.

3.10 FUNCIONES DE ADVERTENCIA Y/O PRONUNCIAMIENTOS

3.10.1. Funciones de Advertencia

La SDG no cuenta con funciones de advertencia vigentes.

3.10.2. Pronunciamentos

Pronunciamento 05944 del 14-04-2010 sobre deficiencias en la orientación en la política pública, en el uso de los recursos públicos y en el control y consolidación de la información, que da cuenta de la atención a la población desplazada por parte de la Secretaria Distrital de Gobierno.

En el seguimiento, evaluación y valoración a este pronunciamiento, dentro de las acciones realizadas a diciembre 31 de 2011,⁸⁸ se encontró:

A *“A la fecha se actualizó la política pública que construyera el Distrito en el año 2004, reconociendo que éste documento es una herramienta de planificación, gestión, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos diseñados para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, para su asistencia durante el desplazamiento, durante el retorno o el reasentamiento y, para su reintegración. Su vigencia es de (10) años (2011-2020).*

Durante el cuarto trimestre del año y una vez constituida la política pública como ya se había indicado en el informe anterior, el distrito sigue consolidando la construcción de los planes operativos (herramienta de planificación que se propone introducir todas las Metas Estratégicas del PIU, Metas operativas y sus respectivas Líneas de Acción), en conjunto con los presupuestos destinados por los sectores del nivel distrital para cada línea de acción.

Este ejercicio busca fortalecer la política pública, integrando los presupuestos de los programas de los sectores del distrito (Gobierno, salud, educación, desarrollo económico, integración social, etc.) que permitan determinar no solamente los programas que deben justificarse a cada línea de acción del PIU, sino también que sirvan como bases para la materialización de la política construida.

Todo lo anterior, permite concluir que la política pública continúa en construcción, máxime si se tiene en cuenta los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional que plantea que sigue sin resolverse “el estado de cosas inconstitucional” en lo relativo a la población en situación de desplazamiento. De

⁸⁸ Informe Secretaria Distrital de seguimiento pronunciamiento y controles de advertencia de la Contraloría de Bogotá, periodo enero-diciembre trimestre IV de 2011

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

otro lado, en lo avanzado de esta auditoria frente el Plan Integral Único -PIU de Atención a población en situación de desplazamiento para Bogotá, se encuentra un hallazgo administrativo con posible incidencia fiscal 3.4.2.3 resultado del componente Estados Contables, relacionado con la distribución de este documento.

B. Durante la vigencia 2011, el Consejo Distrital sesionó en 5 oportunidades, trabajando diversos temas, la definición de los aspectos más relevantes de la Política Pública, metodología de trabajo con las organizaciones sociales, respuesta al Ministerio del Interior y a la Corte Constitucional frente al Auto de Seguimiento No. 383 de 2010, la construcción de los criterios para el diseño del Plan Operativo del PIU y finalmente un análisis, alcance y efectos de la Ley de Víctimas.

Es importante anotar que se expide la Ley de Víctimas 1448 de 2011, en especial Arts. 173 y 174, mediante los cuales se crean los Comités Territoriales de Justicia Transicional y se le otorgan funciones; el distrito regló los aspectos relativos al Programa de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las Víctimas para Bogotá y a la conformación de un nuevo escenario distrital para su implementación.

Mediante el Decreto 472 de 2011 se establece.

1. Se ordena la implementación del Programa de Prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas para Bogotá.
2. Se establece la elaboración del Plan Distrital para la Atención de las Víctimas
3. Se crea el Consejo Distrital de Justicia Transicional.

Del seguimiento a la reglamentación e implementación de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios se han presentado serias dificultades, dadas las interpretaciones de los actores de la política pública.

C. Sistema de información para población en situación de desplazamiento

El Proyecto 295 y la Dirección de Planeación y Sistema de información de la Entidad para el tercer trimestre del año 2011, después de la presentación y entrega del Sistema de Información ante el Consejo distrital para la Atención a la Población Desplazada, y de acuerdo a los requerimientos de los usuarios del Sistema de Información Único de poblaciones del módulo SIDES WEB y la dinámica de atención, se han venido realizando las siguientes acciones.

