



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Al rescate de la moral y la ética pública”**

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL

SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONOMICO - SDDE  
PERÍODO AUDITADO 2007 A 2010

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2010  
CICLO III

DIRECCIÓN SECTOR HACIENDA, DESARROLLO ECONÓMICO,  
INDUSTRIA Y TURISMO

DICIEMBRE DE 2010



AUDITORÍA INTEGRAL A LA SECRETARIA DISTRITAL DE  
DESARROLLO ECONOMICO

Contralor de Bogotá	Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor Auxiliar	Víctor Manuel Armella Velásquez
Directora Sectorial	Mónica Certáin Palma
Subdirector de Fiscalización Desarrollo Económico, Industria y Turismo	Carmen Sofía Prieto Dueñas
Subdirector de Fiscalización Hacienda	Flaminio Chaparro Alba
Asesor	Luís Ignacio Cruz Castro
Equipo de Auditoría	Judith Teresa Barajas Duarte Marlen Rodríguez Zamora Shisthey Rosero González Martha Bernal Romero Yany Quintero Trujillo Eccehomo Barajas Molina Javier William Orozco Ramos Edgar Antonio Ruiz Soste Boris De La Torre Quevedo
Pasante	Camilo Quintero Zuluaga



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**CONTENIDO**

1	DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL.....	3
2	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	9
2.1	EVALUACIÓN AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	9
2.2	EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.....	9
2.3	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS .....	21
2.4	ACCIONES CIUDADANAS.....	40
3	ANEXO .....	42



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## **1 DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL**

Doctora  
MARIELA BARRAGAN BELTRAN  
Secretaria  
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE  
Ciudad.

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Especial a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, 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, por el período comprendido entre las vigencias 2007 a septiembre de 2010.

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

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 producción y/o prestación de bienes y/o 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 expresados en el informe. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

## Concepto sobre Gestión y los Resultados

La evaluación de la auditoría materializada en los resultados del análisis a la gestión de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, se fundamentó en el examen de componentes básicos como: Plan de Mejoramiento, Sistema de Control Interno, Gestión y Resultados y Acciones Ciudadanas, acatando los lineamientos establecidos en la fase de planeación referentes a los objetivos generales relacionados con el Proyecto de Inversión 411 -*Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Empresarial y Formación para el Trabajo*, específicamente la meta de creación de 5.485 empresas durante la ejecución del Plan de Desarrollo 2008-2011, tomándose como base para el examen el reporte de la SDDE quien registro en la vigencia 2007 a septiembre de 2010 la creación aproximada de 3.000 empresas, verificando a través de una muestra del 10%, la existencia, funcionamiento y sostenibilidad de las mismas.

Así mismo, la selección de convenios suscritos por la SDDE durante las vigencias 2007 a 2009 con entes externos; verificando su existencia, cumplimiento del objeto contractual y estado actual de los mismos (liquidado- ejecución), mediante entrevistas realizadas en las visitas de campo. De los resultados de la evaluación se estableció lo siguiente:

En cumplimiento del PAD 2010 Ciclo II, se realizó una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular vigencia 2009 a la SDDE, identificándose el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria *“Se entregó recursos públicos a través de convenios de asociación a Corporaciones, Fundaciones privadas sin ánimo de lucro-ONGs, con un aporte mínimo por el asociado, es decir, que se hace en forma directa toda vez que se invito a presentar propuesta solo a una, obviando así la aplicación de los principios de la contratación estatal contemplados en la ley 80 de 1993, y ley 1150 de 2007; como el de selección objetiva, el de transparencia, ya que existen otros agentes del mercado que pueden realizar el objeto del convenio. Situación evidenciada en los convenios 295/09, 391/09, 352/09, 172/09, 329/09, 22/08, 386/09, 353/09 entre otros”,* formulándose a finales del mes de octubre de 2010 una acción correctiva por parte de la Secretaría, con fecha de inicio el 1/01/211.

La evaluación al Sistema de Control Interno arrojó una calificación de 3,10 que la ubica en un rango regular y nivel de riesgo mediano, resultado que incide por las deficiencias identificadas por el Ente de Control en la creación, formalización, consolidación y sostenimiento de las empresas creadas y deficiencias en la información correspondiente a los convenios suscritos por la SDDE con entes externos.

De acuerdo con los Planes de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia y Bogotá Positiva, la SDDE formuló el Proyecto de Inversión 411 *“Apoyo a iniciativas al desarrollo*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*empresarial y formación para el trabajo*”, ubicándolo de acuerdo con el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva en el objetivo estratégico Ciudad Global, programa Fomento para el Desarrollo Económico. Establece la entidad como objetivo general del proyecto: *“Desarrollar y fortalecer la capacidad productiva y competitiva de la ciudad, a través del desarrollo de un plan de formación para el trabajo, un modelo de emprendimiento para la ciudad, de acceso a mercados reconociendo la institucionalidad existente en la ciudad”* y como uno de los objetivos específicos *“Consolidar los programas de emprendimiento en la ciudad,”* vinculando a la meta de *“Crear 5485 empresas nuevas con el apoyo de programas del Distrito”*, compromiso sujeto de estudio por parte del Ente de Control.

Este proyecto de Inversión planea beneficiar a micro, pequeñas y medianas empresas que requieran apoyo en la comercialización de sus productos; a personas desempleadas y personas o grupos que buscan mejorar sus ingresos, compromisos ejecutados con la colaboración del sector privado y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de acciones orientadas a fomentar de manera articulada el desarrollo del mercado laboral, promover el emprendimiento, mejorar la sostenibilidad de las empresas localizadas en la ciudad y fortalecer el sector productivo existente.

Para las vigencias 2007 a septiembre de 2010, el Proyecto de Inversión dispuso de un presupuesto de \$32.473.5 millones, de los cuales el 29.81% equivalente a \$9.680.4 corresponden a recursos asignados a la meta de creación de empresas nuevas, compromiso que a noviembre de 2010 muestra la creación de 3.978 empresas en las vigencias 2008 a lo corrido de 2010; según fichas EBI-D del 19 de febrero al 19 de diciembre de 2007, no registro compromiso alguno para esa vigencia. Al respecto es importante establecer que la entidad asume el cumplimiento de la meta cuando la persona interesada en crear empresa, cumple con alguno de los servicios y/o productos ofrecidos: sesión informativa, cápsulas de conocimiento – formas jurídicas para legalizar empresas, seguridad social y contratación, trámites para registrar la empresa ante otras, etc.-, capacitación o talleres, es decir que con el solo hecho de solicitar información por aparte de un emprendedor, se entiende que el mismo entra a hacer parte de una base de datos de creación de empresas nuevas.

Una vez practicada la Auditoría Especial, tomando como soporte la base de datos suministrada por la entidad, de acuerdo con la muestra seleccionada de 300 empresas para verificar su existencia, se realizaron 308 visitas, dando como resultado la existencia de 79 empresas que representan el 4.00% sobre el universo de la muestra establecida y el 25.64% de las visitas realizadas.

Para determinar la no existencia de las empresas, en la diligencia de visita practicada directamente por el equipo auditor, se incluyeron las inconsistencias



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

encontradas tales como: direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, no operan, traslado de dirección; se puede afirmar que con respecto al universo de la muestra determinada constituye el 11.54% y con respecto a las visitas efectuadas representan el 74.36%, porcentaje que ratifica el deficiente control, supervisión y seguimiento por parte de la SDDE frente a la información reportada por la Cámara de Comercio, afectando el cumplimiento de la meta propuesta para las vigencias en estudio. De acuerdo con las visitas de campo realizadas por el Equipo Auditor a las empresas creadas en las respectivas vigencias se estableció:

Las bases de datos correspondientes a las empresas creadas en las respectivas vigencias no se encuentran debidamente estructuradas ni actualizadas, situación que impide el análisis y seguimiento a la creación de las empresas, al no permitir identificar los datos básicos de la empresa y cambios generados en el tiempo. Adicionalmente, se evidencia que la información de los empresarios registrados depende de la actividad ejercida por la Cámara de Comercio más no por el control acompañamiento y seguimiento que la SDDE debe llevar sobre la ejecución del proyecto; es así como se deduce que varios inscritos en la Cámara de Comercio no hicieron parte del proyecto, sino que quisieron formalizar su actividad y al momento de inscribirse los incluyeron en la base de datos.

El programa Bogotá Emprende contempla actividades básicas de aprendizaje para formar un plan de empresa, donde el emprendedor aprende, presenta, fortalece, diseña su propio proyecto para crear empresa, sin embargo, los empresarios manifiestan que habiendo recibido capacitación por la Cámara de Comercio no conocen la participación de la SDDE, ni han recibido el apoyo financiero que se requiere para la creación, fortalecimiento y consolidación de las mismas. Así mismo, se evidenció que los empresarios que acuden a la Cámara de Comercio exponen que las asesorías sobre conocimientos específicos tienen costo que debe ser asumido por el interesado.

Es importante resaltar que existen programas del Gobierno Nacional donde se participa con recursos con tasas de fomento, beneficio que en el programa Bogotá Emprende no se logró evidenciar. El Equipo Auditor considera que la política pública a este respecto, debe ser rediseñada con el fin de resolver la problemática social y económica de los sectores productivos con los cuales se pretende resolver el desempleo en Bogotá, creando estrategias estructurales que orienten el proyecto hacia las reales necesidades de la población vinculada, de tal manera que se garanticen recursos que impacten de manera positiva el emprendimiento en Bogotá.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Se evidenció que las iniciativas microempresariales fracasan en su desarrollo y consolidación por factores como, falta de asesoramiento y acompañamiento en la definición del producto, mercadeo, asesoría administrativa, legal, financiera y tributaria, aspectos que en el corto plazo no permiten su nacimiento y despegue, conllevando a la liquidación de las mismas. Así mismo, el desconocimiento de las normas por parte de los beneficiarios hace que se adquieran cargas impositivas no atribuibles al tipo de empresa constituida, obligaciones que crean un pasivo sin contar con los recursos para el pago de los mismos, haciendo que la población vinculada a este tipo de proyectos que por lo general es vulnerable, pierda lo invertido y generando el abandono de sus iniciativas de emprendimiento.

Para verificar la existencia de los entes externos con quienes la SDDE suscribió convenios durante las vigencias 2007 a 2009, y determinar el cumplimiento del objeto y estado actual de los mismos (liquidado- ejecución), de un universo se visitaron 48 entidades que firmaron 81 convenios, estableciéndose que los beneficiarios se concentran en los pequeños y medianos empresarios de las localidades de la ciudad, especialmente en los estratos 1,2 y 3 y del sector Bogotá Región.

