

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME AUDITORIA ESPECIAL A LA CONTRATACION DEL PROYECTO 739:
“Construcciones dignas adecuadas y seguras”

SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL - SDIS
Periodo Auditado 2014

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2015

DIRECCION SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL

BOGOTA D.C., MARZO DE 2015



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE AUDITORIA ESPECIAL A LA CONTRATACION DEL PROYECTO
739: “*Construcciones Dignas, Adecuadas y Seguras*”

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Juan Pablo Contreras Lizarazo
Asesora	Erika Maritza Peña Hidalgo
Gerente	Manuel Antonio Vela Segura
Equipo de Auditoría	Esmeralda Collazos Forero Karina Córdoba Acero Camilo García Cadena



TABLA DE CONTENIDO

	PAG
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADO DE AUDITORIA	11
3. ACCIONES CIUDADANAS	33
4. ANEXOS:	35
4.1. Cuadro de Hallazgos detectados y comunicados	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

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 artículo 105 del 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 contractual en la ejecución del Proyecto de Inversión 739: “*Construcciones Dignas, Adecuadas y Seguras*”

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 Contractual

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría especial, conceptúa que la gestión contractual adelantada por la Secretaría Distrital de Integración Social en la ejecución del Proyecto de Inversión 739: “*Construcciones Dignas, Adecuadas y Seguras*”, no cumplió con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos del Distrito Capital comprometidos, arrojando un concepto de gestión desfavorable.



Se evidenció en el desarrollo del presente proceso auditor, con relación a la gestión documental de los expedientes contractuales, que no se allega la información completa que evidencie la ejecución total de los contratos objeto de evaluación, los cuales no se encuentran compilados de manera centralizada, sino ubicados en diferentes dependencias de acuerdo a su etapa contractual, continuando la Entidad incumpliendo de esta manera, la norma general de archivo, la cual exige la organización consecutiva de todos los documentos contentivos de un contrato en un solo expediente y bajo la custodia de una sola dependencia.

La supervisión a la ejecución de los contratos, presenta serios incumplimientos al no desarrollarse conforme a lo pactado en los mismos, ni observando lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, “*Supervisión e interventoría contractual*” y “*facultades y deberes de los supervisores e interventores*”, así como lo establecido en el manual de contratación de la SDIS, en el capítulo 6.3.1. -Supervisión o Interventoría de los Contratos-. En el análisis de las metas No. 1, 2 y 7 del proyecto 739, se revela que la evaluación efectuada a los informes presentados por los contratistas, no es cuantificada ni calificada por parte del supervisor, respecto de cada una de las obligaciones específicas establecidas en cada contrato, generando un alto riesgo de incumplimiento por parte de los contratistas además del riesgo de pérdida de los recursos invertidos.

Teniendo en cuenta la importancia de la planeación en la definición de los objetos contractuales, así como de la interventoría y la supervisión de los mismos para asegurar el cumplimiento del objeto contractual en los aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, es evidente el alto riesgo que corre la entidad del no logro no solo sus objetivos institucionales, sino además en el manejo de los recursos públicos, por la fuertes debilidades en estos aspectos, los cuales se manifiestan en hechos como la celebración de contratos sin contar con predios ni diseños definitivos para la realización de obras, como es el caso de los jardines en estructuras modulares, la suscripción de contratos de arrendamiento que no se ejecutan y se terminan anticipadamente, el pago de anticipos sin suscripción de actas de inicio de los contratos y sin cumplir los requisitos para estos giros, apoyos a la supervisión sin delegación formal, entre otros.

Con relación al proyecto de Inversión 739, el cual tiene como objetivo general, “*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*”, marco de referencia en el cual este Ente de Control realizó su proceso auditor, es necesario resaltar, que la Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS-, debe dar cumplimiento al Decreto No. 316 de 2006, por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Bienestar Social



para Bogotá Distrito Capital, siendo este, el antecedente directo de los proyectos de inversión 514: *“Fortalecimiento a la Gestión Institucional”* inscrito en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008-2012 y el proyecto 739, para las vigencias 2012-2016, objeto de esta evaluación; cuyas metas evidencian en su ejecución un notable atraso e incumplimiento en la construcción de los equipamientos propuestos por esta norma que se encuentra vigente actualmente, y para cuyo cumplimiento la entidad ha adoptado como estrategia suscribir múltiples contratos de arrendamiento para la prestación de los servicios sociales a su cargo, ejecutando de esta manera cuantiosas cifras del erario público en las adecuaciones que los predios requieren.

Esta estrategia es considerada por este ente de control a todas luces desventajosa para el Distrito Capital, teniendo en cuenta que estos recursos se están invirtiendo en inmuebles de propiedad de particulares, y se está comprometiendo el presupuesto de la Entidad en la prestación de servicios sociales bajo esta modalidad, lo que dejaría sin posibilidad a futuras administraciones de realizar las obras exigidas por la normatividad vigente, al no contar con el presupuesto para este fin.

Con relación al proyecto 739, con corte a 31 de diciembre de 2014, pese a reportar una ejecución de recursos de \$74.890 millones, equivalentes al 98.49% de los recursos asignados, que para la vigencia fueron de \$76.039 millones; es notoria la no entrega material y puesta en funcionamiento, evidenciándose hechos como la no construcción de ninguno de los 405 jardines infantiles proyectados en la meta No.1; como ninguno de los 7 reforzamientos estructurales y remodelaciones a 41 jardines Infantiles proyectados en la meta No. 2, ningún avance en el proceso de construcción de la Sede Administrativa para la SDIS, optando por el pago de cuantiosos recursos en arrendamiento y adecuaciones.

Adicionalmente, para el cumplimiento de la meta No. 7 del proyecto, se reporta que para la producción de equipamientos no convencionales, se realizan más de 25 contratos de arrendamiento, entre otros; desvirtuando de esta manera el objeto de los proyectos de inversión, los cuales surgen como respuesta a cualquier tipo de problemáticas en un tiempo delimitado, hecho que es evidente, no se cumple con el proyecto en mención.

Evaluada la muestra de contratación realizada para el cumplimiento de la meta 1: *“Construir y dotar 405 jardines infantiles para la atención integral a la primera infancia”*, evidencia este Ente de Control que las obras que se han venido ejecutando con recursos de la vigencia 2014 no apuntan en manera alguna al logro de la misma, pese a reportar una ejecución de \$42.126 millones y un avance físico de cero por ciento (0%).



En la evaluación de la meta No.3: *“Realizar al 100% de equipamientos de la Secretaría de Integración Social el mantenimiento correctivo y preventivo”*, se considera se ha cumplido dentro de lo programado.

