

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO
“Seguimiento de los contratos y/o convenios celebrados dentro del
marco del artículo 355CN vigencia 2014”

CÓDIGO 262

SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL -SDIS

Período Auditado 2014

DIRECCIÓN SECTORIAL INTEGRACION SOCIAL

Bogotá , 26 de agosto de 2015

SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Juan Pablo Contreras Lizarazo
Asesor	Grace Smith Rodado Yate
Asesor	Erika Maritza Peña Hidalgo
Gerente	Jorge Enrique Buitrago Martínez
Equipo de Auditoría	Ángela María Morales Morales Karina Córdoba Acero Camilo García Cadena Andrés Guillermo Riaño Boada Esmeralda Collazos Forero

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	12
4. OTROS RESULTADOS	22
4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS	22
ANEXO	24

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
JORGE ENRIQUE ROJAS RODRIGUEZ
Secretario de Despacho
Secretaría Distrital de Integración Social
Carrera 7 No. 32-16 Piso 23
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la entidad Secretaria Distrital de Integración Social – SDIS, a la ejecución de los contratos y/o convenios celebrados dentro del marco del artículo 355 de la Constitución Nacional vigencia 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, especialmente en lo relacionado con los costos indirectos y los productos finales del componente de la inclusión social conforme a los lineamientos establecidos por la SDIS.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría desempeño 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 las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o 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 de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en la ejecución de los contratos y/o convenios celebrados dentro del marco del artículo 355 de la Constitución Nacional vigencia 2014, no cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.

Con el fin de efectuar seguimiento fiscal al cumplimiento de la ejecución de los contratos de impulso y/o asociación seleccionados en la muestra Auditoría de Regularidad vigencia 2014, y que no fueron revisados en su totalidad debido a la falta de soportes de ejecución por rubros de gastos directos e indirectos, pese a existir múltiples requerimientos por parte de este ente de control, los cuales no fueron allegados en su oportunidad dada la complejidad y el volumen de la información, se hizo de vital importancia llevar a cabo la presente auditoría teniendo en cuenta recursos ejecutados mediante la suscripción de 30 contratos y/o convenios correspondientes, que ascienden a \$7.176.363.811,00 no soportados. Del universo descrito, se seleccionaron los 14 contratos enunciados en el numeral 3.1 cuyo valor asciende a la suma de \$3.699.207.800 que corresponde al 52%.

Una vez realizado el proceso auditor, se evidencian hechos que se describen a continuación:

Respecto del componente de Inclusión Social establecido en los contratos, no es clara la trazabilidad ni se evidencia el impacto logrado por la SDIS en la ejecución de este mismo, de tal manera que no es posible visualizar ni el impacto ni que logró la entidad con la ejecución de los recursos públicos asignados a éste, teniendo en cuenta que aspectos como la poca continuidad de los participantes en las diferentes actividades establecidas por razones de asistencia, habitación permanente en el sitio donde se encuentra ubicado el servicio social o simplemente por desinterés de los participantes, no permiten la continuidad que requiere este proceso.

En cuanto a la actividad de supervisión y/o interventoría de los contratos evaluados se presentan serias debilidades en su desarrollo, evidenciadas en omisiones al deber de cuidado y a lo dispuesto tanto en normas de carácter superior, como en los manuales de supervisión de la entidad y en las cláusulas pactadas en los contratos que exigen la debida vigilancia a la ejecución del objeto contractual, así, se detecta un inadecuado seguimiento a cada una de las obligaciones pactadas entre la SDIS y los contratistas, por parte de las personas que realizan actividades de supervisan y de apoyo a la supervisión, al no evidenciarse la correcta vigilancia sobre la ejecución de cada uno de los conceptos de gasto definidos en la estructura de costos establecida, ocasionando, por ende, el incumplimiento a lo definido en éstas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Así, se autorizan pagos por parte de la SDIS a favor de los contratistas donde se sufraga el valor de impuestos, revisor fiscal, asesoría contable y/o contador, menaje de cocina, entre otros, pagos que según la normatividad y conceptos vigentes, deben estar a cargo exclusivamente de los contratistas; como también se autorizó el pago de recursos públicos sin ningún tipo de soporte.

Adicionalmente, se autorizaron pagos por conceptos diferentes a los establecidos en los rubros de la estructura de costos avalada por el DADE para los contratos y/o convenios referidos.

