

INFORME DE AUDITORIA
MODALIDAD ESPECIAL

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO
Periodo Auditado 2012- 2013

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

Bogotá., Julio 2014



SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Patricia Benítez Peñalosa
Subdirector de Fiscalización	Gabriel Hernán Méndez Camacho
Asesor	Saturnino Soler Arias
Gerente	Ricardo Augusto Forero
Equipo de Auditoria	Beatriz Oliva Medellín Santana Martha Isabel Arévalo Lugo Flor Myriam Toloza Méndez

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
2.1 EVALUACION A LA CONTRATACION.....	7
Anexo	

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C., Julio 16 de 2014

Doctor
HUGO ERNESTO ZÀRRATE OSORIO
Secretario Distrital de Gobierno
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Especial a los contratos suscritos por la SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO DE BOGOTA D.C.- SDG, vigencia 2012-2013, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área de contratación.

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el área de contratación correspondiente a los contratos solicitados y auditados cumplieron parcialmente los principios evaluados, en razón a que se determinó que en desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el anexo al presente informe, se determinaron cuatro (4) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con alcance fiscal en cuantía de \$22.857.200

Es de anotar que para la vigencia 2012, la entidad suscribió 1317 contratos que suman \$45.027.2 millones y para la vigencia 2013, suscribió 1717 por valor de \$39.084.3 millones.

La Auditoría Especial incluyó dentro de su evaluación para la vigencia 2012, cinco (5) contratos por valor de \$401.75 millones y para la vigencia 2013, cuatro (4) contratos por \$1.195.36 millones.

Una vez realizada la auditoría se estableció la inexistencia de controles internos que ayuden a disminuir los riesgos en la información solicitada, en razón a que se observó información distinta a la requerida por este Ente de Control Fiscal; en algunos casos los datos que se suministran no corresponden a los requeridos; así mismo se detectaron errores en la foliación de documentos por lo que se presume deficiencias en el autocontrol de los contratos examinados.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El plan de mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el Equipo Auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,

PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA
Directora Técnica Gobierno

2. RESULTADOS DE AUDITORIA

2.1. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN

2.1.1 Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria

El contrato interadministrativo No. 1183 del 30 de noviembre de 2012, se suscribió entre la Secretaria Distrital de Gobierno y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con el objeto de *“Coadyuvar con la Secretaría Distrital de Gobierno en las acciones necesarias para lograr la recepción, divulgación y puesta en marcha de las iniciativas ciudadanas sobre protección a los derechos humanos en relación con la construcción de procesos sociales y comunitarios en las localidades del distrito capital de conformidad con el proyecto 833 “Bogotá Humana apropia de manera práctica los derechos a través de la difusión y capacitación de los Derechos Humanos”, por valor de \$215.0 millones con un plazo de 3 meses a partir de la suscripción del acta de inicio firmada el 14 de diciembre/12.*

CASO I

Revisado el contrato se observó que fue prorrogado en dos (2) ocasiones, por mes y medio en cada una, igualando el plazo inicialmente pactado de 3 meses. Las justificaciones presentadas por el contratista radican en que *“...El acta de inicio fue elaborada en diciembre, época que administrativamente no permitió adelantar trámites para el desarrollo efectivo del Contrato Interadministrativo hasta el mes de enero del año en curso.”* Y que: *“El proceso de selección y contratación de las iniciativas supera el tiempo de finalización formal del contrato en mención.”*¹. El motivo para solicitar la segunda prórroga fue porque *“... las Iniciativas Ciudadanas no han desarrollado la totalidad de las actividades previstas para poder terminar el convenio a satisfacción.”*²

Las explicaciones presentadas evidencian fallas en la estimación del tiempo requerido para la ejecución del contrato, situación que confirma el contratista en su informe Documento Narrativo, al mencionar: *“.....que un proyecto de esta dimensión debe consagrarse para tener un desarrollo de seis (6) meses para contar con los tiempos mínimos administrativamente para llevar a buen fin.”*³, situaciones que indican que no se realizó un adecuado ejercicio de planeación, ocasionando retrasos en el

¹ Oficio radicado No. 2013-624-004155-2 del 15 de febrero/13 emitido por el Director Instituto para la pedagogía, la paz y el conflicto Urbano –IPAZUD, folio 81 de la carpeta del contrato

² Oficio radicado No. 2013-624-010559-2 del 22 de abril/13 emitido por el Coordinador del contrato por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, folio 227 de la carpeta del contrato

³ Carpeta 2 del contrato, folio 281

logro de los objetivos que se proponía alcanzar con la ejecución de este contrato.

Por lo tanto, se vulnera lo estipulado en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: “... Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.” (Resaltado fuera de texto)

Las anteriores situaciones, develan que no se contempló el cumplimiento de lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 87 de 1993 artículo 2 literales b), f) y h), como también se transgrede lo contenido en artículo 23 y en el artículo 26 numerales 1, 5 y 8 de la Ley 80 de 1993.

