

***“Por un Control fiscal efectivo y transparente”***

INFORME FINAL DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA - FDLS

PERÍODO AUDITADO 2012 - 2013

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

BOGOTÁ, D.C., SEPTIEMBRE DE 2014

***“Por un Control fiscal efectivo y transparente”***

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Botero Mejía

Director Sectorial

Gabriel Alejandro Guzmán Useche

Subdirectora de Gestión Local

Hermelina Angulo Angulo

Asesores

Doris Clotilde Cruz Blanco  
Rafael Alfonso Ortega Rozo

Gerente Local de Suba

Javier Ignacio Méndez Padilla

Equipo de Auditoría

Rubiela Céspedes Portela  
María Cristina Martínez Cortés  
Luis Alberto Mora Torres  
Luz Stella Cruz Chacón

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>4</b>
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA: .....</b>	<b>7</b>
<b>3. ANEXO CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS .....</b>	<b>29</b>

## **1. CARTA DE CONCLUSIONES**

Bogotá. D.C, septiembre de 2014

### **MARISOL PERILLA GÓMEZ**

Alcaldesa Local de Suba  
Ciudad

Respetada doctora Marisol:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Especial al Fondo de Desarrollo Local de Suba a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades procesos examinados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en 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 Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá.

De acuerdo con los lineamientos emanados de la Alta Dirección, se evaluó la gestión fiscal de los convenios de asociación y contratos de prestación de servicios, terminados y/o liquidados de las vigencias 2012 - 2013, los cuales se relacionan a continuación:

***“Por un Control fiscal efectivo y transparente”***

## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Evaluados y analizados los anteriores contratos, se detectaron las siguientes deficiencias, así:

Se determinó, que existe en algunos convenios (No. 22, 23 de 2012 y 24 de 2013), dos de ellos celebrados con la FUNDACION CANDELARIA JOVEN HM PRODUCCIONES y uno con la CORPORACIÓN CANDELARIA JOVEN, que si bien las dos son figuras jurídicas bajo la connotación de ser entidades sin ánimo de lucro, diferentes por su conformación como por los objetivos y fines perseguidos; existe una observación generalizada en materia de soportes, al encontrar que se utilizaron proveedores en común, con el agravante de presentar facturas falsas determinadas bajo esta premisa por los mismos dueños de los establecimiento de comercio, lo cual fue manifestado mediante actas de visita fiscal, conllevando a determinar que existió una incorrecta inversión y/o legalización de los recursos entregados por parte del Fondo de Desarrollo Local de Suba a dichos contratistas.

Igualmente, se evidencia incumplimiento de algunas obligaciones por parte de los interventores y/o supervisores, al no realizar el debido seguimiento técnico, administrativo y financiero, tal como lo establecen las normas vigentes, al no constatar los soportes presentados, hecho que en algunos casos conlleva al pago de los compromisos con documentos falsos.

Al respecto, se realizaron visitas a las direcciones de diferentes proveedores empleados por el contratista o ejecutor, encontrando que algunos de estos no funcionan en las direcciones registradas en los documentos y en otros casos se pudo establecer que se soportaron gastos con facturas falsas, donde los dueños de dichos establecimientos expresaron mediante actas de visita fiscal que no se prestaron los servicios mencionados en las descripciones y que los valores son errados; por lo cual se determina que al no prestarse estos servicios por parte de los proveedores, el contratista no pudo cumplir a cabalidad el objeto contratado.

Por otra parte, llama la atención para este ente de control que en los convenios en mención en su gran mayoría se encuentran soportados con cuentas de cobro que no reúnen los requisitos legales y carecen de datos personales, lo cual imposibilita realizar el correcto seguimiento a los servicios prestados.

La omisión, por parte de la administración en la exigencia de los documentos que respalden el adecuado manejo de los recursos públicos generó ineficiencia e ineficacia, así como un efecto negativo en la ejecución de los convenios, al no

***“Por un Control fiscal efectivo y transparente”***

existir los controles necesarios por parte de la administración local, supervisión e interventoría, que garanticen la correcta inversión de los mismos.

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el área de contratación **no cumple** con los principios evaluados.

**PLAN DE MEJORAMIENTO**

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

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

Cordial saludo,



**GABRIEL ALEJANDRO GUZMÁN USECHE**  
Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA:

### CUADRO 1 INFORMACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA AUDITADA

VIGENCIAS AUDITADAS	VALOR PPTO UNIVERSO \$	VALOR PPTO MUESTRA AUDITADA \$	VALOR DE LOS CONTRATOS TERMINADOS Y/O LIQUIDADOS \$	CANTIDAD CONTRATOS UNIVERSO	VALOR CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA \$	CANTIDAD CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA
2012	37.776.168.519	663.016.878	30.218.721.046	217	906.877.210	3
2013	40.190.634.249	1.500.293.447	12.445.741.058	166	1.828.587.641	10
<b>TOTAL</b>	<b>77.966.802.768</b>	<b>2.163.310.325</b>	<b>42.664.462.104</b>	<b>383</b>	<b>2.735.464.851</b>	<b>13</b>