Así mismo, se evidenció la importancia del fortalecimiento del proceso de aprendizaje a medianos y pequeños empresarios, con el fin de darles apoyo no solamente en cuanto a la capacitación sino en el acompañamiento a posicionarse como verdaderas Microempresas que les permitan autosostenibilidad, propendiendo por su mejora en la calidad de vida y la de los habitantes de la ciudad.

De otra parte, se observaron deficiencias en el proceso de selección de los contratistas, caso específico en la verificación de la solidez económica del contratista que suscribe contratos con el estado, toda vez que con esta evaluación se determinó la existencia de empresas que firmaron convenios y no cuentan con una estructura organizacional mínima para su operación, en aras de garantizar el cumplimiento y la calidad del servicio prestado.

Respecto de los convenios que la entidad suscribe con la Cámara de Comercio de Bogotá, se hace necesario que se le de reconocimiento a la SDDE, sobre la creación de las empresas, más si se tiene en cuenta que el mayor aporte económico y el proyecto está liderado por esta.

Los resultados de la evaluación a la información suministrada por la entidad y la aplicación de diversas técnicas de auditoría contempladas en las normas sobre el ejercicio del control fiscal, sustentan el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como desfavorable.



### **Consolidación de Hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo 1, se establecieron cuatro (4) hallazgos administrativos.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Bogotá D. C., Diciembre de 2010

**MÓNICA CERTÁIN PALMA**  
Directora Sector Hacienda, Desarrollo Económico,  
Industria y Turismo



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## 2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 EVALUACIÓN AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En cumplimiento del PAD 2010 Ciclo II, se realizó una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular vigencia 2009 a la SDDE, identificándose el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria *“Se entregó recursos públicos a través de convenios de asociación a Corporaciones, Fundaciones privadas sin ánimo de lucro-ONGs, con un aporte mínimo por el asociado, es decir, que se hace en forma directa toda vez que se invito a presentar propuesta solo a una, obviando así la aplicación de los principios de la contratación estatal contemplados en la ley 80 de 1993, y ley 1150 de 2007; como el de selección objetiva, el de transparencia, ya que existen otros agentes del mercado que pueden realizar el objeto del convenio. Situación evidenciada en los convenios 295/09, 391/09, 352/09,172/09, 329/09,22/08, 386/09, 353/09 entre otros”,* formulándose a finales del mes de octubre de 2010 una acción correctiva por parte de la Secretaría, con fecha de inicio el 1/01/211, por lo cual su seguimiento se realizará en la próxima auditoría. Anexo 2 de este informe.

### 2.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La evaluación al Sistema de Control Interno arrojó una calificación de 3, 10 que la ubica en un rango regular y nivel de riesgo mediano.

#### 3.2.1 Subsistema de Control Estratégico

Subsistema que se caracteriza por el conjunto de componentes de control que al interrelacionarse entre sí, permiten el cumplimiento de la orientación estratégica y organizacional de la entidad. El subsistema se ubicó en un rango regular y nivel de riesgo mediano, al reportar una calificación de 3,00.

##### 3.2.1.1. Componente Ambiente de Control

Componente conformado por elementos de control que al interrelacionarse, otorgan una conciencia de control a la entidad, los cuales una vez evaluados sustentan la calificación del componente en 3,70 que lo ubica en un rango regular con un nivel de riesgo mediano.

##### 3.2.1.1.1 Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos

De la evaluación realizada a la gestión fiscal vigencia 2009, que culminó a finales del mes de octubre de 2010, se estableció que mediante Resolución 022 de 2010 *“Por la cual se complementa el Código de Ética de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico...”*, la administración ajustó el Código incluyendo nuevos elementos para



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

la sensibilización de los servidores públicos en la cultura organizacional, principios, valores, directrices y compromisos éticos, con el fin de orientar sus actuaciones hacia el cumplimiento de los compromisos institucionales. De dicha evaluación se identificó un hallazgo administrativo por el desconocimiento que mostraron algunos funcionarios del elemento, por lo cual la entidad identificó unas acciones correctivas de sensibilización que serán ejecutadas en la vigencia 2011.

Este elemento se ubicó en un rango regular con un nivel de riesgo mediano al obtener una calificación de 3,70.

#### *3.2.1.1.2 Desarrollo del Talento Humano*

De la evaluación realizada a la gestión fiscal vigencia 2009, que culminó a finales del mes de octubre de 2010, se estableció que mediante Resolución No. 332 de 2009 se organizó la política de desarrollo del talento humano, señalándose en el Artículo 11 de la citada norma que el área de Talento Humano integrará los procesos de: Capacitación, Nómina, Incentivos, Bienestar, Prestaciones Sociales, Administración Salarial, Reclutamiento y Selección, Bienestar Social, Servicios Generales, Servicios a la Educación y Salud, Pensiones y Prestaciones Sociales, Inducción, Reinducción y Salud Ocupacional. Así mismo, establece la política que la entidad adelantará los procesos de ingreso y ascenso de sus servidores acorde con lo dispuesto en el título IV y V de la Ley 909 de 2004 y el artículo 11 al 42 del Decreto 1227 de 2005 y demás normas que le adicionen, modifiquen y/o complementen.

Para garantizar la implementación, puesta en marcha, mantenimiento, ajustes y autocontrol de las Políticas de Desarrollo del Talento Humano, se tiene como responsable directo a la Dirección de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Establece la citada norma en su artículo 18 que los procesos de capacitación y formación serán desarrollados en el marco de lo preceptuado en el Artículo 36 de la Ley 909 de 2004, así: *“La capacitación y formación de los empleados públicos estará orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios”.*

Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los servidores públicos en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, establece la política que, la entidad implementara programas de bienestar e incentivos, extensivos a sus núcleos

familiares, de acuerdo con las normas vigentes, previstas en el capítulo II del Decreto 1227 de 2005.

Este elemento presentó una calificación de 3.70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.1.1.3. Estilo de Dirección*

La alta dirección viene desarrollando durante la vigencia 2010 actividades para la mejora del Sistema Integrado de Gestión NTCGP 1000:2009/MECI 1000:2005, a través de talleres, ajuste de procedimientos obligatorios de acuerdo con la norma NTCGP 1000:2009, revisión del listado maestro, integración del Manual de Gestión de la Calidad y Control Interno, construcción de la nueva versión del Manual del Sistema Integrado de Gestión, construcción de los objetivos estratégicos misionales, estructuración del Sistema de Indicadores de Gestión, entre otros. Así mismo, se adelantan actividades para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad del Sector - NTCGP1000:2009.

Este elemento presentó una calificación de 3.70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.1.2 Componente Direccionamiento Estratégico*

Conjunto de elementos de control que al interrelacionarse, establecen el marco de referencia que orienta la entidad hacia el cumplimiento de su misión, el alcance de su visión y la conduce hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Evaluado el componente presentó una calificación de 3,50 que lo ubica en un rango regular y nivel de riesgo mediano.

##### *3.2.1.2.1 Planes y Programas*

Mediante Resolución No. 089 de 2010 la entidad adoptó el Plan Estratégico 2010-2011 de la SDDE, ajustado a la norma NTCGP 1000:2009 y a los planes y programas que establece el MECI 1000:2005 como elemento de control. Así mismo, la entidad cuenta con planes de acción por proyecto de inversión.

Estable el Plan como Política de Calidad que “La Secretaria Distrital de Desarrollo Económico acorde con su misión de democratizar las oportunidades económicas y de mejorar la competitividad y productividad de la Región Capital, está comprometida con sus clientes a prestar sus servicios con transparencia, accesibilidad, oportunidad y pertinencia, en búsqueda del Mejoramiento Continuo” y como Objetivo de Calidad el “Construir una propuesta de

*desarrollo económico de ciudad compartida con los agentes económicos y con la participación activa de la ciudadanía”.*

En cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, la entidad formuló el Proyecto de Inversión 411: “Apoyo a iniciativas al desarrollo empresarial y formación para el trabajo”, ubicándolo en el objetivo estratégico Ciudad Global, programa Fomento para el Desarrollo Económico, encaminado a establecer estrategias orientadas a promover el desarrollo del mercado laboral y el emprendimiento, mejorar la sostenibilidad de las empresas y fortalecer el sector productivo, en particular las empresas de menor tamaño (Subrayado fuera de texto). Proyecto que entre sus metas programó la creación de de 5.485 empresas durante la ejecución del Plan 2008-2011. De las visitas practicadas por el Ente de Control a las empresas creadas, al momento de solicitar información relacionada con la iniciación de empresas se observaron deficiencias en el asesoramiento a los emprendedores, así como para la puesta en marcha de los planes de negocios y servicios en el mercado, entre otros, causas que inciden en el no cumplimiento de la estrategia de sostenibilidad de las mismas.

Este elemento presentó una calificación de 3,00 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.1.2.2 Modelo de Operación por Procesos*

Para su cumplimiento, la entidad diseñó un Mapa de Procesos, identificando procesos Estratégicos, Misionales, de Apoyo y de Evaluación, estableciendo en la caracterización del proceso los procedimientos, recursos, indicadores, riesgos y puntos de control asociados. Este elemento presentó una calificación de 3.70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.1.2.3 Estructura Organizacional*

Este elemento es el encargado de facilitar la gestión por procesos. De su evaluación obtuvo una calificación de 3,70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.1.3. Componente Administración del Riesgo*

Componente que hace referencia al conjunto de elementos de control que al interrelacionarse le permiten a la entidad evaluar aquellos eventos negativos internos y externos, que pueden afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales.

Este componente se situó en un rango malo, con un nivel de riesgo alto al presentar una calificación de 2,00 debido al comportamiento observado en cada uno de los elementos que lo conforman, así:

#### *3.2.1.3.1.1 Contexto Estratégico*

La entidad con corte a 31 de julio de 2010 dentro de su Plan de Trabajo de ajuste para la mejora del Sistema Integrado de Gestión (Calidad NTCGP 1000:2009 y Control Interno MECI 1000:2005), programó dentro de sus actividades la revisión del Mapa de Riesgos de la entidad. Mapa que no le permite evaluar todos los eventos negativos que pueden llegar afectar el cumplimiento de la misión institucional. La calificación obtenida por el elemento que fue de 2.00 que lo ubicó en un rango malo, con un nivel de riesgo alto.