Lo anterior, máxime cuando el proceso de elaboración de las estructuras de costos requiere el uso de recurso humano, técnico, tecnológico y administrativo que implica la inversión de un recurso financiero por parte de la SDIS, lo que hace que la misma entidad exija su cumplimiento con el fin que los recursos invertidos sean controlados por ésta, para alcanzar los estándares de calidad requeridos en la prestación de los servicios sociales.

De lo mencionado anteriormente y observado en el transcurso del proceso auditor se determinaron dos (2) hallazgos con incidencia fiscal en cuantía de \$285.061.779.00.

En cuanto al sistema de Control Fiscal Interno de la Entidad, se presentan debilidades en los componentes de auto control y auto gestión por parte de los funcionarios que fueron designados para las labores de supervisión y los contratistas de apoyo a la supervisión, al no tener en cuenta lo exigido por las normas y reglamentos de la entidad para llevar a cabo en forma idónea la vigilancia y seguimiento de los contratos, máxime, cuando están frente a la obligación legal de exigir el estricto cumplimiento de los objetos contractuales y la debida ejecución y cuidado de los recursos públicos invertidos.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este organismo de control.

El anexo a la presente carta de conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,



Juan Pablo Contreras Lizarazo
Director Técnico Sectorial Integración Social

Revisó: Jorge Enrique Buitrago Martínez
Elaboró: Ángela María Morales Morales
Karina Córdoba Acero
Camilo García Cadena
Andrés Guillermo Riaño Boada
Esmeralda Collazos Forero

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

2.1. Alcance de auditoria

Efectuar seguimiento fiscal al cumplimiento de la ejecución de los contratos de impulso y/o asociación seleccionados en la muestra Auditoría de Regularidad vigencia 2014, y que no fueron revisados en su totalidad debido a la falta de soportes de ejecución por rubros de gastos directos e indirectos, pese a existir requerimientos por parte de este ente de control, los cuales no fueron allegados en su oportunidad dada la complejidad y el volumen de la información, evaluando en la etapa precontractual la aplicación de los principios de economía y selección objetiva del contratista, verificando si los recursos consagrados dentro de las estructuras de costos de los diferentes contratos y/o convenios en los costos indirectos de acuerdo con lo señalado en la circular 25 del 30 de septiembre de 2011 expedida por la SDIS, tales como gastos de transporte, mantenimientos locativos, gastos administrativos entre otros, se reconocieron y pagaron conforme a la aplicación del principio de economía y verificando la entrega oportuna y a satisfacción de los productos del componente de inclusión social cuando apliquen.

2.2 Muestra de Auditoria

2.2.1 Gestión Contractual

Con el fin de efectuar seguimiento fiscal al cumplimiento de la ejecución de los contratos de impulso y/o asociación seleccionados en la muestra de Auditoría de Regularidad vigencia 2014, y que no fueron revisados en su totalidad debido a la falta de soportes de ejecución por rubros de gastos directos e indirectos, que ascendió a un total de 30 contratos y/o convenios, por valor de \$7.176.363.811,00, se seleccionaron 14 contratos cuyo valor asciende a la suma de \$3.699.207.800 que corresponde al 52%.

N° CONTRATO	N° PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO
7737	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$16.167.800	Etapa precontractual y contractual. Verificar los rubros de aseo y Desinfección, dotación de operarios, reconocimiento al desgaste de la dotación y	Se selecciona con el fin de verificar rubros indirectos de operación y componentes de inclusión social.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

N° CONTRATO	N° PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO
				productos de inclusión social	
7874	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$18.925.136	Etapa precontractual y contractual. Verificar los rubros del componente administrativo, aseo y desinfección, dotación de operarios, reconocimiento al desgaste de la dotación, productos de inclusión social	Se selecciona con el fin de verificar rubros indirectos de operación y componentes de inclusión social.
8182	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$ 24.089.213	Etapa precontractual y contractual. Verificar los rubros del componente administrativo, aseo y desinfección, dotación de operarios, reconocimiento al desgaste de la dotación, productos de inclusión social.	Se selecciona con el fin de verificar rubros indirectos de operación y componentes de inclusión social.
7744	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$14.852.565	Etapa precontractual y contractual. Verificar los rubros del componente administrativo, aseo y desinfección, dotación de operarios, reconocimiento al desgaste de la dotación, productos de inclusión social	Se selecciona con el fin de verificar rubros indirectos de operación y componentes de inclusión social.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

