

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL

SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL
SDIS

Convenio Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 196048
referencia FONADE ó No. 2528 referencia SDIS; suscrito con el Fondo
Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE -

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL - PAD - 2013

DIRECCIÓN SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL

AGOSTO DE 2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AUDITORÍA ESPECIAL

SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL - SDIS

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Sandra Inés Rozo Barragán

Gerente

Irma Zarate Varela
William Ivan Molina Ovalle (E)

Equipo de Auditoría

María del Pilar Serrano Vargas
Camilo García Cadena
Héctor Miguel Castro González.

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|-----------|
| 1 CARTA DE CONCLUSIONES | 4 |
| 2. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO | 8 |
| 2.1 EVALUACIÓN AL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS No. 196048 REFERENCIADO POR FONADE ó No. 2528 REFERENCIADO POR LA SDIS; SUSCRITO CON EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE. | 8 |
| 2.1.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$2.210.6 millones del convenio interadministrativo no. 196048 referencia – FONADE ó No. 2528 referencia SDIS. | 8 |
| 2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA. | 16 |
| 3. ANEXO. | 18 |
| 3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS | 18 |

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
MARIA TERESA MUÑOZ LOPERA
Secretaria Despacho
SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL-SDIS
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Especial, a la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL –SDIS- 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 la gestión en la ejecución al Convenio Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 196048 referenciado por FONADE o 2528 referenciado por la SDIS; suscrito con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE - para el *“DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE DOS JARDINES SOCIALES EN DIFERENTES LOCALIDADES DE BOGOTA D.C.”*

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C.; la responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de Auditoría Especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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

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

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCEPTO DE LA GESTION EVALUADA

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría especial, conceptúa que la gestión adelantada por la Secretaría Distrital de Integración Social, en la ejecución del Convenio 196048 o 2528 de 2006, suscrito con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE - no cumplió con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos del Distrito Capital comprometidos con la suscripción de este convenio, arrojando un concepto de gestión desfavorable.

El Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS -, hoy Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS- suscribió ocho (8) convenios Interadministrativos durante las vigencias 2005 al 2007, con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE – destinando un presupuesto total en cuantía de \$68.744.6 millones, como se demuestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO NO. 1
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS ENTRE LA SDIS Y FONADE,
VIGENCIAS 2005 A 2007.**

Cifras en millones de pesos

| Ref: FONADE . SDIS | Objeto | Valor Inicial | Valor total Adiciones | Valor Final | Estado a la fecha de la Auditoría Especial. |
|--|---|---------------|-----------------------|-------------|---|
| FONADE: 196052 SDIS 1715/2005 | Aunar esfuerzos entre el DABS y FONADE para ejecutar el proyecto de diseño construcción y dotación de siete (7) jardines sociales y un (1) centro de desarrollo comunitario... | 18.393.0 | 7.735.2 | 26.128.3 | TERMINADO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN |
| FONADE 195053 SDIS 1714/2005 | Aunar esfuerzos entre el DABS y FONADE para ejecutar el proyecto: obras de remodelación, adecuación y reforzamientos estructural, con sus respectivas interventorias, de los centros de desarrollo y sedes del DABS | 23.499.1 | 5.099.7 | 28.598.9 | TERMINADO |
| FONADE 196047 SDIS 2527/2006 | Aunar esfuerzos entre el DABS y FONADE para ejecutar el proyecto "diseño, construcción y dotación del centro de desarrollo comunitario el porvenir en la localidad de Bosa de Bogotá D.C... | 6.940.0 | 4.338.3 | 11.278.3 | TERMINADO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN |
| FONADE 196048 SDIS 2528/2006 | Aunar esfuerzos entre el DABS y FONADE para ejecutar el proyecto "diseño y construcción de dos (2) jardines sociales en diferentes localidades de Bogotá D.C" | 2.730.0 | 1.287.6 | 4.017.6 | TERMINADO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| Ref: FONADE . SDIS | Objeto | Valor Inicial | Valor total Adiciones | Valor Final | Estado a la fecha de la Auditoria Especial. |
|---------------------------------------|---|---------------|-----------------------|-------------|---|
| FONADE 196054 SDIS Cto SDIS-UEL | Aunar esfuerzos entre el DABS y FONADE para ejecutar el proyecto "estudios , diseño y construcción del centro crecer en la localidad de fontibon de Bogota D.C "... | 1.097.0 | 1.037.5 | 2.134.5 | TERMINADO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN |
| FONADE 197003 SDIS 2267/2007 | Aunar esfuerzos entre la secretaria y Fonade para ejecutar los proyectos de " diseño y construcción de jardines infantiles en las diferentes localidades de Bogota D,C ... | 6.082.0 | 1.200.0 | 7.282.0 | TERMINADO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN |
| FONADE 194124 SDIS 1763/2004 | Aunar esfuerzos entre fonade y bogota distrito capital departamento administrativo de bienestar social para ejecutar el proyecto para el desarrollo de la infraestructura fisica necesaria para la construcción de los jardines sociales y los centros de desarrollo mediante los cuales se presta atención a los niños, niñas y población en general en la ciudad de Bogota D.C. | 1.4600 | 988.2 | 2.448.2 | TERMINADO EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN |
| FONADE 196049 SDIS 2529/2006 | Aunar esfuerzos entre el DABS y FONADE para ejecutar el proyecto "desarrollo de infraestructura fisica y gestión predial necesaria para la construcción de los jardines sociales en la ciudad de Bogota D.C... | 1.200.0 | 247.3 | 1.447.3 | LIQUIDADO |