Con relación a la meta No.6: *“Construir y dotar 1 sede administrativa para el funcionamiento de la Secretaría Distrital de Integración Social”*, en desarrollo del proceso auditor se evidenció que la Entidad ha invertido a la fecha recursos por valor de \$24.395 millones, empleados en el pago del arrendamiento del inmueble en el cual se encuentra ubicada actualmente la SDIS, en las adecuaciones que debieron realizarse a las instalaciones y en la contratación efectuada para el arrendamiento del inmueble para la presente vigencia, ocasionando perjuicio al erario público toda vez que los recursos destinados a la inversión, se están empleando en gastos de funcionamiento. Es importante anotar lo manifestado por la entidad en los estudios previos del contrato de arrendamiento actual: *“que teniendo en cuenta la expectativa de permanencia existente por parte de la Secretaria Distrital de Integración Social durante mínimo diez (10) años, debido a las adecuaciones locativas desarrolladas para el mejoramiento del inmueble, la Entidad considera procedente dar aplicación a la cláusula octava del contrato No. 3862 de 2009 relacionada con el derecho de privilegio o primera opción...”*, de esta manifestación se concluye la voluntad de la administración de continuar celebrando contratos de arrendamiento aproximadamente hasta el año 2018 o 2019.

Finalmente, evaluada la meta 7: *“Producir 99 equipamientos no convencionales para atención a la primera infancia”*, evidencia este grupo auditor que durante la vigencia 2014, la SDIS ha incumplido lo planeado en cuanto a la entrega de equipamientos en estructuras no convencionales, modificando este lineamiento inicial, al incluir dentro de este concepto inmuebles que originalmente no fueron destinados para la prestación de los diferentes servicios sociales, procediendo entonces a arrendarlos y realizar las adecuaciones necesarias sin los correspondientes permisos de ley para este tipo de adecuaciones, de conformidad con lo señalado por el Decreto 1469 de 2010, (por el cual se reglamenta las disposiciones relativas a las licencia urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; y a la función pública que desempeñen los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones), mostrando de esta manera avance físico en la meta, pero comprometiendo el presupuesto de la Entidad para las futuras administraciones, pues se ha venido ampliando la cobertura de población atendida con cargo a contratos de arrendamiento que a mediano y largo plazo resultan onerosos para el Distrito Capital y que no le generan activos reales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que a la fecha, según lo reportado en SEGPLAN, de las treinta estructuras no convencionales entregadas 27 corresponde a



arrendamientos de inmuebles y tres a equipamientos en estructuras modulares en contenedores

Adicionalmente, se evidenció que muchos de los predios destinados para la instalación de equipamientos en estructuras no convencionales, se encuentran en zonas del alto riesgo de remoción en masa y/o inundación, como es el caso de los siguientes predios que presentan riesgo de remoción en masa:

Localidad de San Cristóbal:

Diagonal 6B Sur 0-57

Localidad de Ciudad Bolívar:

Carrera 18 A 80- 82 Sur.

Calle 75 B Sur 17 A- 97

Calle 71 B Sur 20-02

Riesgo de inundación:

Localidad de Fontibón:

Diagonal 15 D 98-40

Localidad de Kennedy:

Calle 26 Sur 91 C-67

Carrera 80 F 42-4 46 Sur.

Con el consecuente riesgo para los niños y niñas beneficiarios de estos servicios sociales y para los servidores que allí laboren.

Como resultado de la auditoría practicada, se concluye que la gestión realizada por parte de la SDIS registra la falta ejecución física del proyecto mencionado, el avance en cuanto a obras nuevas es totalmente bajo, y la estrategia emprendida por la administración para cumplir con las metas de cobertura a través de la instalación de equipamientos no convencionales para la prestación de servicios sociales, se destaca por la falta de planeación, control y claridad frente al cumplimiento de los objetivos trazados en el proyecto.

De lo anteriormente mencionado, se concluye que hubo un total de seis (6) hallazgos administrativos, cinco (5) con incidencia disciplinaria.

Plan de Mejoramiento

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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

Atentamente,



JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO
Director Sector Integración Social

Bogotá, D.C. Marzo de 2015



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA



2.1. EVALUACIÓN A LA GESTIÓN CONTRACTUAL EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN 739

2.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de orden de la conservación del archivo en la gestión contractual.

En el transcurso de la auditoría, este Ente de Control observa debilidad en el proceso de gestión documental de la Entidad, caso concreto de los expedientes contractuales, los cuales no se encuentran organizados de manera centralizada, sino ubicados en diferentes dependencias de acuerdo a su etapa contractual; así, los documentos de la etapa precontractual y contractual se encuentran ubicados en una dependencia, los documentos que corresponden a la etapa de ejecución se encuentran ubicados en otra área diferente, esto ocasiona dificultad en la ubicación y conservación de los expedientes, así como la consecución oportuna de los expedientes completos para su análisis.

Se evidenció la existencia de múltiples archivos que consolidan la información sobre la contratación realizada en la ejecución del proyecto, impidiendo la unidad y alejándose del espíritu de la ley que los reglamenta, ley 594 de 2000¹, y Resolución 1543 de 2008 de la SDIS; por tanto, es claro que los archivos allegados en desarrollo de la presente auditoría carecen de trazabilidad, del total de sus soportes y con lineamientos institucionales que no garantizan que la documentación garantice el servir como testimonio y fuente de historia, situación que impidió determinar ciertamente su continuidad, veracidad y por lo mismo confiabilidad.

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, significativos o inexactos, como también controles inadecuados al manejo de la información generada en desarrollo de sus actividades misionales, infringiendo con ello lo normado en el artículo 4^o sobre principios generales de la ley general de archivo, Art. 24 de la ley 594 de 2000 sobre la obligatoriedad de las tablas de retención, el Acuerdo del Archivo General de la Nación No. 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.

¹ Define como archivo “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.”.



PROYECTO 739 “Construcciones Dignas, Adecuadas y Seguras”:

Este proyecto presentó durante la vigencia 2014, una ejecución presupuestal de \$4.890 millones, equivalentes al 98.49% de los recursos asignados para este proyecto, que son \$76.039. La ejecución se llevó a cabo, según información suministrada por el Director de Análisis y diseño estratégico de la SDIS, de la siguiente manera:

CUADRO No. 1
EJECUCION CONTRACTUAL PROYECTO 739 VIGENCIA 2014

META	Nº CONTRATOS	TIPOLOGIA	VALOR
1. Construir y dotar 405 jardines infantiles para la atención integral a la primera infancia	1	Convenio Interadm.	125.000.000
	4	Compra Venta	570.823.494
	4	Consultoría	556.966.686
	6	Obra	4.880.562.106
	84	Prestación de Servicios	2.345.281.330
	2	Transporte	726.930.750
	2	Resolución	1.429.151
2.Reforzar estructuralmente y remodelar 41 jardines infantiles para la atención integral a la primera infancia garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente	18	Prestación de Servicios	356.985.600
	2	Interventoría	197.023.366
	2	Obra	4.064.376.863
	1	Alquiler	30.000.000
3. Realizar al 100 por ciento de equipamientos de la Secretaria de Integración Social, el mantenimiento correctivo y preventivo	13	Arrendamiento	272.510.014
	2	Consultoría	128.030.007
	3	Obra	630.250.000
	163	Prestación de Servicios	8.249.024.260
	7	Suministros	5.640.000.000
	1	Resolución	4.630.747
6. Construir y dotar 1 sede administrativa para el funcionamiento de la Secretaria Distrital de Integración Social	3	Arrendamiento	5.462.499.538
7. Producir 99 equipamientos no	4	Suministro	22.000.000.000
	67	Arrendamiento	3.365.723.424



META	Nº CONTRATOS	TIPOLOGIA	VALOR
convencionales para atención a la primera infancia	2	Consultoría	500.000.000
8. Reforzar y remodelar 2 equipamientos para garantizar el cumplimiento de la normatividad técnica vigente	1	Interventoría	36.659.115
	1	Consultoría	194.023.436
TOTAL	395		

Fuente: Subdirección de Plantas Físicas SDIS.