FUENTE: Información FDL Suba

### CUADRO 2 MUESTRA DE AUDITORÍA

No CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR (\$)
Convenio Asociación No. 22 de 2012	Fundación Candelaria Joven	258.500.000.00
Convenio Asociación No. 23 de 2012	Fundación Candelaria Joven	264.000.000.00
Convenio Interadministrativo No. 010 de 2012	Secretaria Distrital Del Medio Ambiente	384.377.210.00
Convenio Asociación No. 24 de 2013	Corporación Candelaria Joven	54.047.892.00
Contrato de Consultoría No. 76 de 2013	Rosa Viviana Cubillos	12.000.000.00
Convenio Asociación No. 114 de 2013	Fundación Misioneros Divina Rendición San Felipe Neri- Fundir	204.482.999.00
Convenio Asociación No. 118 de 2013	Fundación Mundo , Vida y Paz	308.235.000.00
Convenio Asociación No. 121 de 2013	Fundación Casa de la Cultura de Suba	605.421.750.00
Contrato de Consultoría No. 125 de 2013	Rosmiria Ortiz Abauza	11.900.000.00
Convenio Asociación No. 157 de 2013	Corporación Colonia Verde	330.000.000.00
Convenio Asociación No. 173 de 2013	Corporación Solidaridad y Trabajo	148.500.000.00
Convenio Asociación No. 178 de 2013	Corporación para la Comunicación y la Educación Suba Al Aire	44.000.000.00
Convenio Asociación No. 179 de 2013	Fundación Proyección Social y Ambiental - Prosocial	110.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>2.735.464.851.00</b>

FUENTE: Contratos FDL Suba

- **CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 022 DE 2012 CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL Y LA FUNDACIÓN CANDELARIA JOVEN H M PRODUCCIONES**

Objeto del Contrato: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución del proyecto de “Construcción de Paz y Reconciliación en la Localidad de Suba”, a través del desarrollo de acciones dirigidas a la promoción y el establecimiento de derechos, la convivencia, la seguridad, y la prevención de los diferentes tipos de violencia”.*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Valor del contrato: \$258.500.000  
FDLS: \$235.000.000  
Cofinanciación: \$ 23.500.000

Plazo: 6 meses contados a partir de la firma del acta de inicio.  
Fecha acta de inicio: Seis (6) de noviembre de 2012  
Otro si No. 01: Se modifica la estructura de costos, en el sentido de de establecer el rubro de penalistas en un valor de \$800.000 y el valor restante destinarlos al mejoramiento de las condiciones de logística del evento Foro “Gestión Territorial de Convivencia y Seguridad Ciudadana”  
Prorroga N° 1: Se prorroga por sesenta (60) días.  
Prorroga N° 2: Se prorroga por quince (15) días  
Fecha de terminación inicial: 5 de mayo de 2013  
Fecha de terminación con prórroga 1 y 2: 20 de julio de 2013.  
Acta de liquidación: No ha sido liquidado.  
Interventoría: Contrato N° 024 de 2012 - Corporación Amigos Creciendo Juntos

Pagos: Se evidencian pagos según ordenes No. 1184 del 23 de noviembre de 2012 por \$70.500.000; 430 del 23 de abril de 2013 por \$70.500.000 y la 1049 del 23 de agosto de 2013 \$70.500.000, para un total girado de \$211.500.000, el saldo a la fecha de la presente auditoria es de \$47.000.000.

#### 2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal.

Verificadas las carpetas contentivas del Contrato de Asociación No. 022 de 2012, se pudo evidenciar que existen fotocopias de planillas de asistencia, de registro, correos electrónicos, discos compactos, registro fotográfico, actas de seguimiento a la ejecución del contrato, cuentas de cobro, facturas de diversos proveedores.

No obstante lo anterior, se observan anomalías en la facturación, al evidenciar que la FUNDACION CANDELARIA JOVEN HM PRODUCCIONES, dentro de los soportes del Informe Financiero allega facturas de la CORPORACION CANDELARIA JOVEN, entidad cuestionada al utilizar soportes tachados de falsos; es de anotar, que dichas entidades (Corporaciones-Fundaciones) no pretenden conseguir beneficios económicos y por lo general reinvierten el excedente de su actividad en obra social, ello impide que la persona jurídica se dedique al comercio y a actividades lucrativas que enriquezcan su patrimonio, por lo cual no se acepta que alleguen estos soportes de los servicios contratados.

Por otra parte, se presentan irregularidades al constatar la autenticidad de las facturas presentadas por el ejecutor como soportes de sus gastos, en razón a que las mismas por manifestación expresa de los propietarios de los establecimientos



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de comercio son falsas, hechos debidamente plasmados en actas de visita fiscal elaboradas por la Contraloría; por lo tanto, se imposibilita constatar la correcta inversión y/o legalización de los recursos entregados por parte del Fondo de Desarrollo Local de Suba al contratista, en cumplimiento del objeto contractual.

A continuación se realiza un esquema de las facturas allegadas dentro de los soportes financieros que respaldaron el convenio que nos ocupa, las cuales como se mencionó son tachadas de falsas por parte de los proveedores; cabe anotar que este organismo de control se abstiene de señalar que las facturas sean falsas, en razón a que no somos competentes para ello. Sin embargo, se aceptan las manifestaciones realizadas por los dueños de establecimientos de comercio, quienes lo plasmaron en actas y expresaron la voluntad de iniciar las acciones legales correspondientes, en razón a los hechos.