N° CONTRATO	N° PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO
8126	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$ 24.089.213	Etapa precontractual y contractual. Verificar los rubros del componente administrativo, aseo y desinfección, dotación de operarios, reconocimiento al desgaste de la dotación, productos de inclusión social	Se selecciona con el fin de verificar rubros indirectos de operación y componentes de inclusión social.
8184	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$41.668.526	Etapa precontractual y contractual. Verificar los rubros del componente administrativo, aseo y desinfección, dotación de operarios, reconocimiento al desgaste de la dotación, productos de inclusión social	Se selecciona con el fin de verificar rubros indirectos de operación y componentes de inclusión social.
7203	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$233.371.250	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados
6727	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONVENIO DE ASOCIACION	\$804.192.000	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados.
6634	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$23.937.199	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

N° CONTRATO	N° PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO
6701	0735-104 DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ.	CONVENIO DE ASOCIACION	\$127.085.589	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados.
6533	0735-104 DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ.	CONVENIO DE ASOCIACION	\$ 1.092.906.086	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados.
6728	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONVENIO DE ASOCIACION	\$332.985.658,00	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados.
7098	0730-151 ALIMENTANDO CAPACIDADES.: DESARROLLO DE HABILIDADES Y APOYO ALIMENTARIO PARA SUPERAR CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	CONTRATO PARA EL IMPULSO DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERES PUBLICO	\$21.075.919,00	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados.
6534	0735-104 DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ.	CONVENIO DE ASOCIACION	\$ 918.895.193,00	Etapa precontractual y contractual. Verificar los costos directos e indirectos no soportados.	Se selecciona con el fin de verificar los costos directos e indirectos no soportados.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. Hallazgo Administrativo por inobservancia de las obligaciones de control y seguimiento de la SDIS y sus contratistas al no determinar el impacto sobre la población del territorio sobre el cual se realiza la ejecución de los contratos evaluados.

No es clara la trazabilidad ni se evidencia el impacto logrado por la SDIS en la ejecución del *Componente de Inclusión Social* presente en los contratos revisados, de tal manera que no es posible visualizar el logro de la entidad con la ejecución de los recursos asignados a éste, teniendo en cuenta que aspectos como la poca continuidad de los participantes en las diferentes actividades establecidas por razones como asistencia, habitación permanente en el sitio donde se encuentra ubicado el servicio social o simplemente por desinterés de los participantes, no permiten la continuación que requiere este proceso.

El proceso de inclusión social no debe limitarse a la entrega de raciones alimentarias a la población beneficiaria, dejando de lado lo establecido en el Artículo 4 del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016¹, siendo la Dirección Territorial de la SDIS, la encargada de liderar y articular la territorialización de las políticas sociales mediante acciones integrales y transformadoras que permitan la disminución de la segregación social, **económica, política y cultural** a través de la garantía de los derechos, el reconocimiento y **la generación de oportunidades**, la redistribución y el ejercicio pleno de ciudadanía en el Distrito Capital.

Se evidencia en el desarrollo del proceso auditor que a pesar de entregarse productos tangibles como documentos e informes sobre las diferentes actividades realizados en el marco del componente en mención, que su impacto es muy bajo y que por lo mismo no se logra el objetivo de superar la pobreza, sino exclusivamente el de superar el hambre de una población que requiere además de alimentos, opciones de educación, y sobre todo oportunidades laborales que les permitan

¹ Según el cual es propósito del Sector de Integración Social “...reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que dan lugar a procesos de discriminación o que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que les impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, de manera que estas accedan a las dotaciones y desarrollen sus capacidades, para gozar de condiciones de vida que superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación sexual, condición étnica, de ciclo vital, condición de discapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

superar sus niveles de subsistencia básica y evitar así el sostenimiento por parte del Distrito de una población cada vez mayor en edad productiva.

Lo anterior conlleva al incumplimiento de la Resolución Interna No. 604 del 21 de mayo de 2010 de la SDIS mediante la cual se implementa la Gestión Integral Social en la SDIS, Circular Interna No. 31 del 14 de octubre de 2011 de la SDIS mediante la cual adopta el Manual de Supervisión, 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, Artículo 2 de la Ley 87 de 1993, se incumplen los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011- Supervisión e interventoría contractual y Facultades y deberes de los supervisores y los interventores, como también se incumple lo normado en el Artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

3.2. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por inobservancia de las obligaciones de control y seguimiento de los supervisores por parte de la SDIS.