Meta No. 1: “Construir y dotar 405 jardines Infantiles para la Atención Integral a la Primera Infancia”:

2.1.2. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por la ineficaz gestión de la SDIS en la suscripción del contrato No. 10205 de 2014, la demora en el inicio de la obra, falta de planeación y supervisión.

CUADRO No. 2
CONTRATO DE OBRA No. 10205 de 2014

CONTRATISTA	CONSORCIO JARDÍN BOGOTÁ
Objeto	Estudios, diseños, trámite de licencia de construcción y construcción para el predio requerido por la Secretaría Distrital de Integración Social, en la ciudad de Bogotá D.C.
Valor	\$2.344.488.117
Fecha de suscripción	Septiembre 29 de 2014
Plazo:	Preconstrucción: 5 meses Construcción: 6 meses
Acta de inicio:	No existe

Fuente: Contrato N°10205/14

Tomando como insumo de auditoría la documentación de la carpeta contractual y las visitas administrativas efectuadas los días 12 y 25 de febrero de 2015, se evidenció el giro de un anticipo por valor de \$703.346.435, equivalente al 30% del valor total del contrato, pese a que en la forma de pago, no se encuentra estipulado y se establece: **CLAUSULA OCTAVA: FORMA DE PAGO:** “*Etapa de Preconstrucción: Un primer pago correspondiente al 40% del valor total contratado para la etapa de preconstrucción, previa presentación del informe aprobado por la Interventoría del contrato a la SDIS, que debe contener la verificación de la norma urbana y de disponibilidad de redes y servicios públicos, levantamiento topográfico, estudio geotécnico definitivo, que incluye recomendaciones para diseño y esquema básico del diseño arquitectónico. Un segundo pago, correspondiente al 40% del valor contratado para la etapa de*



preconstrucción previa presentación y revisión del informe aprobado por la Interventoría del contrato a la SDIS, que debe contener el proyecto general del diseño arquitectónico y el diseño estructural para radicar en la Curaduría.

*Un tercer pago correspondiente al 20% del total del valor contratado para la etapa de preconstrucción una vez se obtenga la Licencia de Construcción y se cumpla con la presentación del informe aprobado por la Interventoría del contrato a la SDIS, el cual debe contener el proyecto constructivo del diseño arquitectónico y los diseños de todas las redes de instalaciones necesarias para el adecuado funcionamiento del equipamiento, especificaciones técnicas y programación de obra y diseño de sostenibilidad ambiental, social y SISOMA y presupuesto general. **Etapa de Construcción:** La SDIS pagará al contratista adjudicado el 95% del valor total de la etapa de Construcción incluido el AIU así: El 95% del valor total de la etapa de Construcción (incluido AIU) se pagará a precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste en pagos parciales mensuales, previa presentación del acta de recibo parcial de obra ejecutada por el contratista y aprobada por la Interventoría, de acuerdo con los trabajos realizados durante tal periodo, previa presentación de la certificación de pago de las obligaciones de seguridad social integral y parafiscales (si a ello hubiere lugar), factura y certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el interventor del contrato, el cual se soportará en los informes que presente el contratista debidamente firmados”.*

Se menciona por parte de la Entidad la existencia de un documento correspondiente a la modificación de la cláusula octava del contrato, forma de pago, donde se incluyen el pago del anticipo realizado; al respecto, es de anotar que en el expediente del contrato No. 10205 de 2014, allegado al inicio de la auditoria, esta modificación no se encuentra archivada ni disponible dentro de la carpeta de este contrato. Adicionalmente, si este fuera el caso, no se evidencia el Plan de manejo e inversión del anticipo que ha debido allegar el contratista y aprobar la interventoría y supervisión del contrato para poder ser girado este recurso.

A la fecha el contrato no ha iniciado su ejecución, y los recursos girados como anticipo se encuentran en la fiducia constituida por el contratista, sin reportar ningún beneficio para la ciudad pues no han sido ejecutados.

Los pagos realizados con cargo a este contrato han sido los siguientes:

CUADRO No. 3
PAGOS REALIZADOS CONTRATO 10205 DE 2014

CONTRATISTA: CONSORCIO JARDIN BOGOTA			
REGISTRO PRESUPUESTAL: 16086			
VALOR DEL REGISTRO: \$2.344.488.117			
SALDO DEL REGISTRO: \$ 1.641.141.682			
No. Orden de Pago	Fecha	Valor (\$)	Saldo(\$)
83231	03/12/14	703.346.435	1.641.141.682



TOTAL	703.346.435	0
-------	-------------	---

Fuente: Soportes Contrato 10205/14-SDIS

La interventoría y la supervisión tienen como finalidad asegurar que el objeto contractual se cumpla a cabalidad, en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, que sobre la ejecución del objeto del contrato es ejercida por la misma Entidad. Dentro de las obligaciones de la supervisión e interventoría plasmadas en el manual de contratación de la SDIS, que deben ser cumplidas por los supervisores, se tiene:

“Las principales obligaciones de los supervisores e interventores son las siguientes:

- 1. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas logrando que se desarrolle el objeto del contrato o convenio, dentro de los presupuestos de tiempo, modo, lugar, cantidad, calidad, e inversión previstos originalmente para proteger efectivamente los intereses de la SDIS. (Subrayado propio).”*

Para realizar con idoneidad los controles de las interventorías contratadas y la supervisión desarrollada por la SDIS, estas deben desarrollarse conforme a lo pactado en los contratos, observando lo establecido en el Manual de Contratación de la SDIS, en el capítulo 6.3.1. -Supervisión o Interventoría de los Contratos-.

La ineficaz gestión de la SDIS, evidente en el giro de recursos públicos por concepto de anticipo sin tener en cuenta los requisitos de pago estipulados en el contrato (etapa de preconstrucción y etapa de construcción), y la falta de planeación al momento de elaborar y suscribir el contrato, ha derivado en la demora en el inicio de la obra, infringiendo los principios rectores de eficacia y economía consagrados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, numeral 1 del artículo 4², el artículo 23³, numeral 7 del artículo 25, numeral 1, 2, 4 y 5 del artículo 26⁴, artículo 51⁵, de la Ley 80 de 1993; y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el Manual de Supervisión de la SDIS, capítulo 6.3.1. -Supervisión o Interventoría de los Contratos-.

² De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer la garante.

³ De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo

⁴ Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato

⁵ “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”



Meta No. 3: “Realizar al 100% de equipamientos de la Secretaría de Integración Social, el mantenimiento correctivo y preventivo.”

2.1.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por falta de supervisión en el contrato No. 10476 de 2014.