SOPORTES CUESTIONADOS			
PROVEEDOR DEL BIEN O SERVICIO	N° FACTURA Y FECHA	CONCEPTO	VALOR \$
FOXNET IMAGEN Y PUBLICIDAD	20130318032 del 18-03-2013	Suministro materiales publicitarios (plegables, afiches, pendones, formatos, invitaciones)	3.102.500
FOXNET IMAGEN Y PUBLICIDAD	20121218051 del 28-12-2012	Diseño de campañas creativas comunicativas, 50% contrato 22-2012	3.000.000
FOXNET IMAGEN Y PUBLICIDAD	20130715073 del 15-07-2013	Suministro de materiales (pasaporte, manillas, chalecos, pendones, cartillas, DVD)	19.100.000
FOXNET IMAGEN Y PUBLICIDAD	20130625062 del 25-06-2013	Saldo 50%, estrategia campañas comunicativas	3.000.000
THUNDER LIGHT MUSIC	3754 del 18-03-2013	Sonido, micrófonos, video beam, pantalla de proyección, computador, pantalla eléctrica, cámara de video, televisores, baños portátiles, carpas, tarima, sillas, mesas, atril, personal logístico, refrigerios y estación de café.	7.200.000
THUNDER LIGHT MUSIC	3762 del 04-04-2013	Sonido, micrófonos, reproductor CD, presentaciones artísticas, presentaciones narrador oral y apoyo personal logístico.	24.000.000
THUNDER LIGHT MUSIC	3777 del 19-06-2013	Sonido, W RMS, video beam, televisor, pantalla led, registro audiovisual, circuito cerrado y carpas.	17.200.000
THUNDER LIGHT MUSIC	3786 del 15-07-2013	Sonido, alquiler pantalla, vallas, tarima, plan de contingencia, baños portátiles, planta eléctrica, servicio ambulancia, operarios logísticos, unidad móvil de salud, artistas, grupos, operarios logísticos, plan de salud, carpas, mesas plásticas, sillas, puntos de corriente.	35.931.000
INSEAP	0020 del 19-07-2013	Servicio profesional de asesoría en temas de convivencia y seguridad en temas de convivencia ciudadana	5.400.000
INSEAP	0031 del 19-07-2013	Realización de talleres de auto-reconocimiento y pertenencia con el territorio a población beneficiada de la localidad de Suba	20.000.000
INSEAP	Cuenta de cobro del 5 de diciembre 2012	Capacitación en temáticas de convivencia y seguridad	750.000

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>SOPORTES CUESTIONADOS</b>			
<b>PROVEEDOR DEL BIEN O SERVICIO</b>	<b>N° FACTURA Y FECHA</b>	<b>CONCEPTO</b>	<b>VALOR \$</b>
INSEAP	Cuenta de cobro del 18 de enero 2013	Apoyo técnico para la formulación de indicadores de gestión y ajuste de propuesta de la pedagógica.	750.000
JAAMSA	JA-00000031364 del 18/12/12	Toner 50% contrato No. 22 de 2012	573.194
<b>VALOR TOTAL SOPORTES FINANCIEROS CUESTIONADOS</b>			<b>140.006.694</b>
<b>SOPORTE FINANCIERO EMITIDO POR LA CORPORACIÓN CANDELARIA JOVEN</b>			
CORPORACIÓN CANDELARIA JOVEN	067 del 15 de julio de 2013	Televisores, sonido, apoyos logísticos, transporte, insumos, estructuras de montaje, telón.	18.900.000
<b>VALOR TOTAL CORPORACIÓN CANDELARIA JOVEN</b>			<b>18.900.000</b>
<b>OTROS SOPORTES QUE CAUSAN POSIBLE DETRIMENTO</b>			
Diez (10) recibos de caja menor cada uno por valor de \$54.000, por concepto de refrigerios y almuerzos del equipo de investigadores.			540.000
Recibo cadena comercial Oxxo Colombia, compra de capuchinos y café			12.200
Servitec Useche, Cuenta de cobro N° 07-25-13-15 del 18 de julio de 2013, por valor de \$2.600.000, concepto del Servicio aplicación del sistema de Georreferenciación, conforme al soporte se realizó en el marco del convenio 22 y 23 de 2012 y según comprobante de egreso N° 0063 se cargo el valor total al convenio 22 de 2012			1.300.000
UNE COMUNICACIONES, servicio de televisión Ip de los meses de noviembre de 2012 a febrero de 2013. 50% Convenio 22 de 2012.			126.208,92
<b>TOTAL OTROS SOPORTES QUE CAUSAN POSIBLE DETRIMENTO</b>			<b>1.978.409</b>
<b>TOTAL POSIBLE DETRIMENTO FISCAL</b>			<b>160.885.103</b>

Fuente: Carpetas contentivas Convenio 022 de 2012.

Es importante señalar que los documentos presentados como soportes financieros, son catalogados como documentos privados, los cuales se encuentran definidos por el artículo 251 del Código Civil, como aquellos que elaboran los particulares en ejercicio de sus actividades.

Respecto a la autenticidad de los documentos, dice el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, es auténtico cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. Así mismo, se presumen auténticos, los títulos valores, que en el caso específico estarían las facturas de venta.

La autenticidad de los documentos públicos y privados es un aspecto de suprema importancia, puesto que el merito probatorio de cualquier documento está en función de su autenticidad, es por ello, que esta Contraloría procedió a poner en conocimiento a los proveedores los documentos emitidos por sus establecimientos de comercio, a lo cual manifestaron que dichos documentos no eran originales, que no eran auténticos, que eran una imitación de un original y que no habían sido expedidos o elaborados por los mismos.

