

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME AUDITORIA ESPECIAL A LA GESTIÓN FISCAL DEL PROYECTO 735:
“Desarrollo Integral de Primera Infancia en Bogotá D.C.”

SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS
Periodo Auditado 2013

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2014

DIRECCION SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL

BOGOTA D.C., JUNIO DE 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AUDITORIA ESPECIAL A LA SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN
SOCIAL

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial (EF)	Nelson Castañeda Muñoz
Asesora	Patricia Gómez Cuervo
Gerente	William Ivan Molina Ovalle
Equipo de Auditoría	Camilo García Cadena Yolanda García Soto Jessica del Pilar Ospitia Vásquez

TABLA DE CONTENIDO

	CONTENIDO	Pág.
1	CARTA DE CONCLUSIONES	4
2.	RESULTADO DE AUDITORIA	9
3.	ANEXO: Cuadro de hallazgos detectados y comunicados	24

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Doctor:

JORGE ENRIQUE ROJAS RODRIGUEZ

Secretario de Despacho

SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS

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 Especial, a la SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN 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 fiscal en la ejecución del Proyecto de Inversión 735: *“Desarrollo Integral de Primera Infancia en Bogotá 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 este ente de control 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.

Concepto sobre la Gestión y Resultados

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 Proyecto de Inversión 735: *“Desarrollo Integral de Primera Infancia en Bogotá D.C.”* no cumplió con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos del Distrito Capital comprometidos con la ejecución de este proyecto, arrojando un concepto de gestión desfavorable.

El proyecto de atención integral a la primera infancia de la Secretaria Distrital de Integración Social SDIS, con enfoque de articulación e integralidad de las acciones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de los sectores del distrito, busca avanzar en la garantía del desarrollo integral de la primera infancia y hacer real sus derechos al desarrollo, la protección, la participación y la existencia, en el marco de la atención integral a la primera infancia-AIPI, entendida como el conjunto de procesos y acciones pertinentes, suficientes y oportunos, realizados por la familia, la sociedad y el Estado a través de los cuales se garantiza a los niños y niñas el cuidado calificado, el potenciamiento de su desarrollo, las experiencias pedagógicas significativas, el acceso a la cultura, el arte, el juego, la actividad física, la promoción de vida saludable, la alimentación saludable, y la generación de ambientes seguros, sensibles y acogedores.

Con corte a 31 de diciembre de 2013, se han llevado a cabo 28 versiones de la ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D, las cuales corresponden principalmente a cambios relacionados con coberturas poblacionales. En el año 2012, se realiza la eliminación de las metas 1, 3 y 9 las cuales correspondían, según se informó a este grupo auditor, a la misionalidad de otras Secretarías:

Meta 1: Atender 2000 mujeres gestantes y lactantes: Se elimina por pasar atención a Secretaría de Salud.

Meta 3: Vincular 200 madres comunitarias de la modalidad HOBIS Y FAMIS del ICBF a los procesos formativos que realiza la SDIS en educación inicial y Atención a la Primera Infancia: Se elimina teniendo en cuenta que son acciones propias de la Secretaria de Educación.

Meta 9: Realizar con el 100% de niños y niñas atendidos por la SDIS actividades de disfrute físico y recreativo. SE elimina en razón a que estas acciones son competencia de la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte.

En el desarrollo del proceso auditor se toma como muestra las metas 2, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12 y 13.

Plantea la SDIS en la meta seis, *“Diseñar e implementar 1 estrategia de movilización social y fortalecimiento de redes para la garantía de los derechos de los niños y las niñas en primera infancia”*, observando este ente de control que tal estrategia nunca se diseñó, a pesar de que los recursos fueron ejecutados en su totalidad, limitándose a retomar experiencia de las demás metas y aún otros proyectos de la SDIS.

En la ejecución de la meta 12 que se consolida en el ámbito institucional, este ente de control en visita a algunos jardines cofinanciados, evidenció para el jardín *“Amores y Colores”* que en el Formato de *“Concepto Técnico de Infraestructura Primera Infancia”* se consignan especificaciones inexistentes que van en contra de la seguridad de los niños, niñas y trabajadoras, en razón a que no refleja las condiciones reales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

relacionadas con vías de acceso, el jardín se encuentra sobre una vía principal, la existencia al frente del jardín de un transformador y líneas de alta tensión, cercano a focos de contaminación y una ruta de evacuación de un segundo a un tercer piso para llegar al patio de un colegio aledaño, que no garantiza la evacuación oportuna en caso de emergencia, hechos que pueden afectar la vida e integridad de los beneficiarios, situación que se agrava teniendo en cuenta que la SDIS es la encargada de las acciones de asesoría, inspección, vigilancia y control de los lineamientos y estándares técnicos para la prestación del servicio de educación inicial desde el enfoque de atención integral a la primera infancia definidos por el Distrito Capital.