Información suministrada por Fonade

De los convenios Interadministrativos celebrados por la SDIS con FONADE se escogió como muestra el Convenio No. 196048, en cuantía de \$2.730.0 millones, más tres adiciones por la suma de \$1.287.6 millones, para un total de \$ 4.059.6 millones de pesos.

CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoria especial, tal como se detalla en el numeral 3. se estableció dos (2) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal por valor de \$2.210.6 millones y dos (2) con incidencia disciplinaria.

PLAN DE MEJORAMIENTO

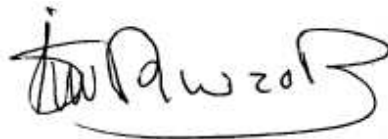
A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de Bogotá, a través del SIVICOF de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.

El plan de mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Atentamente,



**SANDRA INES ROZO BARRAGAN
DIRECTORA SECTOR INTEGRACION SOCIAL**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO.

2.1 EVALUACIÓN AL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS No. 196048 REFERENCIADO POR FONADE ó No. 2528 REFERENCIADO POR LA SDIS; SUSCRITO CON EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE.

El Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) hoy Secretaria Distrital de Integración Social (SDIS), suscribió el Convenio Interadministrativo de Gerencia número 196048 referencia FONADE ó 2528 referencia SDIS, el 29 de noviembre de 2006, con el objeto de *“DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE DOS JARDINES SOCIALES EN DIFERENTES LOCALIDADES DE BOGOTA D.C.”* en cuantía de \$2.730.0 millones, adicionándolo en \$1.287.6 millones, para un total de \$4.059.6 millones, con un plazo de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación.

2.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$2.210.6 millones del convenio interadministrativo No. 196048 referencia – FONADE No. 2528 referencia SDIS, suscrito entre el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) hoy Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE.

Después de hacer una evaluación y análisis minucioso a los documentos soportes de este convenio suministrados por la SDIS y FONADE, se pudo evidenciar inconsistencias en la etapas preparatoria y precontractual por falta de planeación, así como en la suscripción y sus adiciones, toda vez que, estas carecen de justificación, por último en la etapa de ejecución se observó que no hubo transparencia en el manejo de los recursos, puesto que, se denota improvisación y violación a los principios de contratación establecidos en la Ley 80 de 1993. Tales irregularidades se describen a continuación:

2.1.1.1. Etapa Preparatoria y Pre-contractual.

Del análisis de los documentos soportes del Convenio Interadministrativo de Gerencia número 196048 celebrado entre FONADE y DABS, se verificó la no existencia de unos estudios previos¹ (los cuales deben contener los estudios

¹ Estudios previos. Son aquellos análisis y documentos que sirven de soporte para dar inicio al proceso de contratación al interior de la entidad y se constituyen en el sustento para la definición y elaboración del proyecto de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de prefactibilidad o factibilidad, análisis de conveniencia y oportunidad del objeto a contratar², estudio económicos³, ni análisis de los precios del mercado y Costos, etc.), ni pliegos de condiciones y/o términos de referencia, con ello, demostrándose la trasgresión a los principios de responsabilidad⁴, planeación⁵ y economía⁶ de la Ley 80 de 1993.