Se establece entonces que los documentos allegados al expediente contractual posiblemente no son auténticos, por lo que no gozan de valor probatorio alguno

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

por no presentar los aspectos contemplados en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente, es importante señalar que expedir facturas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o lo que es peor, el no expedir factura, es un hecho sancionable que incluso puede llevar al cierre del establecimiento de comercio.

Recordemos que para efectos tributarios, quien expide una factura, debe hacerlo con el cumplimiento de los requisitos contemplados por el artículo 617 del estatuto tributario, que estipula lo siguiente:

*“ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA. (Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995): Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:*

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.*
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.*
- c. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado. (Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002).*
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.*
- e. Fecha de su expedición.*
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.*
- g. Valor total de la operación.*
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.*
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.”*

Por su parte, el artículo 01 del Decreto 1165 de 1996, contempla:

*“Obligación de facturar: Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 511 del Estatuto Tributario, también están obligados a expedir factura o documento equivalente por cada una de las operaciones que realicen, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales ...”* Subrayado fuera de texto.

Ahora bien, el documento equivalente a la factura, es aquel documento soporte que reemplaza a la factura, en las operaciones económicas realizadas con no Obligados a facturar. El documento equivalente puede ser expedido por el vendedor del producto o servicio, o elaborado por el adquirente de los mismos. El documento equivalente en ningún momento puede reemplazar la factura si existe la obligación legal de expedirla.

En el evento que se expida documento equivalente se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo tercero del Decreto 522 de 2003 que a la letra dice:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**“Artículo 3°.** Documento equivalente a la factura en adquisiciones efectuadas por responsables del régimen común a personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado. El adquirente, responsable del régimen común que adquiera bienes o servicios de personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado, expedirá a su proveedor un documento equivalente a la factura con el lleno de los siguientes requisitos:

- a) Apellidos, nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios;
  - b) Apellidos, nombre y NIT de la persona natural beneficiaria del pago o abono;
  - c) Número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva;
  - d) Fecha de la operación;
  - e) Concepto;
  - f) Valor de la operación;
  - g) Discriminación del impuesto asumido por el adquirente en la operación;
- ...

Es necesario determinar que los convenios celebrados se presumen deben ser ejecutados de buena fe, y por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella, evidenciándose que al subcontratar servicios que por su actividad económica no podían prestarse como los detallados en facturas presuntamente falsas, el contratista no pudo cumplir a cabalidad con el objeto establecido en los mismos, generando pagos por servicios que no prestaron en su totalidad.

Adicional a lo mencionado anteriormente, debemos tener en cuenta que en la mayoría de las facturas de tacha de falsedad realizadas por los dueños de establecimientos de comercio, se generó el impuesto de IVA, por los bienes y/o servicios supuestamente prestados.

El artículo 429, literal a. del estatuto tributario define que el IVA se causa, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente; observando que este dinero debió ingresar a las arcas del Estado y al tacharse de falsedad por parte de los propietarios de establecimientos de comercio, muy probablemente su recaudo y/o pago no se realizó.

La omisión por parte de la administración, en la aplicación de los principios de contratación generó ineficiencia e ineficacia en la destinación de los recursos públicos, así como un efecto negativo en la ejecución del contrato al no existir los controles necesarios por parte de la administración local, supervisión e interventoría, que garanticen la correcta inversión.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Los anteriores hechos contravienen los principios de gestión fiscal y función administrativa consagrados en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política de Colombia, literales a, b, c, e, f, g y h del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, numerales 1º, 2º y 4º del artículo 34 y numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Con base en los anteriores hechos, se constituye una hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal, en cuantía de CIENTO SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE (\$160.885.103.00)

- CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 023 DE 2012 CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL Y LA FUNDACIÓN CANDELARIA JOVEN H M PRODUCCIONES

PROYECTO No. 0193 – Suba Reconciliada y en Paz

OBJETO: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución del proyecto de “Prevención en temas relacionados con el delito sexual 2000 niños y niñas y jóvenes”, a través del desarrollo de acciones dirigidas la promoción y prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y jóvenes de la localidad de Suba”.*

VALOR DEL CONVENIO:	\$264.000.000
APORTE FONDO:	\$240.000.000
APORTES FUNDACION:	\$ 24.000.000
PLAZO:	Cinco (5) meses.
ACTA DE INICIO:	6 de noviembre de 2012 (fl 209)
FECHA TERMINACION:	5 de abril de 2013
SUSPENSION 1:	15 días hábiles (del 28 de diciembre de 2012 hasta el 31 de enero de 2013).
ACTA DE REINICIO:	22 de enero de 2012
PRORROGA No. 1:	Un mes firmada el 24 de abril de 2013
PRORROGA No. 2:	Un mes y diez días (40 días) a partir del 25 de mayo hasta el 5 de julio de 2013. Prorroga firmada el 24 de mayo de 2013.
PRORROGA No. 3:	Quince (15) días a partir del 6 de julio hasta el 20 de julio de 2013.

