



**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD REGULAR**

**SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO - SDDE  
VIGENCIA AUDITADA 2007**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2008  
FASE I**

**DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE**

**ABRIL DE 2008**



**AUDITORÍA INTEGRAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO  
ECONOMICO - SDDE**

Contralor de Bogotá	Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor Auxiliar	José A Corredor Sánchez
Director Sectorial	Alberto Martínez Morales
Subdirectora de Fiscalización	Bertha Sofia Prieto Dueñas
Subdirectora de Análisis Sectorial	Elizabeth Castellanos
Asesor Jurídico	Faustino Chávez Cruz
Equipo de Auditoría	Amanda Casas B. - Líder Dorisney Orduña Holguín Jorge William Camargo R. Omar Romero Gutiérrez Miller Bohorquez P.



## CONTENIDO

	Página
1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR.....	5
2. ANÁLISIS SECTORIAL .....	10
2.1. ¿COMO SE ENCONTRABA EL SECTOR DE DESARROLLO ECONOMICO, INDUSTRIA Y TURISMO ANTES DE LA REFORMA ADMINSTRATIVA DE NOVIEMBRE 30 DE 2006? .....	10
2.2. ¿CUÁLES SON LOS ASPECTOS MAS IMPORTANTES, QUE A JUICIO DE LA ADMINSTRACION JUSTIFICARON LA CREACION DEL SECTOR DE DESARROLLO ECONOMICO, INDUSTRIA Y TURISMO? Y ¿CUÁLES SON LOS EJES EN LOS QUE SE SOPORTARÁ LA DINAMICA DEL SECTOR?.....	10
2.2.1. La creación del sector está justificada por la necesidad de: .....	10
2.2.2. El trabajo del sector está centrado en tres grandes ejes:.....	13
2.3. ¿COMO QUEDO DEFINIDA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR, DESPUES DE LA REFORMA?.....	15
2.4. TRANSCURRIDO EL PRIMER AÑO, ¿CUALES SON LOS LOGROS MAS RELEVANTES ALCANZADOS EN EL SECTOR DE DESARROLLO ECONOMICO, INDUSTRIA Y TURISMO? .....	16
2.4.1. Resultados más relevantes del sector.....	16
2. 5. ¿CUALES SON LAS DEBILIDADES Y FORTALEZAS MAS SIGNIFICATIVAS QUE PRESENTA EL SECTOR? .....	18
2.5.1. Debilidades .....	18
2.5.2. Fortalezas .....	19
3. RESULTADO DE LA AUDITORIA.....	20
3.1. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO .....	20
3.1.1. Fase ambiente de control.....	20
3.1.2. Fase administración del riesgo.....	21
3.1.3. Fase operacionalización de los elementos.....	22
3.1.4. Fase de documentación .....	23
3.1.5. Retroalimentación .....	23
3.1.6. Implementación del modelo estándar de control interno - MECI..	24
3.1.7. Implementación del Sistema de Gestión de Calidad.....	24
3.2. EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL .....	25
3.2.1. Plan de Desarrollo.....	25
3.2.2. Balance Social .....	31
3.3 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL.....	34
3.3.1. Hallazgo .....	34
3.4. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN .....	35
3.4.1. Hallazgo .....	35
3.4.2. Se evidencia la carencia de soportes técnicos claros y expresos que puntualicen la ejecución del convenio 007 de 2007 .....	37
3.4.3. Se evidencia el incumplimiento de las obligaciones contractuales del convenio 007 de 2007. ....	38



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

3.4.4. Ejecución irregular del convenio 007 de 2007, se evidenció ineficiencias en la operación logística y en contrataciones que no están soportadas y autorizadas .....	41
3.4.5. Se presentan observaciones en el recibo del convenio 145 de 2006. ....	46
3.4.6 No se evidencia la entrega de los informes del contratista y de supervisión a la Oficina Asesora Jurídica de convenios y contratos. ....	49
3.5. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO .....	49
3.5.1. Gastos de funcionamiento.....	50
3.5.2. Gastos de inversión.....	52
3.5.3. Cierre presupuestal .....	53
3.5.4. Presupuesto orientado a resultados – POR .....	55
3.5.5. Control interno presupuesto .....	56
3.6. EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES .....	57
3.6.1. Activo .....	57
3.6.2 Pasivo .....	61
3.6.3. Patrimonio .....	61
3.6.4. Gastos.....	62
3.6.5. Notas estados contables .....	62
3.6.6. Evaluación al sistema de control interno contable .....	63
4. ANEXO No. 1 .....	65

## 1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR

Doctora

**MÓNICA DE GREIFF LINDO**

Secretaría de Despacho

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE

Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Regular a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, 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 su gestión, el examen del Balance General a diciembre 31 de 2007 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007; la comprobación que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del sistema de control interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la Entidad que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del sistema de control interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente a la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental, compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral.

El control incluyó la revisión sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

### **Concepto sobre Gestión y Resultados**

Para efectos de la evaluación a la Gestión 2007, el proceso auditor abordó los componentes básicos de control fiscal, referentes al Sistema de Control Interno, Plan de Desarrollo y Balance Social, Presupuesto, Contratación, Estados Contables y Gestión Ambiental.

En el desarrollo del Sistema de Control Interno se observó que existen serias debilidades que afectan la gestión de la entidad, en lo relacionado con la implementación del sistema, especialmente en la Dirección de Gestión Corporativa, tales como:

El compromiso y respaldo de la alta dirección es deficiente en el desarrollo, implementación y mejoramiento del sistema de control interno, al no observarse lo establecido en los literales b) y c) del artículo 3 de la Ley 87 de 1993.

La administración ha iniciado el proceso de identificación de riesgos y cuenta con el mapa de riesgos a nivel global; sin embargo, se evidenció que la cobertura del mismo no incluye a todas y cada una de las áreas, procesos y actividades, incumpliendo los literales f) y g) del artículo 2 y literal b) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993.

La entidad no cuenta con programas de capacitación en el tema de control interno, lo cual afecta entre otros la cultura de auto control, incumpliendo lo normado en el parágrafo del artículo 1 de la Ley 87 de 1993.

La oficina asesora de control interno esta constituida como órgano asesor al nivel de Subsecretaria de Despacho y de Control Disciplinario, y no al nivel jerárquico superior, incumpliendo lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley 87 de 1993. Además, el asesor de la oficina de control interno no cuenta con personal multidisciplinario, que le permitan cumplir sus funciones en concordancia con el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993.

No se cuenta con un sistema de información que integre las áreas que generan la información contable, toda vez que el registro de la información financiera se lleva a cabo con aplicaciones no integradas, cuyos reportes se digitan manualmente en la contabilidad, asimismo, no se evidencia la existencia de políticas de seguridad informática debidamente establecidas.

Lo que significa que no se poseen protocolos y medidas de control y seguridad, poniendo en riesgo los sistemas de información institucional, desconociendo los principios de integralidad, confiabilidad y disponibilidad de la información e

incumpliendo el literal i del artículo 4 de la Ley 87 de 1993 y el numeral 4.9 del anexo de la Directiva 005 de 2005 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Como resultado de la evaluación, la Secretaría de Desarrollo Económico obtuvo una calificación al Sistema de Control Interno de 3.1, lo cual indica que su grado de implementación está ubicado en un rango Regular y un nivel de riesgo mediano.

En el Sistema de Gestión de Calidad se estableció que para la vigencia 2007 la entidad alcanzó un avance del 64% del total de 100 % proyectado para las vigencias (2007-2008), sin embargo la SDDE en el año 2007 solo logró cumplir el 44%, correspondiente al 69% del total proyectado para este periodo. Porcentaje que muestra un retraso; no sin advertir que la SDDE inicio labores en el 2007, y que la Directiva 004 DE 2005 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor estableció que la implementación del sistema en cada entidad debe garantizarse en el término de cuatro (4) años contados a partir de la expedición del Decreto No. 4110 que se produjo el 9 de diciembre de 2004.

En el desarrollo de la evaluación contractual se pudo observar:

En el convenio 007 de 2007 del 27 de abril de 2007 entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se observa limitada diligencia y eficiencia en el manejo de los procedimientos contractuales que afectan el principio de planeación. Se suscribió sin tener en cuenta en los estudios de oportunidad y conveniencia para la celebración del contrato los informes y productos que deberían presentarse en el marco del plan piloto que venia realizando la misma Universidad a través del convenio 145 de 2006, el cual, a la fecha de los estudios no había finalizado. Por lo tanto, no se contaba con la información para determinar las metas, procedimientos, sistemas, actividades y los estudios que garantizaran la existencia de bases técnicas, que aseguraran con posterioridad su ejecución adecuada y el logro del objeto contractual.

No se evidencia la entrega a la Oficina Asesora Jurídica de los informes del contratista y de supervisión del Convenio 007 de 2007, toda vez que no se habían recibido informes mensuales.

No se encontraron documentos que muestren una línea base del avance de las redes, su evolución y estado del convenio, como tampoco, documentos que muestren el desarrollo, los instrumentos de seguimiento y evaluación del proyecto; aunque se ha documentado la supervisión con las fichas básicas de seguimiento, en las cuales se indica el avance de cada actividad programada en el plan de acción, pero sin cuantificar mensual y acumuladamente.

No se evidencia documento ni informe para efectuar seguimiento y medición del Convenio 0007, bajo indicadores de Gestión, lo que no permite, conjuntamente con lo anterior, un control eficaz, eficiente y efectivo en el cumplimiento de la función de supervisión del avance del convenio de acuerdo

con el plan de acción y el cronograma de actividades aprobado con el contratista.

Se evidencia el incumplimiento de las obligaciones contractuales, que se especifican mediante la Ficha Básica de Seguimiento a Convenios y Proyectos, de 34 actividades que se requieren ejecutar para el cumplimiento del plan de acción, sólo cinco se tienen al día y en las demás el avance de su cumplimiento es escaso o ninguno.

Se encuentra un bajo nivel de ejecución de los recursos del convenio, con una ejecución real del 27.6% a diciembre de 2007 y la gestión operativa, alcanzó el 73,17% de la meta del convenio en la conformación de redes 3.500 tenderos de las localidades de Bosa, Usme, Ciudad Bolívar, Suba y San Cristóbal; descontando los tenderos inactivos bajaría a 65,20%. La situación es más crítica si se considera que el número de tenderos activos y de tenderos negociando, presentan una tendencia a disminuir, hacia el mes de diciembre los tenderos negociando eran un 50.8% menos a los del mes de junio de 2007.

En el convenio 007 de 2007, se evidenció ineficiencias en la operación logística y en contrataciones que no están soportadas y autorizadas, se encontraron pérdidas, descuadre, cobros de facturas de proveedores y pago a transportadores en la operación. Sobre estos y otros compromisos, no se encuentra evidencia, que permitieran establecer que estos se ajustan a procedimientos oficiales y/o aprobados en el marco del convenio.

Se presentan inconsistencias en el manejo de contratos y del presupuesto del convenio 007 de 2007, como el cobro de personas que fueron contratadas en el marco de convenios anteriores. Se infiere que se ajustaron los contratos al valor aprobado en el presupuesto, pero reduciendo el tiempo a contratar, lo que significa que se pago un mayor valor por mes al indicado en el presupuesto.

Se recibió el convenio 145 de 2006 sin el lleno de toda la información, que permitiera el conocimiento del avance del mismo, por lo tanto, no se le dio cabal cumplimiento al convenio 001 de 2007 entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-y la Secretaría para realizar la supervisión, seguimiento y pago a todos los contratos y convenios que celebró la antigua Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos.

En el convenio 145 de 2006 se observó gastos que no estaban soportados y autorizados, como se indica en el informe presentado por la Oficina Asesora de Control Interno, dando cuenta de irregularidades presentadas en la ejecución administrativa y financiera del Convenio; sin embargo, no se evidencia soportes que aclaren y muestren que actuaciones y medidas se haya tomado.

No se evidencia la remisión de los informes del contratista y de supervisión a la Oficina Asesora Jurídica de los siguientes contratos: contrato Interadministrativo 19A de 2007, contrato 62 de 2007, contrato 74 de 2007 y del convenio 17 de 2007.

Con relación al presupuesto aprobado mediante Acuerdo No.262 del 21 de diciembre de 2006, se expidió el presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversión para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007, el cual fue liquidado según Decreto No. 535 del 29 de diciembre de 2006

La Secretaría de Desarrollo Económico apropió un presupuesto total de \$28.567.4 millones, el cual fue modificado con una reducción por \$658.5 millones para un presupuesto definitivo de \$27.908.9 millones.

Respecto al manejo del PAC se observó que se ejecutó un monto de \$21.502.2 millones, que corresponde al 77% del presupuesto del PAC, quedando un rezago y recursos no girados, por valor de \$6.406.7 millones equivalentes al 30%, donde se denota una inadecuada planeación en la programación presupuestal y fallas de control de seguimiento.

El Presupuesto Orientado por Resultados - POR cuenta con debilidades, como la de no permitir el realizar observaciones a los resultados obtenidos, además la oficina de Control interno de la SDDE en la vigencia fiscal de 2007, no realizó análisis alguno que le permitiera conceptuar sobre el POR.

Respecto a la gestión ambiental, la entidad se encuentra en proceso de implementación de acciones a nivel interno que le permitan mitigar acciones negativas a nivel ambiental.

Los hallazgos presentados no inciden de manera significativa en los resultados de la administración, lo que nos permite conceptuar que la gestión adelantada acata, salvo lo expresado en los párrafos anteriores, las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones y cuenta con un adecuado Sistema de Control Interno. Así mismo cumplió en un porcentaje significativo con las metas y objetivos propuestos. Por lo anterior se emite concepto **Favorable con observaciones** a la gestión realizada por la Secretaría de Desarrollo Económico.

### **Opinión sobre los Estados Contables**

La Entidad no cuenta con un software administrativo y financiero que le permita mantener la información actualizada y razonable en todos sus aspectos; la información requerida a la entidad para el correspondiente examen no se suministró oportunamente y en las condiciones solicitadas, y se encontraron aspectos relevantes como:

1. La cuenta avances y anticipos presenta una subestimación de \$143,334 millones por la falta de reconocimiento contable de anticipos de los contratos 129 y 145.
2. Los saldos de la cuenta 16 – Propiedades, Planta y Equipo presentan una diferencia de \$42,111 millones; los otros activos cuenta 19, presenta una

sobreestimación de \$41.056 millones, al no efectuarse conciliación entre almacén y contabilidad.

3. Los gastos de operación por valor de \$2.287,069 millones corresponden a gastos de administración y gasto público social.

En nuestra opinión, excepto por lo expuesto en los párrafos precedentes, los estados contables de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico – SDDE, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2007, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

### **Consolidación de Hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el anexo No. 1 se establecieron 32 hallazgos administrativos.

### **Concepto sobre fenecimiento**

Por el concepto emitido favorable con observaciones a la gestión realizada, el cumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del sistema de control interno y la opinión expresada sobre la razonabilidad con salvedades de los Estados Contables, la cuenta Rendida por la entidad, correspondiente a la vigencia 2007, se fenece.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá D.C., dentro de los ocho días al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que se implementarán los correctivos y responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Bogotá D.C., abril de 2008

ALBERTO MARTÍNEZ MORALES  
Director Sector Infraestructura y Transporte

## 2. ANÁLISIS SECTORIAL

### SECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO

2.1. ¿COMO SE ENCONTRABA EL SECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO ANTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE NOVIEMBRE 30 DE 2006?

“El Distrito capital no contaba con una unidad administrativa a nivel Distrital que formulara y adoptara políticas, planes generales, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico y social para la capital y la región, como el crecimiento económico, la racionalización del gasto y su incidencia en la prestación del servicio, la seguridad alimentaria de la ciudad región, necesaria en un Estado Social de Derecho y en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento de Bogotá D. C.”

“Igualmente se adolecía de una entidad que profundizara en las ventajas o amenazas que se han derivado de la apertura económica y la incidencia en el desarrollo de la capital con el fin de orientar de manera permanente, los factores económicos y hacer de la ciudad un centro atractivo para el desarrollo de proyectos de inversión nacional e internacional, mejorando la utilización de los recursos productivos locales, especialmente de trabajo”<sup>1</sup>

2.2. ¿CUÁLES SON LOS ASPECTOS MAS IMPORTANTES, QUE A JUICIO DE LA ADMINISTRACIÓN JUSTIFICARON LA CREACIÓN DEL SECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO? Y ¿CUÁLES SON LOS EJES EN LOS QUE SE SOPORTARÁ LA DINÁMICA DEL SECTOR?

2.2.1. La creación del sector está justificada por la necesidad de:

a) Consolidar y mejorar los niveles de competitividad y productividad de Bogotá:

- Bogotá representa el mayor mercado del país, con una población cercana a los 6.800.000 personas (16% de la población del país), y un PIB per. cápita de 4.125 dólares.