CASO II

Se observó que la SDG entregó el segundo pago con la Orden No. 10189 del 12 de abril/13 por \$129.000.000, sin que el contratista cumpliera con los requisitos pactados en el contrato, en el que se acordó: “*El segundo pago del 60%, se hará con la ejecución del 50% de las iniciativas ciudadanas, lo que se plasmará en un informe intermedio que será entregado con sus respectivos soportes y deberá ser aprobado por el supervisor.*”

Revisado el informe presentado, se observó que en su contenido no se indicó las iniciativas ciudadanas que habían sido ejecutadas ni el avance de las mismas; los soportes que acompañan el informe, corresponden a los planes de trabajo y a los cronogramas de las actividades de 18 iniciativas ciudadanas, que muestran la programación para el desarrollo de las mismas, pero sin indicar, si efectivamente, se llevaron a cabo en las fechas programadas.

Además, estos soportes evidencian que las actividades de sólo dos (2) iniciativas ciudadanas: “Encuentros de rap y de teatro” y “V Carnaval de Bosa”, programaron actividades a partir del 4 y 8 de marzo respectivamente⁴, y las demás iniciativas desde el 16 de marzo/13, fechas que llaman la atención, teniendo en cuenta que el contratista facturó el 11 de febrero/13, según Factura No. 4524 presentada para cobrar el segundo pago, y la certificación de recibo a satisfacción fue expedida por el supervisor, el 19 de marzo de 2013, de lo que se infiere que no se había ejecutado el 50% de las iniciativas, pues apenas estaban comenzando a ejecutarse, cuando el supervisor expidió el recibo a satisfacción.

⁴ Carpeta 1 del contrato, folios 205 y 215

Así mismo, se observó que para tramitar los pagos se aceptaron soportes, sin la adecuada presentación, es el caso del Certificado de aportes parafiscales expedido por el Rector de la UDFJC, que presenta fecha 31 de febrero de 2013 y así se aprobó para tramitar el segundo pago.

Las anteriores situaciones denotan deficiencias en el seguimiento, control y verificación de la ejecución del contrato por parte del supervisor y del ordenador de gasto, evidenciadas en la aprobación de informes incompletos presentados por el contratista, autorización de los pagos sin cumplir los requisitos exigidos y presentado soportes erróneos, demostrando con ello, que la supervisión fue inadecuada.

Situación que pone en riesgo la obtención de los bienes y servicios contratados con las condiciones y calidades requeridas, y en los períodos estipulados, que puede incidir en el cumplimiento oportuno de los objetivos que se persiguen con la ejecución del contrato y además, afectar a la población que se pretende beneficiar con el mismo.

Las anteriores situaciones, develan que no se contempló el cumplimiento de lo estipulado y regulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como también se transgrede lo contenido en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º, y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

CASO III

Por otra parte, mediante oficio 110100-AR-05 del 3 de julio de 2014⁵, este ente de control, solicitó a la Secretaría Distrital de Gobierno, informar cual fue el impacto de las iniciativas ciudadanas ejecutadas, presentando los respectivos soportes, a lo cual la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia respondió: *“Los soportes de los impactos se pueden evidenciar en los informes del contratista que se encuentran en la carpeta 2 de los folios 275 al 339.”*⁶

Revisada la información citada, se encontró que corresponde a los siguientes informes: 1) Documento de Aprendizaje, 2) Banco de proyectos; 3) Seguimiento Evaluación Actividades, 4) Mejores prácticas y 5) El informe financiero, cuyo

⁵ Radicado No. 2014-624-021490-2 del 4 de julio de 2014 del Equipo Auditor de la Contraloría de Bogotá

⁶ Oficio radicado No. 20145310204381 del 8 de julio de 2014 de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno

contenido no evidencia en qué medida se avanzó en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, ni la transformación o avance de la población que participó en estas iniciativas ciudadanas, sin indicadores que muestren el impacto de las actividades desarrolladas.

Denotando lo anterior, que no se definen mecanismos que permitan medir la incidencia de la contratación celebrada en la población receptora, de tal manera que sirva de insumo para la toma de decisiones en posteriores acciones que se proponga la entidad, situación que evidencia falencias en el seguimiento, control y verificación en la ejecución del contrato y del proyecto de inversión 833, teniendo en cuenta que el contrato se celebró para dar cumplimiento a la meta “Apoyar 20 iniciativas ciudadanas para la difusión, apropiación, protección y prevención de la vulneración de los derechos humanos en los territorios”.

Las anteriores situaciones, develan que no se contempló el cumplimiento de lo estipulado y regulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como también se transgrede lo contenido en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º, y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la respuesta: La entidad se limitó a contestar: “No hay información adicional”, respuesta que no desvirtúa las observaciones formuladas por el ente de control, por lo anterior, se constituye como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

2.1.2 Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y Presunta Disciplinaria

Contrato Interadministrativo No. 674 del 31 de mayo de 2012, suscrito entre la Secretaria Distrital de Gobierno y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con el objeto de: “Realizar un programa de apoyo y orientación para el manejo de la superación de traumas generados por el desarraigo dirigido a jóvenes desplazados que llegan a la ciudad de Bogotá D.C”, por \$60.0 millones, a un plazo de 6 meses contados a partir del acta de inicio, firmada el 29 de junio de 2012.