POLIZA DE SEGUROS: Aseguradora Solidaria de Colombia, Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal N° 390-47-994000028224, valor asegurado \$66.000.000. Ampara: Cumplimiento del contrato, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, calidad del servicio. La vigencia inicial es desde 06-

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

11-2012 hasta 06-08-2016. Póliza Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 390-74-99400003043 valor asegurado \$113.340.000 expedida el 06-11-2012 con vigencia desde el 06-11-2012 hasta 06-04-2013. Las garantías fueron prorrogadas conforme a la modificación del contrato (suspensión).

SUPERVISOR: Con oficio de noviembre de 2012 la Alcaldesa Local designa al señor Diego Mosquera como apoyo a la supervisión (fl 208).

INTERVENTORIA: La interventoría se desarrolló según Contrato de Interventoría No. 024 de 2012, suscrito con la Corporación Amigos Creciendo Juntos Nit 900.298.098-5. Interventora Sandra Patricia Osorio Jiménez

FORMA DE PAGO: Un primer pago del 20% del valor del contrato, una vez se firme el acta de inicio, previa aprobación del cronograma de actividades y plan de acción de las actividades del proyecto, certificación de parafiscales, pago al sistema de seguridad social, elaboración y entrega de informe de la realización de actividades hasta la presentación pública y suscripción de certificación de cumplimiento por parte del interventor del contrato. Un segundo pago del 30% una vez se ejecute un 60% de las actividades, previa presentación del informe parcial que evidencie lo anterior, certificación de parafiscales, pago del sistema de seguridad social y suscripción de previo a satisfacción por parte del interventor del contrato; un tercer pago del 30% una vez se ejecute el 100% de las actividades, previa presentación del informe final, certificación de parafiscales, pago del sistema de seguridad social y Un último pago del 20% al recibo a satisfacción por parte del interventor y/o supervisor del contrato y acta de finalización y liquidación del contrato. Los pagos se efectuarán por parte del Fondo de Desarrollo Local de Suba dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de los documentos antes citados con el lleno de los requisitos establecidos para tal efecto. Si las facturas no han sido correctamente elaboradas o no se acompañan los documentos requeridos para el pago, el término para éste sólo empezará a contarse desde la fecha en que se haya aprobado el último de los documentos.

Pagos: Dentro de los expedientes contractuales reposan las órdenes de pago No. 1185 de fecha 23 de noviembre de 2012 por \$48.000.000; 431 del 24 de abril de 2013 por \$72.000.000 y la No. 1045 del 23 de agosto de 2013 por \$120.000.000.

## 2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal.

Revisadas las carpetas con los documentos contentivos del Convenio de Asociación No. 023 de 2012, podemos manifestar que tal y como se evidencia en el convenio de asociación No. 022 de 2012, se allegan dentro de los soportes financieros facturas con las mismas características mencionadas dentro de la



***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

auditoría realizada al citado convenio 22 de 2012, con tacha de falsedad por los dueños de los establecimientos de comercio.

No obstante lo anterior, se detectan anomalías en la facturación, al evidenciar que la FUNDACION CANDELARIA JOVEN HM PRODUCCIONES, dentro de los soportes del Informe Financiero, allega facturas de la CORPORACION CANDELARIA JOVEN, entidad cuestionada al utilizar soportes tachados de falsos; es de anotar que dichas entidades (Corporaciones-Fundaciones) no pretenden conseguir beneficios económicos y por lo general reinvierten el excedente de su actividad en obra social, ello impide que la persona jurídica se dedique al comercio y a actividades lucrativas que enriquezcan su patrimonio, por lo cual no se acepta que alleguen estos soportes de los servicios contratados. Adicionalmente, dichas facturas no reúnen los requisitos legales, al utilizar la Resolución DIAN 320000938778 de fecha 13/09/2012 la cual autoriza rango de facturación de la 301 al 1000 y las facturas presentadas se encuentran por fuera del rango autorizado, es el caso de las facturas Nos. 57, 58, 66 y 69. Así mismo, en la factura No. 67 del 15/07/13, presentada como soporte del convenio No. 22 de 2012, se evidencia que existe la Resolución de la DIAN No.320000571133, de fecha 28/05/09, la cual autoriza de la 001 al 300, denotando primero que la resolución esta vencida para la fecha de expedición de la factura No. 067 y segundo que no es concordante el numero de resolución ni el rango con las facturas consecutivas utilizadas en el presente convenio.

Adicionalmente, se presentan irregularidades al constatar la autenticidad de las facturas presentadas por el ejecutor como soportes de sus gastos, en razón a que las mismas por manifestación expresa de los propietarios de los establecimientos de comercio son falsas, hechos debidamente plasmados en actas de visita fiscal adelantada por la Contraloría; por lo tanto, se imposibilita constatar la correcta inversión y/o legalización de los recursos entregados por parte del Fondo de Desarrollo Local de Suba al contratista, en cumplimiento del objeto contractual.