---

<sup>1</sup> Secretaría General. La Reforma Administrativa de Bogotá, Distrito Capital. Una Administración Moderna para una Ciudad Humana. Enrique Borda Villegas. Septiembre de 2007.

- Contribuye con el 25% del PIB Nacional. El crecimiento del PIB en 2006 fue 6.9% y en el primer trimestre de 2007 de 9.65%, superior en ambos casos al del país.
- Concentra los productos financieros del país: 52% del crédito de vivienda, 43.9% de cartera de consumo, 42.3% de cuentas corrientes, 66% de tarjetas de crédito y 20% del micro crédito.
- Concentra el 26.4% del total de empresas del país y el 54% de la gran empresa.
- La región Bogotá - Cundinamarca es el principal destino de la inversión extranjera directa del país. En los últimos años cerca del 60% de los flujos de capital extranjero.
- Bogotá es considerada uno de los principales centros de negocios del continente. La percepción positiva de la ciudad aumentó, principalmente debido a una mejora en la percepción de la seguridad, la calidad de vida y la gestión urbanística de la ciudad (encuesta "Mejores Ciudades para Hacer Negocios en América Latina, 2003-2004", Revista América Economía).
- Bogotá, en comparación con las principales ciudades latinoamericanas, ganó competitividad, ya que pasó del puesto 16 en 2003 al puesto 11 en el 2006 (América Economía Intelligence).
- Entre las capitales de la Comunidad Andina, Bogotá mantuvo su liderazgo y se consolidó por quinto año consecutivo, como la más competitiva de la región.
- Bogotá-Cundinamarca concentra el 51.8% del total de importaciones y el 23.4% de las exportaciones totales del país (sin incluir petróleo) y el 22% de las exportaciones no tradicionales.
- Reconocida solidez de sus finanzas públicas: calificada como AAA para el nivel de riesgo de deuda pública, desde 2002.
- Concentra las mayores capacidades y recursos en ciencia y tecnología, con una participación entre 38% y 47% del total nacional.
- Población económicamente activa cercana al 50% de la población de la ciudad y fuerza laboral con los mayores niveles de educación y capacitación del país.

- Cobertura casi total en educación básica, 38.7% de instituciones de educación superior y 44.3% de los programas de maestría y 45% de los de doctorado están en la ciudad.

b) Democratizar las oportunidades económicas

- Tasa de desempleo de 11.2% (promedio móvil agosto 2006 - julio 2007).
- Deterioro en la calidad del empleo con aumentos en la informalidad y el subempleo, 50% y 30% respectivamente.
- Tejido productivo de la ciudad marcado por alta participación de la micro y pequeña empresa: bajos niveles de inversión, bajo perfil tecnológico, poca incorporación de innovación y alta tasa de mortalidad.
- Precaria inserción laboral de jóvenes: desempleo de personas entre 18 y 24 años de 22.5% y 24.8% en mujeres jóvenes (2006).
- Grupos significativos de población vulnerable: desplazada, reinsertados, discapacitados, LGBT, grupos étnicos, jóvenes y mujeres con bajos niveles de inclusión económica.
- Baja bancarización y barreras a los servicios financieros

c) Fortalecer su institucionalidad para articular las diferentes acciones y atender temas prioritarios

- Hasta 2006, varias entidades desarrollaron de manera simultánea programas de capacitación, formación de redes asociativas y emprendimiento, entre las que se destacan: Secretarías de Integración Social, Planeación, Educación, Gobierno, Hacienda y Salud, IPES, IDPAC, IDIPRON, IDU, UAESP, Universidad Distrital, CDPC y las 20 localidades.
- Muchos de estos procesos se realizaban a través de convenios con las mismas entidades: a diciembre de 2006 se identificaron 14 convenios de la CCB con 9 localidades y 19 convenios entre entidades distritales del nivel central y el SENA.
- Las acciones de capacitación y calificación ejecutadas estaban determinadas principalmente por la oferta de estos servicios y no por la pertinencia frente al mercado laboral.

- La Secretaría de Gobierno, el IDPAC, el IPES, y varias localidades realizaban convenios con el Fondo Emprender del SENA sin que se buscaran economías de escala y un máximo aprovechamiento de las capacidades de dichas entidades aliadas.
- La SDP y SHD venían desarrollando estudios independientes relacionados con la definición de políticas de empleo.
- Los temas de Desarrollo Económico, en algunos casos, eran atendidos por entidades no especializadas.
- Algunos temas como el PMASAB y el aprovechamiento económico del espacio público, entre otros, requerían institucionalidad para su gestión y soporte.
- A la actividad turística se le daba un tratamiento desde lo cultural, pero no como sector productivo
- Los aportes y requerimientos del sector privado no contaban con canales únicos hacia la administración distrital.

La nueva institucionalidad permitirá trabajar por el desarrollo productivo sostenible, para lo cual debe contrarrestar las limitaciones y restricciones, favorecer la consolidación de las ventajas competitivas y vincular a los grupos sociales excluidos de la dinámica productiva.

#### 2.2.2. El trabajo del sector está centrado en tres grandes ejes:

- a) Aumentar la competitividad y la productividad de los sectores productivos, con lo cual se genera desarrollo económico y empleo. Para la generación de oportunidades de inversión, la Secretaría trabaja con otras instancias existentes en el D. C. desde antes de la reforma: la Mesa Regional de Planificación de Bogotá Cundinamarca; el Consejo Regional de Competitividad, la Agenda Interna Bogotá Cundinamarca y el Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá Cundinamarca, son las principales; para el desarrollo turístico se apoya en el recientemente creado Instituto de Turismo de Bogotá, entidad adscrita a la Secretaría.

Esto implica también crear condiciones para promover la inversión, con una mirada de largo plazo de la ciudad, lo cual pasa por consolidar el adecuado clima de negocios, crear incentivos y ajustar la normatividad para generar

inversión y aprovechar las grandes obras de infraestructura que generan inversión y empleo. En este eje, la Secretaría se apoya en la corporación mixta *Bogotá Región Dinámica*, entidad vinculada, promovida por la CCB y la Alcaldía Mayor.

- b) Democratizar las oportunidades económicas, para garantizar la inclusión económica de grupos específicos de población, con políticas de financiación, acceso a la banca, formación para el trabajo, iniciativas para la generación de empleo e ingresos y búsqueda de incentivos y cambios normativos para mejorar la situación de las pequeñas unidades productivas. El Instituto para la Economía Social –IPES, entidad adscrita a la Secretaría, tiene como tarea principal la ejecución de estas políticas.

Con la creación de la Secretaría se han logrado articular proyectos existentes y así potenciar su desarrollo: “Bogotá – Emprende”, para la formación de emprendedores, en alianza con la Cámara de Comercio de Bogotá, y con el apoyo técnico de “Barcelona Activa”; las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial- ULDES en alianza con las Alcaldías Locales; el programa “Empresarios Sin Indiferencia”, dirigido a población en desplazamiento, reinsertos y jóvenes en riesgo por violencias, o las líneas de crédito del Distrito responsabilidad de la SDH y ahora complementadas con la “Canasta Social de Servicios Financieros” proyecto de la SDDE, entre otros.

- c) Institucionalidad económica definida y en marcha; al finalizar esta administración, la Secretaría de Desarrollo Económico espera dejar a la ciudad un sector administrativo de desarrollo económico fortalecido y articulado con los demás sectores, con lineamientos y estrategias para la competitividad regional, orientaciones de mediano plazo para la generación de empleo e ingresos; alianzas públicas y privadas consolidadas, y, como sello de una Bogotá Sin Indiferencia, un avance sustantivo en la democratización de las oportunidades económicas, a través de una canasta de productos financieros que facilite el acceso a los distintos servicios y la búsqueda de cambios normativos que promuevan el empleo y la inclusión de las pequeñas unidades productivas; así como facilitar iniciativas de autoempleo.

De esta forma se busca dar mayor alcance y sostenibilidad a los logros que en materia de política social se han obtenido, a la vez que se promueve el círculo virtuoso entre reducción de la pobreza y crecimiento económico, lo que finalmente redundará en un mayor desarrollo de la ciudad.

### 2.3. ¿COMO QUEDO DEFINIDA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR, DESPUÉS DE LA REFORMA?

El sector quedo definido con una Secretaría, como lo es la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico perteneciente al Sector Central, con autonomía administrativa y financiera, y que tiene por objeto “orientar y liderar la formulación de políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”. Con las siguientes entidades adscritas:

#### EL IPES

El Instituto para la Economía Social -IPES-, centra su esfuerzo en el desarrollo de programas que contribuyan a la solución de la problemática del sector informal y de la población en condición de vulnerabilidad de la capital, ofreciendo apoyo en la consecución de recursos y acceso a fuentes financieras, brindando fortalecimiento organizacional, facilitando el acceso a los servicios sociales del Estado y, en general, aportado alternativas económicas sostenibles que permitan mejorar sus condiciones de vida e iniciar un proceso de formalización, mediante acciones que incluyen la capacitación socio empresarial en mejora de sus competencias para el empleo y la generación de ingresos.

A esta entidad le fue trasladado el manejo y administración de las plazas de mercado del Distrito Capital, que estaban a cargo de la UESP.

#### IDT

Mediante el Acuerdo 275 de 2007 se crea el Instituto Distrital de Turismo como un establecimiento público del orden distrital, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Se busca que la ciudad sea reconocida en los ámbitos nacional e internacional como destino turístico sostenible, fortalecer la institucionalidad mediante la ejecución de políticas, planes y programas de promoción en mercados nacionales e internacionales, que consoliden una imagen atractiva de Bogotá-Región.

La política pública de turismo para Bogotá se articula a través de cuatro ejes estructurantes: a) sostenibilidad, entendida como la capacidad de la política de generar procesos que se mantengan en el tiempo y que abarquen los aspectos socio-culturales, ambientales y económicos, respaldados por una institucionalidad fortalecida que propicie la inclusión y la solidaridad; b) Inclusión y desarrollo social,

teniendo en cuenta que la política debe generar oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas por igual, sin distinciones de género, procedencia u origen étnico; c) competitividad, entendida como el aumento de la productividad a partir de las condiciones de los factores, el conocimiento de la demanda y la conformación de la cadena de valor; d) integración de Bogotá con la región central, que fortalezca la capacidad de atracción turística de Bogotá asociada con esta.

## CBRD

La Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región, también denominada Corporación Bogotá Región Dinámica, fue creada en septiembre de 2006 por la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio de Bogotá como una entidad de carácter mixto, sin ánimo de lucro y regida por el derecho privado. La participación de la Alcaldía Mayor en esta iniciativa fue previamente autorizada por el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo No. 210 de 2006; el 50% de su capital lo aporta el Distrito Capital y el 50% es aportado por la Cámara de Comercio de Bogotá.

La Corporación, que inició formalmente sus actividades en septiembre de 2006, tiene por objeto el desarrollo de programas que contribuyan a aumentar la competitividad y el desarrollo económico de la ciudad. Los esfuerzos iniciales se enfocan exclusivamente en el programa de promoción de inversiones, llamado *“Invest in Bogotá”*

## 2.4. TRANSCURRIDO EL PRIMER AÑO, ¿CUALES SON LOS LOGROS MAS RELEVANTES ALCANZADOS EN EL SECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO?

### 2.4.1. Resultados más relevantes del sector

- Creación de unas bases sólidas para la consolidación de la institucionalidad pública y privada del sector de desarrollo económico: a) Instituciones en marcha: Corporación Bogotá Región dinámica con su programa “Invierta en Bogotá”, Instituto Distrital de Turismo, Transformación positiva del IPES, Secretaría de Desarrollo Económico, b) Consolidación de alianzas con actores estratégicos: entre dichas alianzas estratégicas, se destacan: Empresarios Sin Indiferencia, programa que se adelanta con la participación del sector privado en lo referente a la inclusión económico social de población reinserta y desplazada y jóvenes en alto riesgo de delincuencia; Corferias, como vitrina de negocios y promoción de Mipymes; la Agenda Regional de Competitividad, la Corporación Bogotá Región Dinámica y Bogotá Emprende iniciativas

impulsadas de la mano con la Cámara de Comercio de Bogotá. El proyecto Región Turística Bogotá - Cundinamarca, el Mega proyecto Agroindustrial que persigue, en la perspectiva de Bogotá Región, un aumento significativo de las exportaciones; y en materia del sistema alimentario, el programa Bogotá Sin Hambre con sus estrategias de Agro redes, Nutri redes y Redes Solidarias por un abastecimiento adecuado de la ciudad en materia de alimentos, tanto en precios como en calidad y cantidad. No menos importante es el desarrollo de las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial, ULDES, así como los distintos programas desarrollados con las Cajas de Compensación y algunos gremios económicos

- Aprovechar y ampliar las posibilidades competitivas de la ciudad región. Definición y validación de la estrategia de promoción de inversión para Bogotá, promoción de Bogotá como destino e inversión, identificación y gestión de iniciativas para el mejoramiento del clima de inversión, consolidación de los servicios exportables de valor agregado, incorporación de la dimensión económica al sector turismo, desarrollo de las apuestas productivas de la agenda interna, fortalecimiento de la base exportadora regional del sector agrícola, estructuración e planes de logística para las apuestas productivas y fomento del bilingüismo.
- Avances en la política de seguridad alimentaria y ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá: a) Conformación de redes de oferta Agro-redes, con productores de municipios de Boyacá, operando en red y vinculados al Sistema con oferta permanente; b) redes en operación negociando productos de Boyacá, Meta, Cundinamarca, Tolima, Santander y la ruralidad de Bogotá; c) avance en la construcción de las plataformas logísticas de Ciudad Bolívar y Bosa. Inicio de gestión para la compra de lotes en Suba y Usme; d) capacitación en buenas prácticas de manufactureras; e) redes solidarias con organizaciones negociando; f) levantamiento físico y de actividades económicas de las plazas de mercado a cargo del Distrito; realización del censo poblacional de comerciantes de las 18 plazas y elaboración el plan de negocios de cada plaza.
- Fomento al emprendimiento y articulación de estrategias para las mipymes: a) Red de Empresarios Innovadores (Convenio SDDE – Maloka). Sensibilización, diagnóstico, acompañamiento en la formulación de planes de acción para innovación y mejora productiva en Mipymes sensibles a las negociaciones comerciales. A la fecha 90 empresarios vinculados a la Red; b) Democratización de la Contratación en el Distrito; Inclusión y mayor participación como oferentes de Mipymes y colectivos vulnerables (Directiva No. 007 de 2007); c) organización de escenarios de intermediación de mercados, cofinanciación de la participación de expositores en 9 ferias con

ruedas de negocios: Tendencia textil, Feria de las Colonias, Andigráfica, Exposervicios, Agroexpo, Belleza y salud, Feria del hogar, Gastronomía y Expoartesánias. Convenio Alcaldía – Corferias – CCB; d) 45.000 empresarios, entre 2004 y junio de 2007, beneficiados con créditos por \$372.000 millones a través de cinco líneas de crédito administradas por la Secretaría de Hacienda: Línea Bogotá, Agroindustrial, Micro Crédito Empresarial, Seguridad Alimentaria de Bogotá SAAB y Bogotá emprendedora; e) fomento al emprendimiento. Consolidación y establecimiento del convenio tripartito con la Cámara de Comercio de Bogotá y Barcelona Activa. Puesta en marcha del Programa “Bogotá Emprende” (en alianza con la Cámara de Comercio de Bogotá – CCB); f) formación y capacitación, identificación de ocupaciones nuevas, en transformación y emergentes para lo cual se están documentando 200 perfiles que servirán como información para el diseño de nuevas de ofertas de formación para el empleo.

## 2. 5. ¿CUALES SON LAS DEBILIDADES Y FORTALEZAS MAS SIGNIFICATIVAS QUE PRESENTA EL SECTOR?

### 2.5.1. Debilidades

- ✓ El sector presenta debilidades en cuanto al talento humano, ya que el personal se encuentra vinculado en su gran mayoría mediante contratos de prestación de servicios, llevando consigo un alto grado de provisionalidad y rotación que afecta la calidad y continuidad de los programas que se deben atender.
- ✓ No haber establecido mecanismos de coordinación y/o de relación orgánica con las Alcaldías Locales, en los temas propios del desarrollo económico.
- ✓ Los desarrollos en términos de inclusión económica y nuevas oportunidades de generación de ingresos, para población discapacitada, todavía son precarios y su impacto bajo.
- ✓ El sector incluye temas sobre los cuales no existe experiencia en la ciudad. Son los casos del aprovechamiento económico del espacio público, el fomento al emprendimiento, la asociatividad en personas vulnerables y la fragilidad en el manejo del sistema de abastecimiento,
- ✓ Se presentan deficiencias en el fomento, coordinación y ejecución de los aspectos relacionados con el consumo, distribución e interacción entre oferta y demanda en el Sistema Distrital de Abastecimiento.