CASO I

Revisado el contrato se observó que la SDG, entregó el primer pago al contratista, sin que éste cumpliera los requisitos pactados en la Cláusula Séptima, Valor y Forma de pago. En dicha cláusula se pactó: “Un primer pago correspondiente al 35%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del valor total del contrato, una vez se firme el acta de inicio, y previa presentación del plan de trabajo donde se establezca el cronograma de actividades y el listado de inscritos a participar en el programa.”

Revisados los soportes del primer pago, se observó que no se presentó el listado de inscritos, el cual debía entregar la Secretaría Distrital de Gobierno a la UDFJC, como se estipuló en el numeral 2 de la Cláusula Segunda Obligaciones Generales de la SDG, así: *“Entregar a la Universidad el listado oficial de los cincuenta (50) jóvenes en situación de desplazamiento que participarán del programa para la superación y el manejo de los traumas generados por el desplazamiento forzado, previa verificación de su inclusión en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD o el Registro Único de Víctimas – RUV.”*

Es de anotar que mediante oficio 110100-AR-05 del 3 de julio de 2014⁷, este Ente de Control, solicitó a la entidad el listado de inscritos a participar en el mencionado programa con el fin de evidenciar la erogación realizada para el primer pago, lo cual no fue posible obtener, y a lo cual la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia respondió: *“Atentamente les solicitamos un plazo para recopilar la información con las personas que manejaban el tema ya que algunos se encuentran en la Alta Consejería para la reparación de las Víctimas, la paz y la reconciliación.”*⁸

La entidad en respuesta a este Ente de Control⁹, entregó un CD en el que se observa que se enviaron 6 archivos, correspondientes al listado de inscritos, encontrando que cada archivo presenta un número distinto de inscritos, en uno 17, en los otros, 33, 45, 20 o 15, demostrando con ello que no existe certeza sobre la cantidad de jóvenes inscritos para participar en el programa.

La situación descrita evidencia deficiencias en el seguimiento, control y verificación de la ejecución del contrato, por cuanto el supervisor emitió acta de recibo a satisfacción el 11 de septiembre/12, sin que se percatara que existían varios listados de inscritos, con diferentes número de participantes, poniendo en riesgo la obtención de los bienes y servicios contratados conforme a las condiciones y calidades requeridas.

Así mismo allegó el informe final en 133 folios, cuyo contenido en su mayor parte es igual al primer informe de avance que reposaba en la carpeta 2, pero en algunos apartes presenta datos que no coinciden entre sí y que tienen que ver con

⁷ Oficio radicado No. 2014-624-021490-2 del 4 de julio de 2014 del Equipo Auditor de la Contraloría de Bogotá

⁸ Oficio radicado No. 20145310204381 del 8 de julio de 2014 de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno

⁹ Oficio radicado No. 20145310209311 del 11 de julio de 2014 de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría Distrital de Gobierno, entregado al Equipo Auditor el 15 de julio de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

las temáticas tratadas en los seminarios PREICFES, como se detalla en el cuadro 1:

**CUADRO 1
DIFERENCIAS EN LOS TEMAS TRATADOS EN CADA SESIÓN DEL SEMINARIO PREICFES**

FECHA	PRIMER INFORME DE AVANCE CARPETA 2 FOLIOS 158 Y 159	INFORME FINAL Folios 136 A 140
1 de septiembre	Biología y química	Matemáticas
8 de septiembre	Biología y química	Matemáticas
15 de septiembre	Matemática y física	Ciencias sociales
22 de septiembre	Matemática y física	Ciencias sociales
29 de septiembre	Ciencias sociales	Biología
6 de octubre	Ciencias sociales	Biología
13 de octubre	Filosofía	Español
20 de octubre	Español	Filosofía
27 de octubre	Español	Física
3 de noviembre	Lectura comprensiva	Física

FUENTE: Informes presentados por el contratista y la Secretaría Distrital de Gobierno

Se observa total discrepancia entre lo reportado en el primer informe de avance y el informe final, evidenciando serios problemas en el registro y manejo de la información, situación que muestra las deficiencias en el seguimiento, control y verificación del contrato, lo que genera incertidumbre por la falta de confiabilidad de la información suministrada por la entidad.

Las anteriores situaciones, vulneran lo estipulado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como también se transgrede lo contenido en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º, y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

CASO II

Revisado el informe final presentado por el contratista para tramitar el tercer pago, se observa el reporte de la actividad académica adelantada por la UDFJC. Se menciona que se realizaron los talleres PREICFES con una intensidad horaria de 4 horas, de 9 a 1 p.m.; los de danza, teatro, fotografía y video con 2 horas cada uno: de 2 a 4 y de 4 a 6, jornadas que se efectuaron los días sábados del 1 de septiembre/12 al 8 de diciembre/12.

