

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

INFORME DE VISITA ADMINISTRATIVA DE CONTROL FISCAL

“Evaluar la gestión fiscal de la Secretaria de Integración Social en relación con la prestación de servicios sociales en los equipamientos en contenedores Proyecto 739 meta No. 7”

CÓDIGO 509

DIRECCIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL – SDIS -

VIGENCIA: 2015

Bogotá, mayo 03 de 2016

SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL

Contralora ( E ) de Bogotá	Ligia Inés Botero Mejía
Contralor Auxiliar ( E )	Carmen Sofía Prieto Dueñas
Director Sectorial	Juan Pablo Contreras Lizarazo
Asesor	Erika Maritza Peña Hidalgo
Gerente	Efraín Antonio García Galván
Equipo de Auditoría	Karina Córdoba Acero Diodela Herrera Ibañez

## TABLA DE CONTENIDO

- 1. CARTA DE CONCLUSIONES**
- 2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA VISITA**
- 3. RESULTADOS OBTENIDOS**

**ANEXO:** Cuadro de observaciones detectadas

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora  
MARIA CONSUELO ARAUJO CASTRO  
Secretaria 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 Visita de Control Fiscal a la Secretaria Distrital de Integración Social – SDIS, con el fin de *“Evaluar la gestión fiscal de la Secretaria de Integración Social en relación con la prestación de servicios sociales en los equipamientos en contenedores (proyecto 739 meta 7) con el fin de verificar oferta y demanda de servicios, talento humano, dotación y gastos de operación; cumplimiento de su objeto misional desde su entrega por parte del contratista y hasta la fecha”*, 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.

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 Visita de Control Fiscal que contenga las observaciones sobre la información analizada.

El proceso requirió del examen de los documentos aportados por la SDIS, visitas administrativas y visitas técnicas de campo; 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 visita adelantada, conceptúa que la gestión fiscal en la ejecución de los recursos destinados para la prestación de servicios sociales en los equipamientos en contenedores, de acuerdo a la Meta

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

No. 7 del Proyecto 739, no cumple con los principios de eficiencia, economía y eficacia.

Una vez realizada la evaluación de los documentos aportados por al SDIS, se evidencian hechos que se describen a continuación:

Se evidencio una fuerte falencia en la gestión documental de la entidad, por cuanto la entrega de la información requerida por el equipo auditor no fue oportuna ni clara, toda vez que se presentó inexactitud en las cifras, contenidos y estadísticas en los documentos entregados por cada área, así, no existe unificación de criterios para la entrega de la información, generando confusión y haciendo compleja la labor del Ente de Control al no contar con la precisión y confiabilidad de la información analizada, debiendo recurrir reiteradamente ante los funcionarios de la SDIS para solicitar aclaraciones.

Lo anterior se valida con la respuesta entregada por la entidad al informe preliminar, donde se menciona que *“la información relacionada en la respuesta remitida corresponde a un error”*, situación que no es viable teniendo en cuenta la magnitud e importancia de la información requerida por la Contraloría y suministrada por la SDIS, tratándose de la actividad contractual de una entidad distrital e información que debe ser clara para la ciudadanía en general.

Se pudo establecer que a la fecha se encuentran cuatro (4) equipamientos en contenedores destinados a los servicios sociales prestados por la SDIS sin cumplir la función social para la cual fueron diseñados, no obstante la importante inversión de recursos que se ha realizado, lo que conlleva a que la población objeto de estos servicios no se esté beneficiando de los mismos, situación generada por las debilidades en la planeación que han afectado la ejecución de los contratos suscritos para el suministro de equipamientos en estructuras no convencionales en contenedores.

## **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

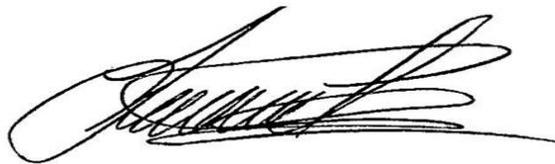
*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

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: Juan Pablo Contreras Lizarazo  
Erika Maritza Peña Hidalgo. Asesor  
Elaboró: Efraín García Galván  
Karina Córdoba Acero  
Diodela Herrera Ibañez

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA VISITA

Mediante la Visita de Control Fiscal se evaluó la gestión fiscal de la Secretaría de Integración Social, en relación con la prestación de servicios sociales en estructuras no convencionales, equipamientos en contenedores, de acuerdo a la meta 7 del Proyecto 739 “Construcciones dignas, seguras y adecuadas”, con el fin de verificar la oferta y demanda de servicios, talento humano, dotación y gastos de operación, como también el cumplimiento de su objeto misional, desde el momento de la entrega de los equipamientos en contenedores por parte del contratista, hasta la fecha.