- ✓ Presenta deficiencias de supervisión, control y vigilancia en el diseño y operacionalización del modelo que se viene desarrollando en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria.
- ✓ Son de poco impacto las acciones que se han desarrollado para concretar la idea de Bogotá Bilingüe.
- ✓ El nivel de descentralización política y administrativa de la ciudad no se corresponde con el tamaño y complejidad de Bogotá.
- ✓ No se ha logrado avanzar en nuevas inversiones en infraestructura para la construcción de plataformas logísticas, a pesar de contar con recursos destinados desde vigencias anteriores en el marco de la política de seguridad alimentaria.

#### 2.5.2. Fortalezas

- ✓ La importancia e impacto de los temas de competencia de la SDDE para la ciudad le otorga la función de incidir sobre temas estratégicos.
- ✓ Las alianzas con el Sector Privado y sus entidades representativas como la Cámara de Comercio, los Gremios, Corferias
- ✓ Aprendizajes conjuntos para desarrollo de tecnología blanda que permite mejorar los procesos involucrando escenarios de desarrollo regional.
- ✓ Difusión de logros y resultados de los proyectos lo cual permite construir confianza, conciencia pública y estimular la participación del sector privado.

### 3. RESULTADO DE LA AUDITORIA

#### 3.1. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La evaluación al Sistema de Control Interno de la Secretaría pretende emitir un concepto sobre su calidad, nivel de confianza y el valor agregado, que aporta al cumplimiento de los objetivos institucionales para garantizar una gestión administrativa eficiente, eficaz y económica.

La evaluación se realizó con base en el análisis que la Contraloría efectúa a cada uno de los componentes de integralidad contemplados en el Encargo de Auditoría y que se encuentran relacionados en dicho sistema para la vigencia 2007, obteniendo el siguiente resultado:

La calificación al Sistema de Control Interno de la entidad fue de 3.1, lo cual indica que su grado de implementación está ubicado en un rango regular y un nivel de riesgo mediano.

**CUADRO 1  
CALIFICACIÓN FINAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

ITEM	FASES	CALIFICACION	RANGO	NIVEL DE RIESGO
1	AMBIENTE DE CONTROL	3.6	Bueno	Mediano
2	ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	2.6	Regular	Mediano
3	OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS	3.0	Regular	Mediano
4	DOCUMENTACIÓN	3.4	Bueno	Mediano
5	RETROALIMENTACIÓN	2.9	Regular	Mediano
	<b>TOTAL</b>	<b>3.1</b>		Mediano

Fuente: Equipo Auditor Encuesta Referencial SCI. 2008

Sustenta la calificación final del sistema de Control Interno los siguientes hechos identificados por fases y componentes.

##### 3.1.1. Fase ambiente de control

Existe código de ética formalmente adoptado mediante Resolución No. 202 del 26 de noviembre de 2007; sin embargo, hay escasa difusión por parte de los directivos y aprehensión de los funcionarios, se observa carencia de afiches y/o u otras formas de comunicación en las dependencias.

#### 3.1.1.1. Hallazgo

El compromiso y respaldo de la alta dirección no es total en el desarrollo, implementación y mejoramiento del sistema de control interno, al no observarse lo establecido en los literales b) y c) del artículo 3 de la Ley 87 de 1993.

Con relación al componente de “*Cultura de autocontrol*” se observó que la Oficina de Control Interno no ha utilizado mecanismos como flash informativos carteleras, charlas, capacitaciones frecuentes, acompañamientos a las diferentes dependencias para impulsar esta cultura.

#### 3.1.1.2. Hallazgo

La entidad no cuenta con programas de capacitación en el tema de control interno, lo cual afecta entre otros la cultura de auto control, incumpliendo lo normado en el párrafo del artículo 1 de la Ley 87 de 1993.

Una vez evaluada la fase la calificación promedio obtenida fue de 3.6, con un factor de valoración regular y de nivel de riesgo mediano.

### 3.1.2. Fase administración del riesgo

La Secretaría cuenta con mapa de riesgos, en donde se estructura los riesgos globales institucionales por dependencias, Sin embargo, no se encuentran socializados, algunos servidores tienen identificados sus riesgos sin hacer uso del seguimiento de la metodología establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP.

#### 3.1.2.1 Hallazgo

La administración ha iniciado el proceso de identificación de riesgos y cuenta con el mapa de riesgos a nivel global, sin la cobertura para todas y cada una de las áreas, procesos o actividades, incumpliendo los literales f) y g) del artículo 2 y literal b) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993.

Como resultado de la evaluación de la Fase se califica en 2.6 de rango regular y nivel de riesgo regular.

### 3.1.3. Fase operacionalización de los elementos

La Secretaria cuenta con una estructura organizacional con líneas de autoridad definidas y encaminadas al cumplimiento de las funciones, no obstante se evidencia concentración de actividades en las Dirección de Gestión Corporativa y Economía Rural, que hacen que los temas no reciban la atención merecida.

#### 3.1.3.1 *Hallazgo*

Para adelantar la función de interventoría o supervisión del total 179 contratos, la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario tiene a su cargo el 30% de supervisiones de contratos y la Dirección de Gestión Corporativa con el 28%, es decir que estas dos direcciones tienen que realizar el seguimiento y supervisión del 58% de los contratos de la entidad, con un reducido número de servidores públicos, conllevando dificultades y debilidades en el cumplimiento de las funciones de supervisión, pretermitiendo el literal c) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993.

#### 3.1.3.2. *Hallazgo*

El Asesor de la oficina de control interno no cuenta con un personal multidisciplinario, que le permita cumplir sus funciones en concordancia con el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993.

#### 3.1.3.3. *Hallazgo*

La función asesora de control interno esta constituida como órgano asesor al nivel de Subsecretaria de Despacho y de Control Disciplinario, y no al nivel jerárquico superior, lo que no se ajusta a lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Ley 87 de 1993.

En cuanto al componente de planeación, a pesar de que la entidad cuenta con herramientas gerenciales que orientan sus acciones para el logro de su misión institucional como plan estratégico, de acción y de compras entre otros, no cuenta con instrumentos de autocontrol por parte de los funcionarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

#### 3.1.3.4 *Hallazgo*

La administración dispone del plan de acción y estratégico, pero carece de mecanismos efectivos y oportunos para el seguimiento de las acciones programadas. Hecho que dificulta el conocimiento y análisis del avance en el

desarrollo de las funciones, desconociendo lo estipulado en el literal h) del artículo 2 y el literal a) del artículo 3 de la Ley 87 de 1993.

Respecto al componente sistemas de información, se estableció que la información institucional se procesó por métodos manuales y aplicaciones de Word y Excel, por lo cual no hubo integración de la información para soportar toma de decisiones y el control de la gestión, y por último ha iniciado el proceso de automatización de la información, el cual desarrollará en el transcurso de 2008.

#### 3.1.3.5 Hallazgo

No se cuenta con un sistema de información que integre las áreas que generan la información contable, toda vez que el registro de la información financiera se lleva a cabo con aplicaciones no integradas, cuyos reportes se digitan manualmente en la contabilidad, además, no se evidencia la existencia de políticas de seguridad informática debidamente establecidas. Lo que significa que no se poseen protocolos y medidas de control y seguridad, poniendo en riesgo los sistemas de información institucional, afectando los principios de integralidad, confiabilidad y disponibilidad de la información e incumpliendo el literal i del artículo 4 de la Ley 87 de 1993 y el numeral 4.9 del anexo de la Directiva 005 de 2005 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

De otra parte, la entidad cuenta con aplicaciones diseñadas por la Secretaría de Hacienda como el OPGET y PREDIS y los aplicativos diseñados por el anterior Departamento Administrativo de Planeación SEGPLAN.

Como resultado de la evaluación a la Fase obtuvo una calificación de 3.0 que lo ubica en un rango regular y un nivel de riesgo mediano.

#### 3.1.4. Fase de documentación

La entidad cuenta con un sistema de información entre las diferentes dependencias para el manejo y consulta de documentos a través de herramientas como Internet, correo electrónico y página web que pueden ser utilizados por los funcionarios en el desarrollo de sus actividades; sin embargo aún no se ha consolidado un centro de documentación.

La calificación para esta fase es de 3.4 considerada en rango bueno y nivel de riesgo mediano.

#### 3.1.5. Retroalimentación

No se evidenció en el marco de los convenios como el 007 de 2007 y 145 de 2006

planes o compromisos de mejoramiento; a pesar de las numerosas observaciones que se han venido presentando por parte de los supervisores, contratistas y de la Oficina Asesora Jurídica a la ejecución de los mismos, por consiguiente no se conoce la solución o acción tomada.

La calificación para esta fase es de 2.9 considerada en rango regular y nivel de riesgo mediano.

### 3.1.6. Implementación del modelo estándar de control interno - MECI

En relación con los lineamientos generales para la implementación del modelo estándar de control interno para el estado colombiano (MECI-1000:2005) establecidos en la circular No 03 de 2005 proferida por el Concejo Asesor del Gobierno nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional y territorial; la entidad no ha adelantado acción alguna, en procura de atender lo indicado en dicha circular en lo siguientes numerales de la misma:

- Numeral 4, el cual estipula la Organización del Equipo de Trabajo Institucional con diferentes niveles de autoridad y responsabilidad frente al control interno, conformado por tres niveles a saber: a) un primer nivel directivo y c) un tercer grupo evaluador.
- Numeral 5, el cual presenta los lineamientos para el Proceso de Sensibilización y Socialización del MECI.
- Numeral 6, que presenta la capacitación del MECI.
- Numeral 7, que establece la elaboración del autodiagnóstico compuesto por las etapas de Preparación del Autodiagnóstico, Realización del Diagnóstico y Cierre del Diagnóstico.

### 3.1.7. Implementación del Sistema de Gestión de Calidad

La información reportada por la entidad en la Ficha del seguimiento de Gestión de Calidad según requisitos de la Norma NTCGP 1000:2004, que fue entregada a la entidad por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., indica que la implementación y cumplimiento del sistema se proyectó para realizarse en las vigencias 2007-2008.

Una vez verificada la Ficha de Seguimiento se estableció que para la vigencia 2007 la entidad proyectó un avance del 64% del total de 100 % proyectado para las vigencias (2007-2008); sin embargo, la SDDE en el año 2007 solo logró cumplir el 44%, correspondiente al 69% del total proyectado para este periodo. Porcentaje que muestra un retraso; no sin advertir que la SDDE inicio labores en el 2007 y que la Directiva 004 de 2005 de la Secretaría General de la Alcaldía

Mayor estableció que la implementación del sistema en cada entidad debe garantizarse en el término de cuatro (4) años contados a partir de la expedición del Decreto No 4110 que se produjo el 9 de diciembre de 2004.

### 3.2. EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL

#### 3.2.1. Plan de Desarrollo

La misión de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es la de generar oportunidades para consolidar a Bogotá como eje regional de desarrollo, promover sus potencialidades económicas, sociales y financieras y guiarla hacia la construcción de una ciudad más productiva, más competitiva y más equitativa.

La visión de la Secretaría de Desarrollo Económico es que en el año 2017 la será la institución que lidere la creación, el aprovechamiento y la democratización de las oportunidades para lograr un desarrollo equitativo, competitivo y sostenible en la ciudad región.

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico estableció tres (3) objetivos institucionales:

- Mejorar la competitividad y productividad de la ciudad, en las perspectivas: Bogotá-Región, Urbano-Rural, sector público – sector privado, en estrecha relación con la dimensión local.
- Democratizar las oportunidades económicas, y
- Estructurar y articular la institucionalidad para el desarrollo económico de la ciudad.

Para alcanzar estos objetivos, el primero contempla ocho (8) estrategias, el segundo siete (7) y el tercero Cuatro (4) estrategias.

Con miras a materializar el plan estratégico, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico previó la ejecución inicial de los siguientes Proyectos de Desarrollo:

1. Proyecto 411: Apoyo a iniciativas de desarrollo empresarial y formación para el trabajo.
2. Proyecto 419: Sistema de abastecimiento de alimentos para Bogotá y la Región – SAAB.
3. Proyecto 420: Banco de Alimentos.
4. Proyecto 421: Red de nutritiendas.
5. Proyecto 422: Bogotá internacional, turística y atractiva.

6. Proyecto 424: Fortalecimiento de la productividad y competitividad de la ciudad región.
7. Proyecto 425: Apoyo para el restablecimiento socioeconómico de la población en situación de desplazamiento forzado.
8. Proyecto 426: Apoyo para el restablecimiento socioeconómico de la población reincorporada.
9. proyecto 427: Creación de nuevas oportunidades para la inclusión de la población vulnerable
10. Proyecto 429: Fortalecimiento institucional.
11. Proyecto 430: Oportunidades económicas para poblaciones en situación de desplazamiento, reinserción y jóvenes en riesgo por violencias.
12. Proyecto 438: Estudios, incentivos y acciones regulatorias para el desarrollo económico de la ciudad y la región.
13. Proyecto 442: Implementación del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá D.C.

Durante la vigencia fiscal 2007 no presentaron ejecución cuatro proyectos, así:

- Los proyectos 425, 426 y 427 se fusionaron en el curso de la vigencia fiscal 2007, unificándose en el proyecto 430, que contó con una apropiación disponible a 31 de diciembre de 2007 de \$5.480 millones; tuvieron una apropiación inicial de \$4.000,0 millones, \$480,0 millones y 1.000,0 millones respectivamente y en el curso del año fueron contracreditados, razón por la que no presentan ejecución al 31 de Diciembre de 2007.
- De los 13 proyectos contemplados para la vigencia 2007, el 442 no tenía apropiación inicial, siéndole efectuado un crédito en el mes de enero de 2007 por valor de \$1.400 millones, los que se redujeron el 19 de diciembre de 2007 junto con \$900 millones del proyecto 419 en razón a que se declaró inviable la construcción de la plataforma logística de Usme, como consecuencia de la emisión del decreto 252 de 2007 que adoptó la Operación Estratégica Nuevo Usme, es decir que el proyecto 442 durante la vigencia 2007 no presentó ejecución.

Luego de seis (6) meses de creación de la Secretaría, se formularon nuevos proyectos, registrándose en el Banco de Proyectos dos (2):

1. Proyecto 461: Fortalecimiento de la economía campesina en la ruralidad del Distrito Capital, y
2. Proyecto 462: Canasta social de servicios financieros para Bogotá, D.C.

Estos dos (2) proyectos se comenzarán a ejecutar en la vigencia fiscal 2008, contando con unas apropiaciones iniciales en esta vigencia de \$5.000 millones y \$700 millones respectivamente.

En el informe presentado por la administración de la entidad sobre el Plan de desarrollo con respecto al número concreto de beneficiados por cada proyecto, se generaliza afirmando que los beneficiados son los habitantes de algunos estratos o todos los habitantes de la ciudad, situación que puede ser cierta para las metas y los objetivos al termino de los proyectos; no obstante, con los resultados alcanzados al cierre de la vigencia fiscal 2007 no se logro el cumplimiento de la totalidad de las metas.

Para llevar a cabo el desarrollo de los proyectos de inversión directa la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico tenía una apropiación inicial durante la vigencia 2007, de \$23.230.8 millones, un Disponible a 31 de Diciembre de 2007 por valor de \$22.658.8 millones y una ejecución presupuestal por valor de \$22.053.8 millones, que equivalen al 97.3%, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO 2**  
**MOVIMIENTO PRESUPUESTAL DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA SDDE**  
**A 31-12/07**

Millones \$					
PROYECTO No.	NOMBRE PROYECTO	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN 31-12/07	TOTAL COMPROMISOS	% DE EJEC.
411	Apoyo a iniciativas de desarrollo empresarial y formación para el trabajo	800,0	3.640,0	3.640,0	100
419	Sistema de abastecimiento de alimentos para Bogotá y la región – SAAB	8.144,2	6.324,2	5.734,6	90.68
420	Banco de Alimentos	1.100,0	1.100,0	1.099,2	99.92
421	Red de nutritiendas	1.000,0	1.000,0	1.000,0	100.0
422	Bogotá internacional, turística y atractiva Bogotá internacional, turística y atractiva	2.266,6	94,7	94,7	100
424	Fortalecimiento de la productividad y competitividad de la Ciudad Región	4.440,0	3.318,0	3.318,0	100
425	Apoyo para el restablecimiento socioeconómico de la población en situación de desplazamiento forzado.	4.000,0	0,0	0,0	
426	Apoyo para el restablecimiento socioeconómico de la población reincorporada.	480,0	0,0	0,0	
427	Creación de nuevas oportunidades para la inclusión de la población vulnerable.	1.000,0	0,0	0,0	
429	Fortalecimiento institucional	0,0	1.500,0	1.487,6	99.18

PROYECTO No.	NOMBRE PROYECTO	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN 31-12/07	TOTAL COMPROMISOS	% DE EJEC.
430	Oportunidades económicas para poblaciones en situación de desplazamiento, reinserción y jóvenes en riesgo por violencias	0,0	5.480,0	5.480,0	100
438	Estudios, incentivos y acciones regulatorias para el desarrollo económico de la ciudad y la región	0,0	202,0	199,7	98.86
442	Implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogota, D.C., PMASAB	0,0	0,0	0,0	
<b>TOTAL</b>		<b>23.230,8</b>	<b>22.658,9</b>	<b>22.053,8</b>	<b>97.33</b>

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones SDDE a 31-12/07

Sin embargo, es necesario precisar que los giros presupuestales efectuados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico a 31 de diciembre de 2007, en el desarrollo de los diferentes proyectos de inversión fueron por valor de \$18.059.8 millones, los cuales frente a la apropiación disponible a 31 de Diciembre que era de \$22.658.8 millones equivalen a un 79.7%.