La SDIS el fin de implementar la modalidad de “*Ámbito Familiar*”, que se concreta en la meta 13 del proyecto, realizó el Convenio de Asociación 4212 de 2009, suscrito con CEDAVIDA para la realización de una prueba piloto entre los años 2010, 2011 e inicios del año 2012. Con base en esos resultados la Entidad inicia en la vigencia 2013 la implementación de dicha modalidad en la cual como se observa a partir de los archivos y soportes puestos a disposición, no se depuran las falencias relacionadas con la conformación de la Historia Social, adopción oportuna de formatos para el desarrollo de las labores de los equipo con los beneficiarios del modelo, como se pudo constatar se inician labores por parte de cada una de las Subdirecciones Locales sin las condiciones administrativas y logísticas mínimas que permitan que los equipos pedagógicos, sociales y nutricionales, conformen las historias sociales y dejen las evidencias del proceso, de la ejecución de sus labores en encuentros pedagógicos domiciliarios como grupales, toda vez que los supervisores dan fe con base en una lista de chequeo extractada de las obligaciones específicas de cada uno de los contratos sin tener en cuenta la obligación de diligenciar los formatos, los cuales fueron adoptados posteriormente en el año 2014, sin ningún tipo de soporte, hecho que impidió establecer la correcta ejecución del objeto contractual, al igual que el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas en la prestación del servicio.

Lo anterior no permite constatar la real ejecución del modelo, sus resultados, la ejecución de las OPS, el seguimiento a los beneficiarios, hechos que el equipo auditor verificó mediante la realización de 19 visitas fiscales tanto en Subdirecciones Locales como a las áreas encargadas de la Coordinación del proyecto y archivo de documentación, realizando además la verificación cuidadosa y detallada de los soportes documentales puestos a disposición, incluyendo los nuevos soportes en formato digital.

Con este panorama se evidencian debilidades en la planeación y control, al determinar que la SDIS omitió proteger los recursos de la organización al no mitigar los riesgos inherentes al modelo, continuando en su implementación sin tener en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cuenta: la conformación y seguimiento de las historias sociales, la expedición y adopción de los formatos que se requerían para el desarrollo de la modalidad de ámbito familiar, los cuales fueron aprobados hasta abril de 2014, hechos que impiden la correcta evaluación de la gestión así como la falta de oportunidad y confiabilidad de sus registros, muchos de ellos inexistentes, las necesidades de materiales y suministros para las maestras, de los cuales se realizó una sola entrega, insuficiente y no en todas las Subdirecciones Locales, las necesidades de organización, conservación y custodia de toda la documentación generada,

Como resultado de la auditoría practicada, la gestión realizada por parte de la SDIS registra la falta de impacto en la ejecución, frente al cumplimiento del objeto trazado en el proyecto, de donde se concluye que hubo un total de once (11) hallazgos administrativos, once (11) con incidencia disciplinaria y tres (3) con incidencia fiscal en cuantía de \$13.564.639.040

Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de la auditoría conduzca a emprender acciones de mejoramiento de la gestión pública, la SDIS debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF 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



NELSON CASTAÑEDA MUÑOZ
DIRECTOR SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL (EF)

Bogotá, D.C. junio de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1. EVALUACIÓN A LA EJECUCIÓN DE LAS METAS INSCRITAS EN PROYECTO DE INVERSIÓN 735

La formulación del proyecto, surge, según se menciona en la ficha EBI D, de las propuestas e iniciativas que realizó la ciudadanía sobre temas de primera infancia, resultado de los cabildos que se llevaron a cabo en las 104 UPZ (Unidades de Planeamiento Zonal), así mismo, menciona la entidad, que se incluyen los aportes resultado del proceso de participación de cerca de 20000 niños, niñas y adolescentes en la construcción del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

El problema identificado consiste en que de los 714.721 niños entre los 0 y 5 años de edad del Distrito, el 48% es decir alrededor de 343.000 niños, no accede a los servicios dirigidos a la promoción y potenciación de su desarrollo y a la garantía de sus derechos.

Con miras a esta problemática, *“...el proyecto de atención integral a la primera infancia de la SDIS, de acuerdo con el enfoque de articulación e integralidad de las acciones de los sectores del distrito, busca avanzar en la garantía del desarrollo integral de la primera infancia, y hacer real sus derechos al desarrollo, la protección, la participación y la existencia, en el marco de la atención integral a la primera infancia- AIPi, entendida como el conjunto de procesos y acciones pertinentes, suficientes y oportunos, realizados por la familia, la sociedad y el Estado a través de los cuales se garantiza a los niños y niñas el cuidado calificado, el potenciamiento de su desarrollo, las experiencias pedagógicas significativas, el acceso a la cultura, el arte, el juego, la actividad física, la promoción de vida saludable, la alimentación saludable, y la generación de ambientes seguros, sensibles y acogedores.”*

Las modalidades de atención a la primera infancia, que se presentan en el proyecto son:

Ámbito Institucional: Garantiza la atención a niños y niñas en Jardines infantiles a cargo de la SDIS, con la implementación de estándares de calidad y del lineamiento pedagógico de la Educación Inicial.