## 3. RESULTADOS DE LA VISITA DE CONTROL FISCAL

Con el fin de efectuar el seguimiento fiscal mencionado se requirió a la SDIS para allegar la información correspondiente a la ejecución de la meta No. 7 del Proyecto 739, del análisis de dicha información se desprenden las siguientes observaciones:

### 3.1 Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por inversión de dineros en alimentación, en estructuras modulares que no están en funcionamiento.

De acuerdo con visita administrativa fiscal practicada por soporte técnico de la Contraloría de Bogotá, a la fecha hay cuatro (4) estructuras no convencionales que no prestan los servicios sociales a la comunidad por cuanto carecen de los servicios públicos necesarios para su operación; sin embargo, en registros aportados por la Subdirección de Apoyo Logístico, Subdirección de Infancia y Subdirección de Plantas Físicas, se evidencia que durante la vigencia 2015 en dos de estas estructuras se realizaron pagos por concepto de alimentación, así:

Cuadro N°1  
Relación de pago por concepto de alimentación

INFRAESTRUCTURA	CONCEPTO	VALOR
Jardín Infantil Metro	Alimentación	6'673.596
Jardín Garabatos	Alimentación	82'249.469
	TOTAL:	88'923.065

Fuente: Elaboración equipo auditor

De conformidad a lo anterior, este ente de control considera que la administración de los recursos públicos detallados, no fue eficiente ni económica, en cuanto no se aún no se ha cumplido con la atención a la población beneficiaria inicialmente proyectada, por cuanto los Jardines Infantiles Metro y Garabatos aún no se han puesto al servicio de la comunidad, no obstante, están generando inversión de

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

recursos, causando un detrimento al patrimonio del distrito por valor \$88.923.065, incumpliendo así, lo estipulado en el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la ley 734 de 2002 y el numeral 3 y 6 de la ley 610 de 2000.

Análisis de la respuesta de la entidad al informe preliminar:

Una vez analizada la respuesta al informe preliminar por parte de la SDIS, correspondiente a los numerales 1 y 2, donde manifiesta: *“La información relacionada en la respuesta remitida en memorando SAL-31514, en la cual se informó (...) corresponde a un error”. (...) “Se trató de un error involuntario al bajar la información del sistema y reportarlo a la Contraloría Distrital”*, este equipo auditor determina que la misma no es de recibo, toda vez que la información que se allega a un ente de control y en general, a la comunidad, debe ser exacta y en términos de la ley, debe ser veraz, responsable, ecuaníme, suficiente y oportuna.

Sea esta la ocasión para validar lo manifestado en constantes informes de auditoría realizados por este Ente de Control acerca de la inexactitud, falta de oportunidad y claridad en la entrega de la información por parte de la SDIS, situación que no fue ajena en esta visita administrativa, toda vez que las diferentes áreas de la entidad presentaron información con cifras y estadísticas diferentes unas de otras, no existiendo unificación de criterio para presentar la información, haciendo más compleja y obstaculizando la tarea del ente de control.

Respecto de los recursos invertidos en alimentación por valor de \$6.673.596, en las actas allegadas en CD, se evidencia la relación de los alimentos entregados, más no los valores de estos mismos; por lo tanto estas actas no son suficiente soporte para desvirtuar la observación.

En cuanto a los recursos invertidos por valor de \$82.249.469, los cuales según la respuesta, pertenece a una información errada, la SDIS no adjuntó los soportes correspondientes a la inversión de esos recursos en el Jardín Infantil Convencional San Francisco, lugar donde se indica, se hizo la entrega de los alimentos en el mes de enero de 2016.

Por lo anteriormente mencionado, se mantiene la observación, configurándose un hallazgo con incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$88.923.065, por cuanto la SDIS al tener la oportunidad con su respuesta, no presentó los soportes que permitan desvirtuar las observaciones iniciales como tampoco esgrime los argumentos suficientes para tal fin.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

### *3.2 Hallazgo Administrativo por la no prestación de la función social para la cual fueron diseñados los equipamientos en contenedores.*

A la fecha existen cuatro equipamientos en contenedores que no prestan la función social para la cual fueron diseñados, por cuanto las conexiones definitivas de servicios públicos se encuentran en trámite.

Evaluated los contratos de suministro Nos. 10446 y 10543 de 2014, cuyo objeto es *“Suministro de equipamientos en estructuras no convencionales en contenedores 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 referidos contratos reza: ALCANCE DEL OBJETO: *“El presente proceso de selección tiene como propósito el suministro instalación y puesta en funcionamiento de equipamientos a través de estructuras no convencionales en contenedores habitables”* (...); y una vez realizadas las visitas técnicas a estas instalaciones por parte de la Contraloría de Bogotá, se establece que los Jardines infantiles Garabatos de la localidad de Ciudad Bolívar, Carlos Pizarro de Suba, Pájara Pinta de Engativá y Metro de Kennedy, no se encuentran prestando el servicio social para los cuales fueron planeados, situación que representa que la función social del estado no se cumple a pesar de las altas inversiones económicas realizadas en estas estructuras.

