

INFORME FINAL VISITA FISCAL

***“AUDITORIA AL PROYECTO 739 CONSTRUCCIONES DIGNAS, ADECUADAS Y SEGURAS;
DETERMINAR SI JARDINES MODULARES PARA LA ATENCIÓN A LA EDUCACIÓN INICIAL
CUMPLE CON LOS ESTÁNDARES, LINEAMIENTOS Y OBLIGACIONES DETERMINADOS EN
EL ACUERDO 138 DE 2004...”***

DIRECCIÓN SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD 2013

VIGENCIA: 2013

Diciembre 5 de 2013

AUDITORIA MODALIDAD VISITA FISCAL
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Directora Sector Integración.	Sandra Inés Rozo Barragán
Gerente	Irma Zárate Valera
Asesora	Patricia Gómez Cuervo
Equipo de Auditoria	Carmen Rocio Castañeda Grandas Patricia Gómez Cuervo
Aprobó:	Director Sector Integración Social

CONTENIDO

1.	ANALISIS DE LA INFORMACION	4
2.	RESULTADO DE LA AUDITORIA	8
3.	ANEXO 1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	11

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría modalidad visita fiscal con el objeto de evaluar el **“proyecto 739 Construcciones dignas, adecuadas y seguras con el fin de determinar si los denominados jardines modulares que está implementando la Secretaría de Integración Social para la atención a la educación inicial cumple con los estándares, lineamientos y obligaciones determinados en el Acuerdo 138 de 2004 por medio del cual se regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan servicio de educación inicial y si los recursos destinados para tal fin atienden las necesidades de la mencionada educación”**, específicamente lo que tiene que ver con la meta 7 “instalar 69 equipamientos no convencionales para la atención de la primera infancia”

Revisado el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” en su artículo 7, garantía del desarrollo integral de la primera infancia y considerando que se estableció como proyectos prioritarios, ambientes adecuados para el desarrollo de la primera infancia: **“Construir condiciones de seguridad para los niños y las niñas en primera infancia, que incluye la construcción y adecuación de equipamientos, de manera segura, acogedora, accesible, tanto para los infantes como para las madres lactantes, así como el enriquecimiento de otros escenarios como parques y ludotecas”**, la Secretaría Distrital de Integración Social formuló en su plan de acción a través de la Subdirección de Plantas Físicas: construir, adecuar y mantener la infraestructura de la Secretaría, ajustando los equipamientos a la normatividad vigente, para garantizar la prestación de servicios sociales en ambientes adecuados y seguros.

Así las cosas, las metas del proyecto se formulan de la siguiente manera:

**CUADRO 1
METAS DEL PROYECTO**

No.	PROCESO	CANTIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	DESCRIPCIÓN
1	Construir y dotar	405	jardines infantiles	para la atención integral a la primera infancia
2	Reforzar estructuralmente y remodelar	41	jardines infantiles	para la atención integral a la primera infancia
3	Realizar al	100	Por ciento	de equipamientos de la Secretaría de Integración Social, el mantenimiento correctivo y preventivo.
4	Instalar	1	batería sanitaria	para mejorar las condiciones higiénicas sanitarias de los habitantes de calle del sector del Bronx.
5	Implementar	1	observatorio	del plan maestro de equipamientos del Sector Integración Social como instrumento de evaluación y seguimiento.
6	Construir y dotar	1	sede administrativa	para el funcionamiento de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Fuente Ficha EBI_D a 25 de enero de 2013.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Estas metas fueron inscritas y registradas en la Oficina de Planeación de la entidad en la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D en junio del 2012, con las metas y presupuesto que lo soporta. Solicitada la información sobre el cumplimiento de la meta en lo relacionado a la construcción de nuevos jardines infantiles, llama la atención que a la fecha sólo se tenga registrado la entrega de una construcción nueva, un (1) jardín infantil que venía siendo ejecutado con recursos de la anterior administración.