En desarrollo del proceso auditor se observan omisiones al deber de cuidado por parte de los encargados de ejercer la supervisión a los diferentes negocios jurídicos suscritos por el sujeto de control, se evidencia un inadecuado e incompleto seguimiento a las obligaciones pactadas entre la SDIS y los contratistas, hechos que se apreciaron en los contratos Nos. 6727, 6634, 7737, 7874, 8182, 6701, 7744, 8126, 8184, 6533, 6728, 7203, 7098 y 6534, originado en la debilidad de las actuaciones de supervisión y/o interventoría, donde se debe determinar la correcta ejecución de los conceptos de gastos de la estructura de costos, por ende, el correcto manejo e inversión de los recursos públicos y de la efectividad en el cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones.

En visita administrativa a la Fundación Social San Lucas, con quien la SDIS suscribió el convenio 6534 de 2014, se realizó revisión a los soportes de ejecución del rubro *Componente Administrativo*, evidenciando que se realizaron pagos de servicios públicos, reparaciones locativas, dotación de uniformes para profesoras y personal administrativo, entre otros pagos, que no están contemplados dentro de la descripción del respectivo rubro en la estructura de costos del convenio, siendo aprobados por la supervisión de la SDIS, tal como se evidencia en los informes de supervisión expedidos por la entidad.

De igual manera, para el convenio 7098 de 2014, suscrito con la Fundación Gotas de Misericordia, se verificó la ejecución de los rubros de *Reconocimiento al Desgaste de la Dotación, Elementos de Aseo y Desinfección y Costos Indirectos de Operación*, de acuerdo a lo establecido en la muestra de auditoría, donde se evidenció desorden y falta de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

claridad en la contabilidad del operador, no obstante al igual que en el caso anterior, a pesar de las circunstancias descritas, se aprobaron los pagos por parte del equipo de supervisión de la SDIS.

Lo anterior conlleva al incumplimiento de la Circular Interna No. 31 del 14 de octubre de 2011 de la SDIS mediante la cual se adopta el Manual de Supervisión de la entidad, 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; artículo 2 de la Ley 87 de 1993, numeral 4, artículo 34 de la Ley 734 de 2002, se incumplen los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 - Supervisión e interventoría contractual y Facultades y deberes de los supervisores y los interventores, respectivamente, como también el Artículo 4 de la Ley 80 de 1993: 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 al garante.”*

3.3 Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Fiscal y Disciplinaria por cancelación de recursos por parte de la SDIS por valor \$46.128.091,00, que están a cargo del contratista según la estructura de costos, ítems tales como: impuestos, revisor fiscal, asesoría contable y/o contador, menaje de cocina.

Una vez revisados los contratos celebrados por la SDIS bajo el Decreto 777 de 1992, que se detallan a continuación, se encontró lo siguiente:

CUADRO N° 1

RECURSOS CANCELADOS AL CONTRATISTA POR PARTE DE LA SDIS QUE DEBEN CORRER A CARGO DEL CONTRATISTA.

No. Contrato	OBJETO	PLAZO	CONTRATISTA	RECURSOS (impuestos-descuentos-revisor y asesoría contable otros)	OBSERVACIONES
6727	Aunar recursos técnicos, administrativos y financieros para garantizar el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada e inocua y desarrollar el componente de inclusión social a través de la promoción de estilos de vida saludable y vigilancia nutricional con la población atendida en el centro de acogida día - noche y centro de autocuidado de la secretaría distrital de integración social.	360 días	Cruz Roja Colombiana	20.871.948.00	La SDIS paga este valor por concepto de personal contable y financiero

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No. Contrato	OBJETO	PLAZO	CONTRATISTA	RECURSOS (impuestos-descuentos-revisor y asesoría contable otros)	OBSERVACIONES
7098	Realizar la atención alimentaria en los comedores comunitarios - centro de referencia y desarrollo de capacidades-CRDC en cumplimiento del proyecto 730 alimentando capacidades: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad, a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional o en riesgo de padecerla, con el fin de garantizar el derecho efectivo a la alimentación, de acuerdo a los lineamientos previstos en el anexo técnico	7 Meses	Fundación Gotas de Misericordia	2.720.134.00	La SDIS paga este valor por concepto de pago al contador.
6701	Aunar recursos 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 KENNEDY con la puesta en funcionamiento del Jardín Infantil Cofinanciado C.C. ARCO IRIS DE AMOR.	201 días hábiles	Fundación Arco Iris	19.636.009.00	La SDIS paga este valor por concepto de estampillas y gastos de legalización de pólizas
8182	Realizar la atención alimentaria en los comedores comunitarios - centro de referencia y desarrollo de capacidades-CRDC en cumplimiento del proyecto 730 alimentando capacidades: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad, a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional o en riesgo de padecerla, con el fin de garantizar el derecho efectivo a la alimentación, de acuerdo a los lineamientos previstos en el anexo	6 Mes	Cooperativa Multiactiva Comedor Potosí	2.900.000.00	La SDIS paga por este valor el arriendo del menaje de cocina que Multiactiva pago al operador anterior.
TOTAL					46.128.091