Al comparar el total de horas reportadas frente a las pactadas en el contrato, se observa diferencia de 50 horas, como se ilustra en el cuadro 2:

CUADRO 2
HORAS REPORTADAS POR LA UDFJC VS HORAS CONTRATADAS POR LA SDG

Pesos

NOMBRE DE LA CAPACITACION	No. DE HORAS CONTRATADAS SEGÚN CLÁUSULA TERCERA OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA UDFJC	No. DE HORAS REPORTADAS EN EL INFORME FINAL PRESENTADO POR EL CONTRATISTA S/OFICIO RADICADO 20145310209311	DIFERENCIA ENTRE LAS HORAS REPORTADAS Y LAS HORAS CONTRATADAS	VALOR HORA SEGÚN PROPUESTA DE LA UDFJC	VALOR TOTAL DE LA DIFERENCIA DE HORAS
Taller de Artes Escénicas: Teatro y Danza	52	28	24	55.000	1.320.000
Taller de Artes Visuales: Fotografía Y video	52	26	26	40.000	1.040.000
TOTAL	104	54	50		2.360.000

Fuentes: Contrato No. 674/12, Propuesta y el Informe Final presentado por la UDFJC

Se observa que los talleres de artes escénicas y de artes visuales se desarrollaron en 28 y 26 horas respectivamente, y lo concertado fue de 52 horas para cada taller.

Los datos presentan diferencia frente a lo contratado, de 24 horas para el primero y de 26 horas para el segundo, para un total de 54 horas. Al valorar la diferencia de horas, al costo presentado por la UDFJC en el presupuesto, se obtiene un valor total de \$2.3 millones, suma que determinaría un presunto detrimento puesto que los talleres se ejecutaron en menos horas de las previstas, y sin embargo la Secretaría Distrital de Gobierno no tuvo en cuenta esta situación, en los pagos efectuados a la UDFJC.

Circunstancia que evidencia fallas en el seguimiento y control del contrato, al no verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas para la prestación de los servicios.

Se incumple la Cláusula Tercera Obligaciones Específicas de la UDFJC estipuladas en el numeral 7 “Realizar talleres de teatro, danza, dramaturgia, video y fotografía para el reemplazo sociocultural urbano, con una intensidad mínima de 104 horas de trabajo, las cuales podrán estar divididas en sesiones magistrales, tutoriales, de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

trabajo individual y de prácticas o desarrollo de proyectos para la aplicación de los contenidos trabajados”

Además, se transgrede lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como también se transgrede lo contenido en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; los literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º, y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993.

CASO III

Se revisó el anexo “Listado de Asistentes”, en el cual se observó el registro de las firmas de los participantes a los diferentes eventos y capacitaciones, a partir del cual se elaboró el cuadro 3:

**CUADRO 3
NÚMERO DE ASISTENTES VS. NÚMERO DE NO ASISTENTES AL PROGRAMA**

Evento Fecha	Presen tación	Entrega material		Seminario Pruebas Saber		Artes Escénicas Teatro y Danza		Artes visuales Fotogr y Video		Registro Almuerzo	
		ASI ST EN TE S	NO AS TE N	ASIS TEN TES	NO ASIS TEN TES	ASIS TEN TE S	NO ASIS TEN TES	ASIS TEN TES	NO ASIS TEN TES	ASIS TEN TES	NO ASIS TEN TES
Septiem1/12	23	30	20	24	26	5	20	9	16	24	26
Septiem 8/12				25	25	5	20	12	13	25	25
Septiem. 15/12				25	25	3	22	9	16	25	25
Septiem. 22/12				21	29	5	20	13	12	21	29
Septiem. 29/12				22	28	6	19	11	14	22	28
Totales				117	133	24	101	54	71	117	133
Octubre 6/12				24	26	4	21	13	12	22	28
Octubre 13/12				19	31	3	22	6	19	18	22
Octubre 20/12				20	30	6	19	10	15	14	36
Octubre 27/12				21	29	8	17	12	13	21	29
Totales				84	116	21	79	41	59	75	115
Noviem 3/12				24	26	7	18	11	14	21	29
Novieme 10/12				20	30	6	19	11	14	19	31
Novieme 17/12				21	29	7	18			21	29
Novieme 24/12				21	29	0	0			21	29
Totales				86	114	20	55	22	28	82	118
Diciembre 1/12				17	33	4	21	11	14	17	33
Diciembre 8/12				17	33	3	22	9	16	17	33
				34	66	7	43	20	30	34	66

Fuente: Anexo Listado de Asistentes presentado por la UDFJC carpeta 2 del folio 175 al 255

Se observa que el evento de más asistencia, fue el de entrega de material, 30 jóvenes asistieron, mientras que en las capacitaciones, la mayor asistencia se presentó para el Seminario Pruebas Saber (PREICFES), con 25 jóvenes los días 8 y 15 de septiembre/12, en el cual se debe tener en cuenta que el número de jóvenes previsto era de 50, por lo cual en el cuadro se indica, el número de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

jóvenes no asistentes.