El contrato 10476 de 2014 se suscribió con la UNIÓN TEMPORAL E. M., para prestar los servicios de elaboración, suministro e instalación de señalización y avisos y realizar el mantenimiento de los avisos existentes en los Centros y Sedes de la SDIS ubicados en Bogotá, D. C., por valor de \$2.500.000.000.

Se determina el incumplimiento por parte de la supervisión ejercida por la SDIS a este contrato, teniendo en cuenta a lo estipulado en la cláusula décima -Supervisión, que en el párrafo primero estipula:

“El-la supervisor-a verificará el cumplimiento de los requisitos para la ejecución del presente y ejercerá las obligaciones asignadas en virtud del artículo 84 de la ley 1474 de 2011, el Estudio Previo, Anexo Técnico y los establecidos en el Manual de Contratación.”

Lo anterior, debido a que no se realizaron los comités de seguimiento técnico quincenales, ni se entregaron los informes con los avances de ejecución correspondiente a la quincena, conforme lo exigía el contrato, de igual manera, los informes mensuales donde se consignan las actividades ejecutadas en el mes, cantidad ejecutada, índices de gestión, y estado de avance respecto a lo programado, no cumplen con lo requerido. Esto en cumplimiento del Anexo Técnico, numeral 3 Informes y Comités de Seguimiento Técnico, el cual es parte integral del contrato.

Por otra parte, no existe designación de apoyo a la supervisión, como instrumento necesario para ejercerla, máxime cuando la ejecución del contrato exige cantidades importantes de señalización y avisos en las diferentes localidades, según lo enunciado en el Anexo Técnico, numeral 2 -Características y Condiciones Técnicas Específicas del Contrato.

Respecto al pago soportado con la orden No. 99046 del 29 de diciembre de 2014, por valor de \$800.000.000, se observa que la factura no cumple con lo requerido en el Anexo Técnico en cuanto a *“Presentar la factura de todos los ítems ejecutados con su respectiva acta de entrega que indicará las cantidades y los espacios donde se realizaron los trabajos, el informe fotográfico a color (con pie de foto describiendo la actividad)”*, además, los documentos que se aportaron en medio magnético en cumplimiento del compromiso establecido en acta de visita del 25 de febrero de 2015, no se encuentran



respaldados con la firma del supervisor, como aval que soporte y garantice el cumplimiento de todas las condiciones necesarias dentro de la ejecución del contrato para poder proceder al respectivo pago. Sin embargo, sumados los ítems entregados a cada unidad operativa totalizan el valor girado al contratista.

No se evidenciaron informes de supervisión o documentos que reflejen la ejecución del contrato, y el cumplimiento de cada una de las obligaciones por parte del contratista, esto es, no se realiza el monitoreo, seguimiento y verificación de los soportes e informes presentados, según lo exigido en el Manual de Supervisión.

Lo anterior conlleva al incumplimiento de la Circular 31 del 14 de octubre de 2011 “*mediante la cual se adopta el Manual de Supervisión de la SDIS*”, en sus numerales 4.1.2.3-Funciones del supervisor, 5.2.3-Actividades que se deben adelantar respecto de la verificación del cumplimiento de las obligaciones del contrato, 5.4.3.4 Requerir al contratista para que ejecute el contrato en los términos, 4.1.3.1.8 certificación para pago y 4.1.3.1.9 informe de supervisión. literales b, f y g del Decreto 714 de 1996, artículo 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

Meta No. 6: “Construir y dotar 1 sede administrativa para el funcionamiento de la Secretaría Distrital de Integración Social”

2.1.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no construcción de la Sede Administrativa de la SDIS

El Plan Maestro de Equipamientos de Bienestar Social para Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto 316 del 2006, contempla en su cronograma de construcciones nuevas “*Construir una Sede administrativa de la SDIS*”, para realizarse en la vigencia 2006-2008, es decir con plazo de cumplimiento inmediato. Este grupo auditor reitera que a la fecha dicha meta no se ha cumplido, por cuanto la SDIS no ha adelantado las gestiones pertinentes que permitan la construcción y dotación de la sede administrativa; no obstante, para el funcionamiento de la sede desde el año 2008 a la fecha, se ha tomado en calidad de arriendo el inmueble denominado Ciudadela Turística San Martín, ubicado en la carrera 7 No. 32-16, en la ciudad de Bogotá D.C.

Consecuencia de lo anterior, para el funcionamiento de la sede administrativa, la SDIS ha celebrado una serie de contratos por concepto de arrendamiento, adecuación, avalúos, mejoras, consultorías y mantenimiento, algunos de los cuales han sido financiados con cargo a los rubros de inversión como debería ser por la naturaleza del gasto.



A continuación se relacionan los contratos de arrendamiento y de gastos conexos para el funcionamiento de la sede administrativa en el inmueble en mención:

CUADRO No. 4
CONTRATACION SEDE ADMINISTRATIVA

N° DE CTO.	CONTRATISTA	OBJETO	PLAZO	VALOR TOTAL
2520	PROMOTORA DE COMERCIO INMOBILIARIO S.A. PROCOMERCIO S.A.	El arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento los pisos 6,7,8,9,10,11,12 y cinco (5) parqueaderos del inmueble ubicado en la ciudadela turística san Martín identificado con nomenclatura urbana número carrera 7 no. 32-16 de la ciudad de Bogotá D.C.	14 meses	\$ 2.839.048.140
2895	CONSORCIO LA ESPERANZA	Mantenimiento, reparaciones locativas, adecuaciones, restauraciones, y construcciones en los inmuebles que conforman los centros de desarrollo, sedes y equipos patrimoniales de propiedad del distrito capital – Secretaria Distrital de Integración Social y de aquellos por los cuales sea legalmente responsable, ubicados en Bogotá D.C.	10 meses	\$ 3.327.500.000
3273	FAMOC DE PANEL	Contratar la fabricación, el suministro e instalación del mobiliario de sistema modular de oficina abierta para ubicar en los pisos 6,7,8,9,10,11, y 12 en la sede de la Secretaria Distrital de Integración Social, ubicada en la ciudadela San Martín, carrera 7 No 32-16 de la ciudad de Bogotá D.C. de acuerdo a los diseños entregados por la secretaria.	2 meses	\$ 3.309.435.207
3490	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP	Diseñar, construir, aprovisionar, instalar y poner en operación la solución integral de telecomunicaciones para la entidad en la sede Ciudadela San Martín.	4 meses	\$ 3.650.859.447
3862	PROMOTORA DE COMERCIO INMOBILIARIO PROCOMERCIO S.A.	El arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento los pisos 6,7,8,9,10,11,12 y cinco (5) parqueaderos del inmueble ubicado en la ciudadela turística San Martín, torre norte, identificado con números de matrículas inmobiliarias 50C-	48 meses	\$ 6.346.280.066