Fuente: Equipo Auditor

Revisados los estudios previos anexos a los contratos observados, se encuentra que en ellos se definen los gastos administrativos así:

“...**este rubro permite cubrir los gastos** ocasionados por el **pago de los impuestos, tasas, minutas** generados por la compra de bienes y servicios y **seguros y la atención de gastos imprevistos**, de carácter urgente. Adicionalmente, toda la imputación económica que se genera por los procesos administrativos que se desprenden de la prestación del servicio.”...(..). Se evidencia que la Secretaria de integración social mediante circular 25 del 30 de septiembre de 2011 titulada lineamiento metodológico de costeo consagra: ..(..)” **La categoría de costos indirectos está compuesto por los gastos administrativos**...(..)...Por último está el concepto de gastos administrativos, por el cual se permite cubrir los gastos ocasionados por el pago de los impuestos, tasas, multas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

generados por la compra de bienes o servicios y seguros y la atención de gastos imprevistos, de carácter urgente... (...). (Subrayado y negrillas fuera del texto) (Sic para todo lo transcrito)

En este mismo sentido, éste Ente de Control no encuentra razones de hecho y de derecho que justifique el desembolso de sumas correspondientes a dichos gastos los cuales como se ha venido sosteniendo, deben ser asumidos por la entidad sin ánimo de lucro. Se observó en el rubro de GASTOS FINANCIEROS (4 X mil, Gravamen Financiero, 2% factura, Estampillas), autorización y pago por parte de la SDIS, cuando estos conceptos deben ser asumidos por el contratista, de acuerdo al concepto EE60941 de Septiembre 02 de 2010 *“Impuestos a cargo de convenios de cooperación con entidades sin ánimo de lucro”* emitido por la Contraloría General de la Nación² el cual establece que todos estos tributos están a cargo del contratista. Así mismo, de acuerdo a la obligación contenida en el artículo 45 de la ley 190 de 1995 y del artículo 364 del Estatuto Tributario³ que consagra la obligación de las entidades sin ánimo de lucro de llevar contabilidad de acuerdo a los principios aceptados y de llevar libros de contabilidad conforme al concepto técnico de la Contaduría Pública.

Toda vez que la obligación de llevar contabilidad y registrar sus libros de forma en que indique la ley es una obligación propia e inherente a las entidades sin ánimo de lucro, solo por ello, estos conceptos no deben ser asumidos con recursos de la SDIS

2 En su parte concluyente reza: “De lo expuesto en el presente escrito y en respuesta a su consulta esta Oficina Jurídica considera que los impuestos, tasas y contribuciones que se encuentren vigentes al momento de contratar la prestación de un servicio o la entrega de un bien deben ser asumidos por el contratista si la ley, ordenanza o acuerdo así lo establece, y solo quedarán exentos de éstos si la misma norma que los crea así lo determina.”

3 El Consejo Técnico de la Contaduría Pública se ha pronunciado en el mismo sentido, señalando: “En efecto, como claramente se aprecia, conforme a lo establecido en el Artículo 2° del Decreto Reglamentario 2500 de 1986, las entidades sin ánimo de lucro están obligadas a llevar libros de contabilidad y ésta deberá sujetarse a lo dispuesto en el Título IV del Código de Comercio. En este entorno normativo, a pesar de que estos deberes referidos a la contabilidad de las entidades sin ánimo de lucro no emanan del estatuto regulador de los comerciantes y de la actividad mercantil, sino de otras regulaciones y de normas de carácter tributario, es claro que la contabilidad deberá llevarse en libros registrados de manera tal que suministren una historia clara, completa, fidedigna y con sujeción a los principios de contabilidad y a los demás aspectos reglamentados por el Decreto 2649 de 1993, norma que consagra los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Colombia y que en el Artículo 2° dispone:

“Artículo 2° Ámbito de aplicación: El presente decreto debe ser aplicado por todas las personas que de acuerdo con la ley estén obligadas a llevar contabilidad. Su aplicación es necesaria también para quienes sin estar obligados a llevar contabilidad, pretenden hacerla valer como prueba”. Dado que el Título IV del Código de Comercio regula lo referente a libros de comercio, incluidos los de contabilidad y que la Ley 222 de 1995 regula esta materia, sus disposiciones resultan también aplicables a la contabilidad de las entidades sin ánimo de lucro. Entre ellas, se destaca para el caso consultado los Artículos 34, 37 y 38 de la mencionada ley que dispone: “Artículo 34 Obligación de preparar y difundir Estados Financieros. A fin de cada ejercicio social y por lo menos una vez al año, el 31 de diciembre, las sociedades deberán cortar sus cuentas y preparar y difundir estados financieros de propósito general, debidamente certificados. Tales estados se difundirán junto con la opinión profesional correspondiente, si ésta existiera. El Gobierno Nacional podrá establecer casos, en los cuales, en atención al volumen de los activos o de ingresos sea admisible la preparación y difusión de estados financieros de propósito general abreviados. Las entidades gubernamentales que ejerzan inspección vigilancia o control, podrán exigir la preparación y difusión de estados financieros de periodos intermedios. Estos estados serán idóneos para todos los efectos, salvo para la distribución de utilidades”. (Resaltado fuera del texto original) Si bien la obligación anterior pareciera referirse de manera exclusiva a las sociedades comerciales, es bueno precisar que la Ley 190 de 1995, en su acápite denominado “Control sobre entidades sin ánimo de lucro”, señala con claridad en el Artículo 45: “De conformidad con la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional, todas las personas jurídicas y las personas naturales, que cumplan los requisitos señalados en el reglamento, deberán llevar contabilidad, de acuerdo con los principios generalmente aceptados. Habrá obligación de consolidar los estados financieros por parte de los entes bajo control. (Resaltado fuera del texto original)”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

por cuanto corren por cuenta de la ESAL y al reconocerlos se incurre en un daño al patrimonio y se vulnera el principio de la economía.

Adicionalmente, de la verificación a la ejecución del rubro de *Reconocimiento al Desgaste* en el contrato No. 8182 del 2014, según los estudios previos, la SDIS contempla en éste un reconocimiento al operador por el uso de muebles, electrodomésticos y menaje de cocina, entendiéndose en este sentido que el operador está en la obligación de colocar al servicio del comedor el menaje, contrario a lo evidenciado, encontrando que el operador retoma el menaje del anterior operador, lo arrienda y cancela dicho arriendo con recursos de la SDIS.

Lo anterior conlleva al incumplimiento de los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículo 5 de la ley 1150 de 2007, numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002 y numeral 4 y 6 de la ley 610 de 2000.

3.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por gastos que no corresponden a los conceptos establecidos en las estructuras de costos de los convenios y/o contratos, por valor de \$238.933.688.

La Secretaria Distrital de Integración Social, mediante Circular No. 25 de septiembre 30 de 2011 estableció el *“Lineamiento Metodológico de Costeo”*, que tiene por objeto *“ Definir y sistematizar una metodología de costeo de los servicios sociales que opera la SDIS”*, con el fin de mejorar la recopilación y determinación del costeo, haciendo la distinción entre costos fijos y variables, los cuales componen un porcentaje significativo del presupuesto institucional y es la herramienta que utiliza la entidad para fijar el concepto correspondiente al ítem Gastos Administrativos, dentro de la estructura de costos de los contratos evaluados, suscritos éstos, para la prestación de los servicios de comedores comunitarios.

Dentro del análisis del convenio 6727 de 2014, suscrito con la Cruz Roja Colombiana, se evidenció que el operador no tiene en cuenta lo definido en los estudios previos con relación al rubro de *“Costos Técnicos Operativos”*: apuntando éste, a cumplir con los objetivos del convenio de asociación y por tanto, a la misionalidad de la SDIS, correspondientes a un porcentaje que varía entre el 6% y 7% del valor del Convenio. En visita realizada con el fin de verificar la ejecución de estos gastos, se pudo evidenciar que el operador incluyó por este rubro y la SDIS autorizó y pagó, costos de los funcionarios de la Cruz Roja, que intervinieron desde la parte administrativa, logística, operativa y asistencial del convenio, por un porcentaje de dedicación a las actividades del mismo. Adicionalmente, se incluye el arriendo del espacio dedicado exclusivamente para los funcionarios de la Cruz Roja que desarrollan actividades propias del convenio,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

espacio que la Cruz Roja Colombiana, rentaba desde dos años atrás, periodo diferente al que cubre el convenio en estudio.