#### *3.2.1.3.2 Identificación del Riesgo*

Si bien la entidad ha identificado los riesgos por proceso, las causas y los controles preventivos y correctivos que se pueden presentar en cada uno de los procesos, no se diligencia en la matriz de riesgos lo correspondiente al cronograma e indicador. Así mismo, no identifica riesgos relevantes que necesitan control para evitar su ocurrencia y tratamiento en caso de que suceda, tema específico con la suscripción de convenios con entes externos, medición de resultados y efectos generados por incumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo y procesos misionales, desconocimiento de los programas adelantados por la SDDE por parte de los empresarios entrevistados.

La calificación obtenida por el elemento que fue de 2.00 que lo ubicó en un rango malo, con un nivel de riesgo alto.

#### *3.2.1.3.2 Análisis del Riesgo*

En el análisis de riesgos, la entidad no tuvo en cuenta eventos potenciales que ponen en riesgo el logro de sus compromisos misionales, caso específico la información de empresas creadas y registradas en la base de datos suministrada por la SDDE, la cual no es consistente ni se encuentra actualizada; hecho que pudo comprobarse al verificar las direcciones, tipo de actividad comercial, nombre de la empresa, nombre del representante legal, entre otros. La misma situación se presentó con la base de datos de entes externos con los cuales la entidad suscribió convenios, fueron reiteradas las inconsistencias de ubicación. Hubo consenso de parte de los entrevistados por el equipo auditor, al manifestar los ciudadanos emprendedores un desconocimiento de la existencia de la Secretaría

Distrital de Desarrollo Económico y el apoyo que dentro de su misión institucional les debe brindar, asumiendo que las capacitaciones y los programas de emprendimiento son propios de la gestión adelantada por la Cámara de Comercio.

La calificación obtenida por éste elemento fue de 2,00 que lo sitúa en un nivel de riesgo malo y rango alto.

#### *3.2.1.3.4 Valoración del Riesgo*

No obstante, la entidad identificar los riesgos por proceso, se observó que no establece los riesgos inherentes a las dependencias misionales en sus diferentes etapas: identificación, clasificación, registro.

Se hace necesario revisar el proceso de selección de los contratistas con el propósito de establecer la solidez económica de las diferentes empresas que contratan con el estado ya que se pudo determinar que existen empresas que suscriben convenios, laborando con un mínimo de tres empleados, y aparentemente no tienen la suficiente solvencia financiera, ni logística que garantice el cumplimiento y la calidad del servicio prestado.

La calificación obtenida por éste elemento fue de 2,00 que lo sitúa en un nivel de riesgo malo y rango alto.

#### *3.2.1.3.5 Políticas de Administración del Riesgo*

De acuerdo con los resultados de la Auditoría Regular que concluyó en el mes de octubre, se evidenció el desconocimiento por parte de algunos funcionarios de la entidad sobre los conceptos de política de administración del riesgo y el mapa de riesgos y todo lo que conlleva el concepto de administración del riesgo: su importancia, mecanismos para evitarlos o reducirlos, entre otros. La calificación obtenida por éste elemento fue de 2,00 que lo sitúa en un nivel de riesgo malo y rango alto.

### **3.2.2 Subsistema de Control de Gestión**

El Subsistema hace referencia al conjunto de componentes que aseguran el control a la ejecución de los procesos de la entidad, orientándola a la obtención de los resultados y productos necesarios para el cumplimiento de su misión institucional. De acuerdo con la evaluación realizada el Subsistema obtuvo una calificación de 3,10 que lo ubica en un rango regular y nivel de riesgo mediano.

### *3.2.2.1 Componente Actividades de Control*

Componente conformado por elementos que garantizan el control en la ejecución de los planes y programas ejecutados por la entidad, hacia la consecución de sus resultados, metas y objetivos. Este componente se situó en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano al reportar una calificación de 2.70 debido al comportamiento observado por cada uno de los elementos que lo conforman.

#### *3.2.2.1.1 Políticas de Operación*

De acuerdo con la matriz de caracterización de servicios, la entidad identifica como usuario del bien o servicio en el tema de fortalecimiento empresarial a las empresas ubicadas en Bogotá, garantizando que las mismas se mantendrán funcionando por lo menos dos años. No obstante, de las visitas realizadas por el Ente de Control a las empresas creadas en la vigencia 2007, 2008, se observó la falta de fortalecimiento y acompañamiento por parte de la entidad para que estas se mantengan. Este elemento reportó una calificación de 2.00 que lo ubica en un rango malo, con un nivel de riesgo alto.

#### *3.2.2.1.2 Procedimientos*

La entidad tiene identificados 82 procedimientos a través de los cuales se desarrollan los procesos reconocidos por la entidad, los cuales se encuentran colgados en el link [//sde-s2/documentos\\$](#), destacando: PR-PES-02 Formulación y Seguimiento de Proyectos, PR-PES-04 Seguimiento a Metas de Proyectos, PR-COT-01 Contratación. Este elemento se ubicó en un rango regular y nivel de riesgo mediano, al obtener una calificación de 3,70.

#### *3.2.2.1.3 Controles*

Si bien se tienen identificados controles, la SDDE no mide la eficiencia, eficacia y efectividad de los controles. Así mismo, se evidencia la falta de controles sobre las empresas creadas para que estas continúen operando. Este elemento obtuvo una calificación de 2.00 que la ubica en un rango malo, con un nivel de riesgo alto.

#### *3.2.2.1.4 Indicadores*

No obstante, contar la entidad con indicadores, a la fecha de la evaluación se estableció que la entidad no presenta indicadores que permitan medir y hacer seguimiento a la sostenibilidad de las empresas creadas. De igual manera se evidenció que no se ha implementado un mecanismo de seguimiento a los

compromisos pactados en el documento de los convenios. Este elemento obtuvo una calificación de 2.00 que lo sitúa en un rango malo, con un nivel de riesgo alto.

#### *3.2.2.1.5 Manual de Procedimientos*

El Manual de Procesos y Procedimientos fue ajustado mediante la Resolución N° 0043 del 10 de febrero de 2010, actualizando el Listado Maestro de Formatos y el Listado Maestro de Documentos. Este elemento presentó una calificación de cuatro 3,70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.2.2 Componente Información*

Componente de control fundamental para la operación de la entidad al convertirse en insumo para la ejecución de los procesos y a su vez en producto de los mismos. Este componente obtuvo una calificación de 2.90 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano, debido al comportamiento de cada uno de los elementos que lo integran, así:

##### *3.2.2.2.1 Información Primaria*

La entidad tramita derechos de petición que instauran los ciudadanos. Este elemento reportó una calificación de 3,70 que lo ubica en un rango bueno, con un nivel de riesgo bajo.

##### *3.2.2.2.2 Información Secundaria*

No obstante, contar la entidad con unas bases de datos que registran la información de empresas creadas y convenios suscritos con entes externos, se evidenciaron deficiencias en el registro de identificación del representante legal, ubicación del ente, identificación de la actividad económica, entre otras. Este elemento registró una calificación de 2,50 que lo ubica en un rango regular y nivel de riesgo mediano.

##### *3.2.2.2.3 Sistemas de Información*

De acuerdo con la evaluación realizada a las bases de datos de empresas creadas y convenios suscritos con entes externo, se observó que la entidad adolece de las aplicaciones necesarias que le permitan el adecuado procesamiento de datos, para verificar que la información sea confiable, veraz, oportuna y acceda así mismo al monitoreo de las acciones adelantadas frente al

cumplimiento de la meta correspondiente a la creación de empresas y seguimiento a convenios.

Así mismo, se estableció y como ya se ha reiterado, que no se cuenta con una base de datos actualizada y confiable, de las personas tanto naturales o jurídicas con las que la entidad suscribe contratos; ratificado en las visitas realizadas en las que no se encontraron las empresas en las direcciones indicadas o simplemente no se encontraron las direcciones establecidas.

Este elemento presentó una calificación de 2.50 que lo sitúa en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

### *3.2.2.3 Componente Comunicación Pública*

Componente de control, que apoya la construcción de visión compartida, y el perfeccionamiento de las relaciones humanas de la entidad pública con sus grupos de interés internos y externos, facilitando el cumplimiento de sus objetivos institucionales y sociales. Este componente obtuvo una calificación de 3,70 que lo ubica en un rango regular con un nivel de riesgo mediano, debido al comportamiento de cada uno de los elementos que lo integran.

#### *3.2.2.3.1 Comunicación Organizacional*

La entidad cuenta con la Oficina Asesora de Planeación, como la dependencia encargada de liderar la formulación de planes y programas, los cuales se generan a partir de los lineamientos establecidos por la alta dirección. Este elemento reportó una calificación de 3.70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.2.3.2 Comunicación Informativa*

La difusión de las políticas de comunicación a los funcionarios se realiza a través de los Comités Directivos, comunicaciones de la Alta Dirección y Circulares de Despacho. Al ciudadano se le informa en la página WEB. Además, se cuenta con un funcionario de atención al usuario identificado en la Dirección de Gestión Corporativa, y el Asesor de Control Interno como Defensor del Ciudadano. Este elemento reportó una calificación de 3.70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

### *3.2.2.3.3 Medios de Comunicación*

La entidad cuenta con una Oficina de Comunicaciones, que cumple la función de dar a conocer la información de la entidad a los diferentes medios de comunicación y grupos de interés. Este elemento reportó una calificación de 3.70 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

### *3.2.3 Subsistema Control de Evaluación*

Subsistema integrado por el conjunto de componentes de control que al interrelacionarse, permiten valorar en forma permanente la efectividad del Control Interno de la entidad; la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; el nivel de ejecución de los planes y programas, los resultados de la gestión, detectar desviaciones, establecer tendencias y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento. Este subsistema obtuvo una calificación de 3,30 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.3.1 Componente Autoevaluación*

Componente conformado por elementos de control que al actuar en forma coordinada en la entidad, permite medir la efectividad de los controles en los procesos y los resultados de la gestión en tiempo real. Este componente obtuvo una calificación de 3,40 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano, debido al comportamiento que presentan los dos elementos que lo conforman.