Ámbito Familiar: *“Según la Encuesta Multipropósito 2011, del DANE, el 71% de los niños y niñas de primera infancia que no asisten al jardín lo hace porque sus familias desean cuidarlos en casa. Por esta razón la SDIS fortalecerá y ampliará la atención a niños niñas y sus familias en esta modalidad desde la gestación, respondiendo a la decisión de las familias de construir vínculos afectivos que garanticen el desarrollo integral y la potenciación de las capacidades de los niños y las niñas, mediante procesos articulados en tres componentes de intervención: nutricional, pedagógica y de formación a familias”.*

Ámbitos no convencionales: *“En los ejercicios participativos adelantados en la ciudad para la construcción del Plan de Desarrollo, se pone de manifiesto por parte de los actores comunitarios la*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

necesidad de contar con alternativas diferentes para la atención de los niños y las niñas y la protección de sus derechos. Convirtiéndose estas demandas en un mandato vinculante para la Administración Distrital frente al diseño e implementación de estrategias no convencionales que aporten a la garantía de los derechos de los niños y niñas”.

Teniendo en cuenta las necesidades manifestadas por parte de la comunidad, la problemática identificada y las estrategias de atención se formularon los siguientes objetivos para el proyecto:

Objetivo General: *“Potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas de primar infancia en Bogotá, desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad, mediante acciones que garanticen el cuidado calificado, las experiencias pedagógicas significativas, el disfrute del arte, la cultura, el juego, actividades físicas, la promoción de vida y alimentación saludables y la generación de ambientes adecuados, seguros, sensibles y acogedores”.*

Con los siguientes Objetivos Específicos:

- *“Contribuir con la protección integral, que implica prevención, promoción garantía y restablecimiento de derechos de los niños y las niñas en primera infancia.*
- *Fortalecer la corresponsabilidad de los actores relacionados con la garantía de los derechos al desarrollo, la participación, la existencia y la protección (familias, maestros, maestras, cuidadores y cuidadoras y otros agentes educativos y culturales), con la garantía del derecho al desarrollo integral en la primera infancia, a través de la participación social, la movilización ciudadana, la promoción de vínculos afectivos seguros, promoción de la lactancia materna y la cualificación del talento humano.*
- *Generar condiciones de seguridad para los niños y niñas en primera infancia en los escenarios en los que transcurre su vida cotidiana. Incluye la promoción de una cultura de cuidado para la prevención de accidentes; la promoción y fortalecimiento de relaciones y acciones de buen trato en los ambientes de socialización de los niños y las niñas para lograr la disminución de los índices de violencia intrafamiliar, maltrato, negligencia, abandono y abuso sexual.*
- *Fortalecer el sistema de información y monitoreo de la calidad de vida de los niños y niñas en lo que respecta a la primera infancia”.*

Para el logro de estos objetivos se proponen las siguientes metas que se constituyen finalmente en los caminos asumidos por la SDIS como líneas de acción que permite articular la realidad con lo descrito en la etapa de planeación:

- *“Meta 2: Cualificar 300.000 personas para el fortalecimiento de su rol educativo, de las prácticas de cuidado y crianza y del establecimiento de vínculos afectivos, que potencien el desarrollo de capacidades en los niños y niñas en primera infancia.*
- *Meta 4: Garantizar al 80% de los jardines infantiles inscritos en el Sistema de Registro de Información SIRSS la asistencia técnica para la atención integral a niños y niñas en primera infancia.*
- *Meta 5: Diseñar e implementar 1 ruta de registro de accidentes ocurridos en los servicios sociales de primera infancia de la SDIS.*
- *Meta 6: Diseñar e implementar 1 estrategia movilización social y fortalecimiento de redes para la garantía de los derechos de los niños y las niñas en primera infancia.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- *Meta 7: Acreditar 100 salas amigas de la familia lactante en el Distrito Capital.*
- *Meta 8: Fortalecer al 100% de los y las integrantes de los equipos pedagógicos de los jardines infantiles de la SDIS en el lineamiento pedagógico y curricular.*
- *Meta 10: Diseñar e implementar 1 sistema de valoración del desarrollo para niños y niñas de 0 a 2 años que ingresen a los servicios de primera infancia de la SDIS.*
- *Meta 11: Diseñar e implementar 3 nuevas modalidades de atención para niños y niñas de primera infancia.*
- *Meta 12: Atender 80.600 niños y niñas de primera infancia principalmente menores de 3 años, desde un modelo inclusivo, con enfoque diferencial y de calidad en ámbito institucional.*
- *Meta 13: Atender 121.400 niños y niñas de primera infancia principalmente desde la gestación hasta los tres años, desde un modelo inclusivo, con enfoque diferencial y de calidad en ámbito familiar.*
- *Meta 14: Formar 3.000 personas integrantes del talento humano de los servicios de primera infancia de la SDIS para la detección de casos de maltrato y abuso sexual de niños y niñas y la activación de la ruta de atención distrital.*
- *Meta 15: Atender integralmente a 8.000 niños y niñas víctimas del conflicto armado participantes de los Servicios de primera infancia, con enfoque diferencial y de género.*
- *Meta 16: Atender integralmente 4000 niños y niñas con discapacidad participantes de los servicios de primera infancia, con enfoque diferencial y de género.*
- *Meta 17: Atender integralmente a 1.000 niños y niñas habitantes en territorios rurales participantes de los servicios de primera infancia en ámbitos no convencionales, con enfoque diferencial y de género.*
- *Meta 18: Atender integralmente a 1.500 niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos en los servicios de primera infancia con enfoque diferencial y de género.”*

EVALUACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA VIGENCIA 2013
DEL PROYECTO 735

Comportamiento cupos atendidos Enero a Diciembre de 2013

De acuerdo a la información remitida con Rad SAL 34597 del 3.06.2014, los cupos programados por las Subdirecciones Locales fueron los siguientes:

SubDirecciones Locales	Cupos Programados	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Usaquen	2160	352	398	398	398	494	995	1270	1524	1586	1707	2341	2567
Chapinero	192	122	128	128	128	178	293	304	392	537	579	675	738
Santa Fe Candelaria	688	233	234	234	234	254	489	542	660	820	827	1031	1151
San Cristóbal	2896	693	774	774	774	1017	2322	2410	2652	2851	3105	3551	4038
Usme	3088	905	1048	1048	1048	1355	2644	2989	3421	3834	4330	4892	5542
Tunjuelito	992	273	298	298	298	455	982	1070	1162	1240	1260	1440	1766

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SubDirecciones Locales	Cupos Programados	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Bosa	5200	1020	1077	1077	1077	1402	2476	2813	3544	3748	4451	4606	6522
Kennedy	7728	400	400	400	400	653	2165	2626	3333	3796	4460	5778	7038
Fontibon	2272	161	165	165	165	245	552	598	768	831	860	937	1021
Engativa	5376	358	383	383	383	507	905	1053	1458	1607	1977	2276	2834
Suba	7296	546	565	565	565	792	1909	1991	2438	2583	2624	2839	3676
Barrios Unidos Teusaquillo	1552	46	72	72	72	118	231	277	315	347	424	468	518
Mártires	368	142	171	171	171	199	321	358	403	425	476	497	571
Antonio Nariño Puente Aranda	2352	137	184	184	184	211	356	379	475	572	691	839	1131
Rafael Uribe	2336	442	488	488	488	747	1364	1567	1859	1880	2067	2615	3281
Ciudad Bolívar	5504	1014	1169	1169	1169	1787	3452	3969	4888	5215	5196	6308	7146
TOTAL ATENDIDOS MENSUAL	50000	6844	7554	7554	7554	10414	21466	24216	29292	31872	35034	41093	49540
Porcentaje ejecución		14%	15%	15%	15%	21%	43%	48%	59%	64%	70%	82%	99%

Los cupos mensuales, planeados a atender para la vigencia 2013 fueron de 50.000 usuarios; al observar el número de cupos realmente atendidos entre los meses de enero a diciembre de 2013, se evidencia que en los meses de enero a julio, los cupos atendidos permanecieron entre el 14% y 48% y es a partir de agosto cuando el comportamiento sobrepasa el 59% hasta alcanzar el 99% en el mes de diciembre.

De la fase de ejecución de la presente auditoría especial, el grupo auditor realizó las siguientes observaciones:

Meta 6

2.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia Fiscal y presunta incidencia Disciplinaria.

Se evidencia que no existe el diseño ni la implementación de una estrategia de movilización social y fortalecimiento de redes para la garantía de los derechos de los niños y las niñas en primera infancia, incluida dentro del marco del proyecto de inversión 735 “Atención Integral a la Primera Infancia”, causado por una inadecuada planeación y uso ineficiente de los recursos; en ese sentido, el grupo auditor considera que la contratación realizada con este fin, no logró los objetivos establecidos y por tanto los fines perseguidos por la administración distrital, teniendo en cuenta la inexistencia del diseño de la estrategia y que se encuentra lejos de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

serlo, encontrando que dicho ejercicio se ha limitado a la recopilación de experiencias de otras metas y divulgarlas, actividad que bien podría realizarse de manera diferente sin involucrar un proyecto de inversión que implica erogación de recursos públicos, ocasionando con esto un detrimento al patrimonio público por valor de \$89.470.400, valor de los 5 contratos de prestación de servicios profesionales suscritos en el desarrollo de esta meta, infringiendo, los principios rectores de, eficacia y economía consagrados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, el principio de la contratación estatal de la economía regulado en el numeral 4 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; el principio de responsabilidad fiscal regulado en el artículo 90 de la Constitución Política; artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000; y el numeral 7 artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, el principio de la contratación estatal de la Planeación regulado en los numerales 6°, 7°, 12°, 13 y 14° del artículo 25; el numeral 1° y 2° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, artículo 8° de la Ley 42 de 1993 y el literal c) de la Ley 1474 de 2011. Sentencia Corte Constitucional C-340 del 2007. Artículo 2°, literales b, c y h de la Ley 87 de 1993, numera 4, artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y artículo 4 de la Ley 42 de 1993.

Meta 12:

Se realiza visita a la Corporación Construyendo Amor con Amor, con el fin de comparar los pagos efectuados por la Secretaría, por concepto de material didáctico y papelería, nómina, alimentos y aseo, para los convenios interadministrativos 1874, 5207, 5208, 5226, 5227, 5520, 5927 y 5928, suscritos de la vigencia 2013, en cumplimiento de las obligaciones pactadas con la SDIS, como gastos fijos.