De los proyectos ejecutados por la administración, se evaluaron como muestra los proyectos 411, 419, 420, 424, 429 y 430, con los siguientes resultados:

Proyecto 411 “Apoyo a iniciativas de desarrollo empresarial y formación para el trabajo”, en el marco del eje urbano regional la SDDE lleva a cabo este proyecto, con miras a promover la generación de empleo e ingresos y democratizar las oportunidades económicas; con este se pretende impulsar las personas o grupos con iniciativa empresarial como también las empresas ya establecidas que necesiten apoyo financiero o ayuda para comercializar sus productos a través de ferias o exhibiciones comerciales.

El proyecto a 31 de diciembre de 2007 tenía una apropiación disponible de \$3.640,0 millones, los cuales se comprometieron en su totalidad y tuvo giros durante el año por valor de \$3.427,88 millones, equivalentes al 94.17%. Con estos recursos se logro el cumplimiento de las metas definidas para la vigencia 2007.

Proyecto 419 “Sistema de abastecimiento de alimentos de Bogotá”, en el eje urbano regional dentro del programa Región integrada para el desarrollo, con el propósito de mejorar las relaciones comerciales entre los productores agrícolas y los compradores disminuyendo los sobrecostos que se presentan por perdidas por la manipulación de los alimentos y los altos costos por las cadenas de intermediación de los mismos.

La SDDE pretende con este proyecto mejorar las relaciones comerciales entre los productores agrícolas y los compradores disminuyendo los sobrecostos que se presentan por pérdidas por la manipulación de los alimentos y los altos costos por las cadenas de intermediación de los mismos.

Este proyecto contó con un presupuesto disponible de \$1.100,0 millones, efectuándose compromisos por \$1.099,15 millones, equivalentes al 99.92%, con giros acumulados por \$839,77 millones, equivalentes al 76.34%.

Este proyecto tiene como objetivos entre otros el Diseñar e Implementar un proyecto piloto con eje en la Plaza Luceros de Ciudad Bolívar mediante las actividades de Ajustar los diseños y establecer procedimientos, como también el de realizar seguimiento a la operación y establecer el modelo de escalamiento para la réplica, las cuales se han venido adelantado con la ejecución de los convenios 145 de 2006 y 007 de 2007 entre la Secretaria y la Universidad Distrital, convenios que presentan serias observaciones, que se encuentran en el Capitulo de Evaluación a la Contratación, donde se puede demostrar que los alcances y avances de estos no se han soportado debidamente y no existen indicadores que demuestren cual es el resultado de las actividades desarrolladas, además se evidencia una disminución en el uso de los mecanismos de negociación, por consiguiente la negociación de productos, afectando las metas propuestas en el proyecto. Por lo expuesto este grupo de auditoria considera que los indicadores presentados en el informe de plan de desarrollo por la entidad para este proyecto no son confiables.

Este proyecto contempla, además, la construcción de 4 plataformas logísticas para antes del año 2010 en Usme, Bosa, Suba y Ciudad Bolívar, la más adelantada es la de Ciudad Bolívar a partir de la caracterización de mercado alimentario de las UPZ Lucero y Tesoro; la plataforma de Bosa avanzó hasta la contratación del diseño arquitectónico y los estudios técnicos. La plataforma logística de Suba se encuentra en proceso de expropiación y la plataforma de Usme, la expedición por parte de la SDP del Decreto 252 de 2007 por medio del cual se adopta la operación Estratégica Nuevo Usme – eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme; en dicho decreto se contempla la construcción del nodo logístico de Usme, área que estaría aproximadamente a 1.500 mts del predio escogido para la construcción de la plataforma logística, por lo que la SDDE determinó inviable continuar con la adquisición del predio previsto para tal fin.

Proyecto 420 “Sistema de integración de la solidaridad alimentaria de Bogotá”; en el eje social del plan de desarrollo, dentro del programa Bogotá sin hambre, se contempló la realización de este proyecto el que fue iniciado en la UESP mediante el proyecto 329 “Banco de alimentos de Bogotá”, quedando inscrito en el Banco de

Proyectos por la SDDE con el número 420, mediante el plan maestro de abastecimiento alimentario y seguridad alimentaria se pretende participar activamente en los factores de la seguridad alimentaria y nutricional de los bogotanos promoviendo y regulando redes de producción, transformación y comercialización de alimentos, ayudando a una adecuada localización de infraestructura y comercio, con miras a lograr eficiencia en los procesos y el acceso a información, buscando mejorar la calidad de los productos y la reducción en los márgenes de intermediación. Todo esto se pretende impulsar mediante la conformación de agro-redes y redes solidarias en 19 localidades de la ciudad capital.

Entre los beneficios obtenidos y el impacto producido por este proyecto (PMASAB), se tienen que se mejoró la eficacia en la adquisición de alimentos y mejoró la calidad de los mismos; se dieron a conocer y hubo empoderamiento de los principios del plan por parte de las organizaciones sociales de apoyo alimentario; se generaron espacios participativos y de consulta para organizaciones de apoyo alimentario, para el impulso del PMASAB y se ha logrado dar a conocer el sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá para entidades públicas y privadas, gracias a la difusión que se ha hecho del plan. Como consecuencia de lo anterior, se han organizado 33 redes de mercado solidario.

No obstante, en lo relacionado a la meta de “*diseñar, implementar y poner en marcha 1 subsistema de la información de la solidaridad alimentaria en el Distrito Capital*”, si bien es cierto que se realizó el diseño y se adelanta su implementación, se observa en el uso de los centros de llamada (Call Center) por parte de los grupos de oferentes y demandantes una disminución en la comercialización de los productos a demandar, generada en la falta de confianza en la propuesta del plan.

Proyecto 424 “Fortalecimiento de la productividad y competitividad de la ciudad región” Los impactos y beneficios de este proyecto son la implementación de planes de mejoramiento de la ciudad, lo que conlleva la asesoría y el acompañamiento en el diseño de mecanismos y lineamientos para la innovación productiva y la asesoría de pymes exportadoras con miras a diversificar mercados y productos y al aprovechamiento de las ventajas comparativas por negociaciones comerciales; las limitaciones son que debido a que los recursos escasos con que cuenta la SDDE se han visto restringidas oportunidades debidamente identificadas y la falta de soporte para los equipos de trabajo de la secretaría.

A 31 de diciembre de 2007 el proyecto presentó una apropiación por \$3.318,0 millones, comprometidos en su totalidad y de los que se giraron \$2.895,86 millones, es decir el 87.28%, con los cuales se alcanzó el 100% de los objetivos dispuestos para el año 2007.

Proyecto 429 “Fortalecimiento institucional”, este proyecto a 31 de diciembre de 2007 presentó un presupuesto de \$1.500,0 millones, de los que se comprometieron \$1.487.64 millones, el 99.18% del presupuesto y se efectuaron giros por \$1.026,71 millones, equivalentes al 68.45%, con los cuales se logró el cumplimiento de metas comprometidas en el proyecto a excepción de las que correspondían a los procesos de *“instalar y poner en operación sistemas de operación para la gestión”* donde se cumplió con el 50% por cuanto ... .

Proyecto 430 “Oportunidades económicas para poblaciones en situación de desplazamiento, reinserción y jóvenes en riesgo por violencia”: El impacto de este proyecto es el de mejorar la calidad de vida, mejorar la capacitación y por ende las opciones laborales de las personas y las familias vulnerables.

Este proyecto fue el resultado de la fusión de los proyectos 425, 426 y 427 y tenía al final del año 2007 una apropiación disponible de \$5.480,0 millones, valor que se comprometió en su totalidad, con giros por \$4.894,0 millones, equivalentes al 89.31%. con los cuales se ha cumplido con las metas propuestas para la vigencia.

De acuerdo con lo expuesto la SDDE cumplió una buena gestión frente a los proyectos de inversión en la vigencia fiscal 2007.

### 3.2.2. Balance Social

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de conformidad con el contenido del POT y el Plan de Desarrollo de Bogotá, identificó durante la vigencia fiscal 2007 tres (3) grandes problemas, los cuales se propuso solucionar con los proyectos de inversión que esta desarrollando. Los problemas identificados son:

- 1.- Existencia de bajos niveles de productividad y competitividad de la ciudad región (proyecto 424).
- 2.- Dificultad para la democratización de las oportunidades (siendo la base para la solución de este problema los proyectos 430 y 438).
- 3.- Institucionalidad débil y dispersa para atender las demandas y retos del sector desarrollo económico, industria y comercio (el proyecto bandera para solucionar este problema fueron los proyectos 411 y 429).

Adicional a los proyectos mencionados anteriormente, la secretaría adelantó durante la vigencia otros proyectos que buscan la solución de los problemas mencionados como son el proyecto 420, el 421, el 419, y el 422.

La SDDE cumplió con lo dispuesto por las normas fiscales en la rendición del informe de balance social referente a los problemas, manejo de los mismos y soluciones propuestas, por tanto la información reportada a la Contraloría de Bogotá, D.C., presenta las metas, actividades, indicadores, ejecución presupuestal de los proyectos, etc.

En la evaluación a los proyectos de la muestra se observó lo siguiente:

Proyecto 411: Apoyo a iniciativas de desarrollo empresarial y formación para el trabajo: Para el desarrollo de las actividades de este proyecto, la secretaría suscribió cinco (5) convenios, tres (3) contratos de prestación de servicios y un convenio interadministrativo con CORFERIAS para un total de nueve obligaciones contractuales por valor de \$3.640.000.000, quedando en reservas para la vigencia fiscal 2008 \$212.122.159.

Este proyecto comenzó a ser ejecutado en los años anteriores por el DAPD con el proyecto No. 310 “Fortalecimiento de la actividad productiva y competitividad de la ciudad región” y por la SHD con el proyecto 113 “Definición de alternativas para generar crecimiento económico y desarrollo social en una ciudad incluyente y productiva”

Proyecto 419 “Sistema de abastecimiento de alimentos para Bogotá y la Región – SAAB”:

Como se advierte en la evaluación a los convenios 145 de 2006 y 007 de 2007, el cumplimiento de los objetivos del proyecto, presentan inconvenientes por las deficiencias en la ejecución que afectan el alcance propuesto en el proyecto SAAB y como consecuencia los impactos que debe tener en la población objetivo.

Entre las limitaciones del proyecto son el cambio de cultura por las relaciones comerciales propuestas entre los oferentes y demandantes en la comercialización de los productos y los inconvenientes presentados para el avance en la construcción de las plataformas logísticas en las localidades que se desarrolla, que afectan el grado confianza y apoderamiento alcanzado, el cual se visto reducido en el ultimo trimestre del año.

Proyecto 420 “Banco de Alimentos”: En la ejecución de este proyecto, la SDDE desarrollo actividades que presentan logros como son la capacitación dada a las organizaciones y personas vinculadas al Banco arquidiocesano de alimentos, lo que permite el ofrecimiento de una alimentación más balanceada y mejor manipulada para un sector importante de la población más vulnerable; la sensibilización de entidades públicas y privadas acerca de la solidaridad alimentaria; la participación importante (67,31%) de organizaciones sociales

inscritas que están negociando productos y el 100% de las mismas que están trabajando activamente para la conformación de redes solidarias, por último la organización de 33 redes de mercado solidario en 19 localidades, habiéndose negociado por dichas organizaciones \$2.926.584.000.

Proyecto 424 “Fortalecimiento de la productividad y competitividad de la ciudad región” Para desarrollar este proyecto, la SDDE adelantó actividades en el curso del año 2007:

Con este proyecto se espera beneficiar las 9.087.735 personas que residen en la Ciudad Región Bogotá - Cundinamarca, estimados por la mesa de planificación regional, las 205.844 empresas incluidas en el registro mercantil de la Cámara de comercio de Bogotá y las más de 1800 entidades público privadas de Bogotá Cundinamarca.

Para el desarrollo de este proyecto, la SDDE suscribieron 7 contratos por valor de \$3.318.000.000, que generaron como beneficio a través del lanzamiento del plan de ciencia, tecnología e innovación 2007 – 2015 Bogotá Sociedad del conocimiento; con el cual se beneficiaron 110 empresas en innovación, de las que se escogieron 13 proyectos potenciales para cofinanciar dentro del convenio SDDE – Conciencias – ACAC.

Proyecto “429 Fortalecimiento institucional”: Para desarrollar este proyecto la entidad ejecutó actividades que en el desarrollo de este proyecto se realizaron con celebración de 39 contratos, la mayoría de los cuales son de prestación de servicios. Entre los que se destaca el No. 53 suscrito con la ETB, con miras a prestar a la secretaría la solución integral de informática y telecomunicaciones de acuerdo a lo establecido en los anexos técnicos por \$539.788.690, el cual está en ejecución y el 129 suscrito con el Consorcio Economía 2007, para la compra de muebles y enseres para la adecuación de los puestos de trabajo de la secretaría, con lo que se ha logrado avanzar en la estructuración de la entidad, comenzando en el mes de diciembre de 2007 la ejecución de las obras para adecuación de la sede definitiva ubicada en el tercer piso del C.A.D. Además, de aportar la base informática y telemática para llevar a cabo los objetivos de la Secretaría.

Proyecto 430 “Oportunidades económicas para poblaciones en situación de desplazamiento, reinserción y jóvenes en riesgo por violencias”: Este proyecto fue iniciado en los años anteriores por parte de la Secretaría de Gobierno, con el proyecto 295 “Atención complementaria a población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia en el Distrito Capital”, el proyecto 354 “Programa de atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá” y el proyecto 7086 Atención a población vulnerable frente a violencia y la delincuencia”; estos proyectos inicialmente dieron lugar a los

proyectos 425, 426 y 427 respectivamente, pero luego se fusionaron en el proyecto 430. La SDDE con miras a adelantar este proyecto, llevó a cabo actividades en la vigencia 2007 mediante suscripción de 4 convenios, 2 contratos de prestación de servicios y una orden de servicio, para un total de siete compromisos contractuales, los cuales sumaron un valor de \$5.480.000.000, de los que quedaron con reserva para la vigencia 2008 \$586.004.900.

Con este proyecto se pretende mejorar la calidad de vida, y capacitar a las personas y familias con miras a mejorar las perspectivas laborales de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Entre los avances del proyecto se han vinculado a Misión Bogotá 160 reincorporados.

Este proyecto presenta limitaciones y problemas que no han permitido un mayor avance y por lo tanto beneficios reales en la población objetivo, como la ubicación de la población beneficiada, el levantamiento de la información sobre la población beneficiada fue elaborada por la Secretaría de Gobierno, razón por la que se está en el proceso de validación de las personas que han sido beneficiadas en el desarrollo del proyecto y cada operador está tratando de evitar la duplicidad en la prestación del servicio. Otra dificultad es que las personas que pueden ser beneficiarias del proyecto cambian con frecuencia del lugar donde residen; además, por las características de la población objeto del proyecto es difícil la consecución de organizaciones idóneas para que sean coejecutoras.

### 3.3 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN AMBIENTAL

#### Componente de Gestión Ambiental Institucional

##### 3.3.1. Hallazgo

En la cuenta correspondiente a la vigencia fiscal 2007 rendida por la entidad a través del SIVICOF, el formato CB-0501 B, C, D y E relacionados con los componentes hídrico, atmosférico, residuos sólidos y energético respectivamente, fue presentado en blanco, incumpliendo con lo normado en el artículo 20 de la resolución reglamentaria No. 020 de septiembre 20 de 2006 proferida por la Contraloría de Bogotá.

Se señala que mencionados formatos y la información contenida en los mismos, son de utilidad, ya que permiten a la entidad diseñar y elaborar su Plan

Institucional de Gestión Ambiental en beneficio de la toma de decisiones y en el planteamiento de acciones de gestión ambiental a nivel interno en la: “gestión integral de manejo de los residuos sólidos y el uso eficiente de los recursos de agua, aire y energía”, que conlleva a dar un buen uso de los servicios públicos en beneficio, no solo de una disminución del gasto en la ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento de la institución, sino que también el permitir que recursos como el del agua y la energía ahorrados, sean aprovechados por otros ciudadanos y/o usuarios que hacen parte de la misma infraestructura de servicios públicos del Distrito Capital.