##### *3.2.3.1.1 Autoevaluación del Control*

Elemento desarrollado a través de la aplicación de la herramienta de autoevaluación visor. Este elemento obtuvo una calificación de 3,60 que lo sitúa en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

##### *3.2.3.1.2 Autoevaluación a la Gestión*

Elemento desarrollado a través de los planes de mejoramiento por proceso, con la aplicación de la herramienta de autoevaluación visor. No obstante, contar la entidad con dicha herramienta se observó que cada área, no mide la efectividad de los controles en los procesos y los resultados de la gestión, para verificar su capacidad para cumplir las metas y resultados a su cargo.

Este elemento obtuvo una calificación de 3.10 que lo sitúa en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

### *3.2.3.2 Componente Evaluación Independiente*

El componente tiene como características la independencia, la neutralidad y la objetividad de quien realiza la labor de Control Interno, lo cual debe corresponder a un plan y a un conjunto de programas que establecen objetivos específicos de evaluación al control, la gestión, los resultados y el seguimiento a los Planes de Mejoramiento de la entidad.

Este componente obtuvo una calificación de 3,00 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano, debido al comportamiento de cada uno de los elementos que lo integran, como se aprecia a continuación:

#### *3.2.3.2.1 Evaluación del Sistema de Control Interno*

Los procesos identifican a la Oficina de Control Interno – OCI, como responsable de la realización de la evaluación del Sistema de Control Interno en la entidad, la cual muestra un criterio de independencia frente a las operaciones y la autonomía de los actos de la administración. Se observó que la Oficina no viene adelantando evaluación a las metas y compromisos establecidos en el Proyecto de Inversión 411 del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008 – 2011 (a un año de su finalización) específicamente en lo correspondiente a la meta relacionada con la creación de empresas en Bogotá.

De otra parte, no obstante reportar un informe de evaluación realizado por un contratista a convenios suscritos por la entidad con otros entes, la Oficina de Control Interno no muestra informes de seguimiento a los resultados presentados, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio y el cumplimiento de las metas, o de tomar las acciones correctivas pertinentes a fin de garantizar su oportuno y efectivo cumplimiento.

Este elemento obtuvo una calificación de 2.50 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.3.2.2 Auditoría Interna*

La entidad tiene diseñadas herramientas, como los procedimientos: PR-MCO-02 Control de Producto y o Servicio No Conforme, PR-MCO-01 Acciones correctivas y preventivas, PR-CES-01 Control, Evaluación y Seguimiento, PR-CES-02 Auditorías Internas. Este elemento presentó una calificación de 3,60 que la sitúa en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

### *3.2.3.3. Componente Planes de Mejoramiento*

Componente conformado por elementos de control, que consolidan las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de operaciones, que se generan como consecuencia de los procesos de Autoevaluación, de Evaluación Independiente y en las observaciones formales provenientes de los Órganos de Control.

Este componente obtuvo una calificación de 3,50 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano, debido al comportamiento reflejado por cada uno de los elementos que lo integran.

#### *3.2.3.3.1 Plan de Mejoramiento Institucional*

Producto de las observaciones formuladas en la Auditoria Regular a la vigencia 2009 adelantada por la Contraloría de Bogotá,<sup>1</sup> la entidad elaboró el Plan de Mejoramiento que incluye las observaciones, hallazgos y/o debilidades detectadas por el organismo de control, el cual esta enfocado a la mejora continua de los procesos y de la gestión de la entidad. Por lo expuesto, este elemento reportó una calificación de 3,60 que lo ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.3.3.2 Planes de Mejoramiento por Procesos*

En cumplimiento de la implementación del Modelo de Autoevaluación y Autocontrol Visor, se suscribieron planes de mejoramiento por proceso. Este elemento obtuvo una calificación de 3,60 que lo sitúa en un rango regular y nivel de riesgo mediano.

#### *3.2.3.3.3 Planes de Mejoramiento Individual*

Según información suministrada por la entidad para la evaluación de la vigencia 2009, los planes de mejoramiento individual se suscribirán una vez se hagan evaluaciones respectivas a los funcionarios que estén en carrera o se surta el periodo de prueba. Como resultado de lo expuesto, el elemento reportó una calificación de 3,40 que la ubica en un rango regular, con un nivel de riesgo mediano.

---

<sup>1</sup> Por incumplimiento a una de las observaciones formuladas en el Plan de Mejoramiento, cursa actualmente proceso administrativo sancionatorio.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## 2.3 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

En cumplimiento de los lineamientos establecidos por la Alta Dirección durante la fase de planeación y los objetivos generales de la Auditoría Especial, en lo correspondiente a la evaluación del Proyecto de Inversión 411 -*Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Empresarial y Formación para el Trabajo*, específicamente la meta relacionada con la creación de 5.485 empresas durante la ejecución del Plan de Desarrollo 2008-2011, se tomó como base la información suministrada por la SDDE, quien registro de la vigencia 2007 a septiembre de 2010 la creación aproximada de 3.000 empresas, seleccionándose de este universo una muestra del 10% para verificar la existencia, funcionamiento y sostenibilidad de las mismas, a través de visitas de campo.

De otra parte, respecto a los convenios suscritos entre la SDDE con entes externos para la vigencia 2007 a 2009, y con el propósito de verificar la existencia, cumplimiento del objeto contractual y estado actual de los mismos, tomando como referencia la base de datos suministrada por la entidad en la Auditoría Regular PAD 2010 ciclo II vigencia 2009, culminada en octubre del año en curso, se efectuó la selección de la muestra con el fin de practicar las visitas de campo por parte del equipo auditor, mediante entrevistas. Los resultados fueron los siguientes:

### 2.3.1 Resultados visitas a empresas creadas por la SDDE en la vigencia 2007 a septiembre de 2010.

De acuerdo con los Planes de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia y Bogotá Positiva, la SDDE formuló el Proyecto de Inversión 411: Apoyo a iniciativas al desarrollo empresarial y formación para el trabajo, ubicado (Plan de Desarrollo Bogotá Positiva) en el objetivo estratégico Ciudad Global, programa Fomento para el Desarrollo Económico. Proyecto encaminado a establecer estrategias orientadas a promover el desarrollo del mercado laboral y el emprendimiento, mejorar la sostenibilidad de las empresas y fortalecer el sector productivo, en particular las empresas de menor tamaño.

Justifica la formulación del Proyecto los índices de desempleo y subempleo, el deterioro de los salarios e ingresos de la población ocupada, el desplazamiento de la población de sus lugares de origen a la ciudad aumentando la presión sobre el mercado laboral, los altos índices de población sin educación, aumento de los niveles de informalidad, entre otros, contexto que afecta en materia económica y social a la comunidad capitalina y que considera la entidad, ameritan la formulación de estrategias orientadas a fomentar el desarrollo del mercado laboral.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Se establece como objetivo general del proyecto: *“Desarrollar y fortalecer la capacidad productiva y competitiva de la ciudad, a través del desarrollo de un plan de formación para el trabajo, un modelo de emprendimiento para la ciudad, de acceso a mercados reconociendo la institucionalidad existente en la ciudad”*. Así mismo, se determinan unos objetivos específicos, enmarcados en las diferentes metas formuladas en el Plan de Desarrollo y que deben contribuir con el problema social formulado, especialmente: Consolidar los programas de emprendimiento en la ciudad, objetivo relacionado con *“Crear 5485 empresas nuevas con el apoyo de programas del Distrito”*, meta objeto de estudio por parte del Ente de Control en la presente auditoría.

La entidad a través del proyecto de inversión, planea beneficiar a micro, pequeñas y medianas empresas que requieran apoyo en la comercialización de sus productos; a personas desempleadas y personas o grupos que buscan mejorar sus ingresos, compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo y ejecutados mediante el cumplimiento de acciones orientadas a fomentar de manera articulada el desarrollo del mercado laboral, promover el emprendimiento, mejorar la sostenibilidad de las empresas localizadas en la ciudad y fortalecer el sector productivo existente, con la colaboración del sector privado y de la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>2</sup>. Acciones desarrolladas a través de líneas de trabajo, entre las cuales se destaca la relacionada con la generación de alianzas con el sector privado, entidades vinculadas y demás entidades distritales, para la promoción de la cultura empresarial en el Distrito Capital, mejorar las capacidades de las empresas para su sostenibilidad y facilitar el acceso al mercado.

Es así como se definió un conjunto de estrategias orientadas a aumentar la competitividad de la ciudad para lo cual se creó el Centro de Emprendimiento de Bogotá, como iniciativa de la Alcaldía Mayor con apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá. Este programa consiste en la creación, crecimiento y consolidación de empresas, con el fin de que se aporte un valor agregado de tal manera que éste se vea reflejado en el crecimiento de la economía y la creación de empleo que redunde en tener una Bogotá, con un número y calidad de empresas sólidas que no se vean afectadas en las crisis económicas, es decir que sean autosostenibles.

A este propósito de tener una actividad económica formal, fortalecer la gestión y la productividad de la empresa fue que se creó el programa *“Bogota Emprende”*, para incentivar la creación de empresas, el fortalecimiento de las existentes y la consolidación de las que económicamente su vida productiva y económica les permita. Dentro del Programa Bogotá Emprende se establece la realización de actividades tales como: i) sesiones informativas, ii) cápsulas de conocimiento, iii)

---

<sup>2</sup> Informe de Gestión de la SDDE, vigencia 2009

talleres, iv) ferias, v) encuentros empresariales y vi) soluciones empresariales, actividades que a la fecha se están ejecutando a través de la Cámara de Comercio.

Al efectuar el análisis de lo enunciado anteriormente se puede manifestar que las sesiones informativas, son realizadas mediante actividades que inducen al emprendedor a conocer el centro de emprendimiento, requisito indispensable para acceder a todos los servicios del programa Bogotá Emprende.

Las cápsulas de conocimiento son charlas presentadas por un experto, quien expone todos los conocimientos sobre los temas claves para emprender un nuevo negocio, de igual forma se efectúan talleres en espacios en los cuales un instructor de Bogotá Emprende profundiza y resuelve temas puntuales. Los festivales o ferias son eventos masivos donde los empresarios exponen su gestión, experiencias, testimonios y muestran sus productos y servicios con el fin de obtener una ampliación de su mercado.

Los encuentros empresariales son organizados para que las empresas en proceso de crecimiento y consolidación, puedan generar contactos comerciales y a la vez dar a conocer las experiencias de las otras empresas. Las soluciones financieras consisten en un programa cuyo objeto principal es facilitar el acceso a las diferentes alternativas financieras de los emprendedores o empresarios.