Lo anterior, genera incumplimiento de los postulados de la función pública contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política, violación del principio de planeación en la contratación estatal, trasgresión del numeral 1 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, incurriendo en la conducta prevista en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en el alcance del objeto de los contratos No. 10543 y 10446 de 2014.

Análisis de la respuesta de la entidad al informe preliminar:

En la respuesta entregada, se observa, que si bien a la fecha la SDIS está adelantando trámites tendientes a poner en funcionamiento la totalidad de los equipamientos, estas gestiones se han realizado desde el mes de diciembre de 2015 y lo que ha trascendido de 2016; es de anotar, que la entidad atendiendo el principio de planeación suscribió contratos de suministro en octubre de 2014 con un plazo de ejecución de cuatro (4) meses, mediante los cuales, de acuerdo al alcance del objeto señalado en los contratos programó la instalación de mínimo tres (3) equipamientos por mes para los cuatro grupos adjudicados en la licitación 007 de 2014, dentro de la vigencia de los contratos.

Así, se evidencia que dada la situación actual, no fue proporcionado lo planeado con lo ejecutado por la SDIS y a la fecha no se están prestando al 100% los servicios

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sociales en estos equipamientos, por lo tanto, al no ser acertada la respuesta entregada, se mantiene la observación inicial, configurándose un hallazgo con incidencia administrativa por la no prestación de la función social para la cual fueron diseñados los equipamientos en contenedores destinados a los servicios sociales prestados por la SDIS.

### 3.3 Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por inobservancia del principio de planeación, generando que a la fecha se encuentren equipamientos que no están en funcionamiento.

La meta No. 7 del proyecto 739, denominada “Producir 99 equipamientos no convencionales para la atención a la primera infancia”, hace parte de la estrategia de la SDIS tendiente a aumentar el número de equipamientos para atender a la población beneficiaria de los servicios sociales. A la fecha, según información reportada por la SDIS se han recibido 25 equipamientos en contenedores, de los cuales 4 no están en funcionamiento, así:

Cuadro N°2  
Relación de contenedores que no están en funcionamiento

Nombre	Tipo	Localidad	Estado Actual
Metro	Jardín Infantil Acunar	8. Kennedy	Sin ejecución de obras en el lugar; <b>carece de</b> servicio de Agua y Luz. Estos servicios públicos se encuentran en trámite; no ha funcionado sin embargo se aprecia gran cantidad de dotación acumulada en las instalaciones. Hay presencia de Vigilancia paga por la SDIS
Garabatos	Jardín Infantil Acunar	19. Ciudad Bolívar	No hay presencia de obras en el lugar; se encuentra sin servicio de Agua y Luz. Estos servicios públicos se encuentran en trámite; no ha funcionado, sin embargo se aprecia dotación en el área de cocina. Hay presencia de Vigilancia paga por la SDIS
Pájara Pinta	Jardín Infantil Acunar	10. Engativá	Está funcionando parcialmente en el Programa de Ámbito Familiar los días martes y jueves en tres jornadas cada día; No hay presencia de obras en el lugar; se encuentra sin servicio de Agua y Luz. Estos servicios públicos se encuentran en trámite; se aprecia gran cantidad de dotación acumulada en las instalaciones. Hay presencia de Vigilancia paga por la SDIS
Carlos Pizarro	Jardín Infantil Acunar - PAS	11. Suba	No está en funcionamiento; hay presencia de obras en el lugar sin embargo se aduce que son correcciones a las observaciones solicitadas por la interventoría para el recibo final de obra; se encuentra sin servicio de Agua y Luz. Estos servicios públicos están en trámite, no hay presencia de Vigilancia paga por la SDIS

Fuente: Elaboración equipo auditor

Los anteriores equipamientos, se adelantaron en el marco de los contratos de suministro No. 10446, 10541, 10542 y 10543 de 2014, que tienen por objeto el “Suministro instalación de equipamientos en estructuras no convencionales en contenedores 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 referidos

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

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

Respecto del estado actual de las estructuras referidas, en acta de visita fiscal de 15 de abril de 2016, se informó por parte de la Subdirección de Plantas Físicas de la SDIS, que estas 4 estructuras no se encuentran en funcionamiento, - no obstante los contratos ya se encuentran terminados-, *“debido a que se están desarrollando todas las actividades para la conexión definitiva de los servicios públicos ante la empresa CODENSA, en razón a que en algunas de estas estructuras se solicitó la instalación de sub estaciones eléctricas” (...)*”, esto se soporta con las actas de inicio de oferta suscritas por la SDIS y CODENSA, que fueron aportadas en la visita mencionada. De lo anterior, es visible que se generarán costos adicionales a la importante inversión de recursos públicos ya realizada. La falta de planeación de la SDIS genero constantes prorrogas y adición de los contratos mencionados por valor de \$3.749.713.662, recursos que no están cumpliendo en su totalidad con el fin propuesto.