La realidad social de los sectores con mayor grado de vulnerabilidad, afecta especialmente a los niños, que según el DANE, para el año 2012, cuenta con 2.201.360 de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años, de los cuales 360.326 son niños de 0 a 3 años que son atendidos en un 19% por el sector público y privado, generando un déficit de atención a la primera infancia en un porcentaje del 81%

Con el fin de atender este déficit, la SDIS, adelanta procesos de construcción de obras nuevas, arrendamiento de inmuebles y reforzamientos, bajo la responsabilidad de la Subdirección de Plantas Físicas, quien desarrolla una alternativa adicional para incrementar la cobertura a través de un esquema de atención inmediata, segura y eficiente, a la primera infancia, mediante el uso de un sistema de modulares prefabricados móviles, que según lo determinó la SDIS, por sus características técnicas, legales y jurídicas impiden el trámite de una licencia de construcción en el corto plazo. Para lograr este propósito se abrió la convocatoria SDIS –SASI- 025 de 2013, invitando a participar en la selección abreviada por subasta inversa para adquirir e instalar sistemas modulares móviles para el funcionamiento de servicio de jardín infantil por valor de \$2.927.620.672. Con esta convocatoria se pretende atender 420 niñ@s entre 0 y 3 años, en seis sistemas móviles, con capacidad de 70 cada uno.

Con fecha 23 de octubre del 2013, la SDIS inscribe la modificación de la ficha EBI-D del proyecto 739, incluyendo en esa modificación la meta número 7, así: “Instalar 69 equipamientos no convencionales para la atención de la primera infancia.”

Analizada la ficha actual se establece que existen incoherencias entre la meta registrada y los objetivos definidos del programa y del proyecto, ya que la ficha en su objetivo general, no contemplaba el proceso de instalación de sistemas móviles.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De acuerdo a lo programado en la meta 7 el proyecto de la ficha EBI-D, registra el proceso instalar equipamientos no convencionales, lo cual no se ajusta al objetivo general del proyecto 739, como lo es: *“construir, adecuar y mantener la infraestructura de la SDIS, ajustando los equipamientos a la normatividad vigente, para garantizar la prestación de servicios sociales en ambientes adecuados y seguros, priorizando el programa de atención integral a primera infancia”* ni a lo contemplado en el numeral 3 del artículo 7 de Plan de Desarrollo Bogotá Humana, que establece:

“ 3. Ambientes adecuados para el desarrollo de la primera infancia. Construir condiciones de seguridad para los niños y las niñas en primera infancia. Incluye la construcción y adecuación de equipamientos, de manera segura, acogedora, accesible, tanto para los infantes como para las madres lactantes, así como el enriquecimiento de otros escenarios como parques y ludotecas. ”

En visita administrativa se establece que la Secretaría Distrital de Integración Social, adelanta la convocatoria antes mencionada para *“adquirir e instalar sistemas móviles modulares tipo **CONTENEDOR** donde se afirma que estos sistemas modulares **basados en contenedores** son un método muy flexible debido a su facilidad de modulación, reubicación y ampliación, con fortaleza estructural y fácilmente disponibles. Son ideales para espacios de trabajo, vivienda y educación”*. Con este sistema se pretende atender 420 niños y niñas entre los 0 a 3 años, en 6 jardines con sistema modulares móviles, para una capacidad de 70 niños por jardín.

De acuerdo a la información suministrada por la Subdirección de Plantas físicas de la Secretaría de Integración Social ante el cuestionamiento formulado por la Contraloría respecto a que si estas obras eran construcciones nuevas, informan que no lo son, sino que es una estrategia de sistemas modulares móviles o construcciones no convencionales que no requieren de licencias de construcción, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1469 del 2010. Esta es la razón más fuerte esgrimida por la SDIS, para el desarrollo de esa estrategia, con el ánimo de atender integralmente de manera rápida y oportuna a los niños y niñas de Bogotá .