Adicionalmente a lo anterior, existen servicios complementarios como CREA, CRECE Y CONSOLIDA, ejecutados igualmente por la Cámara de Comercio, enfocados a una población con alto riesgo de vulnerabilidad, así como los servicios especializados, solicitados generalmente por empresarios que requieren conocimientos en temas relacionados con la actividad económica desarrollada por las mismas, que pueden ser prestados por el programa Bogotá Emprende, servicios no gratuitos para quien los solicita.

Para las vigencias 2007 a septiembre de 2010<sup>3</sup> el Proyecto de Inversión dispuso de un presupuesto de \$32.473.5 millones, de los cuales el 29.81% equivalente a \$9.680.4 corresponden a recursos asignados a la meta de creación de empresas nuevas, compromiso que a noviembre de 2010<sup>4</sup> muestra la creación de 3.978 empresas en las vigencias 2008 a lo corrido de 2010, según fichas EBI-D del 19 de febrero al 19 de diciembre de 2007, no registró compromiso alguno para esa vigencia. Al respecto es importante establecer que la entidad asume el cumplimiento de la meta cuando la persona interesada en crear empresa, cumple

---

<sup>3</sup> Reporte Secretaría Distrital de Hacienda

<sup>4</sup> Reporte seguimiento Plan de Acción 2008-2011 Secretaría Distrital de Planeación



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

con alguno de los servicios y/o productos ofrecidos: sesión informativa, cápsulas de conocimiento – formas jurídicas para legalizar empresas, seguridad social y contratación, trámites para registrar la empresa ante otras, etc.-, capacitación o talleres. De lo anterior, se pudo evidenciar que con el solo hecho de solicitar información por parte de un emprendedor, el mismo queda incluido en la base de datos de creación de empresas nuevas.

Una vez practicada la auditoría especial, de acuerdo con la muestra seleccionada de 300 empresas reportadas como creadas en las vigencias 2007 a septiembre de 2010, realizando para el efecto 308 visitas a las localidades de Chapinero, Kennedy, Teusaquillo, Rafael Uribe, Barrios Unidos, Engativa, Antonio Nariño, San Cristóbal, La Candelaria, Usaquen y Suba, se obtuvo como resultado la existencia de 79 empresas que representan el 4.00% sobre el total del universo de la muestra establecida y el 25.64% de las visitas realizadas.

Para determinar la no existencia de empresas, se establecieron condiciones como direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, no operan, traslado de dirección. Se puede afirmar que con respecto al universo de la muestra determinada representa el 11.54% y con respecto a las visitas efectuadas representan el 74.36%, porcentaje que nos ratifica que la SDDE no mantiene control, supervisión ni seguimiento frente a la información reportada por la Cámara de Comercio, afectando el cumplimiento de la meta propuesta para las vigencias en estudio, como se observa en el cuadro adjunto:

CUADRO 1  
ESTADÍSTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS

LOCALIDAD	VIGENCIA	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA	
				SI	NO*
Chapinero, Kennedy, Teusaquillo, Rafael Uribe	2007-2008-2010	697	157	37	120
Barrios Unidos	2007-2008-2010	175	30	10	20
Engativa	2007-2008-2010	351	30	7	23
Antonio Nariño y Rafael Uribe	2009	28	13	8	5
San Cristóbal	2009	16	13	9	4
La Candelaria	2009	18	18	2	16
Usaquen	2007-2008-2010	346	33	3	30
Suba	2007-2008-2010	453	14	3	11
TOTAL		1.984	308	79	229
Variación (con respecto Al universo)		100%	15.52%	4.00%	11.54%
Variación (Con respecto a					



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

LOCALIDAD	VIGENCIA	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA	
				SI	NO*
las visitas)			100%	25.64%	74.36%

Fuente: Visitas Equipo Auditor.

\*Incluye predios que no se encontraron, direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, etc.

Realizado el operativo de acuerdo con la programación de visitas establecidas previamente, se obtuvieron los siguientes resultados por localidad:

### LOCALIDADES DE CHAPINERO, KENNEDY, TEUSAQUILLO, RAFAEL URIBE

Con el fin de establecer la existencia, funcionamiento y sostenibilidad de las empresas creadas, se efectuaron visitas a las localidades de Kennedy, Chapinero, Teusaquillo y Rafael Uribe, teniendo en cuenta la base de datos suministrada por la SDDE, la cual corresponde a 697 empresas constituidas en los años 2007-2008 y 2010, tal como se observa en el siguiente cuadro, practicándose un total de 157 visitas de las cuales 37 fueron favorables en cuanto a la existencia de las empresas y el número restante de 120 corresponde a inconsistencias en la información reportada en las bases de datos entregadas al Equipo Auditor, tales como: dirección que no existente, errada, residencial y comercial como cambio de actividad.

**CUADRO 2**  
**ESTADÍSTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS**

LOCALIDADES	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA		DIFERENCIA
			SI	NO*	
Chapinero 2007	84	47	7	40	
Chapinero 2008	107	32	10	22	
Chapinero 2010	107	6	1	5	
<b>TOTAL</b>	<b>298</b>	<b>85</b>	<b>18</b>	<b>67</b>	
Kennedy 2007	59	5	0	5	
Kennedy 2008	104	16	3	13	
Kennedy 2010	134	14	4	10	
<b>TOTAL</b>	<b>297</b>	<b>35</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	
Teusaquillo 2010	84	24	8	16	
	84	24	8	16	
Rafael Uribe 2010	18	13	4	9	
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	
<b>Gran Total</b>	<b>697</b>	<b>157</b>	<b>37</b>	<b>120</b>	<b>540</b>
Variación (con respecto al universo)	100,00%	22,53%	5,31%	17,22%	



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

LOCALIDADES	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA		DIFERENCIA
			SI	NO*	
Variación(Con respecto a las visitas)		100,00%	23,57%	76,43%	

Fuente: Base de datos SDDE-2007-2008-2010 –formato de encuestas contraloría de Bogotá.

\*Incluye predios que no se encontrón, direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, etc.

De las visitas efectuadas en terreno el Equipo Auditor evidenció los siguientes hechos los cuales se relacionan a continuación: Desconocimiento de los empresarios entrevistados de la existencia del programa Bogotá Emprende –, Cámara de Comercio y SDDE, argumentan que solamente la Cámara de Comercio es la entidad que convoca y capacita al empresario.

Otro factor a citar son las deficiencias en las nuevas empresas inscritas, por cuanto la Cámara de Comercio solamente se ha dedicado a la orientación y formulación de la empresa en lo jurídico legal, olvidando las deficiencias productivas y de mercadeo y los bajos niveles de inversión que inciden directamente en la sostenibilidad del empresario, factor este determinante para la liquidación de las mismas. Como resultado de este fenómeno las empresas que sobreviven presentan falencias administrativas y financieras específicamente en el desconocimiento de normativa tributaria y legal conforme a la razón social, que le genera obligaciones monetarias que no están en condiciones de cumplir.

Las empresas existentes tienen como característica general que su infraestructura y campo de operación es limitada, lo que obliga a que su actividad económica se efectúe desde el lugar de residencia.

También se encontró la existencia de empresas con antigüedad de creación de más de 20 años en el mercado, las cuales fueron incluidas por la SDDE en la base de datos como entidades nuevas, hecho que no permite evaluar la información reportada por la Cámara de Comercio, en cumplimiento de las actividades y servicios desarrollados.

Se estableció que la dirección y actividad reportada para empresas creadas, de acuerdo con la base de datos, no corresponde con la actividad económica ejercida por los nuevos empresarios inscritos visitados por el Ente de Control.

De acuerdo con lo manifestado por los encuestados, se pudo determinar que la SDDE no participa en la capacitación ni brinda apoyo financiero a las empresas creadas, incumpliendo con uno de los servicios diseñados en la presentación del proyecto.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Igualmente, se estableció que las actividades denominadas CRECE Y CONSOLIDA, son servicios complementarios enfocados a población con alto riesgo de vulnerabilidad, sin embargo, no registran gestión alguna por parte de la SDDE, impidiendo la cuantificación y evaluación de los mismos, toda vez que el flujograma del proceso se formuló incluyendo la asesoría financiera; al respecto los empresarios manifiestan falta de apoyo financiero, por cuanto éste solamente se adquiere a través de la experiencia del sector financiero, a las tasas reconocidas en el mercado; programa que debería contar con disponibilidad de recursos para el fomento, consolidación y sostenibilidad de las empresas.

### LOCALIDAD DE LA CANDELARIA

De acuerdo con las visitas realizadas a la Localidad de La Candelaria, se estableció un universo de 18 empresas creadas en la vigencia 2009, de las cuales solamente dos (2), según verificación realizada, se mantienen formalmente:

En la carrera 2 No. 16 a 38 T 3- 503, funciona la empresa, siendo el mismo lugar de residencia del propietario; actualmente se dedica a la producción de eventos culturales. Manifiesta el propietario desconocer los programas adelantados por la SDDE.

**CUADRO 3**  
**ESTADÍSTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS**

LOCALIDAD	VIGENCIA	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA	
				SI	NO*
La Candelaria	2009	18	18	2	16
Variación (con respecto al universo)		100%	100%	11.11%	88.89%
Variación (con respecto a visitas)			100%	11.11%	88.89%

Fuente: Visitas Equipo Auditor.

\*Incluye predios que no se encontraron, direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, etc.

Respecto de los 16 predios restantes y de acuerdo con la revisión de la base de datos de identificación de empresas, las llamadas telefónicas efectuadas y las visitas realizadas, se evidenciaron las siguientes inconsistencias en la información reportada, tales como:

Predios no ubicados en la ciudad de Bogotá:

Chía CL 7 1A 95 CASA 8, CR 2 NO. 17 49 IN 2, CR 4 NO. 6 56,  
Sibaté CL 7 B NO. 6 84,  
Silvania CL 9 8 50,  
Susa CL 9 NO. 1 45,

Soacha DG 6 NO. 8 A 35.

Predios que no corresponden a la localidad de La Candelaria, que se encuentran ubicados en las Localidades de Kennedy, Engativá y Chapinero.

Según información suministrada en la base de datos en la carrera 9 A 19 18, funcionaba una empresa. Al realizar la visita se estableció que no existe ninguna empresa. Al indagar telefónicamente al número suministrado en la base de datos se estableció que la dirección correcta es la Cl. 13 N° 7 – 18. La empresa funciona actualmente y es una papelería con servicio de fotocopidora. Manifiesta el propietario desconocer los programas adelantados por la SDDE. Evidenciándose la inconsistencia en la base de datos suministrada.

