

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE LA VISITA FISCAL

DIRECCIÓN PARA EL CONTROL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL
FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE USAQUEN – FDLU –

PLAN DE AUDITORÍA 2012
CICLO: II

Julio 19 de 2012

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A- 10
PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS	4

Formato código:4023003

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANALISIS DE LA INFORMACIÓN:

En atención a las disposiciones internas adoptadas por este organismo de control, particularmente la resolución reglamentaria 014 de 2012 y las que para el caso aplican, fueron evaluados los cuatro (4) contratos seleccionados que constituyen la visita fiscal motivo del presente informe y que corresponden a los Nos. 006, 007 y 009 de 2011, Buenavista, El Codito y Santa Cecilia respectivamente, junto con el convenio No.1252 de 2011 suscrito con el IPES para el mejoramiento e implementación de habilidades productivas y/o comerciales, en atención a la comisión asignada bajo el No. 3-2012-1707 del 19 de junio de la presente vigencia, resaltándose que, todos los compromisos fueron valorados en los diferentes documentos que los sustentan y que corresponden a las etapas surtidas en concordancia con las normas legales respectivas y contenidas en el plan de trabajo, sin perjuicio de tener presente el análisis de información adicional, tal como las quejas expresadas por la comunidad sobre la ejecución de éstos contratos, específicamente las relacionadas con incumplimientos de objetos contractuales, al igual que la desatención en algunos de los criterios de ingreso de los beneficiarios de los comedores comunitarios, en las coberturas pactadas de suministro de alimentos, en la cantidad y calidad de alimentos suministrados, entre otros aspectos.

El análisis de información se realizó particularmente en las carpetas contentivas de los contratos y en los documentos que los soportan, apoyado el equipo auditor igualmente en entrevistas con los diferentes actores (interventor, supervisoras, coordinador de comedores, focalizadoras, operadores de comedores, usuarios, etc.), también se participó presencialmente en sesiones que sobre estos temas realizó recientemente la Junta Administradora Local.

Lo anteriormente expuesto y en general el análisis de los insumos ya citados, facilitó la focalización de las pruebas y visitas de auditoría a los diferentes escenarios que permitieron generar los resultados que hoy se expresan en el informe que nos ocupa, destacándose que el propósito fundamental de la visita, fue determinar, que los objetos contractuales se estén alcanzado en atención a los principios de la gestión fiscal, teniendo presente que el patrimonio comprometido en los compromisos valorados, asciende a la suma de \$1.353.577.100.00, m/cte.

Este análisis de información junto a las pruebas de auditoría realizadas, y las que a juicio de este organismo de control se consideraron procedentes, permitieron generar los resultados que se exponen en el siguiente numeral del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

presente documento, no sin antes reconocer que adicionalmente fue valorado el contrato 018 de 2011, correspondiente a la interventoría de los tres (3) comedores valorados, como complemento al estudio que nos ocupa, a efecto de garantizar la objetividad en los resultados aquí expuestos.

2. RESULTADOS OBTENIDOS:

2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal:

Dentro de la visita fiscal llevada a cabo al contrato 1252/11 suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén y el Instituto para la Economía Social IPES, se pudo determinar que no se dio cumplimiento al objetivo planteado de acuerdo a las razones que a continuación se exponen:

Dentro del Contrato se manifestó que la población a atender para el proyecto serían personas en condición de desplazamiento, vulnerabilidad y/o vendedores informales de la localidad en un cupo que cubriría 180 ciudadanos, pero una vez analizados los documentos y llevadas a cabo las averiguaciones del caso tanto con la Supervisora del contrato Doctora Diana Mendoza, el Interventor señor JOSE SIERVO, la representante del IPES y los beneficiarios del proyecto, se pudo determinar que no se cumplió con la totalidad de la población, tampoco se determinó si efectivamente cumplían o no la condición inicialmente pactada para su selección como lo era la vulnerabilidad, desplazamiento y/o ser vendedor informal.

El IPES subcontrató con la Fundación Forjadores, bajo el Convenio N.1508/09-11, a fin de llevar a cabo el convenio N.1252/11, para lo cual asignó como Supervisora a la Señora CARMÍÑA GUERRERO-, quien debería entregar periódicamente los informes de la ejecución del convenio 1252/11 al FDLU.