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

N° DE CTO.	CONTRATISTA	OBJETO	PLAZO	VALOR TOTAL
		1411157, 50C-269215, 50C-527723, 50C-405286, 50C-823485, 50C-405285, 50C-500501, 50C-354830, 50C-357828, 50C-203527, 50C-354799 Y 50C-395754 ubicado en la carrera 7 No. 32-16 de la ciudad de Bogotá D.C.		
2059	LONJA INMOBILIARIA DE BOGOTA	Realizar los avalúos de renta de los inmuebles opcionados a celebrar contratos de arrendamiento permanentes y transitorios para la prestación de los servicios sociales de la Secretaria Distrital de Integración Social en las localidades de Bogotá D.C.	12 meses	\$ 20.000.000
8264	PROMOTORA DE COMERCIO INMOBILIARIO S.A. PROCOMERCIO S.A.	El arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento un área del inmueble ubicado en la carrera 7 No. 32-16 de la ciudadela turística San Martín ubicado en la ciudad de Bogotá para el funcionamiento de las oficinas de la Secretaria Distrital de Integración Social	12 meses	\$ 4.023.143.079
8264 Adición	PROMOTORA DE COMERCIO INMOBILIARIO S.A. PROCOMERCIO S.A.	El arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento un área del inmueble ubicado en la carrera 7 No. 32-16 de la ciudadela turística San Martín ubicado en la ciudad de Bogotá para el funcionamiento de las oficinas de la Secretaria Distrital de Integración Social	1 mes	\$447.015.898
12234	SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS	“Prestar los servicios profesionales para asesorar y coordinar los concursos públicos de arquitectura con el fin de seleccionar mediante anteproyectos arquitectónicos los consultores que desarrollaran los diseños y estudios técnicos para la sede nivel central”	6 meses	488.899.190
10883	PROMOTORA DE COMERCIO INMOBILIARIO S.A. PROCOMERCIO S.A.	El arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento un área del inmueble ubicado en la carrera 7 No. 32-16 de la ciudadela turística San Martín ubicado en la ciudad de Bogotá para el funcionamiento de las oficinas de la Secretaria Distrital de Integración Social	12 meses	\$4.101.239.345

N° DE CTO.	CONTRATISTA	OBJETO	PLAZO	VALOR TOTAL
11756	PROMOTORA DE COMERCIO INMOBILIARIO S.A. PROCOMERCIO S.A.	El arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento un área del inmueble ubicado en la carrera 7 No. 32-16 de la ciudadela turística San Martín ubicado en la ciudad de Bogotá para el funcionamiento de las oficinas de la Secretaría Distrital de Integración Social.	10 meses	\$914.244.295
TOTAL				14.384.100.466

Fuente: Base de datos Contratación Proyecto 739- Subdirección de Plantas Físicas SDIS.

En lo expuesto anteriormente se puede observar que los recursos asignados a través de este proyecto de inversión por valor de \$15.413 millones destinados a la construcción y dotación del inmueble para la construcción de la sede administrativa, se han venido empleando en el pago del arriendo del inmueble donde se encuentra ubicada la SDIS, el cual asciende a \$9.572 millones, y en las adecuaciones requeridas por valor de \$4.812 millones para un total de \$ 14.384 millones; máxime cuando la entidad manifiesta su voluntad de continuar celebrando contratos de arrendamiento aproximadamente hasta el año 2018 o 2019 según lo expresado en los estudios previos del contrato actual, así: *“que teniendo en cuenta la expectativa de permanencia existente por parte de la Secretaría Distrital de Integración Social durante mínimo diez (10) años, debido a las adecuaciones locativas desarrolladas para el mejoramiento del inmueble, la Entidad considera procedente dar aplicación a la cláusula octava del contrato No. 3862 de 2009 relacionada con el derecho de privilegio o primera opción...”*.

De esta forma se concluye que la construcción de la obra nueva carece de avances significativos en perjuicio del talento humano que presta sus servicios en la SDIS y de los usuarios que acuden para ser atendidos. Infringiendo los principios de planeación, eficiencia, eficacia y economía de la gestión fiscal establecidos en el artículo 8° de la Ley 42 de 1993, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Meta No. 7: “Producir 99 equipamientos no convencionales para la atención de la primera infancia”.

2.1.5. Hallazgo administrativo por falta de supervisión

Se observa falta de gestión por parte de la supervisión ejercida por la SDIS, que afecta la ampliación de la cobertura en relación a garantizar la atención segura de



niños/as, y el cumplimiento a lo señalado en los estudios previos en el capítulo -Descripción de la Necesidad- en los siguientes contratos:

- Convenio de Asociación No. 10845 del 14 de noviembre de 2014 suscrito con la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, cuyo objeto es “*Aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre las partes a fin de brindar atención integral en educación inicial en ámbito institucional, en centros acunar (Horario diurno) desde los cero (0) a tres (3) años, así como un centro de atención nocturno para niños y niñas desde los cero (0) a cinco (5) años en las diferentes localidades del D. C.*”, por valor de \$3.475.591.334; con un plazo de 12 meses, en el cual la SDIS aporta \$401.442.380 en efectivo, \$282.754.251 en especie y Compensar \$2.791.394.703, donde después de tres meses de identificar problemas que impidieron tomar en arriendo el predio para la operación del Acunar Lero Lero Candelerero; no se han adelantado acciones para poder arrendar un nuevo predio para este Acunar, que brindaría cobertura de 86 niños/as.
- Contrato 6978 del 24 de enero de 2014, suscrito con María Stella Medina Rojas, para el arrendamiento del inmueble ubicado en la calle 66ª No. 98-77, por valor de \$24.753.600, con un plazo de 12 meses, para el funcionamiento del acunar Letras del Amor, el cual no se ejecutó, se terminó anticipadamente y liquidó el 9 de diciembre de 2014; situaciones que no permitieron utilizar los recursos para realizar el proyecto en otro inmueble, puesto que hasta esa fecha se hizo la liberación de estos mismos, con lo cual se afectó la cobertura de 105 niños/as que se brindaría aquí.

Lo anterior, por incumplimiento de lo regulado en la Circular 31 del 14 de octubre de 2011, Manual de Supervisión numerales 4.1.2.3 ¿Cuáles son las funciones del supervisor? Y numeral 5.4.3.3 Realizar cambios en las condiciones pactadas necesarios para la debida ejecución del contrato.

2.1.6 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por deficiencias de planeación en la licitación pública No. 007 de 2014, y la posterior suscripción de los contratos No. 10446, 10541, 10542 y 10543 de 2014.

Para llevar a cabo el cumplimiento de la meta No. 7 “*Producir 99 equipamientos no convencionales para la atención de la primera infancia*”, la SDIS adelantó la licitación No. 007 de 2014, que tiene por objeto el suministro e instalación de equipamientos en estructuras no convencionales en contenedores para la prestación de los servicios sociales de la SDIS en la ciudad de Bogotá, por valor de \$ 22.000.000.000, a través de la cual el 24 de septiembre de 2014 se adjudicaron los contratos de suministro No.10446 con la empresa CONTENEDORES Y



SUMINISTROS AIG SAS, y 10541, 10542, 10543 con la UNION TEMPORAL ESTRUCTURAS MODULARES 2014.