Dirección no ubicada CL 9 NO. 9 04, se llamó al número de contacto y respondió el señor Jairo Enrique Guerra Cabrera, quien declaró que es rector de una Universidad de Cundinamarca desde hace ya más de 15 años, no es propietario de ninguna empresa y no tiene idea alguna de apoyos económicos a microempresas por parte de la secretaria. No conoce la dirección que allí se muestra (dirección fuera de Bogotá). Manifiesta que le preocupa que su nombre se encuentre incluido allí.

En la CR 1 ESTE 15-32, se llamó al número de teléfono relacionado en la base de datos y el propietario indica que la dirección que aparece en la base de datos no es la correcta; inicialmente allí iba a funcionar la empresa pero hubo problemas al momento de la compra del predio por una posesión. La empresa actualmente funciona en Boita en la Urbanización Mejías del Parque.

#### **LOCALIDADES DE BARRIOS UNIDOS Y ENGATIVA**

Con el fin de evaluar los resultados que de acuerdo con lo informado en su Plan de Acción, la SDDE estableció la creación durante las vigencia 2007 al 2010 por la Localidad de Barrios Unidos 175 empresas y por la Localidad de Engativa 351 empresas, se procedió a realizar visitas con el fin de verificar entre otros la existencia y la continuidad de las mismas.

**CUADRO 4  
ESTADISTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS**

<b>LOCALIDAD BARRIOS UNIDOS</b>				
	2007	2008	2010	TOTAL
UNIVERSO MUESTRA	41	75	59	175
MUESTRA	5	13	13	31
%	<b>12,2</b>	<b>16</b>	<b>20,34</b>	<b>16,6</b>
VISITAS	5	13	13	31
ENTREVISTADOS	0	4	6	10



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

<b>LOCALIDAD BARRIOS UNIDOS</b>				
	2007	2008	2010	TOTAL
%	<b>0</b>	<b>30,8</b>	<b>46,15</b>	<b>33,33</b>

Fuente: Base de datos suministrados por la SDDE

En la localidad de Barrios Unidos, durante las vigencias (2007, 2008 y 2010) se crearon 175 empresas, se realizaron visitas a 30, de las cuales 20 direcciones correspondían a apartamentos, casas de familia, donde no se encontró a nadie que suministrara información alguna. De las 10 empresas restantes si se ubicó a sus propietarios facilitando al Ente de Control la entrevista.

**CUADRO 5**  
**ESTADISTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS**

<b>LOCALIDAD ENGATIVA</b>				
	2007	2008	2010	Total
UNIVERSO MUESTRA	82	145	124	351
MUESTRA	10	10	10	30
%	<b>12,2</b>	<b>6,94</b>	<b>8,1</b>	<b>8,6</b>
VISITAS	10	10	10	30
ENTREVISTADOS	3	3	1	7
%	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>23,33</b>

Fuente: Base de datos suministrados por la SDDE

En la localidad de Engativa, durante las vigencias (2007, 2008 y 2010) se crearon 351 empresas, se realizaron visitas a 30 de éstas, de las cuales en 23, sus direcciones correspondían a apartamentos, casas de familia, donde no se encontró a nadie que suministrara información alguna. De las 7 empresas restantes, se ubicó a sus propietarios, facilitando al Ente de Control la entrevista.

De la evaluación realizada a las dos localidades antes mencionadas, se obtuvieron las siguientes observaciones coincidentes:

Ningún empresario conoce la existencia de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Se han tenido que registrar en Cámara de Comercio, para poder acceder a las capacitaciones dictadas por ella.

Han sido registradas en Cámara de Comercio como Sociedades Limitadas o como Sociedades por Acciones Simplificadas, circunstancia generadora de obligaciones como: pertenecer al régimen común, declarando IVA mensualmente e impuesto de Industria y Comercio. Situación que consideran los entrevistados, se les ha convertido en un problema, debido a que muchos no han realizado ninguna



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

transacción comercial y si están obligados a declarar los impuestos en cero, ya que de no hacerlo se hacen acreedores de sanción por no declarar y a los respectivos intereses de mora y demás consecuencias tributarias.

Consideran que no existe un acompañamiento empresarial, la Cámara de Comercio a través de correo electrónico les informa sobre las diferentes actividades que realiza. Cuando requieren de capacitaciones más especializadas estas ya tiene un valor que es imposible cancelar para poder asistir.

Los empresarios requieren de apoyo financiero, pero sobre este aspecto nunca se pronuncia la Cámara de Comercio y tampoco se les informa acerca de los proyectos que maneja la SDDE.

En conclusión, si bien es cierto que la SDDE manifiesta haber participado en la creación de las 175 empresas en la Localidad de Barrios Unidos y las 351 en la Localidad de Engativa, durante las vigencias 2007 al 2010, de la muestra verificada en las dos localidades, se establece que no es así, por cuanto los entrevistados mencionaron desconocer la existencia de la Secretaría de Desarrollo Económico.

## LOCALIDADES DE ANTONIO NARIÑO Y RAFAEL URIBE

De las visitas realizadas en las localidades de Antonio Nariño y Rafael Uribe, resultaron efectivas 13, equivalente al 46.43% del total del universo (28), de las cuales 8 presentan Rut y Cámara de Comercio, 3 de ellas con capital superior a \$100.000.000, las otras 15 direcciones presentan inconsistencias en la identificación de la dirección.

CUADRO 6  
ESTADISTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS

LOCALIDAD ANTONIO NARIÑO Y RAFAEL URIBE	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA	
			SI	NO*
<b>AÑO 2009</b>	28	13	8	5
Variación (con respecto al universo)	100%	46,43%	28.57%	18%
Variación (con respecto a visitas)		100%	61.53%	38.47%

Fuente: Visitas del grupo de auditoría

\*Incluye predios que no se encontraron, direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, etc.

Se efectuaron 13 visitas efectivas, ninguna microempresa ha recibido apoyo de la SDDE, solo han recibido apoyo y capacitación por parte de la Cámara de Comercio.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

De las 8 empresas existentes, se resaltan tres empresas consolidadas con capital superior a \$100.000.000, con RUT y Cámara de Comercio, los entrevistados manifestaron desconocer los programas adelantados por la SDDE, las empresas son: Calle 15 sur No. 20-04 – TEMPO INVERSIONES SAS monto de capital de trabajo \$100.000.000, Calle 18 sur No 23-11 Barrio Restrepo –RELETERIA ORIO S.A., monto de capital de trabajo \$600.000.000, Cra. 24<sup>a</sup> No 18-65 sur-COMERCIALIZACION MATERIALES PARA INDUSTRIA DEL CAZADO monto de capital de trabajo \$ 442.114.000.

Por otra parte en la base de datos se registra la dirección Cra. 24 A No. 18-65 sur, evidenciándose al momento de la visita que no existe la microempresa, sin embargo, según entrevista, se estableció que funciona una empresa registrada en el año 2004 en la Cámara de Comercio, denominada Luis Rafael D y L, con capital por valor de \$442.114.000, de propiedad de otro empresario diferente al reportado en la base de datos, quien manifiesta desconocer los programas de la SDDE.

#### LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL

Para la localidad de San Cristóbal fueron asignadas 16 iniciativas microempresariales, de las cuales se realizaron 13 visitas; de este número existen 9 operando y 4 presentaron inconsistencias frente a la información contenida en la base de datos suministrada por la SDDE. El contacto con las nueve (9) existentes se realizó telefónicamente y con la verificación en el lugar de operación donde se encuentran vigentes. De las 9 existentes, se verificó su existencia real solo en cinco (5) mediante documentación suministrada.

CUADRO 7  
ESTADISTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS

AÑO DE CREACION	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA	
			SI	NO*
2009	16	13	9	4
Variación (con respecto al N° al universo)	100%	81,2 %	56.25%	
Variación (con respecto al N° de visitas)		100%	69.00%	31.00%

Fuente: Visitas Equipo Auditor

\*Incluye predios que no se encontraron, direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, etc.

Es importante destacar de las nueve visitas consideradas como efectivas, que en ninguna se encontró una instalación física donde se desarrolle la actividad; solo una se considera como experiencia exitosa, pero no por el acompañamiento y



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

capacitación de la Cámara de Comercio y la SDDE, sino por la experiencia y el trabajo de muchos años.

En situaciones puntuales se estableció que se encuentra en proceso de consolidación una; otra fue cedida; las restantes a pesar de existir en documentos no han funcionado, y por información se planteó la necesidad de no continuar con la iniciativa, analizando la posibilidad de liquidación, debido a las obligaciones legales y tributarias que han tenido que asumir e igualmente ante la carencia de un apoyo financiero para mantenerse en el mercado.

### LOCALIDADES DE SUBA Y USAQUEN

Respecto a las localidades de Suba y Usaquén, se realizaron 47 encuestas, de las cuales en general siete (7) empresas registradas muestran una actividad comercial, de las visitas se encontró que 16 empresas no coinciden las direcciones y 19 no registran actividad comercial.

Del total de visitas un empresario ya tenía su empresa antes de asistir al programa. De los emprendedores visitados tres continuaron siendo empleados y uno de los empresarios vendió su parte y la empresa sigue funcionando.

CUADRO 8  
ESTADÍSTICAS VISITAS A EMPRESAS NUEVAS

LOCALIDAD	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA		Variación (con respecto universo)	Variación (con respecto a visitas)
			SI	NO*		
<b>SUBA</b>						
2007	107	11	2	9	10.28%	18.18%
2008	162	3	1	2	1.85%	33.33%
2009	184	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	453	14	3	11		

LOCALIDAD	TOTAL UNIVERSO	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA		Variación (con respecto universo)	Variación (con respecto a visitas)
			SI	NO*		
<b>USAQUEN</b>						
2007	80	8	1	7	1.00%	12.5%
2008	124	14	0	14	11.29%	0
2009	142	11	2	9	7.75%	18.18%



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

LOCALIDAD	TOTAL UNIVERSO MUESTRA	TOTAL VISITAS	EXISTENCIA EMPRESA		Variación (con respecto al universo)	Variación (con respecto a visitas)
			SI	NO*		
TOTAL	346	33	3	30		

Fuente: Visitas Equipo Auditor

\*Incluye predios que no se encontraron, direcciones erradas, no ubicación del representante legal, no atendieron, etc.