Para la ejecución de la meta 7, se emite el CDP 11666 del 15 de agosto de 2013, con cargo al proyecto 739 en la modalidad Construcciones Nuevas, concepto del gasto construcciones, adecuaciones y ampliación para primera infancia, por valor de \$2.927.620.672, con el que se respalda el proceso de licitación SDIS-SASI-025 de 2013 que según historial de SECOP se inicia desde el 11-10-2013, cuyo objeto es la *“Adquisición e instalación de sistemas modulares móviles para el funcionamiento del servicio de jardín infantil de la Secretaría Distrital de Integración Social, en la Ciudad de Bogotá D.C. ”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En cuanto a los recursos del Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI- para el proyecto 739 Construcciones adecuadas, dignas y seguras, el flujo financiero para el año 2013, es de \$ 67.187.426.000, que corresponde al asignado por la entidad en su presupuesto y en la actualidad se ve reflejado en el Plan de Acción 2012-2016 por metas con corte a 30 de septiembre del 2013.

Teniendo en cuenta la línea base del documento de formulación del proyecto 739 con fecha de actualización 30 de octubre de 2013, que señala el déficit de atención en 338.257 niñ@s entre 0-5 años en el Distrito, es preocupante el incremento de cobertura solo en un 0.1% ya que con los seis sistemas modulares se pretende atender 420 niñ@s, a un costo de aproximadamente \$3.000 millones, en la “implementación de un sistema temporal”.

Según información de la Secretaría de Integración Social, dispone de veinte (20) lotes entregados por la Defensoría del Espacio Público para atender los servicios sociales, de los cuales 13 cumplen con el área que ha requerido la SDIS para construir jardines sociales con capacidad mínima de 300 niñ@s como lo exigido por la norma de la ciudad, es decir, el Acuerdo 138 del 2004 y las demás normas que lo desarrollan.

La Contraloría visitó dos de los posibles seis lotes donde se instalarán los sistemas modulares móviles y encontró que el lote ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar, se encuentra adjunto a un caño de aguas negras, contraviniendo lo exigido en el Acuerdo en mención

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

Como resultado de la evaluación a través de la valoración de los principios de oportunidad, economía, eficiencia y eficacia, de la información suministrada por la entidad, de las visitas administrativas a la SDIS, de la inspección física a dos predios y del análisis de la convocatoria de la licitación Subasta Inversa – SDIS-SASI-025-2013, se encontró lo siguiente:

2.1 Hallazgo Administrativo

En la etapa de formulación, para incluir la meta 7 del proyecto 739, no se cumplió con los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades en materia de planeación y coherencia de los programas, estrategias y proyectos del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, debido a que el término Instalar no coincide con el objetivo general del proyecto 739 *“Construir, adecuar y mantener la infraestructura de la Secretaría ajustando los equipamientos a la normatividad vigente para garantizar la prestación de servicios sociales en ambientes adecuados y seguros.”*

Lo anterior no permite precisar el alcance de lo planteado en la meta y objetivo del proyecto, que conlleve al adecuado seguimiento, evaluación y control de los proyectos y determinar su eficacia, economía y eficiencia contraviniendo lo señalado en los artículos 2 y 4 de la Ley 87 de 1993 y literales j) y m) artículo 3 de la Ley 152 de 1994.

2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Analizada la secuencia de asignación de recursos destinados a la meta 7 del proyecto 739, denominada *“Instalar 69 equipamientos no convencionales para la atención de la primera infancia”*, en desarrollo de este proceso auditor se evidenció que la página de la entidad no tiene actualizada la información de los proyectos y del plan de acción, por lo cual se requirió vía correo a la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico DADE para que suministrara la información actualizada, por cuanto la ficha EBI-D estaba al 7 de junio de 2012 y el plan de acción a marzo del 2013.

La dependencia registra la meta 7 objeto de estudio en el Plan de Acción de la entidad el 22 de noviembre de 2013, con corte a 30 de septiembre del 2013, en forma anterior al registro de la versión actual de la ficha EBI-D que es del 23 de octubre de presente año.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Al indagar por el documento fuente de formulación del proyecto entregado con fecha de actualización 30 de octubre de 2013, se determina que es posterior a la fecha de registro de la meta en el Banco de Proyectos ficha EBI-D. (el 23 de octubre del 2013).