Dentro de los mismos anexos se encontró el oficio fechado 17 de noviembre de 2006, suscrito por FONADE, titulado “PROPUESTA DE GERENCIA DE PROYECTOS”, en el cual presenta una oferta de servicio para la ejecución de un proyecto denominado “Diseños y construcción de dos jardines...”. Así mismo, hace referencia a la actividad comercial de FONADE, aduciendo que es una “(...) Empresa Industrial y Comercial del estado de carácter financiero”, además, enfatiza en el “OBJETO Y VALOR DEL CONVENIO A CELEBRAR. ALCANCE DEL OBJETO. COSTO DE LA GERENCIA A DESARROLLAR POR FONADE. DURACIÓN DEL CONVENIO. DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS. MANEJO DE LOS EXCEDENTES FINANCIEROS Y DOCUMENTOS REQUERIDOS PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO”.

pliego de condiciones, estos deben contener los estudio de prefactibilidad o factibilidad, análisis de conveniencia y oportunidad del objeto a contratar, estudio económicos y Costos, etc.).

² Estudios de prefactibilidad o factibilidad son el entorno de la etapa precontractual, con antelación a la firma del contrato o al acto de apertura del procedimiento contractual según sea el caso, deberán realizarse los estudios y evaluaciones por la entidad respectivamente, donde se analicen la conveniencia y oportunidad del contrato, su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, como además la elaboración de los diseños, planos y proyectos requeridos (inciso 1º del numeral 12 del artículo 25 e inciso 2º del numeral 1º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993).. En síntesis son estudios y evaluaciones de pre factibilidad física, jurídica, técnica, económica y presupuestal que factibilizan, en oportunidad, conveniencia y legalidad, la contratación, donde solo hasta ese momento concurre la entidad pública y/o administración, porque se esta en función de preparación o formación de la voluntad administrativa.

³ Estudios económicos. Analizan los elementos y la información necesario con relación a los costos fijos y variables, para determinar la existencia dentro de la entidad pública de los recursos necesarios para la correcta ejecución del objeto del contrato

⁴ Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).

⁵ El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Procuraduría General de la Nación.

⁶ Principio de Economía: propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación del contrato. (Ver artículo 25 de la Ley 80 de 1993)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Igualmente, se encontró anexo, documento firmado por la funcionaria Ingrid Elena Echeverri Vallejo el 23 de noviembre de 2006, titulado “*SISTEMA CONSTRUCCIONES. ESTUDIOS PREVIOS*”, el cual fue elaborado teniendo en cuenta lo establecido en el documento desarrollado por FONADE “*PROPUESTA DE GERENCIA DE PROYECTOS*”, que tiene como fin establecer los parámetros que debe contener el Convenio Interadministrativo que el DABS a la postre firmara con FONADE, con lo cual se establece los “*ASPECTOS GENERALES, PRIMERA PARTE: PRE-ESTUDIOS Y II PARTE CONDICIONES*”, documento que no demostró un estudio juicioso, detallado y pormenorizado que debía haber realizado la administración del DABS, para celebrar el mencionado convenio.

Por otra parte, se observó que el documento suscrito con FONADE, el cual sirvió de insumo para elaborar el documento del DABS, no coinciden en cuanto a su objeto, puesto que, en la “*PROPUESTA DE GERENCIA DE PROYECTOS*”, elaborado por FONADE su objeto es el “*DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE DOS JARDINES SOCIALES EN DIFERENTES LOCALIDADES DE BOGOTA D.C.*” mientras que el presentado por el DABS, hace relación es a “*(...) Aunar esfuerzos, entre el DABS y FONADE para ejecutar los proyectos de diseño y construcción de jardines sociales en las diferentes localidades de Bogota D.C.*”

Hay que advertir que la Ley 80 de 1993, estableció bajo el Principio de Economía, como parte de la etapa precontractual, la obligación de establecer de manera previa al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, así como el deber de las entidades públicas de la elaboración de los estudios previos, estudio de prefactibilidad o factibilidad, análisis de conveniencia y oportunidad, estudio económicos, análisis de los precios del mercado, diseños y proyectos requeridos y de los pliegos de condiciones. (Artículo 25 numerales 7 y 12). Lo cual demuestra que la administración al no realizar estos estudios puso en riesgo los dineros del distrito en la ejecución del objeto del contrato.