### 2.3.1.1 Hallazgo Administrativo

En el marco del Plan de Desarrollo 2008-2012, Bogotá Positiva: Para vivir mejor, proyecto de Inversión 411 Apoyo a iniciativas de desarrollo empresarial y formación para el trabajo, se adelantan diversos programas orientados a fomentar la creación de empresas en la ciudad y a posibilitar la sostenibilidad de las existentes.

Este Ente de Control con el fin de evaluar los resultados de este proyecto y teniendo como base lo informado en su Plan de Acción, la SDDE estableció la creación durante las vigencias 2007 al 2010 de aproximadamente 3000 empresas. Para ello se solicitó la relación de las empresas creadas, con el fin de verificar entre otros la existencia y la continuidad de las mismas.

El Equipo Auditor observó que la relación suministrada por la entidad, corresponde a la base de datos de las empresas registradas en Cámara de Comercio, así mismo, según lo informado por los funcionarios responsables del proyecto, esta es la única información existente, por cuanto la SDDE, considera que toda persona que haya solicitado información o se haya capacitado en la Cámara de Comercio es sumado y se registra en la base de datos de empresas creadas y adscritas al programa de Bogotá Emprende.

Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas y visitas realizadas se comprobó que los empresarios desconocen totalmente la existencia de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, como de sus diferentes programas, indicativo de la falta de asesoría, acompañamiento y publicidad.

La SDDE, únicamente transfiere los recursos objeto de los convenios suscritos con Cámara de Comercio y no realiza seguimiento alguno para verificar el funcionamiento y vigencia de las empresas.

Lo anterior demuestra que la SDDE no le da cumplimiento al literal b)”. Art. 2º de la Ley 87 de 1993. Donde se establece que se debe “Garantizar la eficacia, la eficiencia y económica en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional”, de la entidad

promotora del programa y quien aporta recursos a un tercero para el desarrollo del mismo”.

Indicando la falta de presencia y seguimiento de la SDDE en el cumplimiento y desarrollo de los programas propios como son los de orientar y fomentar la creación de empresas en la ciudad y posibilitando la sostenibilidad de las existentes. Creación de empresas documentalmente, las cuales desaparecen por falta de acompañamiento técnico, financiero, administrativo y jurídico.

**VALORACIÓN DE LA RESPUESTA:** Analizada la respuesta presentada por la entidad, el hallazgo administrativo se mantiene por la falta de presencia y seguimiento de la SDDE para verificar el funcionamiento y vigencia de las empresas creadas a través del Proyecto de Inversión 411. Además, la entidad concluye en su respuesta que: *“De ser necesario se tomaran las medidas pertinentes para que se reconozca el nombre de la SDDE a través de mayor publicidad en todas las sedes de Bogotá Emprende (pendones y afiches) que clarifiquen y hagan explícita la participación de la Alcaldía Mayor ( SDDE), obligaciones que tendrá en cuenta al momento de suscribir futuros convenios”,* lo cual ratifica el hallazgo. Por lo tanto la entidad debe suscribir acciones correctivas para ser incluidas en el Plan de Mejoramiento.

### **CONCLUSIONES:**

Las bases de datos correspondientes a las empresas creadas en las respectivas vigencias no se encuentran debidamente actualizadas, ni estructuradas, situación que impide el análisis de su creación, al no permitir identificar los datos básicos de la empresa y cambios generados en el tiempo. Adicionalmente, se evidencia que la información de los empresarios registrados depende de la actividad ejercida por la Cámara de Comercio más no por el control y seguimiento y acompañamiento que la SDDE debe llevar sobre la ejecución del proyecto; es así como se deduce que varios inscritos en la Cámara de Comercio no hicieron parte del proyecto, sino que quisieron formalizar su actividad y al momento de inscribirse fueron incluidos en la base de datos.

El programa Bogotá Emprende contempla actividades básicas de aprendizaje para formar un plan de empresa, donde el emprendedor aprende, presenta, fortalece, diseña su propio proyecto para crear empresa, sin embargo, los empresarios manifiestan que habiendo recibido capacitación por la Cámara de Comercio no conocen la participación de la SDDE, ni han recibido el apoyo financiero que se requiere para la creación, fortalecimiento y consolidación de las mismas. Así mismo, se evidenció que los empresarios que acuden a la Cámara de Comercio exponen que las asesorías sobre conocimientos específicos tienen costo que debe ser asumido por el interesado.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Es importante resaltar que existen programas del Gobierno Nacional donde se participa con recursos con tasas de fomento, beneficio que no se encontró en el programa Bogotá Emprende. El Equipo Auditor considera importante que la política pública a este respecto, sea rediseñada con el fin de resolver la problemática social y económica de los sectores productivos con los cuales se pretende resolver el desempleo en Bogotá, creando estrategias estructurales que orienten el proyecto hacia las reales necesidades de la población vinculada, de tal manera que se garanticen recursos que impacten de manera positiva el emprendimiento en Bogotá.

Se evidenció que las iniciativas microempresariales fracasan en su desarrollo y consolidación por factores como, falta de asesoría administrativa, legal, financiera y tributaria, así como acompañamiento en la definición del producto, mercadeo, aspectos que en el corto plazo impiden su nacimiento, despegue y sostenibilidad, conllevando a la liquidación de las mismas. Así mismo, el desconocimiento de las normas hace que se adquieran cargas impositivas no atribuibles al tipo de empresa constituida e impuestos y obligaciones que crean un pasivo sin contar con los recursos para el pago de los mismos, haciendo que la población vinculada a este tipo de proyectos que por lo general es vulnerable, pierda lo invertido abandonando sus iniciativas de emprendimiento.

2.3.2 Resultados visitas a entes externos con los cuales la SDDE suscribió convenios en las vigencias 2007 a 2009:

De la revisión del reporte de la contratación suscrita por la SDDE, vigencias 2007 a 2009, realizada por el Ente de Control en la auditoría regular con enfoque integral modalidad regular vigencia 2009 Ciclo II PAD 2010, se evidenció que la mayor parte del presupuesto de la entidad, se ejecutó a través de convenios con otras entidades públicas, asociaciones, corporaciones y fundaciones, identificándose el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: *“Se entregó recursos públicos a través de convenios de asociación a Corporaciones, Fundaciones privadas sin ánimo de lucro-ONGs, con un aporte mínimo por el asociado, es decir, que se hace en forma directa toda vez que se invito a presentar propuesta solo a una, obviando así la aplicación de los principios de la contratación estatal contemplados en la ley 80 de 1993, y ley 1150 de 2007; como el de selección objetiva, el de transparencia, ya que existen otros agentes del mercado que pueden realizar el objeto del convenio...”*.

Es así que para verificar, en la presente Auditoría Especial, la existencia de los entes externos con quienes la SDDE suscribió convenios durante las vigencias 2007 al 2009, determinar el cumplimiento del objeto y estado actual de los mismos (liquidado- ejecución) se estableció una muestra de auditoría, visitándose 48 entidades donde se establecieron 81 convenios, determinándose en estas visitas lo siguiente:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- De los entes contratistas visitados, 9 son entidades públicas y 39 son empresas privadas.
- De las empresas visitadas 4 son ONG, 10 son centros de enseñanza donde están incluidas Universidades, instituciones como el Sena y Fundaciones Universitarias, 2 son Cajas de Compensación, 6 son Fundaciones y 26 corresponden a otras entidades de economía mixta, como entidades financieras, asociaciones de industriales, etc..
- De las visitas realizadas a terreno en dos (2) predios no se encontraron direcciones, así:

Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología – Francisco José de Caldas con dirección Carrera 7 No. 132-28.

Fundación Esineter Andino con dirección carrera 19 No. 83-02 oficina 505.

- Empresas donde existe la dirección pero la empresa no funciona:

Corporación PENN internacional de Colombia: Avenida 68 No.49 A 47. En esta dirección funciona COMPENSAR.

Unión Temporal Facogas y Corporación TVC conformada por la Fundación Ambiental Campesina Oro Azul y la Corporación Tierra Verde con dirección calle 127 B No.13 A 36 Barrio La Carolina, es un conjunto residencial llamado Gaviotas.

Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE, con dirección Carrera 57 B. No. 128 B 63 que corresponde a un conjunto residencial.

Fundación Parque Tecnológico- Parquesoft Bogotá con dirección carrera 106 No. 15 A 25, donde funciona la empresa Retromarq.

- Empresas a las que se practicó una segunda visita:

Organismo Microempresarial de Colombia- Emrender-

Asociación Nacional de Comercio Exterior- ANALDEX.



Instituto Latinoamericano de Servicios Legales- Ilsa – Empresa que ya había sido visitada, pero se le practicó la encuesta para efectuar seguimiento al Convenio.

- Convenios que no aparecen registrados en la base de datos para ser evaluados:

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Convenio 105 de 2009.

Secretaría de Hacienda- Convenio 29 de 2009.

En una empresa visitada denominada Organización Internacional para la Migración OIM, la persona entrevistada comentó que gozaba de Acuerdo de Inmidades y privilegios suscritos con el Gobierno Nacional Colombiano, por lo tanto aducen que cualquier trámite o diligencia de dicha organización debe hacerse a través del Ministerio de Relaciones exteriores.

De las empresas visitadas, 13 convenios fueron suscritos para ayudar directamente a los Microempresarios, 21 Convenios se suscribieron en temas relacionados con el Plan Maestro de Abastecimiento, 3 correspondieron a interventoría y consultoría respectivamente y 31 corresponden a otra clase objetos como la participación de la SDDE en eventos tales como ferias especializadas de productos de manufactura, foros, ruedas de negocios, procesos de empleabilidad, Fondos de financiación para emprendimiento y fortalecimiento empresarial, apoyo a metodologías, evaluación de proyectos, entre otros.

En cuanto a los beneficiarios, se observa que se concentran en los pequeños y medianos empresarios de las localidades de la ciudad, especialmente en los estratos 1,2 y 3 y del sector Bogotá Región.

Otro beneficiario fue la SDDE, con los convenios realizados para efectuar y diseñar diferentes estrategias para el fomento del empleo y actividades productivas diversas para pequeños y medianos empresarios de la ciudad a través de estudios y diagnósticos de diversos sectores productivos.

Producto de las visitas realizadas se observó lo siguiente:

Es necesario fortalecer el proceso de capacitación a medianos y pequeños empresarios con el fin de darles apoyo no solamente en cuanto a la capacitación sino acompañarlos a posicionarse como verdaderas Microempresas que les

permitan sostenibilidad y así mejorar su calidad de vida y la de los habitantes de la ciudad.