De igual manera, se observa que para los Talleres de Artes Escénicas y el de Artes Visuales, la asistencia fue muy escasa, teniendo en cuenta que estaba dirigido para 25 jóvenes, en cada taller, siendo los días más concurridos, el 22 de septiembre y el 6 de octubre/12, con 13 participantes.

De acuerdo con lo estipulado en el contrato, el programa estaba previsto para 50 jóvenes en situación de desplazamiento, para el Seminario PREICFES mientras que para los talleres, 25 jóvenes por taller, por lo cual, los costos previstos tanto en el Estudio económico realizado por la entidad en los Estudios Previos, como en el presupuesto presentado por la UDFJC en su propuesta, se calcularon con base a 25 participantes, que participaban en cada taller.

Es así, que en el cuadro 4 se muestran los costos más relevantes: docentes y materiales, de los dos (2) talleres llevados a cabo por el contratista:

**CUADRO 4
COSTOS DE LOS TALLERES PARA 25 JOVENES**

EVENTO COSTOS	TALLER TEATRO Y DANZA	TALLER FOTOGRAFÍA Y VIDEO
Costo profesor/tallerista	2.970.000	2.000.000
Costo materiales	1.500.000	5.500.000
Total	4.470.000	7.500.000

Fuente: Estudios Previos y Propuesta presentada por el contratista

Con los totales de los costos descritos y estableciendo el promedio de asistentes que no participaron en las capacitaciones, se calculan los costos no generados. El promedio de asistencia por mes, se obtiene de la siguiente manera:

**CUADRO 5
PROMEDIOS DE PARTICIPANTES QUE NO ASISTIERON AL PROGRAMA**

PROMEDIOS	Promedio mes Septiembre/12 Sumatoria de los participantes que NO asistieron en los 5 sábados / No. de sábados	Promedio mes Octubre/12 Sumatoria de los participantes que NO asistieron en los 4 sábados / No. de sábados	Promedio mes Noviembre/12 Sumatoria de los participantes que NO asistieron el sábado 3 de nov / No. de sábados	Promedio mes Diciembre/12 Sumatoria de los participantes que NO asistieron los 2 sábados / No. de sábados	Total promedio de participantes por capacitación que NO asistieron en los 4 meses
CAPACITACION					

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Taller Danza y Teatro	101 / 5 = 20	79 / 4 sábados = 19	55 / 3 sábado = 18	43 / 2 = 21	78 / 4 = 19
Taller Fotografía y video	71 / 5 = 14	59 / 4 sábados = 14	28 / 2 sábado = 14	30 / 2 = 15	57 / 4 = 14

Fuente: Papel de trabajo del Equipo Auditor

El cuadro 5 muestra que el promedio de participantes que no asistieron al Taller de Danza y Teatro, fue de 19 y para Fotografía y video, 14.

A las anteriores cifras, se aplican los costos del cuadro 5, estableciendo que los costos que no se generaron, al no asistir la totalidad de participantes esperados, se determinan así:

CUADRO 6
TOTAL COSTOS QUE NO SE GENERARON POR JOVENES NO ASISTENTES

COSTO EVENTO	Costo por jóvenes según Estudios previos y propuesta UDFJC	Costo por promedio de jóvenes que NO asistieron
Taller Danza y Teatro	\$ 4.470.000 / 25 = 178.800	\$ 178.800 * 19 = 3.397.200
Taller Fotografía y video	\$ 7.500.000 / 25 = 300.000	\$ 300.000 * 14 = 4.200.000
TOTAL		\$ 7.597.200

Fuente: Equipo Auditor

Se observa que el costo del personal que no asistió a las capacitaciones, asciende a \$7.6 millones, suma que no debió cobrar el contratista, ni pagar la Secretaría Distrital de Gobierno, porque fueron costos que no se materializaron, por lo cual el mencionado valor se determinaría en un presunto detrimento.

Así mismo, se deben tener en cuenta los costos de las salidas pedagógicas presupuestadas en \$1.7 millones, en el cual no se especifica el valor por participante, el apoyo alimentario por \$5.0 millones, sin explicar a que se refieren las 20 unidades; y el subsidio de transporte de los participantes en \$6.2 millones, que igualmente no se entiende a que se refieren los 50 días¹⁰.

Es de resaltar que en los informes de proceso elaborados por el contratista, se evidenciaron comentarios sobre las debilidades que se identificaban en el desarrollo de las capacitaciones, entre las cuales se mencionó: *“baja regularidad y continuidad en la asistencia, y compromisos laborales previamente adquiridos por los estudiantes que impedían el normal cumplimiento de los horarios”*¹¹ lo que confirma la escasa asistencia del personal, aspecto que la entidad no tuvo en cuenta para

¹⁰ Carpeta 1 del contrato folio 111

¹¹ Carpeta 2 del contrato Folios 165 y 167

realizar el segundo pago.