El DABS justificó la celebración de este convenio interadministrativo de Gerencia en la modalidad de contratación directa, acogíendose a la Ley 80 de 1993, con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, entidad netamente financiera, creada mediante “*Decreto 288 de 2004, El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero...*” y “*(...) orientada a hacer el mejor uso de los recursos disponibles, para alcanzar exitosamente la ejecución de sus proyectos y la entrega oportuna de los resultados esperados*”, no se entiende por parte de esta Contraloría, por qué, se contrata a esta entidad que para la época de celebración del convenio, no tenía la idoneidad para el desarrollo del objeto a contratar, máxime cuando el DABS,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ya había desarrollado en vigencias anteriores a la suscripción del convenio, proyectos encaminados a la construcción de jardines infantiles (Jardín Infantil Monteblanco), con personas jurídicas particulares, las cuales entregaban los mismos productos descritos en los numerales 6° y 7° del acápite justificativo de convenio con FONADE 2528 (196048), el cual es: *“(...) desarrollar el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas dentro de la estrategia 3 que busca garantizar el acceso progresivo, permanencia y calidad en los servicios sociales”*, lo que desvirtúa lo señalado en el numeral 8 de la parte justificativa del convenio en cuestión, al manifestar que: *“(...) Dada la magnitud del proyecto de la inversión a realizar, el DABS no cuenta con el personal técnico (ingenieros civiles y arquitectos) requerido, ni con la capacidad operativa suficiente, para desarrollar el proyecto antes mencionado”*,

El DABS suscribió el citado convenio sin contar con los terrenos en donde se construirían los jardines el Caracol en la Localidad de Kennedy y el Recreo en la Localidad de Bosa, cuando quiera que los predios fueron entregados por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP- el 26 de junio y 4 de septiembre de 2009, respectivamente, hecho que generó sobrecostos dada la falta de planeación, ocasionando con esto adiciones y prorrogas al convenio, vislumbrándose así una trasgresión a los principios de la administración pública como son, planeación, transparencia, economía⁷, y con ello ocasionándole al distrito haber cancelado por el proyecto sobre valoración de los costos en \$ 2.210.6 millones.

2.1.1.2. Etapa contractual.

La gestión adelantada por la entidad en la ejecución del convenio evaluado, no garantizó con sus acciones la debida protección de los recursos comprometidos; tal como se evidencia en hechos, como el cambio del objeto contractual, adiciones sin justificación técnica ni legal pertinentes y entrega del producto en condiciones inadecuadas para el logro de los objetivos misionales entre otros. Además, la planeación de lo realizado en la ejecución del convenio en mención no fue adecuada, hecho este evidenciado en la inexistencia del predio para el inicio de la ejecución, las múltiples adiciones de recursos realizadas, la demora en la entrega del único jardín construido en la primera

⁷ *Economía*: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación del contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de algún servidor público, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

fase, la no construcción del jardín de Bosa y la no entrada en operación del jardín de Kennedy, entre otros hechos que se analizan a continuación.

El objeto inicialmente pactados según la cláusula primera del mencionado convenio consistía en ejecutar el proyecto *“Diseño y construcción de Dos Jardines Sociales en diferentes localidades de Bogotá D.C.”*, el cual fue modificado por acto administrativo el 12 de junio de 2009, *“(…) teniendo en cuenta las consideraciones, la partes acuerdan modificar el alcance del convenio 196048 el cual se regirá por las siguientes cláusulas... PARÁGRAFO PRIMERO.- ALCANCE DEL OBJETO: Diseñar dos jardines sociales dentro del marco el concurso con la SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS, de manera que se plantea la construcción de los mismos por fases funcionales, así mismo construir un jardín social hasta el monto de los recursos disponibles. “*

Ante esta variación del objeto, se tiene que decir, que en realidad se esta frente a un verdadero cambio del objeto del convenio, pues de un análisis armónico o integral de los antecedentes contractuales se puede observar que, desde la oferta presentada por FONADE y plasmada en el objeto del convenio inicial ya estaba determinado el alcance del convenio interadministrativo, que no era otro que el del diseño y construcción de dos jardines sociales.