Es importante llamar la atención del OTRO SI que modificó la forma de pago inicialmente pactada en el convenio suscrito el día 28 de junio de 2011, ya que la doctrina establece que el OTRO SI es un mecanismo que se suele utilizar para efecto de corregir fallas o errores de carácter formal (no esencial), entonces cuestiona este organismo de control ¿por qué razón la administración local modificó la forma de pago siendo esta una situación de fondo, sustentada la actuación en una justificación sin fundamento alguno?. Es así como no hay claridad en la fecha de suscripción del mencionado documento, toda vez que no presenta fecha de suscripción.

Se constituye este hecho como un acto por demás irresponsable por parte de la administración, al poner en riesgo un presupuesto que se pagaría paulatinamente justificado por la correcta ejecución del convenio que nos ocupa, en contravención

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con el mismo convenio que se suscribió originalmente con el FDLU, sin perjuicio de reconocerse la contravención a las normas contractuales vigentes y las disposiciones en materia de control interno.

Teniendo en cuenta las reiteradas quejas y las permanentes solicitudes tanto de la ciudadanía como de la Junta Administradora Local a donde este Despacho atendió en varias oportunidades las invitaciones a las exposiciones del convenio materia de la presente visita fiscal, se consideró pertinente la atención inmediata por parte de este organismo de control, a fin de establecer con exactitud cual es el daño patrimonial afectado, respecto de los recursos asignados por el Fondo de Desarrollo Local de Usaquen para este convenio.

Derivado de este hecho se procedió a realizar visita al Despacho de la señora Alcaldesa Doctora JULIETA NARANJO LUJAN, el día 23 de Mayo/12 quien asumió la jefatura de la Alcaldía Local el día 14 de abril/12, a quien se le expuso verbalmente y se le advirtió respecto de las debilidades que se generaron en la ejecución del convenio. Así mismo, se le informó que se ha evidenciado el desorden en los documentos que soportan varias de las obligaciones contractuales, circunstancia que refleja debilidad en los controles que operan para la salvaguarda y archivo de los documentos que sustentan los compromisos contractuales.

Desde el mismo momento de la convocatoria e inscripción la cual tuvo inicio el día 27 de enero de 2012 hasta el día 9 de febrero de la misma vigencia, se diseñó un aviso y un volante en donde se limita la población de la cual se habla inicialmente en el objeto del contrato.

No existe soporte alguno de las listas de inscritos y seleccionados que permita establecer si efectivamente se cumplía con la población objeto del contrato, solo se deduce de acuerdo al primer informe presentado por el IPES el día 20 de febrero/12 que para la presentación pública del proyecto, se contó con la asistencia de ochenta (80) beneficiarios.

Se llevó a cabo reunión en este Despacho con algunos de los beneficiarios del proyecto quienes solicitaron la intervención de la Contraloría con carácter urgente debido a las inconsistencias y engaños que para ellos significó este proyecto, citando entre otros los siguientes hechos irregulares:

- Se capacito únicamente a 79 ciudadanos, cuando el proyecto estaba destinado a cubrir 180 cupos.
- La capacitación se dictó para un grupo en el Salón Comunal del Barrio Lijaca Tibabita y al otro grupo se capacitó en una de las casas de un operador.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Durante las capacitaciones, se pasaba a los asistentes hojas en blanco para que las firmaran, pero tenían inconvenientes al momento de colocar las fechas porque esto molestaba a los operadores, incitando a la comunidad a generar información que no correspondía a la realidad de las actuaciones.
- En la rueda de negocios que se llevó a cabo el día 28 de mayo/12 a la que se comprometió el contratista, nunca llegó un empresario diferente a ellos, para atender esta obligación contractual.
- La publicidad (tarjetas personales, pendones, brochure y las escarapelas) que se entregaron fue de la mala calidad, con impresiones que reflejaron errores de ortografía y el brochure respondía a fotocopias en color azul mal tomadas.
- Durante la capacitación no se ofreció refrigerio alguno como estaba previsto.
- La feria de la que se habló en el convenio duraría seis días y se llevaría a cabo en el parque Fundacional de Usaquen, pero solo duro cinco días y se llevo a cabo en el Parque Republica de Francia.
- Solamente un día antes del inicio de la feria se informó a los 79 beneficiarios que se llevaría a cabo en el parque Republica de Francia, afectando la asistencia de la población a la que estaba dirigida.
- A la feria se presentaron solamente 24 beneficiarios y el resto (50) llegaron de otras localidades y nunca hicieron parte del proyecto
- De 180 carpas tendidas en la feria se ocuparon solo 74.
- Derivado del fracaso de la rueda de negocios, la Señora Alcaldesa prometió a los beneficiarios realizarla nuevamente y clausurar el evento, lo que a la fecha del presente informe no se ha llevado a cabo.