Sobre los convenios suscritos con la Cámara de Comercio de Bogotá, se hace necesario que se le de reconocimiento a la SDDE, sobre el avance y la creación de nuevas empresas, máxime si se tiene en cuenta que el mayor aporte económico y el proyecto está liderado por ésta, con el fin de que la Secretaría pueda mostrar en desarrollo de su misión institucional, una gestión eficiente en el cumplimiento de cada uno de los proyectos que ejecuta.

Se hace necesario revisar el proceso de selección de los contratistas, con el propósito de establecer la solidez económica del contratista que suscriben contratos con el estado, toda vez que con esta evaluación se determinó la existencia de empresas que firmaron convenios y no cuentan con una estructura organizativa mínima para su operación que garantice la calidad del servicio prestado.

#### *2.3.2.1 Hallazgo Administrativo*

No contar con una base de datos actualizada y confiable, de las personas tanto naturales o jurídicas con las que suscribe contratos; lo anterior se evidenció en las visitas realizadas en las que no se encontraron las empresas en las direcciones indicadas o simplemente no se encontraron las direcciones establecidas. Lo anterior transgrede lo normado en el artículo 37 de la Ley 489 del 12 de diciembre de 1.998, en concordancia con el literal i) del artículo 4 de la Ley 87 de 1.993.

Lo anterior evidencia la falta de un control y seguimiento continuo y adecuado a las empresas contratistas cuyos contratos se encuentran en ejecución, para mantener actualizada la base de datos y facilitar un adecuado control. Al no tener una base de datos actualizada en la SDDE se observa que no se puede tomar decisiones basadas en hechos reales de cumplimiento y ejecución de los contratos.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA: Analizada la respuesta presentada por la administración, el hallazgo administrativo se mantiene por las deficiencias identificadas en las bases de datos de convenios suscritos por la SDDE con entes externos, por lo cual la entidad debe suscribir acciones correctivas que deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

#### *2.3.2.2 Hallazgo Administrativo*

De la visita realizada al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, se evaluó el Convenio No. 51 de 2008, suscrito entre la SDDE, por



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

valor de \$808.373.208, aportados por la SDDE, cuyo objeto era *“Regular la administración de los recursos que entregó la SDDE al Fondo para desarrollar un programa de financiamiento de proyectos de producción de bienes agropecuarios y de pesca, proyectos de minería, de turismo rural y ecológico, a pequeños y medianos productores que desarrollan estos proyectos en Bogotá, D. C. y los que hagan parte del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá D. C., en Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima, Huila, Casanare y el Distrito Capital, a través del subsidio de la tasa de interés de créditos redescontados, y de Incentivo a la Capitalización Rural – ICR”*, evidenciándose a la fecha de la visita que el convenio continúa sin liquidar, tal como se manifestó en la Auditoría Regular- vigencia 2009, adelantada por el Ente de Control. Incumpliendo la cláusula Primera, Objeto del Convenio, por cuanto el Fondo Financiamiento Agropecuario, FINAGRO, no colocó ningún crédito a los beneficiarios.

Por lo anterior se evidencia la falta de control por parte del supervisor en la ejecución y en el proceso de liquidación del convenio. Incumplimiento de las metas del proyecto 0442, Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá y sobre estimación de gastos por parte de la SDDE.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA: Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad, el hallazgo administrativo se mantiene en razón a las deficiencias en la supervisión y control en la liquidación del convenio, por lo cual la entidad debe suscribir acciones correctivas que deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

### 2.3.2.3 Hallazgo Administrativo

De la evaluación efectuada al Convenio suscrito con el Fondo Nacional de Garantías, el Convenio No. 41 de 2008, por valor de \$100.000.000, cuyo objeto era *“La transferencia de recursos por parte del mandante al mandatario por valor de \$100.000.000, a título de mandato sin representación, para que mediante el esquema de riesgo compartido, el mandatario con cargo a ellos garantice créditos desembolsados a entidades microfinancieras en los términos establecidos en este convenio”*, evidenciándose a la fecha de la visita que el Convenio continúa sin liquidar, tal como se manifestó en la Auditoría Regular- vigencia 2009, adelantada por el Ente de Control. Incumpliendo la cláusula Primera, Objeto del Convenio.

Por lo anterior se evidencia la falta de control por parte del supervisor en la ejecución y en el proceso de liquidación del convenio. Incumplimiento de las metas del proyecto 0530, Banca Capital y sobre estimación de gastos por parte de la SDDE.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA: Una vez analizada la respuesta presentada por la entidad, el hallazgo administrativo se mantiene en razón a las deficiencias

en la supervisión y control en la liquidación del convenio, por lo cual la entidad debe suscribir acciones correctivas que deben hacer parte del Plan de Mejoramiento.

## CONCLUSIONES

De la muestra seleccionada, se evidenció que a excepción de las observaciones efectuadas, los convenios suscritos entre la SDDE y las diferentes entidades se han venido ejecutando.

Por las observaciones realizadas se hace necesario que la entidad efectúe seguimiento a las actuaciones de los supervisores de cada uno de los convenios, en donde se incluyan los derivados de los convenios marco, especialmente aquellos que suscribe la entidad con instituciones de educación superior porque dada la magnitud de la cobertura en cada uno de ellos requiere especial atención para lograr el cumplimiento del objeto pactado.

La base de datos de la entidad se encuentra desactualizada, lo que hace que la información no sea confiable y en consecuencia la toma de decisiones sea en un momento dado ineficaz e ineficiente para la administración.

Es necesario apoyar a las Mipymes de una manera efectiva que les permita mantenerse y ser autosostenibles, generando mayores oportunidades en los negocios y en aras de garantizar una mejor calidad de vida de los habitantes de la ciudad; para ello es necesario supervisar los diferentes procesos de productividad, y no solamente en lo relacionado con actividades de capacitación.

Se hace necesario que se le de reconocimiento a la SDDE, sobre el avance y la creación de nuevas empresas, especialmente en los convenios suscritos con la Cámara de Comercio de Bogotá, teniendo en cuenta que el mayor aporte económico y el proyecto está siendo liderado por la Secretaría.

## 2.4 ACCIONES CIUDADANAS

El componente se desarrolló en cumplimiento del objetivo general de la auditoría, y apuntando al objetivo estratégico No 3 *“contribuir al fortalecimiento del ejercicio del control social para lograr un control fiscal más efectivo”*; acatando los lineamientos establecidos por la Alta Dirección durante la fase de planeación, en lo correspondiente a la evaluación del Proyecto de Inversión 411 -*Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Empresarial y Formación para el Trabajo*, específicamente la meta relacionada con la creación de 5.485 empresas durante la ejecución del Plan de Desarrollo



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

2008-2011, se tomó como base la información suministrada por la SDDE, quien registro de la vigencia 2007 a septiembre de 2010 la creación aproximada de 3.000 empresas, seleccionándose de este universo una muestra del 10% para verificar la existencia, funcionamiento y sostenibilidad de las mismas, a través de visitas de campo.

De igual manera, respecto a los convenios suscritos entre la SDDE con entes externos para la vigencia 2007 a 2009, y con el propósito de verificar la existencia, cumplimiento del objeto contractual y estado actual de los mismos, tomando como referencia la base de datos suministrada por la entidad en la Auditoría Regular PAD 2010 ciclo II vigencia 2009, culminada en octubre del año en curso, se efectuó la selección de la muestra con el fin de practicar las visitas de campo por parte del equipo auditor, mediante entrevistas directas realizadas a los ciudadanos emprendedores cuyos resultados se encuentran plasmados en los respectivos cuestionarios y registrados en el componente de evaluación a la gestión y resultados del presente informe.

### 3 ANEXO 1

#### HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	4		2.3.1.1    2.3.2.1 2.3.2.2    2.3.2.3
<b>FISCAL</b>			
<b>DISCIPLINARIOS</b>		<b>NA</b>	
<b>PENALES</b>		<b>NA</b>	

NA: No aplica.

Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoría; es decir incluye, fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos.

ANEXO 2

CB-0402 PLAN DE MEJORAMIENTO

Entidad | SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONOMICO

ORIGEN	CAPITULO	DESCRIPCION DEL HALLAZGO U OBSERVACION	ACCION CORRECTIVA	INDICADOR	META	AREA RESPONSABLE	RESPONSABLE DE LA EJECUCION	RECURSOS	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	RESULTADO DEL INDICADOR SEGUIMIENTO	GRADO DE AVANCE FISICO DE EJECUCION DE LAS METAS - SEGUIMIENTO ENTIDAD	ANALISIS - SEGUIMIENTO ENTIDAD	RANGO DE CUMPLIMIENTO - SEGUIMIENTO CONTRALORIA	ESTADO DE LA ACCION FORMULADA (A=Abierta, C=Cerrada) Contraloría
Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular Vigencia 2009	EVALUACION A LA CONTRATACION	3.6.9 Falta de aplicación de la ley de contratación. Se entregó recursos públicos a través de convenios de asociación a Corporaciones, Fundaciones privadas sin ánimo de lucro-ONGs, con un aporte mínimo por el asociado, es decir que se hace en forma directa toda vez que se invita a presentar propuesta solo a una, obviando así la aplicación de los principios de la contratación estatal contemplados en la Ley 80 de 1993, y la Ley 1150 de 2007; como la selección objetiva, el de transparencia, ya que existen otros agentes del mercado que pueden realizar el objeto del convenio. Situación evidenciada en los convenios 235/09, 391/09, 352/2009, 172/09, 329/09, 22/09, 386/09, 353/09 entre otros.	Para la suscripción de nuevos convenios se requerirá a la parte técnica realizar análisis de costos, vale decir, una comparación y estudio de mercado con diferentes organizaciones sin ánimo de lucro, el cual hará parte integral de los anexos técnicos, donde se deberán establecer las variables que permitan identificar que el asociado seleccionado es el que mejores condiciones propone para el desarrollo de los objetos contractuales y del cumplimiento de las metas del plan de desarrollo.	N° de procesos con estudio de mercado/N° de procesos contratados mediante convenio de asociación.	Garantizar la mejor propuesta técnica para el cumplimiento de la misión de la entidad.	TODAS LAS DIRECCIONES Y OFICINA ASESORA JURIDICA	Todas las áreas y Oficina Asesora Jurídica	Humanos	2011/01/01	2011/12/31					Acción correctiva iniciada el 1/01/2011

Fecha de Conformidad: Octubre 2010  
Fecha de Seguimiento: Noviembre 2010