Con relación al rubro “Reconocimiento al desgaste”, según los estudios previos la SDIS contempla en este rubro un reconocimiento al operador por el uso de muebles, electrodomésticos y menaje de cocina.

En visita realizada al operador y revisando los soportes entregados por ellos, se observó la inclusión de conceptos como: dotaciones, elementos de aseo, transporte, alimentación, pago de nómina (coordinador y nutricionista) y asesoría legal, los cuales fueron clasificados incorrectamente de acuerdo a la estructura de costos establecida por la SDIS, en este rubro por parte del Operador y pese a lo anterior autorizados y pagados por la SDIS.

Con respecto al contrato No. 6534 del 2014, suscrito con la Fundación Social Castillo San Lucas, se evidenció que el operador utilizó los recursos de algunos conceptos de gasto de forma equivocada, en cuanto se invirtieron en ítems que no estaban contemplados en la estructura de costos avalada por el DADE, como consta en el siguiente cuadro.

CUADRO. N° 2

GASTOS QUE NO CORRESPONDEN A LOS CONCEPTOS CONSAGRADOS EN LA ESTRUCTURA DE COSTOS.

No. Contrato	OBJETO	PLAZO	CONTRATISTA	RECURSOS (costos técnicos operativos)	OBSERVACIONES	Recursos Reconocimiento al Desgaste a la operación	OBSERVACIONES
6727/14	Aunar recursos técnicos, administrativos y financieros para garantizar el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada e inocua y desarrollar el componente de inclusión social a través de la promoción de estilos de vida saludable y vigilancia nutricional con la población atendida en el centro de acogida día - noche y centro de autocuidado de la	360 días	Cruz Roja Colombiana	88.424.496.00	La SDIS paga este valor por concepto de personal tal como: coordinación de programas, gestión administración, gestión humana	128.175.207.00	La SDIS paga este valor por concepto de dotaciones, elementos de aseo, transporte, alimentación, pago de nómina, (coordinador y nutricionista) y asesoría legal,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Nº. Contrato	OBJETO	PLAZO	CONTRATISTA	RECURSOS (costos técnicos operativos)	OBSERVACIONES	Recursos Reconocimiento al Desgaste a la operación	OBSERVACIONES
	secretaría distrital de integración social.						
6534/14	Aunar recursos 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 san Cristóbal con la puesta en funcionamiento del jardín infantil cofinanciado c.c. Castillo san Lucas.	210 Días hábiles	FUNDACION SOCIAL CASTILLO SAN LUCAS	22.333.985.00	La SDIS paga este valor por conceptos de servicios públicos , pago prestación de servicios personales, compra de anchetas, compra de juguetes, pago bono de mercado		
TOTAL				110.758.481		128.175.207	
GRAN TOTAL						238.933.688	

Fuente: Elaboración Equipo Auditor

Conforme a lo anterior, se considera por parte del equipo auditor que la administración no fue eficiente ni económica en la ejecución de los recursos públicos, por cuanto no corresponde a lo que inicialmente se planteó en la estructura de costos, observándose falta de orden en la gestión estos recursos, cambiando las condiciones establecidas inicialmente en el convenio, como también una sistémica falta de controles efectivos, aunado a la deficiente tarea desarrollada por parte de la supervisión del convenio designado por la SDIS, al no exigir al asociado el soporte de la totalidad de los gastos y al autorizar pagos sin los debidos soportes, por valor de \$238.933.688 incumpliendo así, lo estipulado en el anexo técnico y la circular No. 25 del 30 de septiembre de 2011, artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, artículo 5 de la ley 1150 de 2007, numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002 y el 4 y 6 de la ley 610 de 2000.

3.5. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por ejecución de Recursos Invertidos No Soportados Por Valor de \$92.024.420

En visita realizada a la Cruz Roja Colombiana con el fin de verificar la ejecución del convenio 6727 del 2014, el grupo auditor observó que una vez solicitados los documentos soportes del convenio que se detallan en el siguiente cuadro, la administración no allegó los soportes financieros y/o contables de la ejecución de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los recursos, que deben reposar como evidencia del cumplimiento del objeto contractual y de la estructura de costos, en rubros tales como aseo y desinfección y dotación de manipuladores.