Lo descrito anteriormente evidencia falta de cuidado y rigor en la elaboración de los estudios previos que permitiera conocer las condiciones de la población a la que pretendía beneficiar, y de esta manera, definir mecanismos que garantizaran la asistencia del personal que se había inscrito, o en su defecto, tomar acciones que permitieran replantear o redireccionar la ejecución del contrato.

Además, evidencia que no existió un estricto control sobre la ejecución de las obligaciones del contratista toda vez que se autorizó el pago sin cerciorarse que el objeto contractual se hubiera cumplido.

Por consiguiente, se desaprovechan recursos que son escasos, al invertirlos en acciones que no llegan a la población para la cual se ha destinado, como es el caso de los desplazados. Por lo expuesto, se configura una observación administrativa con presunto impacto disciplinario y Fiscal en cuantía de \$22.857.200, conllevando lo anterior, a riesgos de pérdidas de recursos y sanciones, entre otros.

Las anteriores situaciones son contrarias a lo normado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como también se transgrede lo contenido en los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 4, numeral 1 del artículo 14, artículo 23, numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; literales a), b), c), e) y f) del artículo 2º, literal d) del artículo 3º y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993; artículo 6 de la Ley 610 de 2000; numeral 1º del artículo 34, el numeral 1º del artículo 35 y el artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la respuesta: La entidad se limitó a contestar *“No hay información adicional”*, respuesta que no desvirtúa las observaciones formuladas por el ente de control, por lo anterior, se constituye como hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta disciplinaria y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

2.1.3 Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria

La Secretaria Distrital de Gobierno mediante Resolución No. 090 del 20 de marzo de 2014, realizó un nombramiento ordinario en el cargo de Subsecretario de Despacho Código 045 grado 08 - Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, evidenciándose claramente que en la fecha de posesión

marzo 20/14, el funcionario nombrado aún estaba en calidad de contratista en el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Lo anterior consta en el Contrato de Prestación de Servicios 141 de 2014, por valor de \$25.05 millones, con un plazo de ejecución de (6) meses, el objeto es *“Prestar servicios profesionales para apoyar la definición y el desarrollo de la estrategia de comunicación en el buen uso de la línea NUSE 123, en el marco del proyecto 383 de la Subgerencia Técnica del Fondo de Vigilancia”*. Este contrato se terminó por mutuo acuerdo el 26 de marzo de 2014 observando que el citado funcionario estuvo diez (10) días como contratista y a la vez en el cargo de Subsecretario de Despacho Código 045 grado 08 -Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, devengando en estos diez (10) días un salario de \$3.5 millones.

De acuerdo con lo anterior, este Ente de Control determinó un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$3.5 millones que corresponde al valor cancelado por la Secretaría Distrital de Gobierno.

Hecho que no manifestó claramente el hoy servidor público, quien debió al posesionarse cesar todos los efectos jurídicos respecto del contrato 141 de 2014 y que por esta actuación conllevaron a la posible pérdida de recursos de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Lo anterior transgrede el Artículo 8 de la Ley 80 de 1993, *“De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar”*. 1. *Son inhabilidades para participar en licitaciones o concurso y para celebrar contratos con las entidades estatales, literal b) “Quienes participaron en las licitaciones o concursos o celebraron los contratos de que trata el literal anterior estando inhabilitados”*

Ley 734 de 2002, ART.34 –DEBERES: Son deberes de todo servidor público: 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitarios, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los Estatutos de la Entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionarios competente”*.

ART. 35- PROHIBICIONES: *“A todo servidor público le está prohibido Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos, ...”*

Así mismo, los numerales 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734/2002, artículo 6 de la Ley 610/2000, artículo 2 literal 2 de la Ley 87/93 y cláusulas contractuales números PRIMERA: Objeto: Prestar servicios profesionales para apoyar la definición y el desarrollo de la estrategia de comunicación en el buen uso de la línea NUSE 123, en el marco del proyecto 383 de la Subgerencia Técnica del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá. SEXTA: Obligaciones generales del contratista: 1. Suscribir oportunamente el Acta de inicio del contrato de prestación de servicios con juntamente con el supervisor del mismo. 2. Dar cumplimiento a la Resolución 114 de 2012 “Código de Ética”, del FVS. 3. Dar trámite oportuno a los asuntos que le sean asignados en medio de las obligaciones contractuales. 4. Prestar los servicios contratados de manera eficaz y oportuna, así como atender los requerimientos que le sean efectuados por el supervisor del contrato y/o gerencia

Arrojando un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$3.537.515 que corresponde al valor cancelado por la SDG.