El anterior hallazgo cobra mayor valor, si se tiene en cuenta que, la adición y la modificación son dos conceptos jurídicos diferentes, en la medida en que la primera se da cuando hay cambio en valor o plazo del convenio inicial, mientras que el segundo caso, en tratándose de cambio de objeto, necesariamente conlleva a la celebración de un nuevo convenio administrativo.

Por otra parte al revisar la legalidad del documento de fecha 12 de junio de 2009, se observa que el mismo esta suscrito por el señor LUÍS FERNANDO SANZ GONZÁLEZ en calidad de Gerente General de FONADE , y por el otro el señor JAVIER FERNANDO MORA ANDRADE en su calidad de Director de la Gestión Corporativa de la SDIS, con fundamento en el Decreto No. 101 del 13 de Distrital, abril de 2004, *“Por el cual se establecen unas asignaciones en materia de personal a los organismos del sector central de la Administración”*, sin embargo, revisado el contenido de este normativa, se tiene que esta hace mención es a asignaciones en materia de personal; en ningún momento se deduce de su contenido la delegación de competencia a un Director de Gestión Corporativa para la celebración de convenios administrativos.

En síntesis, frente al objeto contractual se presentan las siguientes observaciones: a). Las partes del convenio interadministrativo, jurídicamente realizaron una modificación del objeto del convenio. b) A pesar de tratarse de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

una modificación al convenio en materia del objeto contractual, no celebraron un nuevo convenio, como lo ordena la ley y lo sostiene la jurisprudencia del H. Consejo de Estado. c). Por último, no esta clara la competencia administrativa del Director de Gestión Corporativa, de la Secretaria Distrital de Integración Social, para modificar el objeto del convenio, habida cuenta que la norma que aduce le otorga esa facultad (Decreto 101 de abril 13 de 2004), guarda relación con delegación de funciones en materia de personal y no en materia de convenios interadministrativos o contratación estatal.

El 26 de diciembre de 2006, se suscribió entre los convenientes la primera adición por \$104.0 millones, solicitada por el DABS, Subdirección Administrativa y Financiera, en comunicación del 22 de Diciembre de 2006, argumentada en prever los costos del proyecto ajustados para el año 2007, siendo esta adición totalmente injustificada, puesto que, al momento de solicitarla no se ha iniciado la ejecución del objeto contractual, así mismo, se debe tener presente que conforme a la cláusula cuarta de convenio en mención, mediante orden de pago No. 19214 del 18 de Diciembre de 2006, el DABS giró el 80% del valor del convenio por \$2.184.0 millones, recurso este que al momento de ingresar a FONADE, es colocado en portafolio de inversiones, el cual corrige por sí mismo el menos precio del dinero en el tiempo, incrementando su valor nominal como efecto de Inflación del recurso, además de generar rendimientos; de igual manera no es claro como en este convenio firmado en el año 2006 y entregándose la obra en el año 2012, esta haya sido la única ocasión en que se realizó dicho ajuste.

Para este Ente de Control es evidente, que lo estipulado en el clausulado del convenio es obligación para las partes, siendo por esta razón llamativo el hecho según el cual en ninguna de las Cláusulas convenidas, se estableció esta clase de ajuste, además justificado en el argumento expuesto del manejo del recurso, teniendo en cuenta que el acta de inicio fue firmada el 10 de julio de 2009, dos años y un mes aproximadamente después del inicio del convenio, lapso de tiempo en el cual el valor girado correspondiente al 80%, estuvo reeditando intereses y corrigiendo su valor en el tiempo.

2.1.1.3. Etapa postcontractual

No se presentó por parte del DABS inicialmente y posteriormente por la SDIS, una correcta evaluación y seguimiento de las actividades desarrolladas en desarrollo del convenio suscrito para la construcción de los jardines Infantiles El Caracol en la Localidad de Kennedy y el Recreo en la Localidad de Bosa, lo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que derivó únicamente en la entrega de los dos diseños de los jardines infantiles y la construcción parcial del primer jardín.