- 1) Diseño y desarrollo de registro de información básica de proyectos productivos
- 2) Diseño y desarrollo de administración de parámetros como: área, dependencia, barrio, localidad, UPZ, discapacidad, condición especial, ocupación, oficio o arte, etnia, comunidad étnica, lengua, estado SIPOD, productos, unidades medida, estado civil, ganado, sexo, identidad de genero, orientación sexual, servicio, tipo de servicio, tipo teléfono, tipo dirección, tipo entidad, tipo ganado, tipo cultivo, tipo hogar, tipo vivienda, vereda, sistema de salud, entre otros.
- 3) Diseño mapas de georeferenciación e identificación de las localidades donde se presenta mayor asentamiento de esta población en el D.C.
- 4) Ajustes a la funcionalidad implementada

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

De otro lado, en la auditoría especial ejecutada al proyecto 295 en los diferentes convenios suscritos para adelantar acciones se encontraron hallazgos administrativos con incidencia fiscal y disciplinaria que se encuentran en la Dirección de responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.

D. Estrategia Red Juntos

Estrategia del Gobierno Nacional que hoy se denomina RED-UNIDOS

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción social- Fondo de Inversión para la Paz –FIP, y la SDG suscribieron el Convenio Inter administrativo No. 1372 de 2009, cuyo objeto es: "la unión de esfuerzos presupuestales, técnicas, financieros y administrativos entre las partes que lo suscriben, con el propósito de iniciar la implementación y puesta en marcha en Bogotá D.C. de la RED DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA –JUNTOS. Para los efectos, cada una de las entidades sociales aportó la suma de mil setecientos cuarenta y nueve millones novecientos cincuenta y siete mil ciento cuarenta y tres pesos m/cte (\$1.749.957.143), para un total del proyecto de tres mil cuatrocientos noventa y nueve millones novecientos catorce mil doscientos ochenta y seis pesos (\$3.499.914.236).

La ejecución del convenio inició el 5 de abril de 2010, y en el marco del mismo se han capacitado ciento ochenta y ocho (188) cogestores sociales en la recolección de la línea base y cinco (5) coordinadores en línea base, con la cual empezaron su trabajo individual desde el mes de mayo de 2010, después del entrenamiento.

La estrategia Red Juntos cuenta con el sistema de información INFOJUNTOS el cual tiene como objetivo fundamental apoyar la funcionalidad de los componentes INFOJUNTOS mantiene información actualizada, confiable, segura y de fácil acceso sobre la cual las entidades adscritas pueden realizar consultas de manera ágil para obtener reportes sobre el estado de la demanda y la oferta pertinente para cada actor de la red.

Sobre la actualización del informe de avance de la Estrategia Red Unidos de Bogotá, la cual se implementó y desarrolló en virtud del Convenio Interadministrativo No. 038 de 2009, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- Fondo de Inversión para la Paz y la SDG celebraron el otrosí No. 2 al Convenio en mención, mediante el cual se determinó que el término de duración del mismo sería hasta el 31 de octubre de 2011.

El formato plantea que frente al proyecto Raíces Nuevas, llegó a su finalización, sin embargo, en los seguimientos efectuados por la Contraloría de Bogotá, se encuentran deficiencias en el desarrollo de los Convenios, de lo cual se dejó en mesa de trabajo conjunta con la Contralora Auxiliar la necesidad de adelantar una indagación preliminar, para efectuar una actuación específica sobre este proyecto.

Frente al programa empresarios sin indiferencia, se manifiesta que continua como programa piloto, al respecto la Contraloría de Bogotá en actuación especial adelantada en la vigencia 2011 a la SDG estableció hallazgo fiscal que cursa en la Dirección de responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, ya que se confirmó que el programa empresarios sin indiferencia fracasó en el 100% porque

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

no presenta resultados efectivos que solucionarán la problemática diagnosticada, ni cumplieron el objetivo planteado en el plan de desarrollo, relacionado con la generación de ingresos para beneficio de la población vulnerable. Debido a que la SDG no cumplió con su compromiso institucional de protección y custodia de los recursos públicos, específicamente de la inversión realizada en los convenios de adhesión al no realizar un acompañamiento oportuno al grupo poblacional beneficiado, ni tomó correctivos efectivos a fin de evitar la pérdida de la inversión y de la maquinaria adquirida".