A continuación se realiza un esquema de las facturas allegadas dentro de los soportes financieros que respaldaron el convenio en estudio, las cuales como se mencionó, son tachadas de falsas; cabe anotar que este organismo de control se abstiene de señalar que las facturas son falsas, en razón a que no somos competentes para ello. Sin embargo, aceptamos las manifestaciones realizadas por los dueños de establecimientos de comercio, quienes lo plasmaron en actas y expresaron la voluntad de iniciar las acciones legales correspondientes, en razón a los hechos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

PROVEEDOR DEL BIEN O SERVICIO	NO FACT. Y FECHA	CONCEPTO	VALOR
Fox Net Imagen & Publicidad Carmenza Zorro	20130625074 De fecha 25/07/2013	Realización de la campaña Toma Mi Mano según lo ofertado y aprobado (piezas publicitarias, Story).	36.000.000
Fox Net Imagen & Publicidad Carmenza Zorro	20130318033 1 De fecha 18/03/2013	Suministro de materiales publicitarios Convenio 23: Plegables tamaño 21 x 28 cm Bond 75 grs 4x4 plegado en tres afiches medio pliego full color. Formato Inscripción Bond 75 Grs media carta a una tinta. Invitaciones Bond tamaño 1/2 carta 1 x 0	6.352.500
Fox Net Imagen & Publicidad Carmenza Zorro	20130625062 1 de fecha 25/06/2013	Pago correspondiente al 50% saldo estrategia campañas comunicativas. Estrategia de Promoción Convenio 23-2012 Suba 50%	3.000.000
Fox Net Imagen & Publicidad Carmenza Zorro	20121218051	Pago correspondiente al 50% de Diseño de Campañas Creativas Comunicativas. Estrategia de Promoción Convenio 23-2012 Suba 50%	3.000.000
IDEAS MAESTRAS Contenidos y materiales educativos	IM 5162 de fecha julio 20 de 2013	Kit Didáctico de prevención Violencia Infantil	30.000.000
IDEAS MAESTRAS Contenidos y materiales educativos	IM 5038 de fecha febrero 04 de 2013	Diseño e implementación material Multimedia para talleres y Kits Desarrollo de animaciones, presentaciones, pagos interactivos, información y contenidos proyecto promoción y prevención de la violencia sexual contra niñas, niños y jóvenes de la Localidad de Suba.	2.000.000
THUNDER LIGH MUSIC. Iluminación & Sonido Profesional	26775 de fecha 09/01/2013	Sonido 15.000 W + 2.000 W de Retorno con 16 micrófonos Tarima de 12 x 6 con carpas Pantalla de Led de 3 x 4 Back line (amplificador guitarra bajo y batería de 5 piezas) Carpas de 4 x 4 con laterales 50 vallas Baños Portátiles Ambulancia Servicio de Salud Presentador Personal Logístico Personal de Montaje y Desmontaje	18.000.000
INSEAP	Cuenta de Cobro Sin Número	Capacitación en temáticas de Convivencia y Seguridad como Política de Desarrollo Social en Bogotá, en jornadas de 4 horas durante siete días 21 y 22 de noviembre de 2012...	750.000
Aseguradora de Colombia	Recibo de Caja No. 390015875 Soporte del CE0001 del 6/11/2012	Pago pólizas del Convenio 23 de 2012	595.613
JAAMSA Colombia	JA 0031364	Tonner original Minolta TN 214 k/negro, Yellow,	573.194

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321  
Cra. 32 A No. 26 A – 10  
PBX 3358888



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

PROVEEDOR DEL BIEN O SERVICIO	NO FACT. Y FECHA	CONCEPTO	VALOR
	Del 18/12/2012	Magenta, Cyan (50% Cto. 023)	
SUBTOTAL			<b>100.271.307</b>
<b>SOPORTES FINANCIEROS EMITIDOS POR LA CORPORACION CANDELARIA JOVEN</b>			
Corporación Candelaria Joven NIT 900.193.608-1	057 del 31/01/2013	Servicio de Elaboración y Presentación Plan de Contingencia, para la realización del evento 16 de noviembre Parque Principal Suba. Plan de Contingencia	500.000
Corporación Candelaria Joven NIT 900.193.608-1	058 de 31/01/2013	Servicio de elementos Logísticos y Artísticos para la realización evento 16 de Noviembre Parque principal Suba. Servicio de Planta Eléctrica 75 Kva Presentación Agrupación Artísticas	1.309.000
Corporación Candelaria Joven NIT 900.193.608-1	066 de 31/03/2013	Servicio de Alquiler de Equipos Audiovisuales: Video beam 2000 Lumens. Computador Portátil Acer 4739z Sonido 750w, 1 cabina y cableado	1.840.000
Corporación Candelaria Joven NIT 900.193.608-1	069 del 30/07/2013	Suministro recursos tecnológicos, materiales de trabajo para presentación de resultados de Convenio 023 en la Localidad de Suba,	500.000
SUBTOTAL			4.149.000
<b>TOTAL</b>			<b>104.420.307</b>

Fuente: Carpetas contentivas Convenio 023 de 2012

Es importante señalar que los documentos presentados como soportes financieros, son catalogados como documentos privados, los cuales se encuentran definidos por el artículo 251 del Código Civil, como aquellos que elaboran los particulares en ejercicio de sus actividades.

Respecto a la autenticidad de los documentos, dice el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, es auténtico cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. Así mismo, se presumen auténticos, los títulos valores, que en el caso específico estarían las facturas de venta.

La autenticidad de los documentos públicos y privados es un aspecto de suprema importancia, puesto que el merito probatorio de cualquier documento está en función de su autenticidad, es por ello que este Despacho procedió a poner en conocimiento a los proveedores los documentos emitidos por sus establecimientos de comercio, a lo cual manifestaron que dichos documentos no eran originales, que no eran auténticos, que eran una imitación de un original, que no habían sido expedidos o elaborados por los mismos.