Así, es claro que dando cumplimiento al alcance del objeto de los contratos, la SDIS debió recibir los equipamientos listos para su puesta en funcionamiento, por lo que no es de recibo que a la fecha de hoy se encuentren cuatro (4) estructuras sin estar prestando los servicios sociales de atención para la primera infancia, como tampoco, que sea la SDIS quien deba asumir la terminación de las mismas con la correspondiente inversión de recursos adicionales que esto acarreará.

Lo anterior, genera incumplimiento de los postulados de la función pública contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política, violación del principio de planeación en la contratación estatal, trasgresión del numeral 1 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, incurriendo en la conducta prevista en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en el alcance del objeto de los contratos No. 10543 y 10446 de 2014.

Análisis de la respuesta de la entidad al informe preliminar:

La entidad se remite a la respuesta entregada para la observación 3.2.

Respecto de las adiciones y prorrogas, se menciona que la Contraloría de Bogotá expidió el informe preliminar basándose en la información entregada por la SDIS y en la publicación de su actividad contractual en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP-, el cual, al ser revisado se evidencia que se encuentra publicada la modificación No. 1 de 30 de diciembre de 2014, mediante la cual se adiciona al contrato 10543 de 2014 el valor de \$2.749.713.662 y no se encuentra la publicación del acta de liquidación parcial por mutuo acuerdo aportada

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

en la respuesta, como tampoco este equipo auditor fue informado de la mencionada liquidación en el trascurso de la visita administrativa fiscal.

Cabe mencionar que la actividad contractual de las entidades que ejecutan recursos públicos debe estar publicada en el SECOP y se transcribe lo citado en el portal mencionado: *“Las Entidades Estatales están obligadas a publicar su actividad contractual en el SECOP. Esta obligación que es de carácter legal tiene soporte en el hecho de que los contratos son ejecutados con recursos de los contribuyentes para entregar bienes y servicios a la ciudadanía, y en consecuencia todas las personas deben tener acceso a la información correspondiente”*(...). Ahora bien, la información propia al valor de los recursos asignados y ejecutados mediante los contratos estatales debe ser de conocimiento público.

En cuanto al Convenio Interadministrativo No. 11189 de 26 de diciembre de 2014 suscrito con el FDL Fontibón y la SDIS, por valor de \$1.205.814.621 que tiene por objeto *“Aunar recursos físicos, técnicos, administrativos, financieros y humanos, de la Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS y del Fondo de Desarrollo Local – FDLF, para abrir, en la primera etapa del proyecto “Punto de Articulación Social – PAS Fontibón, como un núcleo local de prestación de servicios del programa ámbito familiar, orientado a la atención de la primera infancia”, se establece que según la cláusula cuarta, la SDIS aportará en especie la suma de \$205.814.621 destinados para adecuar y dotar el predio y la contratación del recurso humano que requiera la operación del PAS Fontibón, recursos aportados de manera directa al convenio. Lo anterior implica inversión de recursos adicionales a lo inicialmente planeado por la SDIS, reflejados en “contratos de ejecución correspondientes” tal como lo cita la cláusula sexta del convenio.*

Ahora bien, el aporte por valor de \$1.000.000 realizado por el FDLF destinado para la adquisición e instalación de la infraestructura modular no convencional, sí genera una inversión de recursos adicionales a los planeados, que si bien no son asumidos por la SDIS pertenecen a recursos del Distrito Capital, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del FDLF.

Por lo anteriormente mencionado, se mantiene la observación inicial, configurándose un hallazgo con incidencia disciplinaria por inobservancia del principio de planeación en la celebración y ejecución de los contratos 10446, 10541, 10542 y 10543 de 2014 suscritos para el suministro de contenedores, bajo los cuales a la fecha se encuentran cuatro (4) estructuras que no están prestando los servicios sociales de atención para la primera infancia, avocando a la SDIS a realizar la terminación de las mismas con la correspondiente inversión de recursos adicionales que esto acarrea.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**ANEXO**

**“CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS<sup>1</sup>”**

<b>TIPO DE HALLAZGO<sup>2</sup></b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>VALOR (En pesos)</b>	<b>REFERENCIACIÓN<sup>3</sup></b>
1. ADMINISTRATIVOS	3	N.A	3.1 3.2 3.3
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1
3. PENALES	0	N.A	-
4. FISCALES	1	\$88.923.065	3.1

N.A: No aplica.

<sup>1</sup> Aplica para el caso del Informe preliminar.

<sup>2</sup> Aplica para el caso del Informe preliminar.

<sup>3</sup> Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.