El día 12 de mayo, se visitan los jardines infantiles cofinanciados operados por la Corporación Construyendo Amor con Amor: *Amores y Colores*, *Semillitas de Amor* y *Caminos de la Vida*, de la Localidad de Ciudad Bolívar

Como resultado de las visitas a tres de los jardines infantiles se encontró:

2.1.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficientes condiciones de mantenimiento e infraestructura en diferentes jardines

En los jardines que a continuación se relacionan se encontró deficiencias en las instalaciones e inmuebles que afectan el bienestar de los beneficiarios de los centros de atención abajo mencionados, ocasionadas por inadecuado mantenimiento de la infraestructura, contractualmente pactado con la Corporación Construyendo Amor con Amor, así como por la no realización de actividades y gestiones administrativas para el control de los riesgos y de la óptima presentación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de las instalaciones, deficiencia que afecta las condiciones de confort y seguridad para servidores públicos y beneficiarios de la entidad.

Jardín Semillitas de Amor:

En el área de las escaleras del segundo piso falta un tubo de luz.

En el área de la terraza, donde se encuentra el tanque del agua hay dos descascaramientos de la pintura y del borde de la plancha.

En el segundo piso se encuentra un lavamanos roto en una esquina.

En el área del comedor se observan un congelador y una nevera en donde se guardan la carne y el pollo que no se mantienen con llave.

Jardín Caminos de la Vida:

Se encontraron las siguientes áreas sin bombillos: área de baño y lavadora faltan 4 tubos; salón Pre-jardín B faltan 2 tubos; párvulos B faltan 2 tubos; Jardín A, ajustar la lámpara y en los baños niños faltan 2 tubos.

Jardín Infantil Amores y Colores:

Se encontró que faltan los siguientes tubos: salón jardín, faltan 4 tubos, pasillo, faltan 4 tubos, en el comedor faltan 2 tubos, salón de párvulos faltan dos tubos y en la ludoteca faltan 2 tubos.

Estas irregularidades, se originan en razón a deficiencias de la Corporación Construyendo Amor con Amor de administración y adecuada programación de las labores periódicas de mantenimiento de las citadas instalaciones (pintura, mantenimiento de pisos, baños, etc.) así como a la indebida supervisión de la ejecución del convenio por parte de la SDIS.

Estos hechos se configuran como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria en razón a la omisión del cumplimiento de lo dispuesto en los literales a, b, c del artículo 80, los artículos 81 y 82 de la Ley 9 de 1979, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los numerales 1, 2 y 5 del artículo 116 del Decreto 1421 de 1993, literales a) y f) artículo 2 y los artículos 8, 9 y 21 de la Resolución 0325 de 2009, literal e) artículo 4ª de la Ley 87 de 1993, numerales 6.3, 6.4 y 8.3 de la NTCGP 1000:2009, el literal c) de la Ley 1474 de 2011 y numeral 1 artículo 34 Ley 734 de 2002.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ausencia de trampas de grasa en la cocina.

Las cocinas de los jardines Infantiles cofinanciados y operados por la Corporación Construyendo Amor con Amor, Semillitas de Amor, Caminos de la Vida y Amores y Colores, no cuentan con trampas de grasas, ocasionando que estas cocinas viertan a la red de alcantarillado público de aguas servidas, grasas y aceites como resultado del proceso de cocción de alimentos, contaminando las aguas y obstruyendo los ductos del sistema de alcantarillado.

La situación descrita, incumple el numeral 6.3 de la NTCGP 1000:2009, los Artículos 19 y 23 Resolución 3957 de 2009, literales a) y f) artículo 2, literal e) artículo 4ª de la Ley 87 de 1993, el literal c) de la Ley 1474 de 2011, y numeral 1 artículo 34 Ley 734 de 2002, configurándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.1.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Medicamentos vencidos botiquín.

En el jardín Semillitas de Amor se evidenció la existencia de tres desinfectantes incluidos en el botiquín de primeros auxilios con expiración de fecha de vencimiento, además de encontrarse este y otro botiquín existente en regulares condiciones de presentación y aseo, debido a la ausencia de procedimientos dirigidos a la verificación periódica de los botiquines y de las fechas de vencimiento de su contenido, hecho que puede generar en caso de ser requeridos, problemas de salud al ser aplicados en las condiciones descritas, además de la contaminación por las deficientes condiciones de aseo detalladas.

Lo anterior, transgrede lo normado en el numeral 7.2.1 de la NTCGP 1000:2009, los Artículos 8, 9 y 21 de la Resolución 0325 de 2009, Artículo 11 Numeral 4.2.2 Residuos Químicos Decreto 2676 de 2000 Manual Procedimientos para la Gestión Integral de Residuos Hospitalarios, numeral 1 artículo 34 Ley 734 de 2002, el literal c) de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, lo que configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

2.1.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En visita fiscal efectuada al Jardín infantil Cofinanciado Amores y Colores, del Convenio de Asociación No. 5227 de 2013, suscrito entre la Secretaría Distrital de Integración Social y la Fundación Construyendo Amor, cuyo objeto es *“Aunar recursos*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

técnicos, físicos, administrativos y económicos entre las partes, para garantizar la atención integral y educación inicial de los niños y niñas en primera infancia, ubicados en los barrios adscritos a la localidad de Ciudad Bolívar” revisado el Formato de “Concepto Técnico de Infraestructura Primera Infancia” de fecha 24/01/2013, elaborado por la Subdirección de Planta Físicas de la SDIS como parte del concepto que se debe emitir por su parte, sobre la edificaciones que serán empleadas como jardines infantiles, se encontró que su diligenciamiento no coincide con la realidad de la edificación, evidenciando líneas de alta tensión a menos de 50 metros de la edificación y focos de contaminación al frente de la misma ya que se encuentra aledaña a una vía principal con un alto tráfico automotor, hechos de los cuales se dejó constancia, en el acta de visita administrativa fiscal realizada el 12 de mayo de 2014, a la cual se anexó la copia del citado Formato, además del concepto de Bomberos, el cual calificó el riesgo de las instalaciones como moderado.