### 3.4. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN

La Secretaría en el año 2007 realizó entre convenios y contratos un total de 179 contrataciones, por valor de \$22.461.2 millones, de este se tomó como muestra para ser revisada por el grupo auditor 40 contratos (convenios 13 y contratos 27) por valor de \$17.158.9 millones, equivalente al 76%.

De la evaluación realizada no se observa concentración de contratos suscritos entre los contratistas seleccionados por la Secretaría en el año 2007, en donde el 88% de la contratación de la Secretaría, fue suscrita con 158 contratistas diferentes, en la aplicación de la Directiva No. 007 de 2007 (como instrumento de fomento de la democratización de la contratación).

De la revisión practicada a los contratos seleccionados, la Contraloría evidenció los siguientes hallazgos:

#### 3.4.1. Hallazgo

En el convenio 007 de 2007 del 27 de abril de 2007 entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se observa limitada diligencia y eficiencia en el manejo de los procedimientos contractuales que afectan el principio de planeación, el cual se encuentra inmerso dentro del principio de economía contenido dentro del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Al evaluar la conveniencia y oportunidad de celebrar este convenio, conforme a la necesidad de adelantar las actividades relacionadas con el proyecto ‘Sistema de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá y la Región SAAB’, se observa que no era conveniente y oportuno adelantar el proceso de adjudicación y suscripción del convenio, sin considerar el marco legal, los aspectos revelantes, críticos, técnicos, los procesos y procedimientos, así como la línea base que permitieran realizar

seguimiento permanente a cada actividad a desarrollar en virtud del convenio y que debía aportar el convenio 145 de 2006.

El Director de Desarrollo Rural y Abastecimiento Alimentario solicitó en oficio del 13 de abril de 2007 a la Oficina Asesora Jurídica, proceder a la suscripción del convenio sin que la entidad hubiera tenido en cuenta en los estudios de oportunidad y conveniencia para la celebración del contrato los informes y productos que deberían presentarse en el marco del plan piloto que venía realizando la misma Universidad a través del convenio 145 de 2006, el cual, a la fecha de los estudios para el convenio 007 de 2007 no había finalizado. Por lo tanto, no se contaba con la información para determinar las metas, procedimientos, sistemas, actividades y los estudios que garantizaran la existencia de bases técnicas, que aseguraran con posterioridad su ejecución adecuada y el logro del objeto contractual.

Esto se evidencia al revisar el estado del Convenio 145 de 2006, donde se observa que se recibió sin el lleno de toda la información que permitiera el conocimiento del avance del mismo, en el proceso de recepción de proyectos y de los convenios asumidos por la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, con lo que se demuestra que la Secretaría no poseía la información necesaria para proceder a realizar el estudio de conveniencia y oportunidad y menos para iniciar la ejecución del nuevo convenio, por cuanto no se conocía el estado del convenio referente.

Esta situación pone de manifiesto, que aun sin haber terminado y conocido el resultado del proceso implementado por este convenio, se procedió a elaborar los estudios para el convenio 007, sin considerar la experiencia positiva o negativa del proyecto piloto. Además, la ejecución de convenio 145 se realizó por contratistas de este convenio hasta abril 29 del 2007, como se puede deducir de la revisión de la ficha básica de seguimiento del convenio del mes de diciembre de 2007, donde se observa que todas las actividades programadas tuvieron fecha de terminación el 29 de abril a excepción de la entrega del informe final que fue el 29 de junio de 2007 fecha de terminación del convenio, es decir, que fue la única actividad adelantada en el periodo de abril a junio, paralelo a la iniciación del convenio 007.

Como quiera que aunque obran los estudios previos, no fueron suficientes para la celebración del Convenio No. 007 de 2007, pues lo que se demuestra es que la Administración utilizó unos estudios elaborados, sin tener en cuenta los informes y productos que debía aportar el convenio 145, como eran los productos a entregar: *“Documento técnico de Caracterización y dimensionamiento del mercado de la NUTRIRED en 3 localidades del Distrito Capital: Antonio Nariño, Kennedy y Chapinero; ii) Documento técnico en el que se desarrolle el sistema de indicadores y monitoreo para la operación de la Plaza Los Luceros como proyecto piloto*

**elementos que permitan el escalamiento de la operación en otras localidades”**, elementos que requería el convenio 007 para cumplir con su objeto.

Prueba de lo anterior, son las quejas de varios contratistas en el convenio 007 y el análisis de las diversas actividades desarrolladas por los responsables de las operaciones, donde se puede evidenciar que estos no tienen clara las funciones, responsabilidades y líneas de autoridad dentro del proceso, donde se desconoce los elementos elaborados en el marco del convenio 145.

En consecuencia, no se tuvo en cuenta en la aplicación del principio de planeación o de *“planificación aplicada a los procesos de contratación estatal”*<sup>2</sup>, que la actividad del Estado no puede ser el producto de la improvisación, sino que debe ajustarse a los parámetros establecidos por el Estatuto Contractual, que previo a la celebración de los contratos, deben realizarse los **estudios necesarios y suficientes** para que una vez iniciada la ejecución del mismo, no sufra interrupciones y contratiempos y la administración no incurra por imprevisión en costos financieros y/o riesgos al erario público.

Por lo tanto, no se extremó la diligencia y actividad profesional, para confeccionar un esquema contractual óptimo que reuniera las exigencias técnicas y económicas para permitir el cumplimiento del objeto contractual, en relación al principio de la planeación, que si bien no está tipificado como tal en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es uno de los principios rectores de ésta, como se infiere de los artículos 209, 339 y 341 de la Carta Política en consonancia con los artículos 25 numerales 7 y 12; 26 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, conforme a los cuales el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, debe obligatoriamente ceñirse a la organización, racionalización y coherencia de las decisiones, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos. Por lo expuesto, este grupo auditor considera la existencia de un hallazgo administrativo.

3.4.2. Se evidencia la carencia de soportes técnicos claros y expresos que puntualicen la ejecución del convenio 007 de 2007

#### 3.4.2.1. Hallazgo

No se evidencia la entrega a la Oficina Asesora Jurídica de los informes del contratista y de supervisión del Convenio 007 del 27 de abril de 2007 entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, toda vez que a diciembre no se habían recibido informes de actividades mensuales ni de supervisión, como lo establece el numeral 7 de la

---

<sup>2</sup> Ob. cit. p. 147

cláusula 9.2 “*Presentar mensualmente al Comité Coordinador informes sobre las actividades desarrolladas dentro del Convenio...*”, incumpliendo también, lo ordenado en la circular No 5 de 2007 y en la Resolución 210 de 2007 “Por la cual se adopta el Manual de Procedimientos Contractuales de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico”, por lo consiguiente se constituye la inobservancia como un **hallazgo administrativo**.

#### 3.4.2.2. Hallazgo

En la revisión del archivo documental puesto a disposición del grupo auditor, no se encontraron documentos que muestren una línea base del avance de las redes, su evolución y estado del convenio, como tampoco, documentos que muestren el desarrollo, los instrumentos de seguimiento y evaluación del proyecto con el propósito de servir de referente como ruta para su replicabilidad; aunque se ha documentado la supervisión con las fichas básicas de seguimiento, en las cuales se indica el avance de cada actividad programada en el plan de acción, pero sin cuantificar mensual y acumuladamente dicho avance, de conformidad con la obligación a cargo de la Universidad 9.2: “1) *Desarrollar el alcance de! objeto y las actividades establecidos en el Plan de Acción aprobado por el Comité Coordinador de este Convenio*”, así mismo, se presentan informes de supervisores y de contratistas del convenio de forma esporádica, de esta manera el definir el desarrollo del convenio, es complejo, por la carencia de soportes documentales que identifiquen puntualmente la participación, alcance y logros del convenio en el proyecto SAAB. Se define que esta deficiencia constituye un **hallazgo administrativo**.

#### 3.4.2.3. Hallazgo

No se evidencia documento ni se encuentra informe para efectuar seguimiento y medición del Convenio 0007, bajo indicadores de Gestión, lo que no permite, conjuntamente con lo anterior, un control eficaz, eficiente y efectivo en el cumplimiento de la función de supervisión del avance del convenio de acuerdo con el plan de acción y el cronograma de actividades aprobado con el contratista y señaladas en el numeral 12.2. “Funciones del supervisor del Manual de Procedimientos Contractuales de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico”. Perfilándose la inconsistencia como un **hallazgo administrativo**.

3.4.3. Se evidencia el incumplimiento de las obligaciones contractuales del convenio 007 de 2007.

#### 3.4.3.1. Hallazgo

En los informes entregados a la auditoria, se evidencia con bastante frecuencia, el incumplimiento de las obligaciones contractuales, que se especifican en la supervisión, mediante la Ficha Básica de Seguimiento a Convenios y Proyectos, como se observa para el mes de diciembre de 2007 y que se corroboran en las de enero y febrero de 2008, por lo cual no se le ha dado efectivo cumplimiento a las obligaciones contempladas en la cláusula 9.2 obligaciones a cargo de LA UNIVERSIDAD: *1) Desarrollar el alcance del objeto y las actividades establecidos en el Plan de Acción aprobado por el Comité Coordinador de este Convenio.*

Revisada la ficha de 34 actividades que se requieren ejecutar para el cumplimiento del plan de acción con el propósito de cumplir con el numeral 1 de la cláusula 9.2 del convenio No. 007 de 2007, sólo cinco, se tienen al día y en las demás el avance de su cumplimiento es escaso o ninguno, por lo tanto, se prevé poco efectivo el mecanismo de control al cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio.

La gestión adelantada en la ejecución del convenio coloca en estado de riesgo permanente al erario, que puede afectar los objetivos y la inversión realizada en el marco del proyecto SAAB, en este convenio y los que le precedieron. El cual no es viable cuantificar en este momento debido a la ausencia de mecanismos de control efectivos en el manejo presupuestal, financiero y contable, como también, por las irregularidades presentadas en el manejo operativo y técnico. Por lo expuesto, este grupo auditor considera la existencia de un **hallazgo administrativo**

#### 3.4.3.2. Hallazgo

Revisada la información presupuestal y operativa se encuentra un bajo nivel de ejecución, tanto de los recursos del convenio, el cual solo alcanza una ejecución real del 27.6% a diciembre de 2007, como en la gestión operativa, con base en datos de enero de 2008, se observa que se alcanzó el 73,17% de la meta del convenio en la conformación de redes 3.500 tenderos de las localidades de Bosa, Usme, Ciudad Bolívar, Suba y San Cristóbal; no obstante, descontando los tenderos inactivos bajaría a 65,20%. La situación es más crítica si se considera que el numero de tenderos activos y de tenderos negociando, presentan una tendencia a disminuir, hacia el mes de diciembre los tenderos negociando eran un 50.8% menos a los del mes de junio de 2007, tan solo a dos meses de terminar el plazo de ejecución, lo que atenta contra el numeral 10 de la obligación 9.2 a cargo de la UNIVERSIDAD de: *“Garantizar la operación para la conformación de redes de 3.500 tenderos de las localidades de Bosa, Usme, Ciudad Bolívar, Suba y San Cristóbal, su seguimiento, análisis, procedimientos y sistematización, que permitan el escalamiento para otras localidades, **toda vez que con dichos proyectos se busca la integración y desarrollo de productores y comerciantes en***

**beneficio del consumidor final**” y la cláusula 1 objeto del contrato **“el Conformar, fortalecer y ampliar las redes de abastecimiento en las localidades definidas en el plan de acción de la Dirección de Desarrollo Rural y Abastecimiento Alimentario de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la gestión de la operación del SAAB”**, como se muestra en el siguientes cuadros:

**CUADRO 3  
BASE DE DATOS CONSOLIDADA DE TENDEROS CLASIFICADOS**

LOCALIDAD	NUTRIRED	ID	ACTIVOS	INACTIVOS	SENSIBILIZADOS	TOTAL GENERAL
SUBA	SUBA	11	221	3	12	236
CIUDAD BOLIVAR	C BOLIVAR	19	211	90		349
	LUCERO-TESORO	67	644	172	48	816
SAN CRISTOBAL	SAN CRISTOBAL	4	371	7	5	383
USME	USME	5	317	5	16	338
BOSA	BOSA	7	397	2	40	439
<b>Total general</b>			<b>2161</b>	<b>279</b>	<b>121</b>	<b>2561</b>

FUENTE: Base de datos consolidada Anexo 2. TENDEROS CLASIFICADOS POR REDES, BARRIOS, LOCALIDAD

**CUADRO 4  
COMPORTAMIENTO DE TENDEROS CLASIFICADOS**

	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE 2008
Tenderos inscritos	7,8%	17,2%	21,3%	33,5%	43,2%	49,6%	52,5%
Tenderos activos	1,5%	9,7%	15,4%	22,1%	25,9%	28,2%	3,8%
Tenderos negociando	17,4%	23,1%	23,9%	-17,4%	-51,0%	-50,8%	-72,6%
Tenderos nuevos georreferenciados	-	-37,7%	-23,3%	-2,5%	-55,3%	-56,0%	-98,1%

Fuente: cálculos con datos de la Base de datos consolidada, INFORME ENERO 2008.

Esta situación se correlaciona con el comportamiento de los mecanismos de integración de la demanda, los cuales arrojan resultados muy preocupantes con relación al cumplimiento del objeto contractual, por cuanto al revisar las cifras de demanda agregada de la base de datos negociaciones por el Call Center y de operadores de demanda, se observa claramente que la tendencia es de una disminución drástica en la utilización de los mecanismos creados por el convenio, según datos del Call Center en la primera semana de junio de 2007 se alcanzo una demanda agregada en todas las localidades de 46.50 toneladas, mientras en la ultima de diciembre tan solo de 17.40 toneladas y la tendencia para enero y febrero de 2008, es aun más crítica.

Por lo expuesto, este grupo auditor considera la existencia de un **hallazgo administrativo**.

3.4.4. Ejecución irregular del convenio 007 de 2007, se evidenció ineficiencias en la operación logística y en contrataciones que no están soportadas y autorizadas

#### 3.4.4.1 Hallazgo

En la información que corresponde a las operaciones en la Plataforma Lucero — Tesoro, se encontraron pérdidas, descuadre, cobros de facturas de proveedores y pago a transportadores en la operación que datan de noviembre de 2006, como se evidencia entre otros hechos, los siguientes:

- Informe Representante de Unión de Arroceros S.A. a la Reunión de Supervisión del Convenio 0007 de 2007 en noviembre 23 de 2007, en la que se afirma *“En el mes de Agosto los pagos eran cumplidos (entrega de mercancía los días miércoles jueves y ésta era cancelada a través de consignación el día lunes siguiente (es decir. este proceso tenía una duración de cuatro días calendario). A partir del mes de Septiembre de la primera semana comenzaron los incumplimientos en los pagos”*, situación que genera una factura de cobro dirigida al convenio por \$4.723.813;
- Informe reunión con Andrés Felipe Ortega subgerente INVERSIONES O.S. CORCOVADITO LTDA, en la que se afirma: *“Hasta la fecha se han presentado atrasos en los pagos según compromisos pactados inicialmente, ejemplo la ultima remisión con fecha 16 de noviembre, no presenta ningún abono a la fecha 22 de noviembre de 2007 y el saldo a hoy 26 de noviembre de 2007 representa un total de \$1.504.933 más un inventario en plataforma de \$245.175”*
- Informe de reunión Procesadora de Arroz Montecarlo de noviembre 24 de 2007 hasta esa fecha se tenía un saldo total de \$ 6.065.750, y por lo que se suspendieron los despachos.
- Pago a transportadores que no se habían contemplado en los estudios previos, ni en la propuesta presentada por la Universidad, el realizar labores de transporte de productos a cargo del presupuesto de la Secretaría, la cual no ha compartido ni avalado, como lo comunica la entidad al rector de la Universidad, que no se ha autorizado gasto alguno destinado a transporte de productos, ni a ningún otro concepto que, por definición de la actividad comercial, son generados y a cargo de los actores privados de la cadena de abastecimiento, en oficio del 17 de diciembre de 2007; sin embargo, por lo afirmado en los diferentes testimonios en las actas del convenio, se realizó pagos con la utilización de recursos del rubro del convenio, “costos de operación”, presupuestado por \$60,000.000 para el pago de transporte, sin que se

soportara en los estudios previos, ni después de que la actividad del transporte de productos, estuviera a cargo de este rubro, como tampoco, se puede entender que una actividad netamente privada pueda ser asumida con cargo al presupuesto público, en este caso de la Secretaría, sin la debida autorización de las instancias competentes.