Ahora bien, es importante ahondar y cuestionar el trabajo realizado por el interventor del contrato que nos ocupa, bajo la responsabilidad del señor JOSE SIERVO de acuerdo al contrato N. 051/1, ya que para asegurar los propósitos del proyecto visitado es indispensable que se designe por parte de la Administración Local a la persona o grupo de personas que, como responsables, serán las encargadas de verificar la ejecución del mismo, con miras a determinar su cumplimiento y por ende la satisfacción del fin perseguido.

El interventor o supervisor será responsable de velar por la correcta ejecución del contrato objeto de la Interventoría o Supervisión, pero para el caso que nos ocupa se pudo evidenciar que la Doctora Diana Mendoza quien en la actualidad es la supervisora del convenio, fue designada para cubrir la ausencia de un contratista saliente quien era el encargado de dicha labor. Así mismo, se estableció que la citada funcionaria tuvo a su cargo durante el desarrollo del convenio dieciocho supervisiones mas, además de las funciones que le asignadas para su cargo por medio de La Secretaria de Gobierno Distrital, circunstancia que afecta la funcionalidad y efectividad en los controles que debe llevar a cabo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La Interventoría y la supervisión tienen como propósito hacerle seguimiento y control a la acción del contratista, para verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, como es el caso de las especificaciones técnicas contratadas, supervisar la ejecución del objeto establecido en cada uno de los contratos y teniendo en cuenta los recursos asignados al contrato, esto sería el deber ser, pero dentro de la ejecución del presente convenio, se presentaron toda clase de incumplimientos y anomalías tanto por parte del IPES como por parte del operador con el que se suscribió el contrato 1508/11, tales como la demora por parte del IPES en la presentación de los informes respectivos.

La Interventoría y supervisión en atención a las disposiciones contractuales vigentes, debió cumplir con los siguientes puntos:

- **Controlar:** Este objetivo se logra por medio de una labor de inspección, asesoría, supervisión, comprobación y evaluación, con el fin de establecer si la ejecución se ajusta a lo pactado. El control se orienta básicamente a verificar que el Contratista cumpla con el objeto del contrato de acuerdo a las especificaciones técnicas, las actividades administrativas, legales y presupuestales o financieras establecidas en los contratos celebrados y dentro del plazo de ejecución, pero para este caso particular tanto la Interventoría como la supervisión fueron demasiado laxas y permisivas con el IPES, situación esta que bse denota tanto en la presentación de los informes del interventor como en las mesas de trabajo con el IPES.
- **Exigir:** En la medida que la función de la Interventoría y Supervisión encuentre que en el desarrollo de la relación contractual no se está cumpliendo estrictamente con las cláusulas establecidas en el contrato y en los términos de la oferta del contratista, adquiere la obligación de informar y exigir a las partes el debido cumplimiento de los términos y condiciones contractuales y las garantías constituidas para dicho fin, situación esta que no se puso en conocimiento por escrito a la Alcaldesa Local, patrocinando tácitamente la irresponsabilidad del IPES en la no presentación a tiempo de los informes de ejecución.
- **Prevenir:** El mayor aporte de este objetivo consiste en establecer que el control no está destinado exclusivamente a sancionar el incumplimiento de las obligaciones, sino a corregir los conceptos erróneos, impidiendo que se desvíe el objeto del contrato, situación que no se dio toda vez que la permisibilidad de interventor y supervisor desencadenaron que a la fecha, no se tenga si efectivamente se cumplió o no con el objeto propuesto..