Análisis de la Respuesta: Según la respuesta dada por la entidad al informe preliminar, no desvirtúa la observación formulada por el ente de control, en cuanto a que se hizo el nombramiento ordinario en el cargo de Subsecretario de Despacho Código 045 grado 08 - Subsecretaria de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, con fecha marzo 20 de 2014 y con posterioridad al nombramiento es decir el día 25 de marzo de 2014, el Gerente de Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, comunico a la entidad que no se accedía a la cesión del contrato y se tenía que dar por terminado y que no se aceptaría con fecha 20 de marzo de 2014 (como era lo solicitado por el funcionario) sino con la fecha que dispusiera el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, fecha que fue hasta el 28 de marzo en la que el FVS dio por terminado el contrato de prestación de servicios 141 de 2014. Evidenciándose claramente que en la fecha de posesión marzo 20/14, el funcionario nombrado aún estaba en calidad de contratista en el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Sobre los días que fueron pagados por la Secretaría Distrital de Gobierno, el funcionario hizo devolución de dineros cancelados entre el 21 y el 31 de marzo sobre salarios y sobre prima técnica. (Anexos recibos de pago que suman \$3.536.840. En consecuencia una vez verificados los recibos de pago por concepto de devolución de dineros cancelados entre el 21 y el 31 de marzo sobre salarios y sobre prima técnica, Se acepta la respuesta dada por la Entidad, y se retira la incidencia Fiscal.

Por lo anterior y de acuerdo con el análisis dado, se constituye como hallazgo

administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

2.1.4 Observación Administrativa

Contrato de obra pública No. 1281 de 2013, suscrito entre la Secretaría Distrital de Gobierno y el Consorcio Alianza, con el objeto de *“Realizar el mantenimiento preventivo correctivo y de mejoras de las instalaciones de las dependencias del nivel central de la Secretaría Distrital de Gobierno”*.

En la revisión a este contrato, este Ente de Control, evidenció errores en la foliación, toda vez que se observó que la Carpeta No. 3 inicia con el folio 392 hasta el 562; y la carpeta No. 4 comienza con el folio 573 hasta el 816, observando que la foliación no es consecutiva, dado que esta última carpeta, debería comenzar con el folio 563.

Lo descrito anteriormente es contrario a lo establecido en la Ley 594 de 2000, artículo 19 parágrafo 1: *“Los documentos reproducidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información.”*

Análisis de la Respuesta: Según la respuesta dada por la entidad al informe preliminar, explicando que en la carpeta número 3, se encontraban los folios 563 al 572 los cuales se describen a continuación: certificado de registro presupuestal No. 2163 (folio 563), radicado No. 2013-624-005284-2 mediante el cual el contratista hace entrega de la póliza de cumplimiento y de responsabilidad civil (folios 564 al 567), comunicación radicado No. 214-624-005284-2 mediante la cual se allega el anexo modificadorio de la póliza 33-44-101087280-2 (568 al 570), testigo documental de la designación de supervisor (folio 571) y el acta de inicio (folio 572). Así las cosas, la carpeta No. 3, al momento de verificar la foliación del expediente se demuestra que los documentos fueron intervenidos de manera correcta de acuerdo con lo consagrado en la Ley 594 de 2000, es decir con una foliación consecutiva.

No obstante lo anterior, es necesario precisar que en una consulta posterior a la foliación se modificó la ubicación original de los folios aparentemente faltantes, situación que fue corregida subsanando su ubicación de acuerdo con la correcta foliación del expediente. En consecuencia una vez verificados los respectivos folios, se acepta la respuesta dada por la Entidad.

2.1.5 Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria

Convenio Interadministrativo No. 1045 de noviembre 7 de 2012, suscrito entre La Secretaría Distrital de Gobierno y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cuyo objeto es *“Aunar los esfuerzos necesarios para apoyar y asesorar un proceso de selección previo, basado en el mérito, 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 la terna para la designación del alcalde o alcaldesa en la localidad de Sumpaz.”*

Este convenio tuvo un plazo de dos (2) meses y su comienzo se pactó a partir del acta de inicio la cual fue suscrita el 16 de noviembre de 2012. El valor total del convenio fue de \$40.2 millones, donde la Secretaria de Gobierno aportó la suma de \$35.0 millones y los aportes de la UDFJC fue de \$ 5.2 millones, en especie que aportará la Universidad, los cuales corresponden al 15% del aporte de la Secretaría Distrital de Gobierno, representados en instalaciones físicas para la aplicación de la prueba, en la capacidad técnica y tecnológica para la aplicación y calificación de las pruebas, y el uso de herramientas virtuales durante las distintas fases del proceso; la suscripción se dio el 7 de noviembre de 2012.

Se observa en la carpeta del convenio que la ejecución del mismo involucra las siguientes fases, tal como se menciona en la: *“Clausula Tercera- Actividades generales de la Universidad Distrital. Numeral 2. Actividades específicas”*:...