De otra parte, en visitas practicadas por este organismo de control en desarrollo de la auditoria especial, pudo verificar que contrario a lo consignado en los documentos puestos a disposición de este grupo auditor, tanto por la SDIS como por FONADE, el Jardín el Caracol de Kennedy no está terminado y por ende no esta funcionamiento, a pesar de haber sido recibidas las obras el 13 de abril de 2012, en razón a no hallarse en condiciones físicas, ni técnicas que garanticen las condiciones sanitarias, ni de seguridad para los niños y niñas beneficiados, con el agravante que se evidenciaron respecto de la obra algunas falencias descritas en el acta de visita.

Las irregularidades señaladas, están en contravía de los fines del estado, argumentos y políticas distritales, máxime cuando el convenio se suscribió justificándose y basados en el amparo de los derechos fundamentales de los niños consagrado en el artículo 44⁸ de la Carta Magna, en el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” 2004-2008, dentro de las estrategias del eje social estableció el Programa “ Más y mejor educación para todos y todas: Acceso, Permanencia, y Calidad” y Disponibilidad” y en donde se observa que antes de cumplir con las finalidades estatales FONADE, se aseguro de obtener el pago de la Gerencia por parte de la SDIS, antes que procurar la construcción de los dos jardines infantiles y el bienestar de los niños.

Es importante resaltar que el objeto inicialmente pactado con la suscripción de este convenio, no se cumplió y que en el transcurso de su ejecución la SDIS no se pronunció ni realizó actuaciones tendientes a proteger los interés sociales capitalinos que se pretendían con la realización del elemento contractual tal como eran el diseño, la obra de los dos jardines y la dotación para ellos. Siendo FONADE una Empresa Industrial y Comercial del Estado que debe propender por cumplir los fines del estado máxime cuando es parte activa en un ejercicio contractual como en el caso que nos ocupa en el Convenio No. 196048 y/o 2528 de 2006, que se suscribió justificándose

⁸ “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

principalmente el amparo de los derechos fundamentales de los niños y la familia, establecidos en el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” 2004-2008, en donde se observa, como se anoto, que antes de cumplir con las finalidades estatales, FONADE se limito a asegurar los pagos de la Gerencia por parte de la SDIS, antes que propender por la construcción de los dos jardines infantiles.

Así las cosas, considera este Ente de Control que existe un daño al patrimonio del Distrito en cuantía de \$2.210.6 millones en el desarrollo del convenio interadministrativo No.196048 o 2528 (Referencia DABS hoy SDIS), suscrito con FONADE, determinado por la falta de planeación, transparencia y una gestión fiscal antieconómica ineficiente e ineficaz en la celebración y ejecución de los recursos públicos destinados para el diseño y construcción de dos (2) jardines, toda vez que la Secretaria no realizó una planeación acorde a la necesidad que se planteaba en el objeto del contrato del convenio, no desarrollando unos estudios previos, de prefactibilidad o factibilidad, análisis de conveniencia y oportunidad del objeto a contratar, estudio económicos, ni análisis de los precios del mercado y costos, que demostraran la viabilidad del posible convenio a celebrar.

Igualmente, no se justifica que la administración iniciara el proyecto convenido, sin tener la disposición de los inmuebles ni la ubicación del lugar en el cual se va a desarrollar el mismo y se tomaran decisiones en la inversión de unos dineros públicos, que quedaron congelados en el tiempo sin poder ser utilizados, puesto que, el proyecto que se inició con la firma del Convenio en noviembre de 2006 y casi siete años después, agosto de 2013, no se ha puesto en funcionamiento para la comunidad infantil. Así mismo, que se hayan tomado decisiones improvisadas, se efectúen modificaciones y adiciones a un convenio sin la debida sustentación y con el agravante del cambio del objeto convenido, siendo este “(...) construir un jardín social hasta el monto de los recursos disponibles...”, quedando sin ejecutar la construcción de un jardín infantil y la segunda etapa del jardín construido, obras que para su realización se destino por parte del SDIS, un presupuesto de \$4.477 millones en julio de 2013.