En conclusión los riesgos advertidos se mantienen, ya que de acuerdo a lo descrito, no se logra lo propuesto en el plan de desarrollo distrital para la población desplazada. Además, en el seguimiento que efectúa la Corte Constitucional a la Sentencia T-025 de 2004 se mantiene el Estado de cosas inconstitucional.

Por lo anterior, el pronunciamiento se mantiene en seguimiento permanente.

De otro lado, frente a los Pronunciamientos: 10000-03665 **"Cuánto cuesta y cuánto vale la seguridad en Bogotá"** y 10000-14115 sobre **"La destinación a nivel local de los recursos dirigidos a la seguridad de la ciudad"**, se precisa⁸⁹ *"no se ha expedido instrucción o procedimiento alguno sobre la declaración de cierre de estos documentos"*. Al igual establece: *"... se debe aclarar que los pronunciamientos relacionados, fueron dirigidos al Secretario(a) de Gobierno sobre asuntos de competencia del Fondo de Vigilancia y Seguridad, establecimiento público adscrito a la Secretaria de Gobierno; y por tanto, el seguimiento se realiza en el equipo auditor asignado en esa entidad"*.

No obstante lo anterior, y en concordancia con las funciones establecidas en el Decreto 539⁹⁰ art. 2, literal "a. Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas dirigidos a garantizar..., la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en la ciudad. Se considera pertinente que por parte de la SDG se continúe con el seguimiento a estos pronunciamientos.

De otra parte, se elaborará función de advertencia resultado de la evaluación al convenio Interadministrativo 1419/2009 dado que no se ha dado cumplimiento al objeto contractual, no se ha adquirido ni construido el inmueble para el funcionamiento de la sede de la alcaldía local de Teusaquillo, no obstante haber

⁸⁹ Dirección Técnica Sector Gobierno, Contraloría de Bogotá, Memorando Rad. 3-2012-10941 Fecha 2012-04-13 Proc. No 344832

⁹⁰ Decreto 539 de 2006 "Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la SDG y se dictan otras disposiciones"

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

dispuesto recursos presupuestales desde el año 2009 y haber comprometido dineros adicionales de las vigencias 2010 y 2011. Los recursos erogados del presupuesto de la SDG fueron trasladarlos al presupuesto del Fondo de Desarrollo Local. Es decir, se advertirán los riesgos al no cumplir el objeto contractual y sobre el total de los recursos comprometidos para este convenio, que sumados a los asignados por el Fondo alcanzan a la fecha (mayo 2012) la suma de **\$6.052.8 millones**.

3.11 REVISION DE LA CUENTA

Revisada la cuenta que presento la Secretaria Distrital de Gobierno a través del aplicativo SIVICOF correspondiente al período 2011, se evidencio que dio cumplimiento en la forma, términos y procedimientos establecidos en las siguientes Resoluciones Reglamentarias No.034 de diciembre de 2009, 001 de enero 20, 013 de mayo 4 y 028 de noviembre de 2011 proferidas por la Contraloria de Bogotá, a excepción de lo observado frente al contenido de los formatos relacionados con la ponderación de magnitudes de las metas de los proyectos de inversión de plan de desarrollo y los reportados en la información de gestión ambiental.

ANEXOS

4.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	34		3.3.1.1, 3.3.1.2, 3.3.1.3, 3.3.1.4, 3.3.2.1 3.4.1.1, 3.4.1.2, 3.4.1.3, 3.4.2.1, 3.4.2.2, 3.4.2.3, 3.4.2.4, 3.4.2.5, 3.4.2.6, 3.4.4.1, 3.4.5.1, 3.4.5.2 3.5.3.1, 3.5.4.1, 3.5.5.1 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.6.5, 3.6.6, 3.6.7, 3.6.8, 3.6.9, 3.6.10 3.7.1.1 3.9.1, 3.9.2, 3.9.3
CON INCIDENCIA FISCAL	8	\$1.486.6 Millones	3.4.2.3, 3.4.4.1, 3.4.5.1 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.6.5, 3.6.8
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	11		3.4.2.3, 3.4.4.1 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.6.5, 3.6.8, 3.6.9, 3.6.10, 3.9.1
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 administrativo

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

4.1 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100