Fase 1: Convocatoria

Fase 2: Inscripción de Postulantes

Fase 3: Diseño y Elaboración de pruebas

Fase 4: Aplicación de las pruebas

Fase 5: Calificación de la prueba escrita de conocimientos y aptitudes

Fase 6: Reclamaciones

Fase 7: Informes de Resultados

Este Organismo de Control Fiscal, evidenció que dentro de la carpeta del contrato, se soportó con la constancia de estudios de mercado a folio 8, los valores cotizados por cada uno de los oferentes, encontrándose que:

- Universidad Nacional valor cotizado \$146.4 millones
- Universidad Santo Tomás valor cotizado \$28.8 millones
- Universidad Distrital valor cotizado \$35.0 millones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Adicionalmente, la Secretaria de Gobierno suscribió con la Universidad Nacional de Colombia el 24 de enero de 2012, el Convenio Interadministrativo No. 0001 de 2012, cuyo objeto fue: *“Aunar los esfuerzos necesarios para apoyar y asesorar 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 encuentran distribuido el Distrito Capital”*.

Este Convenio tuvo un costo de \$460.0 millones de los cuales la Secretaria Distrital de Gobierno aportó la suma de \$400.0 millones y la Universidad Nacional aportó \$60.0 millones. Este Convenio especifica dentro de la *“Clausula tercera-Obligaciones Generales de la Universidad Nacional de Colombia, numeral 2. Obligaciones Específicas”*, las siguientes: ...

Fase 1: Invitación

Fase 2: Inscripción y Postulantes

Fase 3: Diseño y Elaboración de pruebas

Fase 4: Aplicación de la prueba escrita

Fase 5: Calificación de la prueba escrita de conocimientos y aptitudes

Fase 6: Reclamaciones

Fase 7 Informe de Resultados

La Universidad Distrital ejecutó el Convenio No. 1045 bajo las mismas especificaciones a las ejecutadas por la Universidad Nacional, con la diferencia que la primera la ejecutó para llevar a cabo la escogencia de la terna tan sólo para una localidad (Sumapaz), mientras que la segunda, lo realizó para las 20 localidades. Por lo anterior, se podría entender que de alguna manera el haber realizado el convenio nuevamente con la Universidad Nacional, podría haber resultado la mejor opción, a la luz del principio de economía y de la experiencia mostrada por esta institución.

Sin embargo, tal como lo muestra la carpeta del convenio, la Universidad Nacional cotizó un valor de \$146.4 millones para llevar a cabo la realización de esta prueba. Sin embargo, es pertinente observar por qué no se tuvo en cuenta para llevar a cabo la contratación, la cotización más favorable la cual en este caso corresponde a la presentada por la Universidad Santo Tomas que de acuerdo con lo evidenciado, mostraba la opción más económica por valor de \$28.8 millones.

Lo anterior denota que no se contempló el cumplimiento de lo estipulado y regulado en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 26, de la Ley 80 de 1993; artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Este análisis, permite inferir las razones lógicas del principio de economía, en razón a que era más beneficioso para la SGD, contratar con la Universidad Santo Tomás y no con la Universidad Distrital, por cuanto los estudios previos mostraban valores de cotización más económicos a los establecidos en el mercado y que también reconocían la experiencia en la realización de estas pruebas, comprobándose un ahorro en los recursos distritales.

Se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

Análisis de la Respuesta: Este ente de Control Fiscal efectivamente evidencia que la Secretaría de Gobierno consultó con la Universidad Santo Tomás a través del portal de contratación como un mecanismo de análisis de mercado; dicha información tan solo fue tenida en cuenta como parámetro de medición pero nunca la Universidad la aportó como análisis a la propuesta o cotización formal, lo que le permitió a la Secretaría realizar un análisis de costos de mercado. Igualmente es pertinente mencionar también que la Universidad Nacional envió a través del correo electrónico, cotización ya que con anterioridad había realizado la contratación para escoger los 20 alcaldes locales, sin embargo resultaba más oneroso realizarla para la escogencia de tan solo un Alcalde Local.

De acuerdo con lo anterior cabe mencionar la importancia que ameritan la realización de Convenios Interadministrativos ya que estos persiguen como finalidad unir esfuerzos para cumplir los fines esenciales del estado entre las entidades públicas, pero que es pertinente adelantar los estudios de mercado que soporten de alguna manera la ejecución de recursos estatales.

No obstante y sin perjuicio de lo anterior, este Ente de Control retira la incidencia fiscal, reiterando que dentro de nuestras funciones está el de retomar las actuaciones fiscales a que haya lugar en caso de ser necesario.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ANEXO

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES

Pesos

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1.ADMINISTRATIVOS	4	N.A	2.1.1; 2.1.2; 2.1.3; 2.1.5
2.DISCIPLINARIOS	4	N.A	2.1.1; 2.1.2; 2.1.3; 2.1.5
3.PENALES		N.A	
4.FISCAL	1	22.857.200	2.1.2
➤ Contratación – Obra Publica			
➤ Contratación -			
➤ Prestación de Servicios Contratación	1	22.857.200	2.1.2
➤ Suministros			
➤ Consultoría y otros			
➤ Gestión Ambiental			
➤ Estados Financieros			
TOTALES (1,2,3 y 4)	4,4,0 y 1	22.857.200	