Los contratos mencionados tienen por objeto el “*Suministro e instalación de equipamientos en estructuras no convencionales para la prestación de los servicios sociales de la Secretaría Distrital de Integración Social en la ciudad de Bogotá*”, a su vez, la cláusula segunda de los contratos dispone:

ALCANCE DEL OBJETO: “*El presente proceso de selección tiene como propósito el suministro e instalación y puesta en funcionamiento de equipamientos a través de estructuras no convencionales en contenedores habitables (...)*

*La instalación de los equipamientos debe realizarse de manera simultánea, es decir que en ejecución cada grupo debe contar con el personal suficiente para atender mínimo TRES (3) equipamientos por mes, con un promedio de 16 a 20 contenedores adecuados para servicios definidos en el anexo técnico, para un total estimado de hasta **12 equipamientos por grupo**, de acuerdo con lo solicitado por la SDIS en la ejecución del contrato”. (Subrayado y negrilla fuera del texto).*

De lo anterior, se establece que por los cuatro grupos contratados se realizarían un total de 48 equipamientos en estructuras no convencionales en contenedores.

No obstante el valor de los recursos destinados para estos contratos, que es la suma de \$22.000 millones de pesos, con un plazo de 4 meses, al cabo de los cuales se deben entregar listos para su adecuación y puesta en funcionamiento este organismo de control estima que la entidad no observó el principio de planeación obligatorio para el desarrollo de la actividad contractual, evidenciado en situaciones como las siguientes:

1. Llama la atención que al momento de definir la tipología del contrato, denominado como de suministro, este tiene particularidades propias, diferentes a lo que realmente se está ejecutando con estos contratos, los cuales por sus elementos definitorios y características corresponden a contratos de obra.
2. La entidad adjudica estos contratos sin aún haber obtenido los bienes inmuebles indispensables para la instalación de las estructuras, así mismo, tampoco cuenta con los respectivos diseños, causando con esto retrasos en la ejecución de los contratos por cuanto no se dispone de los insumos básicos que se requieren para la ejecución de estas obras.
3. En las visitas realizadas por este órgano de control los días 18 y 19 de marzo de los corrientes, a algunos de los predios identificados para instalar estos



equipamientos, se evidencia que se deberá hacer intervenciones importantes, como demoliciones y actividades que no están contempladas en el estudio previo y anexo técnico de los contratos. Situaciones que deberán ser cubiertas con el presupuesto destinado para la instalación de los 48 equipamientos, contemplados en la cláusula segunda del contrato, generando el riesgo de disminuir la cantidad y calidad de los equipamientos a entregar en funcionamiento.

4. Es notoria la falta de socialización de los proyectos por parte la SDIS, en cumplimiento de sus procedimientos, encontrándose el rechazo de estos por el vecindario del lugar donde se ofrecerán los servicios, lo cual ha generado demora en la instalación de los equipamientos.

Estas omisiones se han visto reflejadas en la ejecución de los contratos, en el hecho que cuando se está agotando el plazo de los negocios jurídicos, el avance de cada uno es deficiente, y a la fecha no se ha realizado la entrega ni puesta en funcionamiento de ningún equipamiento.

Estudios de suelos: En cuanto a la valoración que ha hecho la SDIS de los terrenos donde se instalaran los equipamientos, existen graves falencias que pueden afectar, no solo la seguridad de los beneficiarios sino también la inversión de los recursos públicos efectuada para tal fin.

Evidencia de lo anterior, se trae a contexto lo relatado en el informe mensual No. 1 suscrito por la interventoría ejercida por la firma Invermohes SAS, de la siguiente manera:

“...Si bien es cierto, de acuerdo a la información surtida en campo sobre el tipo de construcciones y/o montajes de un sistema de containers adecuadas para uso habitacional en este caso albergara niños de preescolar y jardín, es bien claro que estas estructuras no son de un peso significativo, pero sí tendrán un volumen a nivel de altura, en iguales condiciones y sin ser menos importantes se realizaran obras duras para la circulación dentro del interior del complejo educativo, esto quiere decir que el suelo estará sujeto a cargas estáticas y dinámicas (...)

Es importante recomendar, que si bien son obras de suma urgencia no nos exime de la responsabilidad de realizar un estudio mínimo del suelo donde se construirán estas soluciones, teniendo en cuenta que por ley NSR-10 toda obra debe cumplir con un estudio de suelo para garantizar no solo las inversiones a realizar sino también garantizar la vida humana y esto no se logra con un simple apique de reconocimiento superficial del suelo, teniendo en cuenta que los sitios donde se realizaran las obras están dentro de una zonificación de riesgo alto haciendo mucho más preocupante el panorama”.



Omisión de permisos requeridos para realizar la instalación de las estructuras modulares en contenedores para la prestación de servicios sociales:

Las condiciones de seguridad bajo las cuales se debe llevar a cabo la prestación de los servicios sociales, prevalecen sobre cualquier premura que presente la entidad para lograr el cumplimiento de las metas de cobertura trazadas en cada uno de los proyectos, pues es claro que el cumplimiento de lo exigido en el Acuerdo 138 de 2004⁶, en cuanto a la expedición de la licencia de funcionamiento para los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial a los niños y niñas de cero (0) a seis (6) años, deben ser observadas en este caso, máxime por la entidad encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de la norma en cita, conforme la competencia asignada a la SDIS mediante el decreto 57 de 2009⁷.

El acuerdo 138 de 2004 exige para la expedición de la licencia de funcionamiento, entre otros aspectos, el cumplimiento de condiciones de infraestructura, así:

“ARTÍCULO TERCERO.- La expedición de la licencia de funcionamiento de que trata el artículo primero del presente acuerdo, exigirá que se reúnan las condiciones relacionadas con niveles de atención, ubicación, infraestructura, proceso pedagógico, proceso nutricional, recurso humano y seguridad y salubridad, que se indican a continuación:

(...)

3. Infraestructura. *Además de dar aplicación a las normas establecidas por el INCOTEC en NSR -98, NTC 4595 Y NTC 9596 y a lo contemplado en la Ley 400 de 1997, Decretos 33 de 1998 y 34 de 1999, los Jardines Infantiles deberán cumplir con las siguientes especificaciones...”*

En cuanto a la normatividad aplicable para uso del suelo y regulación urbanística, la SDIS ha omitido el cumplimiento de requisitos legales de este orden de acuerdo al Decreto 1469 de 2010, que reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones, a la función pública que

⁶ Acuerdo 138 de diciembre 28 de 2004. “Por medio del cual se regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial”. Reglamentado por el Decreto Distrital 57 de 2009, “Por el cual se reglamenta el Acuerdo 138 de 2004, se regula la inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que presten el servicio de Educación Inicial en el Distrito Capital, a niñas y niños entre los cero (0) y menores de seis (6) años de edad y se deroga parcialmente el Decreto Distrital 243 de 2006”.

⁷ Decreto 57 de febrero 26 de 2009. Artículo 1: **ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La función de inspección, vigilancia y control de la Educación Inicial se ejercerá acorde con la ley 1098 de 2006 a través de la Secretaría Distrital de Integración Social.



desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones, en su artículo 4 define que es una licencia de urbanización, y el numeral 2 del artículo 11 dispone:

“No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales”.