El cumplimiento parcial de los precitados aspectos físicos genera ambientes inseguros e inadecuados para la prestación del servicio tanto para los niños y niñas como para los servidores públicos que los atienden. Además, estos incumplimientos evidencian incongruencias en el cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia que afectan la calidad de vida de los usuarios. Lo anteriormente descrito, transgrede lo reglado en los artículos 8, 9, 16 y 21 de la Resolución 0325 de 2009, numeral 1 artículo 2 Ley 87 de 1993, los artículos 27 y 34 Ley 734 de 2000, el literal c) de la Ley 1474 de 2011 y el Numeral 4) del artículo 4, de la Ley 80 de 1993, numeral 2) de las obligaciones generales del asociado del Convenio 5227 de 2013.

Meta 13

2.1.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Durante la vigencia 2013 para la labor que realizaron los equipos de Ámbito Familiar en Bogotá, la SDIS efectuó una compra: en el mes de diciembre de 2012 de materiales y suministros a SUMIMAS S.A.S NIT 830.001.338-1 por \$404.876.902, de los cuales \$83.006.594 fue el valor destinado a la citada modalidad.

En las visitas fiscales a las subdirecciones, se evidenció la entrega inoportuna, incompleta e insuficiente de los materiales y suministros para el desarrollo de la modalidad de Ámbito Familiar, entregas que fueron realizadas algunas en hojas en blanco y otras en el formato establecido por la SDIS el cual no cumple con los parámetros definidos para: Determinar los criterios y métodos necesarios, asegurar que estos procesos sean eficaces tanto en su operación como en su control; identificar y diseñar los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y expectativas de calidad de los usuarios en las materias y funciones que le competen a la SDIS; para documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados incluyendo todos los puntos de control y garantizar la calidad del servicio, con procesos acordes con los procedimientos documentados; para realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos y para implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados

Lo anterior evidencia serias debilidades en la planeación del proyecto y específicamente del modelo, incumpliendo lo normado en: los numerales 4.2., 6.1., 7.1., 8.2. y 8.5 de la NTCGP 1000:2009, Actividades de Control-Información, Control Estratégico- Direccionamiento- Planes y Programas, Control de Gestión- Información Primaria MECI artículo 10 Decreto 2145 de 1999, los literales b y h del artículo 2, literales d, e, f, g y h del artículo 3 de la Ley 87 de 1993, artículo 34 de la Ley 734 de 2000.

2.1.7. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En visita realizada a las Subdirecciones Locales de Suba, Usaquén, Rafael Uribe y Usme-Sumapaz, este equipo auditor evidenció que la base de datos oficial, suministrada por la Subdirección para la Infancia y la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico - DADE, no coincide con las bases de datos de las Subdirecciones Locales mencionadas, encontrando diferencias promedio de 1.000 beneficiarios menos en estas, que son las ejecutoras de las actividades realizadas; Teniendo en cuenta que la información oficial es reportada por el DADE, se considera en este sentido que la información entregada no es confiable, que las coberturas mencionadas no reflejan la realidad ejecutada y que por lo anterior la toma de decisiones con base en la información, resulta totalmente alejada de las realidades sociales que aquejan a la ciudad; se impide además de esta manera, una planeación adecuada y por tanto la imposibilidad de lograr los objetivos propuestos. Se infiere además la muy poca confiabilidad de los sistemas de información implementados por la entidad, carentes de controles adecuados que la garanticen. Lo anterior infringe lo normado en el artículo 2, literal e) Ley 87 de 1993, numeral 12, artículo 35 Ley 734 de 2000.

2.1.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Este equipo auditor evidenció mediante visita fiscal, que a las Subdirecciones Locales de Suba, Usaquén, Rafael Uribe, Kennedy y Usme-Sumapaz, que no existe un archivo de Historias Sociales acorde a lo establecido en la Ley General de Archivo, resultado del desarrollo del modelo de ámbito familiar, en razón a que la documentación puesta a disposición del grupo auditor se encontraba sin foliar, sin firmas, documentos dispersos, sin orden cronológico, numérico, ni alfabético, sin el recibo de servicio público, sin fotocopias de documento de identidad del núcleo familiar; de otra parte con relación a la infraestructura destinada para la protección y custodia de la información, el espacio en la mayoría de casos carece de seguridad, motivo por el cual cualquier persona tiene acceso, generando grandes riesgos de pérdida de documentación.