Se puede concluir entonces que los documentos allegados al expediente contractual posiblemente no son auténticos, por lo que no gozan de valor

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

probatorio alguno por no presentar los aspectos contemplados en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente, es importante señalar que expedir facturas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o lo que es peor, el no expedir factura, es un hecho sancionable que incluso puede llevar al cierre del establecimiento de comercio.

Recordemos que para efectos tributarios, quien expide una factura, debe hacerlo con el cumplimiento de los requisitos contemplados por el artículo 617 del estatuto tributario, que estipula lo siguiente:

*“ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA. (Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995): Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:*

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.*
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.*
- c. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado. (Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002).*
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.*
- e. Fecha de su expedición.*
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.*
- g. Valor total de la operación.*
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.*
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.”*

Por su parte, el artículo 01 del Decreto 1165 de 1996, contempla:

*“Obligación de facturar: Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 511 del Estatuto Tributario, también están obligados a expedir factura o documento equivalente por cada una de las operaciones que realicen, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales ...”* Subrayado fuera de texto.

Ahora bien, el documento equivalente a la factura, es aquel documento soporte que reemplaza a la factura, en las operaciones económicas realizadas con no Obligados a facturar. El documento equivalente puede ser expedido por el vendedor del producto o servicio, o elaborado por el adquirente de los mismos. El documento equivalente en ningún momento puede reemplazar la factura si existe la obligación legal de expedirla.

En el evento que se expida documento equivalente se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo tercero del Decreto 522 de 2003 que a la letra dice:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**“Artículo 3°.** Documento equivalente a la factura en adquisiciones efectuadas por responsables del régimen común a personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado. El adquirente, responsable del régimen común que adquiera bienes o servicios de personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado, expedirá a su proveedor un documento equivalente a la factura con el lleno de los siguientes requisitos:

- a) Apellidos, nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios;
- b) Apellidos, nombre y NIT de la persona natural beneficiaria del pago o abono;
- c) Número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva;
- d) Fecha de la operación;
- e) Concepto;
- f) Valor de la operación;
- g) Discriminación del impuesto asumido por el adquirente en la operación;
- ...

Es necesario determinar que los convenios celebrados se presumen deben ser ejecutados de buena fe, y por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella, evidenciándose que al subcontratar servicios que por su actividad económica no podían prestarse como los detallados en facturas falsas, el contratista no pudo cumplir a cabalidad con el objeto establecido en los mismos, generando pagos por servicios que no prestaron en su totalidad.

Adicional a lo mencionado anteriormente, debemos tener en cuenta que en la mayoría de las facturas de tacha de falsedad realizadas por los dueños de establecimientos de comercio, se generó el impuesto de IVA, por los bienes y/o servicios supuestamente prestados.

El artículo 429, literal a. del estatuto tributario define que el IVA se causa, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente; observando que este dinero debió ingresar a las arcas del Estado y al tacharse de falsedad por parte de los propietarios de establecimientos de comercio, muy probablemente su recaudo y/o pago no se realizó.

La omisión por parte de la administración, en la aplicación de los principios de contratación generó ineficiencia e ineficacia en la destinación de los recursos públicos, así como un efecto negativo en la ejecución del contrato al no existir los controles necesarios por parte de la administración local, supervisión e interventoría, que garanticen la correcta inversión.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Los anteriores hechos, contravienen los principios de gestión fiscal y función administrativa consagrados en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política de Colombia, literales a, b, c, e, f, g y h del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, numerales 1º, 2º y 4º del artículo 34 y numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Con base en los anteriores hechos, se constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de CIENTO CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTE MIL TRESCIENTOS SIETE PESOS M/CTE (\$104.420.307.00).

- CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 024 DE 2013 CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SUBA Y LA CORPORACION CANDELARIA JOVEN

Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de tres (3) actividades que permitan a los y a las ciudadanos de la Localidad de Suba participar activamente en la construcción de procesos y dinámicas de transformación locales desde una perspectiva de derechos: 1. Consolidación del Plan de Ordenamiento Territorial en la Localidad de Suba. 2. Audiencia pública de rendición de cuentas. 3. Economía popular una mirada desde el territorio. Así, a través de dichas actividades se genere un fortalecimiento de la participación en la Localidad de Suba en el marco del proyecto 1047 “*Participación para el ejercicio de los derechos*”

Valor Total:	\$54.047.892
Aporte FDLS:	\$49.134.448
Aporte Contratista:	\$ 4.913.444
Plazo Inicial:	Un (1) Mes y Veinte (20) Días
Fecha Suscripción:	Diecinueve (19) de marzo de 2013
Acta de Inicio:	Veinte (20) de Marzo de 2013
Fecha de terminación:	10 de mayo de 2013

Forma de pago: El Fondo de Desarrollo Local de Suba entregara al contratista: un primer pago correspondiente al cincuenta (50%) del valor del contrato, previa aprobación del cronograma de actividades y plan de acción de las actividades del proyecto, propuesta metodológica del documento escrito de construcción del Plan de Ordenamiento Territorial para la Localidad de Suba, el cual será presentado a la Secretaria Distrital de Planeación, así mismo, un vez se desarrolle el evento construcción participativa del POT de acuerdo a las especificaciones establecidas por el Fondo de Desarrollo Local de Suba; presentación de cronograma de actividades y propuesta de desarrollo logístico audiencia de rendición de cuentas;

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

presentación de cronograma y metodología para la realización de las dos actividades correspondientes al componente de economía popular. Certificado de parafiscales, pago al sistema de seguridad social, elaboración y entrega de informe de la realización de actividades y suscripción de certificación de cumplimiento por parte del interventor del contrato. Un segundo y último pago correspondiente al cincuenta (50%) al recibo a satisfacción por parte del interventor y/o supervisor del contrato y acta de finalización y liquidación del contrato.