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- *Verificar:* Cada uno de los objetivos enunciados se cumplen mediante el control de la ejecución del contrato para poder establecer su situación y nivel de cumplimiento; esta realidad se concreta mediante la aplicación de correctivos, la exigencia del cumplimiento de lo contratado, la solución de los problemas y la absolución de dudas, que para este caso se ciñó estrictamente a lo que en el papel puede ser muy claro, pero en la realidad y por falta de trabajo de campo se permitió que se generaran toda serie de desaciertos.

Es importante señalar que a la fecha del presente informe, se sigue requiriendo al IPES para que presente el informe final del cual se ha hecho caso omiso, pero tampoco se aprecian acciones contundentes de parte del FDLU para que se subsanen las irregularidades ya expuestas.

CONCLUSION

La Administración Local a través del Fondo de Desarrollo Local de Usaquen, en Cabeza del Doctor JUAN PABLO CAMACHO LOPEZ incurrió en un detrimento al lesionar el patrimonio público a través de la ejecución del Convenio Inter administrativo 1252/11, modificando de fondo a través de un OTROSI, las condiciones inicialmente pactadas:

Se pactó a cuatro pagos así: 3 pagos de 66.690.000.00

1. 30% a la firma del contrato
2. 30% al segundo mes de ejecución del contrato una vez el supervisor certifique el cumplimiento del 33% de la ejecución del proyecto
3. 30% al quinto mes de ejecución una vez la supervisora certifique el 66% de la ejecución del objeto contractual.
4. 10%, o sea la suma de 22.230.000.00 al cumplimiento del 100% contra entrega del informe final.

Como ya se expuso en este documento, sin justificación de valor jurídico alguno, se determinó que el desembolso se llevaría a cabo en un solo pago, el cual se realizó el día 21 de diciembre de 2011, de acuerdo a la orden de pago que reposa en los papeles de trabajo de este organismo de control. La cuantía de DOSCIENTOS VEINTI DOS MILLONES DE PESOS (222.300.000.00), es la cuestionada por este organismo de control, el cual se constituye en un daño patrimonial, razón por la cual se considera que se configura un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL.**

Aunado a ello, este ente de control llama la atención de la actitud pasiva de la actual Alcaldesa Local, Dra. Julieta Naranjo Lujan, quien a la fecha de la presente visita fiscal no demostró actuación alguna que permitiera encausar el correcto

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

desarrollo del convenio materia de la presente visita, razón que podría desencadenar una conducta de orden disciplinario por omisión de funciones.

Igualmente a la fecha del presente documento, se determina que el objeto del contrato no se cumplió, porque no se cubrió la población inicialmente pactada (180), no se cumplió con la rueda de negocios, no se cumplió con la publicidad que se prometió a los empresarios y aun falta determinar con los estados financieros que no ha querido presentar a la fecha el IPES la veracidad con la que se destinaron los recursos.

Es importante correr traslado a la Sectorial correspondiente para que se incluya en auditoria o visita fiscal al Instituto para la Economía Social IPES, quien subcontrató la ejecución del convenio 1252/11 con la Corporación de Profesionales Forjadores bajo el Convenio de Asociación 1508/09-11, toda vez que se aprecia con la poca información reportada por el IPES, que no se ha dado cumplimiento al objeto del contrato 1252/11.

Las causas que originaron las actuaciones anteriormente expuestas, se relacionan con la omisión de funciones, la ausencia y/o debilidad de controles funcionales y operantes en la supervisión e interventoría, cuyas consecuencias pueden contener sanciones legales, fiscales, penales y/o disciplinarias, sin perjuicio de reconocer la pérdida patrimonial.

Elaboró: Paulina Ramírez Ayala – P.E. 222-07

Proyectaron: Nubia Jinneth Acosta Ramírez – Jefe Oficina Local Usaquén y Paulina Ramírez Ayala P.E. 222-07

Revisión: Gabriel Alejandro Guzman Useche – Subdirector de Fiscalización Desarrollo Local

Aprobó: Yovanny Francisco Arias Guarín – Director para el Control Social y Desarrollo Local