Por otra parte, llama la atención de este grupo auditor que ni los lineamientos, que de alguna manera se impartieron para el manejo de esta documentación, ni en los anexos técnicos, se previó la conformación de una historia social adecuada que de razón de toda la trazabilidad del proceso del que fueron objeto los beneficiarios del modelo y poder determinar en qué medida se obtiene resultados con la implementación del mismo. Las deficiencias en los lineamientos sobre el archivo de la documentación generada en el desarrollo del modelo impiden determinar no solo el alcance sino aún más delicado, la ejecución del mismo. Lo anterior infringe lo normado en el literal a) del artículo 4, artículos 13, 26 de la Ley 594 de 2000, memorando interno INT-46373 del 23/09/2013; literales a, b y e del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, numeral 4.2. Gestión documental de la NTCGP 1000:2009 - Artículos 1 y 2 Ley 872 de 2003, y Actividades de Control-Información, Control Estratégico- Direccionamiento- Planes y Programas, Control de Gestión-Información Primaria MECI artículo 10 Decreto 2145 de 1999 y el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.1.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

No existen lineamientos claros sobre el archivo y custodia de la documentación que soporta las actividades realizadas en el marco del proyecto 735, modelo ámbito familiar, evidenciando que existen múltiples archivos que consolida cada uno información diferente sobre el mismo tema, impidiendo la unidad y alejándose del espíritu de la ley que los reglamenta, ley 594 de 2000, según la cual, un archivo se define como el *“Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia”*. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que los archivos allegados o visitados en desarrollo de la presente auditoria, no sirven como evidencia de lo realizado en razón a

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

encontrarse incompletos, sin foliar, sin el diligenciamiento total de sus soportes y con lineamientos institucionales que no tuvieron en cuenta toda la documentación necesaria que garantice el servir como testimonio y fuente de historia, lo que impide determinar ciertamente su continuidad, veracidad y por lo mismo confiabilidad. Adicionalmente, a la fecha la entidad cuenta con múltiples lineamientos aplicados en las diferentes áreas que manejan soportes documentales, que impiden la unidad de criterio, además de la inoportunidad con que se han realizado, encontrándose lapsos de tiempo, como por ejemplo la vigencia 2013, en los cuales a pesar de existir normatividad vigente, no se aplicó en el manejo de archivos, a la espera de lineamientos institucionales que aparecieron hasta el año 2014. Lo anterior es reflejo no solamente de una deficiente planeación por parte de la entidad, sino de descuido y falta de orden en el manejo de su memoria institucional, ocasionando registros poco útiles, poco significativos o inexactos y controles inadecuados al manejo de la información generada en desarrollo de sus actividades misionales.

Lo anterior infringió el artículo 4 sobre principios generales de la ley de archivística, Art. 24 sobre la obligatoriedad de las tablas de retención, de la Ley 594 de 2000, el Acuerdo del Archivo General de la Nación 39 de 2002, numeral 4.2. Gestión documental de la NTCGP 1000:2009 - Artículos 1 y 2 Ley 872 de 2003, y Actividades de Control-Información, Control Estratégico- Direccionamiento- Planes y Programas, Control de Gestión- Información Primaria MECI artículo 10 Decreto 2145 de 1999 artículo 2, literal e) de la Ley 87 de 1993 y artículo 34 numeral 5, de la Ley 734 de 2002.

2.1.10. Hallazgo administrativo con incidencia Fiscal y presunta incidencia Disciplinaria.

Revisadas las historias sociales que soportan la ejecución del modelo de ámbito familiar se evidenció que no contiene soportes confiables de las visitas domiciliarias realizadas, las cuales se constituyen no solo en la esencia del modelo desarrollado a través de la meta trece (13), sino en parte de las obligaciones contractuales adquiridas por cada uno de los contratistas quienes deben entregar a la SDIS toda la documentación que se derive de la ejecución de las acciones para los cuales fueron contratados. En este sentido, revisados los lineamientos establecidos para la ejecución de este modelo, no se incluyó como soporte de la historia social, ni en las tablas de retención documental existentes para el manejo de los archivos, un registro que certifique no solo el momento en el cual se realiza la visita sino el contenido y desarrollo de la misma, los cuales en su conjunto deben evidenciar los avances obtenidos por los beneficiarios y directamente, los resultados del modelo. La inexistencia de dichos soportes no permite conocer ciertamente la eficiencia de un modelo que teóricamente se considera acertado, pero que en su implementación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

práctica, requiere de muy buenos controles y recursos, los cuales están ausentes en la ejecución según lo evidenciado.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que no existe evidencia cierta del cumplimiento de las labores realizadas por los profesionales de ámbito familiar, la laxitud en las labores de supervisión de los mismos, la falta de lineamientos establecidos por la SDIS para la implementación del modelo, la deficiente custodia y organización de la documentación que soporta las labores realizadas tanto en medio físico como los soportes digitalizados entregados y verificados por este equipo auditor, los cuales presentan deficiencias como carecer de firmas tanto en soportes como en informes, la falta de entrega de insumos en cantidad y en oportunidad para el desarrollo de las labores asignadas, se establece con esto un posible detrimento al patrimonio público por valor de \$11.272.065.217, valor de los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos en el desarrollo de esta meta,