**CUADRO 2
VALORES DISCRIMINADOS DEL HALLAZGO FISCAL**

(Valores en millones de pesos)

| OBJETO DEL CONVENIO: DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE DOS JARDINES SOCIALES EN DIFERENTES LOCALIDADES DE BOGOTA D.C. Celebrado en 29/11/06 | Valor estimado de Cada Jardín Infantil | | valor total de los dos jardines |
|--|--|---------|---------------------------------|
| | | | |
| | 1.365.0 | 1.365.0 | 2.730.0 |

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| OBJETO DEL CONVENIO: DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE DOS JARDINES SOCIALES EN DIFERENTES LOCALIDADES DE BOGOTA D.C. Celebrado en 29/11/06 | Valor estimado de Cada Jardín Infantil | | valor total de los dos jardines |
|--|--|----------------|---------------------------------|
| | | | |
| | 1.365.0 | 1.365.0 | 2.730.0 |
| • Adición N°.1 Corrección a valores de 2007 solicitado por DABS. Celebrada el 27/12/06 | 104.0 | | 104.0 |
| • Adición N°.2 Fonade aporta los rendimientos financieros del 80% del primer pago. Celebrada el 12/07/09 | | 484.0 | 484.0 |
| • Adición N°.3 Construcción Obras Complementarias de la primera etapa jardín Kennedy. Celebrada 28/10/11 | 699.6 | | 699. |
| Interventoría a la construcción de obras complementarias | 42.0 | | 42.0 |
| TOTAL | 2.210.6.* | 1.849.0 | 4.059.6 |

Fuente: Información SDIS- FONADE - Consolidada por grupo auditor

* Valor total del detrimento: \$2.210.6 millones.

Los hechos anteriormente descritos constituyéndose un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, transgrediendo presuntamente lo normado en los artículos 6° y 209 de la Constitución Política de Colombia; los principios de la administración pública consagrados en la Ley 80 de 1993 y los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, así mismo, la conducta fiscal es enmarcada en lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 en cuantía de \$2.210.6 millones.

2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.

Entendiendo que el Control Interno se debe concebir y organizar de tal forma que se encuentre inmerso en todas las actividades desarrolladas por la entidad, con el fin de garantizar el logro de los objetivos plasmados en la normatividad legal vigente, este grupo auditor pudo evidenciar en el desarrollo de esta auditoría los siguientes hechos que van en contra de lo normado en esta materia.

El Sistema de Control Interno de la Secretaria no ejerció ningún control ni previo ni posterior sobre la ejecución de este Convenio, haciendo que la gestión sea poco transparente, ineficiente y antieconómica. Tampoco se detecta la intervención de esta sistema en el control documental en consideración a la entrega de la información puesto que, esta fue suministrada en forma incompleta, desorganizada y sin

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

algún tipo de control de la información solicitada, por este ente, lo que dificultó el ejercicio del control fiscal, a saber, además, no se identifican responsables directos de la custodia y entrega de la misma, ocasionada entre otros factores por la alta rotación de personal, falta de entrega formal de la documentación que tuvo a su cargo y a su vez de quien recibe el cargo asuma su responsabilidad, incluyendo todos los procesos que se venían manejando anteriormente, incumpliendo los procedimientos previstos en la Ley general de archivo, en relación con la conservación de los documentos que hacen parte del proceso.

Se observó la inexistencia de memoria institucional sobre quien o quienes manejaban la información del convenio No. 2528 de 2006, referencia SDIS, evidenciándose además negligencia de parte de quienes son los supuestos responsables del cuidado y archivo de la documentación.

Inexistencia de mecanismos tendientes a prevenir la materialización de los riesgos, detectar y corregir desviaciones hechos ya soportados suficientemente, que finalmente derivaron el no logro de los objetivos planteados al inicio del convenio evaluado.

Lo anterior demuestra el desorden, descuido y la falta de confiabilidad en la documentación de la Entidad, así como la obstrucción al ejercicio del control fiscal, toda vez que la Contraloría soporta todas sus actuaciones en la información suministrada por la Secretaria auditada, con ello violando lo normado en el la Ley 87 de 1993, artículo 2º, literales a,b,c,d,e,f., el artículo 46 de la Ley 594 de 2000 y el art. 34 de la ley 734 de 2002.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXO.

3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

(Valores en millones de pesos)

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR | REFERENCIACIÓN | |
|------------------|----------|-----------------|----------------|------|
| ADMINISTRATIVOS | 2 | | 2.1. | 2.2. |
| FISCALES | 1 | \$2.210.668.373 | 2.1. | |
| DISCIPLINARIOS | 2 | | 2.1. | 2.2. |