CUADRO. N° 3

RECURSOS INVERTIDOS NO SOPORTADOS CONTRATO 6727/14

NO. CONTRATO	OBJETO	PLAZO	CONTRATISTA	RECURSOS INVERTIDOS NO SOPORTADOS	OBSERVACIONES
6727	Aunar recursos técnicos, administrativos y financieros para garantizar el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada e inocua y desarrollar el componente de inclusión social a través de la promoción de estilos de vida saludable y vigilancia nutricional con la población atendida en el centro de acogida día - noche y centro de autocuidado de la secretaría distrital de integración social.	360 días	Cruz Roja Colombiana	\$ 92.024.420.00	No se evidencian soportes de los rubros de Aseo y Desinfección y dotación de manipuladores, servicio de gas

Fuente: Equipo Auditor

Lo anterior evidencia falta de control en la supervisión a la ejecución del convenio, toda vez que los informes de supervisión carecen de elementos que permitan efectuar estricto control a cada uno de los componentes del convenio, como es el caso de los rubros de aseo y desinfección, dotación de manipuladores y servicio de gas, los cuales eran supuestamente cancelados a través de la factura que presentaba un tercero contratado por el operador para el suministro de los alimentos contratados. Lo anterior, conlleva al incumplimiento de la Circular interna No. 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, incurriendo en la conducta prevista en el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002, contrario a lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, que al texto reza:

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...)

4. OTROS RESULTADOS

4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS

4.1.1 DPC No. 188-15 correspondiente al Derecho de Petición sobre queja presentada contra la Coordinadora e Inclusora del Comedor Veracruz ubicado en la Carrera 11 N° 20-77 operado por la Fundación Misioneros Génesis.

Se realizó visita administrativa con el objetivo de realizar el seguimiento a la AZ 188-15, Derecho de petición radicado ante la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría de Bogotá, en lo relacionado con la atención a los beneficiarios del servicio social Comedor Veracruz de la Localidad de Santa Fe, operado en la actualidad por la Fundación Misioneros Génesis con el Contrato 5428 de 2015, con fecha de inicio del 15/02/2015 y terminación 15/02/2016, plazo 12 meses, en ejecución.

Resultado del seguimiento, se verificó que la Entidad dio respuesta al peticionario con Rad: SAL-36848 de fecha 22/05/2015 por parte de la Subdirectora para la Gestión Integral Local, con alcance a la respuesta del Derecho de Petición identificado con SAL36846 requerimiento No. 766502015, Comedor Comunitario – CRDC Veracruz, dando mayor claridad e ilustración frente a los interrogantes presentados por el peticionario, así mismo, se anexó el informe parcial de estado de cumplimiento de obligaciones contractuales del contrato No. 10806 de 2014 correspondiente a la interventoría del Proyecto 730 Alimentado Capacidades por C&M Consultores, quien tiene bajo su responsabilidad las actividades de interventoría del contrato 5428/2015, generando los informes resultado de la interventoría y avalando los pagos a los operadores de los Comedores, con una periodicidad mensual, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales definidas.

Es importante aclarar, que el peticionario inicialmente se encontraba en estado inscrito por lo cual no podía recibir los servicios ofrecidos por el comedor, sin embargo al ingresar al estado de activo ya puede acceder a los derechos que brinda el proyecto.

De igual manera, es importante informar al peticionario, que el cambio de Estado de Inscrito a Activo en el servicio, le genera responsabilidades de cumplimiento en la asistencia diaria y la participación en las diferentes actividades que desarrolle el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

operador como parte integrante del servicio, como son los programas de inclusión social y aceptación y cumplimiento del manual de convivencia.

Con las anteriores observaciones se dará respuesta definitiva cumpliendo la normatividad vigente.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ANEXO

“CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS⁴”

TIPO DE HALLAZGO ⁵	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ⁶
1. ADMINISTRATIVOS	5	N.A	3.1 3.2 3.3 3.4 3.5
2. DISCIPLINARIOS	4	N.A	3.2 3.3 3.4 3.5
3. PENALES	0	N.A	-
4. FISCALES	2	\$285.061.779.00	3.3 3.4

N.A: No aplica.

⁴ Aplica para el caso del Informe preliminar.

⁵ Aplica para el caso del Informe preliminar.

⁶ Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.