- En ejecución del convenio 007 se evidenció que los contratistas de la Universidad Distrital no estaban facultados para recibir, guardar, transportar y/o manipular dinero; sin embargo, en las operaciones logísticas se observa hechos que demuestran que estos procedimientos eran ejecutados por personas que hacían parte del Convenio, aunque se encuentra un procedimiento denominado de “gestión de pago a proveedores” en él no se contemplo esta autorización, inclusive dicho procedimiento no se encuentra aprobado y dispuesto mediante acto administrativo.

Sobre estos y otros compromisos adquiridos con cargo al Convenio No. 007 de 2007, no se encuentra evidencia de los gastos de forma pormenorizada, cálculo de costos, con sus respectivos soportes; mecanismo de convocatoria, ni formatos y/o procedimientos, tampoco soportes de las operaciones de transporte y del valor del servicio, forma establecida del pago y momento de pago del costo del transporte, que permitieran establecer que estos se ajustan a procedimientos oficiales y/o aprobados en el marco del convenio, que en cualquier caso debe estar a cargo de particulares y no con cargo al presupuesto de la Secretaría. Por lo expuesto, este grupo auditor considera la existencia de un **hallazgo administrativo**.

#### 3.4.4.2 Hallazgo

Se presentan inconsistencias en el manejo de contratos y del presupuesto del convenio 007 de 2007, como el cobro de personas que fueron contratadas en el marco de convenios anteriores y que reclaman el cobro de actividades realizadas en el período de febrero 23 de 2007 hasta el 9 de mayo en los cargos de:

- Coordinador Técnico Operativo: Ignacio Antonio García Calderón
- Coordinador de Capacitación: Henry Martínez Vargas
- Coordinadores de Localidad:
  1. Andrés Prieto – Usme,
  2. Rodrigo Pardo – Suba,
  3. Fanny Cipamocha – Bosa y
  4. Dora Inés López – San Cristóbal.

Dichas personas manifestaron que a pesar de haber terminado contrato el 22 de febrero de 2007 en el marco del convenio 145 de 2006, las labores continuaron y



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

de manera permanente, y expresamente que *“transcurridos 3 meses y medio, el 15 de junio de 2007, la doctora Fabiola Márquez, Asistente Administrativa y Jurídica del Convenio 0007, nos informa que podemos acercarnos a la Universidad Distrital a firmar nuestros contratos y al revisarlos nos damos cuenta que el contrato tiene como fecha de inicio el 9 de mayo de 2007, sin tener en cuenta el trabajo realizado desde el 23 de febrero de 2007 hasta el 8 de mayo de 2007. Así mismo, se nos aclaró que con la presentación del plan de trabajo anual, se cubría el mes de abril de 2007 y con el informe de gestión del mes de mayo de 2007, se cancelaría el mes respectivo, **lo cual se cumplió efectivamente en el mes de agosto de 2007**, razón por la cual, el periodo pendiente de pago va del 23 al 28 de febrero de 2007 y del 1 al 31 de marzo de 2007, que fue lo convenido con los doctores Javier Orjuela y Gloria Quiceno respectivamente”*.

En oficio del 30 de Julio de 2007 dirigido a la Coordinadora Nutriredes – SAAB, contratista de la Secretaría de Desarrollo Económico, se afirma por parte de las anteriores personas y de otras 9 más, que: *“Sin embargo es importante mencionar que el contrato con la Universidad Distrital se suscribió dos meses y medio después de este acuerdo verbal y en el mismo se mencionan las siguientes fechas como inicio de la ejecución: abril 27 de 2007 se suscribe el convenio 0007 y se efectúa el compromiso contractual entre las partes así como se precisa que se cancelará con cargo a los recursos del convenio 0007 de la misma fecha y de acuerdo con los certificados de disponibilidad No. 69 del 7 de marzo de 2007 y 117 de 30 de marzo de 2007. El contrato tiene como fecha de firma el día 9 de mayo de 2007 y es entregado para firma por parte de los contratistas a partir del 15 de Junio del mismo año.”*

En Oficio dirigido al Rector de la Universidad Distrital recibido el 8 de octubre de 2007 por la Subsecretaría se afirma sobre compromisos adquiridos y derivados de convenios anteriores, que la Secretaría en ningún momento autorizó la continuidad de contratos de prestación de servicios y que si esta situación se presentó, fue completamente sin autorización y al margen de esta Entidad. Además, que la Secretaría no recibió comunicación alguna suscrita por contratistas y sólo hasta esa fecha se tiene conocimiento de estos compromisos que al margen del convenio fueron adquiridos con personal proveniente de la ejecución de otros convenios y de retrasos en el pago de los honorarios del personal contratado.

Ahora, sobre la ejecución del Convenio No. 007/07, como parte de las obligaciones a cargo de la Universidad en el marco de dicho convenio, se encuentra la establecida en el subnumeral 4 del numeral 9.2., así: *“Garantizar la idoneidad del personal docente para la realización de los programas de investigación que se desarrollen en ejecución del Convenio; así como la vinculación de profesionales pasantes y personal competentes con cargo a los recursos del Convenio”*. Es decir, que las obligaciones con el personal utilizado

para la ejecución del convenio 07/07 son de la Universidad, compromisos para los cuales la Secretaría destinó los recursos necesarios propios de su presupuesto.

Revisada la documentación entregada a este grupo de auditoría en oficio con fecha 17 de marzo de 2008 suscrito por el Director de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, se encuentra en las tablas de nomina del convenio 007 anexada a las ordenes de pago de la Universidad Distrital, relación de pagos a las personas mencionadas, que se caracterizan por recibir doble pago con cargo al primer mes, periodo del 9 de mayo al 30 de mayo de 2007, lo que evidencia que se les reconoció el pago de un mes adicional. Así las cosas, el valor pagado de más es de \$19.337.000 de acuerdo a lo presupuestado.

Esto se evidencia aun más, en el análisis al presupuesto del convenio, por cuanto, la forma de pago establecida para los coordinadores de localidad: de 10 pagos por la prestación de servicios durante nueve meses, a razón de \$3.000.000 por cada pago, no concuerda con lo definido en el presupuesto presentado para la firma del convenio, que establecía que se requería 5 coordinadores de localidad por 10 meses (tiempo igual al plazo del convenio) a \$3.000.000 cada mes para un total de \$30.000.000 cada coordinador, lo que se observa es que se contrataron 4 coordinadores por \$30.000.000 cada uno, pero por 9 (nueve) meses, tiempo que tampoco se correlaciona con el plazo para la ejecución del convenio, es decir se contrataron los coordinadores hasta febrero 8 de 2008 y el convenio tenía como fecha de finalización un mes después, el 7 de marzo de 2008. De la misma forma, se procedió con la contratación y pagos del señor Henry Martínez Vargas como coordinador de formación y capacitación y de Ignacio Antonio García Calderón como coordinador de acciones operativas, pero con un pago de \$42.000.000 por 9 (nueve) meses, cargo que se asimila en el presupuesto al de Director General del Proyecto, que figura con un costo por mes de \$4.200.000 por 10 meses para un total de \$42.000.000, para este caso se revisó la OPS No. 001 y en ella se acuerda en la cláusula 2 el valor por \$42.000.000 y en la cláusula 3 la forma de pago, así:

**CUADRO 5**  
**CLÁUSULA 3 LA FORMA DE PAGO OPS NO. 001 EN EL MARCO DEL CONVENIO 007 DE 2007**

	NUMERO DE DESEMBOLSO	FECHA DEL DESEMBOLSO	VALOR DE DESEMBOLSO
1	Primero	A la entrega del Plan de Acción del Convenio y cronograma de actividades, previa aprobación del Supervisor	\$ 4.337.000
2	Segundo	31/05/2007	\$ 4.337.000
3	Tercero	29/06/2007	\$ 4.337.000
4	Cuarto	31/07/2007	\$ 4.337.000

	NUMERO DE DESEMBOLSO	FECHA DEL DESEMBOLSO	VALOR DE DESEMBOLSO
5	Quinto	31/08/2007	\$ 4.337.000
6	Sexto	28/09/2007	\$ 4.337.000
7	Séptimo	31/10/2007	\$ 4.337.000
8	Octavo	30/11/2007	\$ 4.337.000
9	Noveno	31/12/2007	\$ 4.337.000
10	Décimo	A la finalización del plazo de ejecución	\$ 2.967.000

Fuente: OPS NO. 001 EN EL MARCO DEL CONVENIO 007 DE 2007

En la cláusula 4: Plazo y Vigencia.- El plazo de ejecución de la presente OPS será NUEVE (9) MESES, contados a partir del registro presupuestal y la firma de las partes de la OPS. Se observa claramente, que esta OPS no se ajusta al presupuesto y necesidades de tiempo establecidas en el convenio, además, el primer pago se justifica en la entrega del plan de acción, como si este fuera la justificación del pago adicional, cuando hacen parte propias de las obligaciones del contrato.

Se menciona que de las tablas de nomina del convenio 007 presentan esta misma situación de doble pago para el primer mes de ejecución del convenio de las siguientes OPS:

**CUADRO 6**  
**TABLAS DE NOMINA DEL CONVENIO 007 DOBLE PAGO PRIMER MES DEL CONTRATO**

OPS	CONTRATISTA	CARGO	VALOR MES	No. De pagos	plazo
010-07	Luz Angela Londoño Estrada	Asistencia social de Bosa	1.800.000	9	8
014-07	Martha Yaneth Martínez Torres	Agente de convocatoria San Cristobal	1.100.000	9	8
015-07	Wilson Arturo Cubillos	Agente de convocatoria Bosa	1.100.000	9	8
018-07	Walter González Tovar	asistente de normalización	1.300.000	11	10
019-07	Fabiola Márquez Grisales	Coordinación administrativa y jurídica	4.200.000	11	10
028-07	José Gustavo Aldana Aguilar	Operador de demanda uno	1.280.000	11	10
032-07	Javier Mauricio Arias Ramírez	Asistente de plataforma	1.280.000	11	10
	<b>TOTAL</b>		<b>9.160.000</b>		

Fuente: Tablas de nomina del convenio 007, información oficina con fecha 17 de marzo de 2008 suscrito por el Director de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario

En los anteriores casos se demuestra el manejo presupuestal, al comparar la OPS 028-07 de José Gustavo Aldana Aguilar como Operador de demanda uno, con los

de los Operadores de demanda dos y tres (OPS 029 y 030), que tienen el mismo objeto, pero que presentan diferencias significativas en su contratación, puesto que en el primero se realiza 11 pagos de \$1.280.000 c/u por 10 meses de ejecución, mientras los segundos presentan 8 pagos de \$1.280.000 c/u por 8 meses de ejecución, los cuales se ajustan en tiempo y valor a lo proyectado en el presupuesto.

Se infiere de estas actuaciones, que se ajustaron los contratos al valor aprobado en el presupuesto, pero reduciendo el tiempo a contratar, lo que significa que se pago un mayor valor por mes al indicado en el presupuesto. Con este procedimiento no se entiende como se pretendía cumplir con los 10 meses de plazo del convenio si estas personas contratadas para dirigir y coordinar la operación objeto del convenio terminaban sus funciones un mes antes.

Por lo anterior, se concluye que estos contratistas solo tenían contrato con la universidad en el marco del convenio 007 de 2007 a partir del 9 de mayo del mismo año fecha desde la cual podían recibir un numero de pagos igual al numero de meses que duraban sus contratos por sus actividades con recursos del convenio, por lo tanto, el pago realizado a estas personas, que afirman a haberlo recibido en el mes de agosto de 2007, por actividades realizadas en el mes de abril, no es transparente y legal, por cuanto no existía vinculo formal mediante contrato con la universidad y menos con recursos del convenio, asimismo, en la contratación de estas personas no se ajusto a lo proyectado en el presupuesto aprobado para la ejecución del convenio.

Además, revisados los expedientes que fueron puestos a disposición del equipo auditor, no se evidencia que se haya informado sobre el manejo del presupuesto y la contratación establecida en el convenio. En la medida que no fue eficiente la vigilancia del cumplimiento de los fines de la contratación y de la correcta ejecución del objeto contratado en congruencia con el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, se evidencia un **hallazgo administrativo**.

3.4.5. Se presentan observaciones en el recibo del convenio 145 de 2006.

#### *3.4.5.1 Hallazgo*

Se recibió el convenio 145 de 2006 sin el lleno de toda la información, que permitiera el conocimiento del avance del mismo, en relación a la recepción de proyectos y de los convenios asumidos por las Direcciones de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, evidenciado en las observaciones al convenio, presentadas por la Oficina Asesora Jurídica en el Primer Informe de Observaciones y Diagnóstico Mapa de Convenios el 16 Abril de 2007, así: “1. El

*convenio indica que compromete recursos, de conformidad con convenios de cofinanciación de los Fondos de Desarrollo Local de Chapinero, Antonio Nariño y Kennedy, Sobre estos convenios no se aporta ningún soporte y 2. No se cuenta con documentos de soporte sobre el estado del convenio (fecha de inicio, rendimientos, informes, etc.)”*

Esta situación evidencia que no se le dio cabal cumplimiento al convenio 001 de 2007 entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-y la Secretaría para realizar la supervisión, seguimiento y pago a todos los contratos y convenios que celebró la antigua Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, que se encontraban vigentes a la fecha de suscripción del Convenio, con relación directa con el proyecto 0238 “Sistema de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá y la Región — SAAB”, mediante el cual se estableció en la cláusula Tercera literal A) Obligaciones de la Unidad, que: “... 2) *Previa solicitud de la Secretaría, presentar un informe sobre el estado de los contratos o convenios, que sean objeto del presente acuerdo.* 3) *Expedir copia completa de todos los expedientes contractuales que hacen parte del presente convenio, así como recibir toda la documentación relativa a cada convenio o contrato*”, como consecuencia, esta deficiencia no permite un control eficaz, eficiente y efectivo de la función de supervisión por parte de la Secretaría en la liquidación del convenio 045 y de la ejecución del convenio 007 de 2007. Se concluye la existencia de un **hallazgo administrativo**.

#### 3.4.5.2. Hallazgo

En el convenio 145 de 2006 se observó gastos que no estaban lo suficientemente soportados y autorizados con cargo a los recursos públicos asignados, como se indica en el informe presentado por la Oficina Asesora de Control Interno, dando cuenta de irregularidades presentadas en la ejecución administrativa y financiera del Convenio, en cuanto a los siguientes hechos:

*“Eventos: De la evaluación a los soportes que fueron aportados por la Universidad Distrital para legalizar los gastos realizados con cargo al rubro de publicidad y eventos y de acuerdo con la información consolidada presentada en el informe de ejecución financiera, se evidencia que se efectuaron pagos para la realización de un evento de fin de año a los tenderos, el cual ascendió a un total de \$5.703.100 entre los cuales se soportan entre otros gastos, por concepto de mariachis, lechona, champaña, sonido, dj, decoración...”*

*Papelería — Fotocopias: De acuerdo con lo reportado en informe financiero de la Universidad Distrital se reporta con cargo al rubro de papelería caracterización, un gasto por un total de \$17.652.400 en fotocopias. Cuantía que requiere sea igualmente analizada toda vez, que pese a que el gasto se pueda considerar*

*justificado, no se evidencian acciones de control orientadas al cumplimiento del artículo 8 de Decreto 1073 de 1998 que a la letra reza: “Las entidades y organismos indicados en el artículo primero del presente Decreto, establecen los procedimientos, más adecuados para el uso racional de los procesos de fotocopiado, multicopiado o reproducción de textos o ayudas audiovisuales al interior de cada entidad u organismo. Cuando dichos servicios sean solicitados por particulares, los interesados deberán sufragar previamente los costos de los mismos.”*

*Comunicaciones: Por este rubro se reporta un total ejecutado de \$4.290.159 por concepto de tarjetas prepago, para lo cual se aportan copias de las tarjetas posiblemente compradas, sin embargo dichos soportes no permiten evidenciar la diferenciación entre las diferentes tarjetas, ya que se tomó copia del frontal de las tarjetas y no de su respaldo donde se identifican las diferencias por sus códigos de barras. De otra parte, se haría necesario establecer de acuerdo con los estudios previos los gastos programados por este concepto y el análisis realizado a las diferentes posibilidades de comunicación existentes en el mercado. Toda vez que se debió aplicar el principio de economía de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del decreto mencionado así: “Las entidades y organismos indicadas en el artículo primero del presente decreto, deberán suspender la utilización de teléfonos celulares que estén siendo usados por servidores públicos diferentes a los aquí autorizados, y evaluarán la opción más conveniente económicamente para la entidad en relación con los contratos de servicio vigentes. Asimismo, se deberá evaluar la conveniencia de la sustitución de los actuales servicios de comunicación por programas globales de telefonía celular, beeper, tarjetas prepagadas o sus combinaciones, y cualquier otro tipo de sistema de comunicaciones que resulte más económico y eficiente para la respectiva entidad u organismo Distrital.”*

*Elementos devolutivos: Se observan facturas de las compras realizadas de elementos de aseo y papelería, dentro de los cuales se encuentran elementos que se deben identificar y legalizar su devolución a la Secretaria de Desarrollo Económico como son: papeleras, bandejas de correspondencia, tablero acrílico, guillotina, cosedoras.”*

Debido a la deficiencias en información y seguimiento por parte de la Secretaria sobre estas actividades ejecutadas en el marco convenio, donde no se evidencia soportes que aclaren y muestren que actuaciones y medidas se haya tomado frente a estos hechos, se configura como un **hallazgo administrativo**.