Lo anterior infringe los principios rectores de, eficacia y economía consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de la contratación estatal de la economía regulado en el numeral 4 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; el principio de responsabilidad fiscal regulado en el artículo 90 de la Constitución Política; artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000; y el numeral 7 artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, el principio de la contratación estatal de la Planeación regulado en los numerales 6°, 7°, 12°, 13 y 14° del artículo 25; el numeral 1° y 2° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, los principios de la gestión fiscal de la economía y eficiencia consagrados en el artículo 267 de la Constitución Política, artículo 8° de la Ley 42 de 1993 y artículo 6° de la Ley 610 de 2000, Sentencia Corte Constitucional C-340 del 2007. Artículo 2°, literales b, c y h de la Ley 87 de 1993, numera 4, artículo 34 numeral 5 de la Ley 734 de 2002, el literal c) de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 4 de la Ley 42 de 1993 y la obligación general pactada en las órdenes de prestación de servicios, relacionada con la documentación generada en desarrollo de las obligaciones pactadas.

2.1.11. Hallazgo administrativo con incidencia Fiscal y presunta incidencia Disciplinaria.

Convenio de Asociación No. 4212 de 2009, celebrado entre la Secretaría Distrital de Integración Social y la Fundación Social Colombiana CEDAVIDA, cuyo objeto es “Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre las partes para brindar educación inicial en ámbito familiar con enfoque de atención integral a la primera infancia a niños y niñas menores de 5 años de edad de la ciudad de Bogotá, habitantes de 10 localidades de Bogotá, priorizando la atención en sus zonas rurales”, convenio que para el desarrollo de la operación se ejecutó con niños de 0

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

a 5 años y atención directa con visitas en el domicilio, es así que no se evidencia la interacción realizada por los equipos de visita conformados por las nutricionistas, docentes y auxiliares pedagógicos, con los niños y niñas, sus padres, madres y adultos cuidadores principales en el fortalecimiento de la función educativa y pedagógica en el contexto no institucionalizado, encaminado para las vigencias 2010 y 2011, exigiendo únicamente como soporte de esta interacción la firma de un listado de asistencia, que en concepto de este ente de control no garantiza de una parte la asistencia por parte de los profesionales contratados para estas labores y de otra la verificación de los resultados obtenidos con la implementación de este modelo de atención, más aún teniendo en cuenta que se trataba de una prueba piloto que pretendía mirar la viabilidad de la misma con miras a su implementación de manera masiva en la ciudad. Metodológicamente, Las pruebas pilotos se utilizan para experimentar un producto o servicio determinado antes de efectuar la compra o implementación del mismo, teniendo de esta manera la plena seguridad de si el producto o servicio es lo que realmente se necesita.

Durante la aplicación de la prueba piloto se debe buscar la comprobación cierta de funcionamiento del producto o servicio en un entorno real controlado, en el que quienes trabajan en ella, realizan sus tareas utilizando las nuevas características. El objetivo principal de la prueba piloto es demostrar que su diseño funciona de la manera deseada en el entorno deseado y que cumple con los requisitos de la organización, hecho que no se hace evidente al evaluar los soportes allegados por el ejecutor del mismo, en los cuales se hacen notorias serias deficiencias que implicaron y que actualmente implican el no logro de los objetivos planteados y vacíos en la ejecución del mismo, haciendo evidente que la SDIS retomó la prueba realizada con todas sus virtudes pero también con todos sus defectos, ocasionado por la ya reiterada en diferentes instancias y evaluaciones, deficiente planeación y debilidad en los controles

Lo anterior genera un detrimento al patrimonio por \$2.203.103.423, valor de los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos en el desarrollo de esta meta, e infringiendo las obligaciones específicas del operador en el numeral 10) del convenio 4212 de 2009, infringiendo los principios rectores de eficacia y economía consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el principio de la contratación estatal de la economía regulado en el numeral 4 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; el principio de responsabilidad fiscal regulado en el artículo 90 de la Constitución Política; artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 610 de 2000; y el numeral 7 artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, el principio de la contratación estatal de la Planeación regulado en los numerales 6°, 7°, 12°, 13 y 14° del artículo 25; el numeral 1° y 2° del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, los principios de la gestión fiscal de la economía y eficiencia consagrados en el artículo 267 de la Constitución Política, artículo 8° de la Ley 42 de 1993 y artículo 6° de la Ley 610 de 2000,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sentencia Corte Constitucional C-340 del 2007. Artículo 2º, literales b, c y h de la Ley 87 de 1993, numerales 4 y 5 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, artículo 4 de la Ley 42 de 1993 y la obligación general pactada en las órdenes de prestación de servicios, relacionada con la documentación generada en desarrollo de las obligaciones pactadas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXO

3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	11	N/A	2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. 2.1.4. 2.1.5. 2.1.6. 2.1.7. 2.1.8. 2.1.9. 2.1.10. 2.1.11.
FISCALES	3	\$13.564.639.040	2.1.9. 2.1.10. 2.1.11.
DISCIPLINARIOS	11	N/A	2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. 2.1.4. 2.1.5. 2.1.6. 2.1.7. 2.1.8. 2.1.9. 2.1.10. 2.1.11.
PENALES	0	0	0