Ahora bien, las construcciones elaboradas con materiales no convencionales para la prestación de servicios sociales dirigidos a la primera infancia, no se incluyen dentro de esta definición, lo anterior teniendo en cuenta lo señalado en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR/10, adoptado mediante Decreto No. 926 de 19 de marzo de 2010, que en el Título A, REQUISITOS GENERALES DE DISEÑO Y CONSTRUCCION SISMO RESISTENTE, numeral A.1.2.4., dispone:

“A.1.2.4. EXCEPCIONES: *El presente Reglamento de Construcciones Sismo Resistentes, NSR-10, es aplicable a edificaciones (**construcciones cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres humanos**), (subrayado propio), y no se aplica a:*

A.1.2.4.1 — *El diseño y construcción de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas construcciones diferentes de edificaciones.*

A.1.2.4.2 — *Estructuras cuyo comportamiento dinámico y respuesta ante los movimientos sísmicos de diseño difiera del de edificaciones convencionales. **Cuando el uso de estas estructuras es la habitación u ocupación por seres humanos, su diseño y construcción debe someterse a lo prescrito en el Capítulo II, Artículos 8° a 14° de la Ley 400 de 1997.** (Subrayado propio)”.*

El reglamento remite a la Ley 400 de 1997, cuyo objeto está definido en el artículo 1, que a la letra reza:

“Artículo 1: *“Objeto: La presente ley establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, (...) que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos”.*

Esta misma ley define en el artículo 4, numeral 36, que es un sistema de resistencia sísmica de la siguiente manera: *“Es aquella parte de la estructura que según el*



diseño, aporta la resistencia requerida para soportar los movimientos sísmicos de diseño”.

En el capítulo 2 de esta ley, “*Otros materiales y métodos de diseño y construcción*”, los artículos 8º a 14, establecen:

“Artículo 8º.- *Uso de materiales y métodos alternos. Se permite el uso de materiales estructurales, métodos de diseño y métodos de construcción diferentes a los prescritos en esta ley y sus reglamentos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los artículos siguientes”.*

Posteriormente, los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la norma citada, establece las condiciones mediante las cuales se deben adelantar este tipo de construcciones.

De conformidad con la ley, en el caso en mención, no es argumento válido la exoneración del permiso que claramente exige dicha disposición; argumentando la SDIS que por tratarse de un sistema de construcción no convencional, los equipamientos se encuentran exceptuados de la aplicación de la norma, y no requieren cumplir con los requerimientos técnicos de construcción sismo resistente y sus correspondientes permisos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien, dentro de las características y bondades mencionadas por la SDIS para estos sistemas se encuentran la flexibilidad, rapidez, calidad, eficiencia administrativa y movilidad, no se enuncia en los estudios previos ni en el anexo técnico de los contratos, de qué manera se asegura por parte de la entidad, del contratista o del fabricante de estas estructuras, las condiciones de seguridad de sismo resistencia exigidas. Es de anotar, que se requirió a la entidad determinar o especificar estas condiciones de seguridad para estas construcciones, para lo cual se adjuntaron las pólizas de garantía suscritas para amparar los riesgos propios de cada contrato, el cual no es el documento idóneo para tal fin.

Es de anotar que la entidad en visita administrativa de fecha 12 de febrero de 2015, argumenta la exoneración de solicitud de estos permisos amparándose en el **Decreto 609 de 2014** “*Por medio del cual se dictan disposiciones sobre la instalación de mobiliario en áreas diferentes a los bienes de uso público por parte de las entidades y organismos distritales y se dictan otras disposiciones*”, el cual en el artículo 1 dispone: “*La localización o instalación de mobiliario⁸ en áreas diferentes al espacio de uso público para la prestación de servicios sociales por parte de entidades*

⁸ **Mobiliario:** Es el conjunto de muebles; son objetos que sirven para facilitar los usos y actividades habituales en *casas*, oficinas y otro tipo de locales. Normalmente el término alude a los objetos que facilitan las actividades humanas comunes, tales como dormir, comer, cocinar, descansar, etc., mediante *mesas, sillas, camas*, estanterías, muebles de cocina, etc. El término excluye utensilios y máquinas tales como PC, *teléfonos, electrodomésticos*, etc. (Tomado de es.wikipedia.org/wiki/).



*públicas distritales, no requiere autorizaciones o licencias **siempre que su instalación no implique actividades edificatorias**, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias”.*(Subrayado y negrilla fuera del texto).

Para lo anterior, este ente de control precisa que la fecha de expedición de este Decreto Distrital es el 26 de diciembre de 2014, y la fecha de inicio del proceso licitatorio es agosto de 2014, por lo cual se entiende que este fue surtido bajo los parámetros, condiciones y reglamentación existentes en el momento de apertura del mismo, y los contratos derivados de esta, se regirán por la normatividad vigente al momento del inicio de la licitación.

Posibles incumplimientos por parte de los contratistas:

Aunado a las situaciones mencionadas en precedencia, que son propias de la entidad contratante, de la revisión de los informes de la interventoría ejercida por la firma Invermohes SAS, este órgano de control llama la atención de circunstancias presentadas y reportadas en la ejecución de estos contratos, que significan un grave incumplimiento por parte de los contratistas **CONTENEDORES Y SUMINISTROS AIG SAS** para el caso del contrato No. 10446 de 2014, y **UNION TEMPORAL ESTRUCTURAS MODULARES 2014** en los contratos 10541, 10542 y 10543 de 2014, los cuales se exponen de manera textual conforme a lo planteado por la interventoría mencionada:

CUADRO No. 5
Contrato 10446 de 2014 - CONTENEDORES Y SUMINISTROS AIG

PROYECTO	OBSERVACION INTERVENTORIA	RESPONSABLE
La Flora	Durante el periodo del 1 al 5 de febrero no se adelantan actividades en terreno, debido a que las estructuras modulares aún se encuentran en fabricación y no se han remitido los planos corregidos de la red hidrosanitaria.	SDIS
La Flora	Se reporta un avance del 30% en la fabricación de las estructuras modulares en taller.	Contratista
Toberin	Durante el periodo 12 al 15 de enero de 2015 no se adelantan actividades en terreno, debido a que las estructuras modulares aún se encuentran en fabricación.	Contratista
Kennedy	El día 6 de enero se realizó la entrega del predio por parte de la SDIS	SDIS
Centro San Fernando	Se resuelve en comité de obra No. 16 por medio del supervisor del contrato. La entidad emite concepto de no realizar demolición, pero el contratista determina da la orden de demoler sin ningún consentimiento de las partes. Falta demoler partes puntuales.	Contratista
	A la fecha la firma Contenedores y suministros AIG ha venido incurriendo en incumplimientos en la entrega de información	Contratista



PROYECTO	OBSERVACION INTERVENTORIA	RESPONSABLE
	requerida por esta interventoría (...) causando dilaciones injustificadas que afectan el desarrollo normal del contrato, con la gravedad que a la fecha se adelantan actividades sin el lleno de los requisitos previos establecidos en el contrato, incurriendo en causales graves de incumpliendo contractual. Se puede establecer que el contratista no brinda la respuesta oportuna a los requerimientos verbales y escritos, lo cual evidencia falta de experticia y control técnico del proyecto.	
	Fabricación de contenedores: en cuanto a las condiciones de fabricación de los contenedores, esta interventoría pudo evidenciar: 1. Ausencia total en el patio de fabricación de los planos de diseños. 2. Falta de un proceso claro de fabricación donde evidencia un plan de calidad que garantice un buen producto conforme a las especificaciones exigidas y los plazos de entrega.	Contratista

Fuente: Informe mensual de interventoría No. 3, 5 de enero al 5 de febrero de 2015, contrato No. 10374 – 2014 Invermohes SAS.