3.4.6 No se evidencia la entrega de los informes del contratista y de supervisión a la Oficina Asesora Jurídica de convenios y contratos.

#### 3.4.6.1. Hallazgo

No se evidencia la remisión de los informes del contratista y de supervisión a la Oficina Asesora Jurídica de los de los siguientes contratos: contrato Interadministrativo 19A del 26 de junio de 2007, contrato 62 del 12 de junio de 2007 entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico — Universidad Distrital Francisco José de Caldas; contrato 74 del 25 de junio de 2007 entre la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico — Universidad Nacional y del convenio 17 suscrito el 26 de junio de 2007. Incumpliendo lo dispuesto en la circular No 5 de 2007 y en la Resolución 210 de 2007 “Por la cual se adopta el Manual de Procedimientos Contractuales de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, por cuanto no se envía copia de los informes mensuales, con la misma periodicidad con la que se debe emitir. Por lo expuesto, este grupo auditor considera la existencia de un **hallazgo administrativo**.

### 3.5. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO

En cumplimiento del Plan de Auditoria Distrital PAD 2008 se realizó el análisis y evaluación del presupuesto y al cierre presupuestal de la Secretaría a 31 de Diciembre de 2007.

Se evaluó la ejecución presupuestal de gastos de la vigencia, así como en el las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2007. El análisis incluyó la revisión de las disponibilidades y registros presupuestales que amparan los compromisos adquiridos por la entidad durante el año, en concordancia con la normatividad presupuestal aplicable “Estatuto Orgánico de Presupuesto de Bogotá, decreto 714 de 1996, Ley 819 de julio 9 de 2003, Acuerdo 12 de 1994 (Estatuto Orgánico de Planeación del Distrito Capital), Plan de Desarrollo 2004 – 2008, Acuerdo 262 de 2006, Decreto 552 de 2006, la Circular N° 35 de diciembre 19 de 2007 de la Dirección Distrital de Presupuesto y demás normas vigentes.

Mediante el Acuerdo No.262 del 21 de diciembre de 2006, se expidió el presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversión para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007, el cual fue liquidado según Decreto No. 535 del 29 de diciembre de 2006

A la Secretaría de Desarrollo Económico se le apropió un presupuesto de \$28.567.4 millones, el cual fue modificado en \$ -658.5 millones; para un presupuesto definitivo de \$27.908.9 millones.

Del presupuesto definitivo, el 18.1% (\$ 5.055.7) fueron orientados a gastos de funcionamiento y el resto \$ 22.853.1 millones (81.9 %) a inversión.

A diciembre 31 de 2007, se reportaron giros por valor de \$22.119.1 millones, que corresponden a una ejecución real del 79.3%, se constituyeron reservas por \$4.114.2 millones, equivalentes al 15.7% del presupuesto ejecutado; cifras que sumadas alcanzaron los \$26.233.3 millones que representan una ejecución del 94%.

Para la evaluación de la ejecución de gastos de funcionamiento se tomó como muestra los rubros de mayor ejecución.

Para inversión se consideraron los proyectos 411, 419, 420, 424, 429 y 430.

Los gastos para la vigencia 2007 reflejan un total asignado de \$ 27.908.9 millones con una ejecución de \$26.233.4 millones (94%) distribuidos así:

Gastos de Funcionamiento, con una ejecución del 79% del total (\$3.985.3 millones). Se destacan Servicios Personales con el 83% (\$2.565.1 millones), Gastos Generales con 61% (\$513 millones) y Aportes Patronales con 82% (\$907.3 millones).

### 3.5.1. Gastos de funcionamiento

El comportamiento de las apropiaciones necesarias para el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas se evidencia en:

**CUADRO 7  
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO**

En millones de Pesos

RUBRO	PPTO DEFINIVO	COMPRO-MISOS	% EJEC.	GIROS	% EJEC.	RESER-VAS PPTA-LES	SALDO APROP.
TOTAL GASTOS FUNCIONAMIENT O	5.055.7	3.985.3	78.8	3.865.0	76.4	120.2	1.070.4
SERVICIOS PERSONALES	3.102.3	2.566.0	82.7	2.565.0	82.7	1	536.3
GASTOS GENERALES	840.0	513.0	61.0	392.7	46.7	120.3	327.0

RUBRO	PPTO DEFINIVO	COMPRO-MISOS	% EJEC.	GIROS	% EJEC.	RESER-VAS PPTA-LES	SALDO APROP.
APORTES PATRONALES	1.113.5	907.3	81.5	907..3	81.5	0	206.2

Fuente: Oficina de Presupuesto- Secretaría de Desarrollo Económico- Ejecución Presupuestal

Como se refleja en el cuadro anterior, los *Gastos de Funcionamiento* presentaron una ejecución de \$3.985.3 millones, equivalentes al 78.8%, del presupuesto definitivo, de los cuales \$3.865 millones corresponden a giros realizados que representan el 76.4%, y se constituyeron como reservas presupuestales \$120.2 millones correspondientes al 3%.

#### 3.5.1.1. *Servicios Personales*

Respecto a este rubro la Secretaría dispuso de un presupuesto definitivo de \$1.438.3 millones, ejecutando recursos al final de la vigencia por \$1.306.6 millones (90.8%), para atender el pago de sueldos del personal de nómina con una planta de personal de 51 servidores públicos compuesto por 18 Directivos y 6 Asesores, además de 18 Profesionales y 9 asistentes nombrados en provisionalidad.

Existen 27 funcionarios provisionales distribuidos en 18 de nivel profesional y 9 de nivel asistencial

Los Gastos de Representación, contaron con una apropiación inicial de \$356.1 millones y con una reducción de \$16.7 millones, para un presupuesto definitivo de \$339.4 millones, de los cuales al final de la vigencia se ejecutaron recursos por \$326.3, que representa el 96.1%.

#### 3.5.1.2. *Gastos Generales*

La Secretaría apropió un presupuesto de \$840.0 millones, para el desarrollo de las funciones administrativas de la entidad. Adquirió compromisos por el 61.1% (\$512.9 millones).

Dentro de estos Gastos Generales el rubro que presentó menor ejecución fue Capacitación, al cual se le apropió un presupuesto de \$15.0 millones, ejecutando sólo el 1.1%.

#### 3.5.1.3. *Aportes Patronales*

Se ejecutaron en cuantía de \$907.3 millones (81.5 %), que se distribuyeron principalmente en salud, pensiones y seguridad social.

### 3.5.2. Gastos de inversión

Son los gastos que incurre la entidad para el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad. Se asignó un presupuesto definitivo de \$22.658.8 millones, de los cuales se comprometió \$22.063.8 millones, compuestos dentro de la inversión directa del Plan de desarrollo “Bogotá Sin indiferencia Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, por los Ejes: Social, con \$2.099.2 millones, Urbano Regional con \$12.987.0 millones, Reconciliación \$5.480.0 millones y Gestión Pública por \$1.487.6 millones, los giros representan el 79.7%, es decir \$18.059.8 millones y las reservas se encuentran en el orden del 18%, equivalentes a \$4.004.0 millones, por obligaciones legalmente contraídas para ser ejecutadas en la vigencia de 2008.

El comportamiento presupuestal en la ejecución por cada uno de los ejes que conforman el Plan de Desarrollo de la Secretaría, fue la siguiente:

- Eje Social: Contó con recursos disponibles de \$2.100.0 millones, de los cuales el 33.3% (\$699.3 millones), quedó constituido en reservas y el 66.7% corresponden a giros.

- Eje Urbano Regional: Se asignó recursos iniciales de \$15.650.8 millones, siendo reducidos en \$2.072 millones, para un total de \$13.578.8 millones, que se ejecutaron en un 95.5%, es decir \$12.987 millones; el 17.3% (\$2.247.8 millones) quedó constituido como reservas presupuestales y el 82.7% corresponden a giros relacionados con los Proyectos 419, 438, 411, 422 y 424.

- Eje de Reconciliación: Se apropiaron \$ 5.480.0 millones. Valor que al finalizar la vigencia reportó una ejecución del 100% a través del proyecto No.430 “Oportunidades Económicas para poblaciones en situación de desplazamiento, reinserción y jóvenes en riesgo por violencia”. El 10.7% (\$586.0 millones) se constituyeron como reservas y el 89.3% corresponden a giros efectuados durante la vigencia.

- El Objetivo Gestión Pública Humana contó con recursos de \$1.500 millones, siendo ejecutados el 99.2%, es decir \$1.487.6 millones, el 31.6% se constituyeron como reservas y el 68.4% corresponden a giros. Los recursos se destinaron al proyecto 429 “Fortalecimiento Institucional”, para el diseño y desarrollo de políticas y estrategias de fortalecimiento institucional de la Secretaría.

**CUADRO 8**  
**VARIACIONES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ENTRE NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE 2007, PARA GASTOS DE INVERSIÓN**

Millones de \$

NOMBRE	COMPROMISOS ACUMULADOS A NOVIEMBRE		COMPROMISOS ACUMULADOS A DICIEMBRE		DIFERENCIA	
		% Ejec.		% Ejec.	Absoluta	Porcentual
BOGOTÁ SIN HAMBRE	2.099.2	60%	2.099.2	99.9%	0	39.9%
REGION INTEGRADA PARA EL DESARROLLO	5.027.0	67.7%	5.934.3	90.9%	907.3	23.2%
BOGOTA PRODUCTIVA	6.897.1	97.8%	7.052.7	100%	155.6	2.2%
INCLUSION ECONOMICA Y DESARR. EMPRESARIAL SECTORIAL	4.639.1	84.7%	5.480.0	100%	840.9	15.3%
ADMINISTRACION MODERNA Y HUMANA	1.336.6	89.1%	1.487.6	99.2%	151	10.1%
BOGOTA INTERNACIONAL, TURISTICA Y ATRACTIVA (RESERVAS PPTALES)	194.2	99.9%	194.2	99.9%	0	0
<b>TOTALES</b>	<b>20.193.2</b>	<b>80.2%</b>	<b>22.248</b>	<b>97.3%</b>	<b>2.054.8</b>	<b>17.1%</b>

Fuente: Informe de ejecución presupuestal Noviembre y Diciembre de 2007, Secretaría de Desarrollo Económico.

En el cuadro anterior se observa que los compromisos del mes de noviembre ascendían a \$ 20.193.2 millones, y a diciembre a \$ 22.248.0 millones, lo cual muestra que en el último mes se ejecuto la suma de \$ 2.054.8 millones.

Respecto a la variación de la ejecución presupuestal entre los meses de Noviembre y Diciembre de 2007, la mayoría de los rubros mantiene un comportamiento estable.

### 3.5.3. Cierre presupuestal

La Secretaría de Desarrollo Económico efectuó el cierre presupuestal de acuerdo con los lineamientos establecidos en la circular No. 035 del 19 de diciembre de 2007 expedida por la Dirección Distrital de la Secretaría de Hacienda.

#### 3.5.3.1. Reservas Presupuestales de la Vigencia 2007

**CUADRO 9  
RESERVAS PRESUPUESTALES CONSTITUIDAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2007**

Millones de \$

CONCEPTO	VALOR RESERVAS
Gastos de Funcionamiento	120.3
Inversión	3.993.9
<b>TOTAL</b>	<b>4.114.2</b>

Fuente: listado de reservas presupuestales por rubro de secretaria de Desarrollo Económico

A 31 de diciembre de 2007 quedaron constituidas reservas presupuestales por valor de \$4.114.2 millones que representan el 14.7% del total de presupuesto definitivo de la vigencia en estudio (\$27.908.9 millones)

*3.5.3.2. Reservas Presupuestales de la Vigencia 2006*

De un total de \$ 194.3 millones de reservas constituidas a 31 de diciembre de 2006 (valor que trasladó el Instituto de Cultura y Turismo a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como resultado de la Reforma Administrativa que adelantó la administración distrital en la vigencia 2006), se liberaron \$ 70.100 y se giró \$194.2 millones equivalentes al 99.9% relacionados con gastos de inversión.

**- Pasivos Exigibles**

El total del Pasivos Exigibles a diciembre 31 de 2007 ascendió a \$1.069.5 millones; compromisos que deberán ser pagados durante la vigencia 2008, representados en los convenios Nos. 160/2006 UEPS por valor de \$120,0 millones Unión Temporal Polanco; 234/2006 UEPS por valor de \$749.5 millones (Fondo de Desarrollo Local de Suba); Convenio y 234/2006 IPES por valor de \$200.0 millones.

*3.5.3.3. Cuentas por Pagar*

La Secretaria de Desarrollo Económico constituyó a diciembre 31 de 2007 cuentas por pagar por \$618.8 millones, con \$104.1 millones para gastos de funcionamiento y \$ 514.7 millones para gastos de inversión, que se cancelaron en su totalidad en los meses de enero y febrero de 2008.

*3.5.3.4. Programa Anual de Caja - PAC*

Respecto al manejo del PAC, se observó que se ejecutó un monto de \$21.502.2 millones, correspondientes al 77% del presupuesto del PAC, quedando un rezago

y unos recursos no girados por \$6.406.7 millones, equivalentes al 30%; denotando inadecuada planeación en la programación presupuestal y fallas de control en el seguimiento.

#### 3.5.4. Presupuesto orientado a resultados – POR

En febrero de 2007 la entidad adoptó el Presupuesto Orientado a Resultados - POR, el cual fue estructurado en concordancia con la metodología y directrices impartidas por la Secretaría de Hacienda, quien prestó el correspondiente acompañamiento.

El POR se encuentra operando y la entidad realiza los correspondientes reportes durante los primeros cinco días de cada mes. A esta herramienta no se le han realizado ajustes, dado que la administración y la propiedad le corresponden a la Secretaría de Hacienda, al igual que asumir los costos de la misma, y a nivel interno la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas de la SDDE es quien lo maneja.

En la estructura metodológica del componente productos, metas y resultados (PMR), se utilizó la metodología diseñada por la Secretaría de Hacienda, en la cual con base en la planeación estratégica de la entidad sobre la misión, visión y objetivos estratégicos, se identificaron los objetivos y los productos, y se definieron los correspondientes indicadores asociándolos al presupuesto de gastos e inversiones de la entidad, sin que se tenga implementado un sistema de costeo para cada una de las actividades.

En concordancia con las políticas del Plan de Desarrollo Distrital y en correspondencia con la misión y la visión definidas en el plan estratégico de la entidad se establecieron tres (3) objetivos institucionales: “Mejorar la competitividad y productividad de la ciudad en la perspectiva de Bogotá- Región”, “Democratizar las oportunidades económicas” y “Estructurar y articular la institucionalidad para el desarrollo económico de la ciudad”, plantea doce (12) productos asociados a los objetivos e indicadores relacionados con los productos.

Para la definición de los productos, se establecieron los bienes y servicios que la entidad entrega a la comunidad, guardando coherencia con los objetivos definidos. Ponderando cada producto con el aporte que cada cual hace al cumplimiento de los objetivos estratégicos, asociados a la asignación presupuestal.

Las herramientas POR y SEGPLAN, son dos sistemas independientes con lógicas diferentes. El POR registra el cumplimiento de objetivos institucionales y la entrega

de productos a la ciudadanía, asociados a los gastos de funcionamiento e inversión y no corresponde necesariamente a las metas de los proyectos de inversión, mientras que el SEGPLAN si registra las programación de metas de cada proyecto, el presupuesto asignado para la vigencia fiscal y para todo el plan de desarrollo, así como el avance de cumplimiento de metas asociadas solo al presupuesto de inversión.

En general los resultados obtenidos, frente al cumplimiento de lo programado en el POR se llevo a cabo, y los objetivos definidos por la entidad están articulados con el plan de desarrollo, y con base en ellos se elaboraron y diseñaron los productos en el POR.

Se construyeron y definieron indicadores de objetivos y productos, basados en los objetivos propuestos en el plan de desarrollo y en la misión institucional, los cuales reflejan el resultado de las actividades desarrolladas por la SDDE.

La pertinencia y alcance de los indicadores de objetivo son correspondientes, ya que miden la calidad, la cantidad y la oportunidad con que se entrega los productos a la ciudadanía.