De otra parte se determina que la emisión del CDP 11666 del 15 de agosto de 2013, se registra en la modalidad Construcciones Nuevas, Concepto del gasto Construcciones, adecuaciones y ampliación para primera infancia, por valor de CDP \$2.927.620.672, para respaldar el proceso de litación SDIS-SASI-025 de 2013 que según historial de SECOP se inicia desde el 11-10-2013, para la adquisición e instalación de sistemas modulares móviles para el funcionamiento del servicio de jardín infantil de la Secretaria Distrital de Integración Social, en la Ciudad de Bogotá. Soporte que es cargado a una meta que no corresponde en el momento de la expedición del CDP, porque fue creada tres meses después. En la actualidad la meta 7 no cuenta con presupuesto asignado en el Plan de Acción para la vigencia cuando el proceso licitatorio está en ejecución desde el 10 de octubre de 2013, sino que fue tomada de otra actividad del proyecto 739 como se indicó anteriormente.

De acuerdo a lo expuesto en el Manual para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos no se presentan en la formulación de esta meta los indicadores que permitan el seguimiento y medición de la misma.

Por todo lo antes descrito, se observa la inadecuada planeación en la etapa de formulación de las metas del proyecto; las estrategias no fueron inicialmente suficientes para dar solución a las necesidades de cobertura en la atención a la primera infancia y las actividades a desarrollar no permiten en la actualidad su medición, control y seguimiento presupuestal y del logro de los objetivos, infringiendo el artículo 7 del Decreto 449 de 1999, el artículo 13 del Decreto 714 de 1996, además de lo establecido en el numeral 3 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002, además del literal i) y j) del artículo 4 del al Ley 87 de 1993.

Vale la pena anotar que en los estudios técnicos, en lo que tiene que ver con el plazo de ejecución, la SDIS, deja abierta la posibilidad para que el contratista, entregue los sistemas modulares, sin que en los lotes designados para ello, se tengan legalizada, la instalación de los servicios públicos, lo que necesariamente podría conllevar a un daño patrimonial, si consideramos la frecuente historia de “elefantes blancos”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para concluir es necesario hacer reflexión sobre la atención que se pretende prestar a los niñ@s, en unos sistemas modulares, que no se compadecen con lo exigido por el Acuerdo 138 del 2004, ya que éste plantea, que a partir de la fecha de sanción del Acuerdo, cualquier construcción que se adelante para la atención integral de la primera infancia, debe cumplir con los estándares de seguridad, ubicación y calidad que tienen la red de Jardines sociales del Distrito.

Así mismo, es preocupante que la SDIS, esté implementando modalidades de atención a la población vulnerable, con proyectos de supuesta transitoriedad, que terminan siendo permanentes, con las consecuencias que en términos de costo-beneficio pueden generar en el impacto de la política pública, que se formuló, y que de acuerdo a las cifras presentadas, no se está logrando solucionar el déficit en la atención integral a los niñ@s de la ciudad, como se formuló tanto en el Plan de Desarrollo como en el Plan de acción de la Entidad.

Es preciso señalar que el Acuerdo 138 de 2004 en lo relacionado con la infraestructura que deben tener los Jardines Infantiles, en su artículo 3 señala que “Edificación que cuente con patio interior o que se encuentre cerca de un parque o zona verde” y que “ la cocina o área de preparación de alimentos debe estar aislada de los salones de actividades de niños y niñas”. Así las cosas, es necesario que se revise muy detalladamente el Acuerdo, para que se considere si los sistemas modulares cumplen con las especificaciones que demanda el Acuerdo y así no poner en riesgo, el presupuesto del Distrito y sobre todo y más importante la integridad física de los niñ@s, posibles beneficiarios de esa atención.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXO 1.

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR \$	REFERENCIACION			
Administrativo	2		2.1			
			2.2			
Disciplinario	1		2.2			
Fiscal	0	0				
Penal	0	0				