Para este órgano de control no es de recibo estas observaciones, teniendo en cuenta que situaciones como estas no deben presentarse dos y tres meses después del inicio de la ejecución del contrato, debiendo haber sido previstas desde el diseño y formulación de la licitación pública mencionada.

CUADRO No. 6

Contrato 10543 de 2014 – UNION TEMPORAL ESTRUCTURAS MODULARES 2014

PROYECTO	OBSERVACION INTERVENTORIA	RESPONSABLE
Calandaima	No cumple satisfactoriamente con los parámetros exigidos por los documentos del contrato ni los propios de la entidad.	Contratista
Calandaima	No se ha dado inicio a las obras de los demás frentes de trabajo del grupo No. 4, no ha cumplido con el lleno de los requisitos previos para inicio, se incumplió con el cronograma de entregas establecido por la SDIS.	Contratista
Calandaima	Contratista retiro el personal obrero y se dejó de avanzar en frentes de trabajo. Rotación de personal obrero entre distintos frentes de trabajo.	Contratista
	Con referencia a lo establecido por el literal b del párrafo 2 de la cláusula 8 del contrato, forma de pago, el flujo de fondos presentado por el contratista no cumple con los requisitos exigidos en el contrato, ya que a la fecha no ha subsanado las observaciones emitidas por esta interventoría.	Contratista

Fuente: Informe mensual de interventoría No. 3. 5 de enero al 4 de febrero de 2015, contrato No. 10374 – 2014 Invermohes SAS.

CUADRO N° 7

Contrato 10542 de 2014 – UNION TEMPORAL ESTRUCTURAS MODULARES 2014

PROYECTO	OBSERVACION INTERVENTORIA	RESPONSABLE
	Informe de buen manejo del anticipo: a la fecha no se presentado el respectivo informe por parte del contratista de obra pese a las solicitudes realizadas por parte de la interventoría.	Contratista
	No se ha presentado el respectivo permiso para la disposición de materiales provenientes de las excavaciones en escombrera debidamente autorizada.	Contratista

Fuente: Informe mensual de interventoría No. 3. 5 de enero al 4 de febrero de 2015, contrato No. 10374 – 2014 Invermohes SAS.

Las observaciones evidencian incumplimientos de orden técnico, legal, disposiciones ambientales, que han afectado la ejecución de los contratos, y que han sido manifestadas por la interventoría del contrato, al solicitar de manera expresa a la entidad para que adelante los trámites tendientes a realizar la declaratoria de incumplimiento de los contratistas.

Manejo inadecuado de los recursos entregados a los contratistas como anticipo.

La cláusula séptima de cada uno de los contratos, dispone: **ANTICIPO:** “La SDIS hará un desembolso del cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato, es decir, la suma de DOS MIL DOSCIENTOS MILONES DE PESOS (2.200.000.000) en calidad de anticipo, que será administrado a través de una fiducia mercantil, constituida por el contratista, cuyos recursos serán girados de conformidad con lo estipulado en el Plan de Inversión del Anticipo que haya validado y aprobado el interventor del contrato”. (Subrayado fuera del texto).

De esta forma, se hace entrega de la suma de \$8.800 millones de pesos por los cuatro contratos. Al respecto, se encuentra por parte de este equipo auditor que aunque para el giro de estos recursos se cumplió con los requisitos exigidos en los contratos, como son: el perfeccionamiento del mismo, la constitución de la fiducia y la aprobación de las pólizas, los recursos fueron girados sin haberse aprobado el plan de manejo e inversión del anticipo, de la siguiente manera:

CUADRO No. 8
GIRO DE ANTICIPOS

Contrato	Orden de pago	Fecha	Valor
10446	77604	11-25-2014	\$2.200.000.000
10541	66602	10-28-2014	\$2.200.000.000
10542	66603	10-28-2014	\$2.200.000.000
10543	66601	10-28-2014	\$2.200.000.000

Fuente: Ordenes de pago No. 77604, 66602, 66603, 66601. Área Financiera SDIS.



El día 28 de octubre de 2014, aun no se había suscrito el acta de inicio de los contratos y tampoco el acta de inicio del contrato de interventoría No. 10374 del 3 de octubre de 2014, los cuales debieron iniciar en forma paralela, y no se tenía la aprobación del plan de manejo del anticipo.

A la fecha el valor de \$8.800 millones de pesos entregados, es una suma de dinero sobre la cual no es posible determinar con exactitud su destinación, debido a que los contratistas no han presentado los soportes financieros de manera clara y completa, tal como lo ha manifestado la interventoría. Es preciso aclarar que estos recursos se encuentran depositados en la fiducia constituida por los contratistas, cuyo porcentaje por concepto de administración, es asumido por los contratistas.

Las anteriores observaciones, entre otras, evidencian incumplimientos de orden técnico, legal, y disposiciones ambientales, que han afectado gravemente la ejecución de los contratos. La gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente de la SDIS se hace evidente en la ejecución de los recursos públicos sin una planeación exigente y oportuna, que ha derivado en el retraso de los contratos mencionados, como también en la falta de supervisión por parte de la SDIS. El desarrollo de estas obras han puesto en riesgo el patrimonio del distrito y la seguridad de las personas beneficiarias de los diferentes servicios sociales, por cuanto no cuentan con los respectivos permisos y estudios de los suelos pertinentes, lo que se deriva en la infracción de los principios rectores de eficacia y economía consagrados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, y artículo 8° de la Ley 42 de 1993; el numeral 1, 4 y 5 del artículo 4, el artículo 23, los numerales 3 y 4, del artículo 25, numerales 1,2,3,4,5,8 del artículo 26, el numeral 1 del artículo 30, artículo 51, de la Ley 80 de 1993; numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; artículos 9, 10, 11 y 13 de la ley 400 de 1997.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ACCIONES CIUDADANAS



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En desarrollo de la Auditoria Especial al Proyecto de Inversión 739: “*Construcciones dignas, adecuadas y seguras*”, se dará respuesta al derecho de petición identificado de la siguiente manera:

Radicación: 1-2014-23291

Fecha: 2014-10-16

Denuncia Anónima

Asunto: Denuncia graves irregularidades en Subdirección de plantas Físicas de la Secretaria de Integración Social.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. ANEXOS



4.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	6		2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. 2.1.4. 2.1.5. 2.1.6.
FISCALES	0		
DISCIPLINARIOS	4		2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. 2.1.4. 2.1.6.
PENALES	0	0	0