A cada producto se le asocia una proporción tanto del presupuesto de gastos de funcionamiento como de inversión para cada vigencia fiscal de acuerdo con las actividades requeridas para su producción. Estos presupuestos asignados por lo general no varían.

El POR le ha permitido a la entidad identificar como se ejecuta la totalidad del presupuesto asignado, orientar el proceso de asignación de recursos para vigencias posteriores, identificar la relación entre los objetivos institucionales y los del plan de desarrollo y para establecer los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía. Sin embargo cuenta con debilidades como la de no permitir la realización de observaciones a los resultados obtenidos.

La oficina de Control interno de la SDDE, en la vigencia fiscal de 2007, no realizó análisis alguno que le permitiera conceptuar sobre el POR.

Es importante señalar que en la vigencia 2007 la Secretaría de Desarrollo Económico no manejó vigencias futuras, ni se presentaron suspensiones o aplazamientos de las apropiaciones.

### 3.5.5. Control interno presupuesto

Es de precisar que el Sistema de Control Interno realizado a la oficina de presupuesto, encargada del manejo y control de este, es aceptable y por tanto brinda confianza sobre los registros y saldos presupuestales objeto de análisis

En términos generales y de acuerdo con las revisiones realizadas a la ejecución y cierre presupuestal de la vigencia 2007, de los registros presupuestales de la muestra escogida, este ente de Control conceptúa que la gestión adelantada por la entidad en el manejo presupuestal durante la vigencia fiscal 2007 fue acertada, por cuanto se dio cumplimiento a la normatividad vigente en esta materia, sirviendo el presupuesto como un instrumento de planeación y control para el cumplimiento de su objeto misional; así mismo la entidad realizó oportunamente los registros presupuestales de las diferentes operaciones que hicieron parte de la ejecución y cierre presupuestal.

Por lo expuesto anteriormente y observado el cumplimiento de la normatividad, la Contraloría de Bogotá conceptúa que el desarrollo del proceso presupuestal y el diligenciamiento de sus registros, se consideran confiables.

### 3.6. EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES

El proceso de verificación y evaluación financiera y contable se desarrolló sobre la información de datos, documentos e informes preparados y presentados con corte a diciembre 31 de 2007 por la Secretaria de Desarrollo Económico; informes que son responsabilidad del representante legal de la entidad.

Con el fin de poseer certeza razonable sobre el desarrollo, cumplimiento y resultados de conformidad con las normas, políticas y directrices legales existentes de carácter contable, fiscal y tributario, aplicadas al manejo financiero y contable; se efectuaron exámenes y pruebas de cumplimiento, analíticas y sustantivas, verificación de correspondencia entre libros, registros y soportes, comprobación de existencia y diligenciamiento de libros principales y auxiliares, análisis de cifras que sustenta los estados contables y su revelación en notas.

La información requerida a la entidad no cumplió con los requerimientos realizados por este ente de control, ya que no suplió las inquietudes expresadas en las solicitudes o fue allegada en términos que no permitieron evidenciar razonabilidad sobre el hecho económico sucedido.

#### 3.6.1. Activo

- Caja menor - 1105

Saldo de la Cuenta a 31 de Diciembre de 2007 \$0

En el año 2007 la SDDE hizo apertura de dos (2) cajas menores, la primera mediante Resolución No. 000034 de febrero 13 de 2007 y la segunda mediante Resolución No. 000171 de septiembre 07 de 2007.

La primera caja menor se constituyó por valor de \$67'600.000.00 y la segunda por valor de \$11'098.754.00.

Sobre el manejo de la caja menor de la SDDE se estableció los siguientes hallazgos:

#### 3.6.1.1. Hallazgo

Al registrar presupuestalmente los gastos por caja menor, la clasificación de los mismos no corresponde al rubro presupuestal establecido en el Decreto 535 de 2007. Recibos No: 11, 31, 77, 82, 148 y 156 y comprobantes de egreso 12 y 54.

#### 3.6.1.2. Hallazgo

Con el comprobante de egreso de caja menor No. 38, se compró aceite, filtro y grasa para el carro de la entidad, se imputo por combustibles, lubricantes y llantas, el Decreto 535 de 2007 estipula que este rubro es para compra, se manejo como un servicio, aplicando las respectivas retenciones a las cuales no había lugar.

- Avances y anticipos entregados - 1420

#### 3.6.1.3. Hallazgo

Saldo de la Cuenta a 31 de Diciembre de 2007 \$0

El régimen de contabilidad pública numeral “2.7 Características Cualitativas de la Información Contable Pública” habla de los atributos y restricciones esenciales que identifican la información, tales como confiabilidad, relevancia y comprensibilidad. En la SDDE las ordenes de pago Nos. 665 y 667 del mes de diciembre de 2007 por valor de \$124'714.843,50 y \$18'619.258,00 respectivamente, corresponden a anticipos de los contratos Nos. 129 y 145, tal cual como se evidencia en los documentos anexos a los comprobantes de orden de pago; sin embargo, en el balance general con fecha de corte 31 de diciembre de 2007, esta cuenta presenta saldo en ceros, incumpliendo con el Instructivo 1 del 03 de diciembre de 2007 en su numeral 1.4.2. “Conciliación de información entre las dependencias del Área

*Financiera ..... con el fin de garantizar la consistencia de la información entre las dependencias que conforman el área financiera, las entidades deberán realizar las conciliaciones de información entre el área de contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería y las demás que existan de acuerdo con la estructura interna, que permitan evidenciar la integralidad del proceso contable.”*

- Propiedades, planta y equipo - 16

#### 3.6.1.4. Hallazgo

La información contable debe estar acorde al régimen de contabilidad pública numeral 2.7 “*Características Cualitativas de la Información Contable Pública*”. La Confiabilidad (Razonabilidad, Objetividad y Verificabilidad), la Relevancia (Oportunidad, Materialidad y Universalidad) y la Comprensibilidad (Racionalidad y Consistencia); cada una de ellas se interrelacionan en conjunto y aseguran la calidad de la información.

Al comparar el inventario físico a 31 de diciembre de 2007, con el detalle de cada uno de los elementos que componen las cuentas 16, se presenta una diferencia de \$75.527,26 debido a:

- En equipo de restaurante y cafetería no se incluyó una cocineta por valor de \$34.000,00, la cual si esta relacionada en el inventario físico a 31 de diciembre de 2007.
- En el inventario físico a 31 de diciembre de 2007 se duplicó el registro de un teléfono análogo sencillo KX-TS500LXB/X serial 7FAAC233255 por valor de \$41.527,26, con placa No. 245.

#### 3.6.1.5. Hallazgo

El Régimen de Contabilidad Pública en sus numerales 2.9.2.1 “*Soportes de contabilidad. Los documentos soporte comprenden las relaciones, escritos o mensajes de datos que son indispensables para efectuar los registros contables de las transacciones, hechos y operaciones que realicen las entidades contables públicas. Deben adjuntarse a los comprobantes de contabilidad, archivarse y conservarse en la forma y el orden en que hayan sido expedidos, bien sea por medios físicos, ópticos o electrónicos.*”, 2.9.2.2. “*Comprobantes de contabilidad: Los comprobantes de contabilidad son los documentos en los cuales se resumen las operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales de la entidad contable pública y sirven de fuente para registrar los movimientos en el libro correspondiente. Deben elaborarse en castellano con base en los documentos soporte, indicando la fecha, origen, descripción y cuantía de las operaciones,*

*cuentas afectadas, personas que los elaboran y autorizan y numerarse en forma consecutiva y continua; su codificación se hará de acuerdo con el Catálogo General de Cuentas” y 2.7 “Características Cualitativas de la Información Contable Pública”*

En la SDDE existe duplicidad en las entradas y salidas de almacén de elementos devolutivos y de consumo, de enero a septiembre de 2007. El registro contable de entradas y salidas de almacén no coincide con ningún documento soporte, y los registros contables de los comprobantes de ajuste no subsanaron las diferencias presentadas; por ello a 31 de diciembre de 2007, no se puede determinar si el saldo de propiedad planta y equipo incluida la depreciación, es razonable, mas aún si se tiene en cuenta que la SDDE no realizó conciliación entre almacén y contabilidad que le permitiera determinar diferencias; incumpliendo con el numeral 1.4.2 del Instructivo 1 de fecha 03 de diciembre de 2007.

- Otros activos - 19

#### 3.6.1.6. Hallazgo

Se incumplió con el numeral 2.7 “*Características Cualitativas de la Información Contable Pública*”. Ya que al comparar el Inventario Físico a 31 de diciembre de 2007, con el detalle de cada uno de los elementos que componen la cuenta 19, se presenta diferencia de \$8'632.389,24 debido a:

- En la relación de otros activos se incluyeron elementos por valor de \$8'017.660,00, los cuales no aparecen en el inventario físico a 31 de diciembre de 2007.
- En el inventario físico a 31 de diciembre de 2007 se incluyeron elementos que por su naturaleza son cargos diferidos y que hacen parte de los otros activos de la SDDE por valor de \$ 614,729.24

#### 3.6.1.7. Hallazgo

El saldo del balance general a 31 de diciembre de 2007 frente al inventario físico de la SDDE, presenta una subestimación en la cuenta de gastos, lo cual redunda en el resultado del ejercicio del año 2007, se carece de procedimientos de revisión y verificación de la información previa a la preparación de informes de carácter contable, no se concilia la información antes de emitir los estados contables conforme lo establece el numeral 2.7 del Régimen de Contabilidad Pública en cuanto a la verificabilidad de la información, “*cuando esta permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación*”.

### 3.6.2 Pasivo

- Salarios y prestaciones sociales - 2505

#### 3.6.2.1. Hallazgo

El régimen de contabilidad pública en su numeral 2.8 *“Principios de Contabilidad Pública ...Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se derive de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.”*

El saldo de la cuenta 2505 – Salarios y prestaciones sociales, esta conformado por pago a fondos de pensiones y cesantías e intereses a las cesantías, y el numeral 2.9.1.2.6 Pasivos estimados estipula que: *“Los pasivos estimados comprenden las obligaciones a cargo de la entidad contable pública, originadas en circunstancias ciertas, cuya exactitud del valor depende de un hecho futuro;” ... “se revelan atendiendo la naturaleza del hecho que los origine y deben reclasificarse al pasivo que corresponda, cuando la circunstancia que determinó la estimación se materialice”,* así mismo el numeral 2.9.1.2.4 Obligaciones laborales y de seguridad social integral, determina que: *“Por lo menos al final del período contable debe registrarse la materialización de las obligaciones a cargo de la entidad contable pública, por concepto de las prestaciones a que tienen derecho los funcionarios.”*

No obstante lo normado, la SDDE durante la vigencia 2007 omitió la estimación de los pasivos estimados por prestaciones sociales y, a 31 de diciembre de 2007 en la cuenta 2505 desconoció la materialización de estas obligaciones laborales ya contraídas con los funcionarios, subestimando los gastos operacionales y del déficit operacional.

### 3.6.3. Patrimonio

- Provisiones, agotamiento, depreciación y amortización

#### 3.6.3.1. Hallazgo

La SDDE no tuvo en cuenta el régimen de contabilidad pública en su numeral 2.7 *“Características Cualitativas de la Información Contable Pública”,* dado que el saldo de la cuenta 1685 – Depreciación acumulada a 31 de diciembre de 2007

presenta un valor de \$32'144.265,86, mientras que la contrapartida cuenta 3128 – Provisiones, agotamiento, depreciación y amortización muestra un saldo de \$31'934.525,86.

#### 3.6.4. Gastos

- Sueldos y salarios

##### 3.6.4.1. Hallazgo

En cuanto a la cuenta de gastos, el régimen de contabilidad pública numeral 2.9.1.4.2 Estipula “*Los gastos de administración corresponden a los montos asociados con actividades de dirección, planeación y apoyo logístico.*”

Sin embargo, los gastos de operación reflejados en el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, con fecha de corte a 31 de diciembre de 2007 corresponden a gastos de administración y público social, toda vez que la SDDE no tiene un proceso productivo y los gastos contabilizados en la cuenta 52 corresponden a pago a contratistas por honorarios y servicios técnicos, y a gastos generales por publicidad, suscripciones, arrendamiento, etc.

#### 3.6.5. Notas estados contables

##### 3.6.5.1. Hallazgo

El documento allegado sobre la preparación y presentación de las notas a los Estados Contables, no está elaborado bajo el Régimen de Contabilidad Pública numeral 2.9.3.1.5 “Notas a los estados contables básicos.”

Las notas a los Estados Contables con corte a Diciembre 31 de 2007 allegadas por la entidad, no revelan plenamente los hechos, transacciones y operaciones de carácter económico, social o ambiental sucedidos; mostrando con ello deficiencia de apreciación cualitativa o cuantitativa.

Contablemente no se lleva un control sobre los pasivos exigibles y las reservas presupuestales con corte 31 de diciembre de 2007, y tampoco se evidencian en las notas a los estados contables básicos.

### 3.6.6. Evaluación al sistema de control interno contable

De conformidad con lo estipulado en el Numeral 5 de la Circular Externa 042 de agosto 23 de 2001, expedida por el Contador General de la Nación, se evaluó el sistema de control interno contable en la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), con los siguientes resultados:

#### AMBIENTE DE CONTROL

La divulgación de políticas, normatividad y procedimientos relacionados con los principios éticos y valores institucionales, al igual que las formalidades y criterios definidos en el sistema de control interno, no son adecuados ni suficientes, sin embargo los principios institucionales son reconocidos y aceptados por los diferentes servidores públicos según su rol.

La definición y aplicación de procedimientos técnicos que desarrollan actividades de autocontrol, se consideran apropiados a nivel personal.

La comunicación entre los responsables del direccionamiento de los procesos y quienes los desarrollan no es permanente, pero si oportuna para el planteamiento y solución de inquietudes.

#### ADMINISTRACION DEL RIESGO

El direccionamiento y responsabilidad del desarrollo del control interno, esta determinado por la alta dirección; su divulgación, socialización y detección oportuna de riesgos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos organizacionales no es adecuado, y se carece de instrumentos para el diseño y aplicación de mapas de riesgo.

Con la información existente sobre la ocurrencia de hechos pasados y presentes, se mitigan los riesgos a nivel de cada ejecutor sin observarse participación de la parte directiva.

Las acciones concertadas para mitigar el riesgo no están definidas en un plan que permita realizar un seguimiento y aplicar unos indicadores.

#### 3.6.6.1. Hallazgo

En la SDDE la oficina de control interno durante la vigencia 2007, no realizó arquezos a las cajas menores creadas en la vigencia y el acompañamiento que se realizó al área contable fue deficiente, dado que los resultados no se reflejaron en

los estados contables y en los procedimientos para la entrega y registro de los hechos económicos de la SDDE; contraviniendo lo normado en los artículos 2 y 3 de la Ley 87 de 1993.

#### OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS

La organización funcional define el establecimiento de niveles de autoridad, comunicación y coordinación, sin embargo no se aplica.

Los instrumentos de planeación carecen de mecanismos que permitan el desarrollo efectivo de seguimiento, priorización de procesos y la determinación de actividades que no generan valor agregado.

El talento humano esta definido de acuerdo a perfiles, no existe programas de capacitación ni de bienestar social para el talento humano.

No existen planes que conduzcan al mejoramiento continuo.

#### DOCUMENTACIÓN

La entidad no cuenta con un adecuado sistema para el manejo y socialización de normas, disposiciones, manuales y documentos en general; sin embargo son útiles en la toma de decisiones y su conservación es adecuada.

#### RETROALIMENTACIÓN

La entidad no ha constituido el comité de coordinación del sistema de control interno, que le permita evidenciar, medir la gestión y hacer el correspondiente seguimiento.

Teniendo en cuenta los aspectos señalados anteriormente y su efecto sobre la confiabilidad y razonabilidad de los estados contables, se concluye que el sistema de control interno para esta área se encuentra en un rango malo con un nivel de alto riesgo.

#### 4. ANEXO No. 1

##### CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
Administrativos	32		3.1.1.1., 3.1.1.2., 3.1.2.1., 3.1.3.1., 3.1.3.2., 3.1.3.3., 3.1.3.4., 3.1.3.5., 3.3.1., 3.4.1., 3.4.2.1., 3.4.2.2., 3.4.2.3., 3.4.3.1., 3.4.3.2., 3.4.4.1., 3.4.4.2., 3.4.5.1., 3.4.5.2., 3.4.6.1., 3.6.1.1., 3.6.1.2., 3.6.1.3., 3.6.1.4., 3.6.1.5., 3.6.1.6., 3.6.1.7., 3.6.2.1., 3.6.3.1., 3.6.4.1., 3.6.5.1. y 3.6.6.1.
Fiscales	0		
Disciplinarios	0		
Penales	0		
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>		