El Fondo de Desarrollo Local de Suba expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP N° 697 del 18 de marzo de 2013, por valor de \$49.134.448. Así mismo, expidió el Certificado de Registro Presupuestal – CRP N° 659 del 19 de marzo de 2013, por valor de \$49.134.448.

En el Otro si No. 1 de fecha abril 15 de 2013, se elimina el contenido de la cláusula segunda por considerar que no guarda relación con el objeto del convenio, además de no estar contemplada en el anexo técnico que soporta la celebración del convenio en estudio.

La Corporación Candelaria Joven recibió los recursos según Ordenes de Pago No. 465 del 25 de abril de 2013 por \$24.567.221 y No.742 del 21 de junio de 2013 por valor de \$24.567.224.

A folio 959 de la carpeta contractual reposa el Acta de Liquidación del Convenio, firmado a los 14 días del mes de junio de 2014 por la Alcaldesa Local de Suba y por el Representante Legal de la Corporación Candelaria Joven.

### 2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal.

Revisadas las carpetas con los documentos contentivos podemos manifestar que llama la atención para este ente de control que durante el año 2012 el Fondo de Desarrollo Local de Suba contrató servicios con LA FUNDACIÓN CANDELARIA JOVEN H M PRODUCCIONES, ejecutores de los convenios No.022 y 023; para el año 2013 aparece la CORPORACION CANDELARIA JOVEN, que si bien es cierto, son dos razones sociales distintas, que de conformidad con Cámara de Comercio tienen distintos propietarios y diferente NIT, dentro de los soportes de los gastos financieros utilizan los mismos proveedores y mantienen la constante utilizada en los otros convenios del año 2012 al presentar como soportes que respaldan la inversión de los recursos facturas falsas.

Igualmente se determinaron irregularidades al constatar la autenticidad de las facturas presentadas por el ejecutor como soportes de sus gastos, en razón a que

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

las mismas por manifestación expresa de los propietarios de los establecimientos de comercio son falsas, hechos debidamente plasmados en actas de visita fiscal efectuada por la Contraloría; por lo tanto, se imposibilita constatar la correcta inversión y/o legalización de los recursos entregados por parte del Fondo de Desarrollo Local de Suba al contratista, en cumplimiento del objeto contractual.

De la auditoría efectuada a la documentación que soporta la ejecución de los recursos asignados al Convenio 024 de 2013 se detectó que en los siguientes soportes de facturas se presentó tacha de falsedad de documentos, manifestación realizada por los dueños de dichos establecimientos de comercio:

PROVEEDOR DEL BIEN O SERVICIO	NO FACT. Y FECHA	CONCEPTO	VALOR
THUNDER LIGH MUSIC. Iluminación & Sonido Profesional	26832 De fecha 22/04/2013	Sonido de 8000 W, cuatro cajas directas y cableado (2 micrófonos alámbricos y 2 micrófonos inalámbricos) con operador Sonido de 15000 W RMS a sala y 5000 W RMS a monitoreo, operador de una consola digital. Video Beam 3000 lumenes Televisor Plasma 50 Pulgadas con base para circuito cerrado Pantalla Led 3m x 4m de mínimo 10 bits Registro Audiovisual Audiencia Rendición de Cuentas Circuito cerrado de televisión a una cámara	10.445.001
Fox Net Imagen & Publicidad	2011031505 1 De fecha 10/04/2013	Pago correspondiente al servicio de diseño e impresión de material publicitario. Volantes Informativos Mapas de la Localidad de Suba Impresiones formato de Evaluación Ciudadana Impresiones formato de Expectativas ciudadana	2.332.000
Mundial de Carpas - John Fredy Rendón Leiva	00148 del 22/04/2013	Tarima profesional con faldón y escalera de 8 x 6 Carpa camerino de 4 x 4 con laterales Carpa 4 x 4 sin laterales Mesones para mesa principal con manteles Mesones con manteles Sillas plásticas sin brazos Atril Arreglos florales decoración mesa principal	2.876.600.
Mundial de Carpas - John Fredy Rendón Leiva	00140 de fecha 25/03/2013	Pabellón de 6 x 12 con laterales	1.838.000
Freskura - Servicios Musicales Diego García Ocampo	Cuenta de Cobro Sin fecha	Presentaciones musicales realizadas el día 18 de abril de 2013 a cargo de las agrupaciones: Nuevos Aires y Dúo de Rap Juli Gang.	1.500.000
Digital Center - Carlos Andrés Pineda M.	1448 del 05/04/2013	Fotocopias documento POT 25 cuadernillos Fotocopias anexo UNAL POT 25 cuadernillos	1.080.000
<b>TOTAL</b>			<b>20.071.601</b>

Fuente: Carpetas contentivas Convenio 024 de 2013



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Es importante señalar que los documentos presentados como soportes financieros, son catalogados como documentos privados, los cuales se encuentran definidos por el artículo 251 del Código Civil, como aquellos que elaboran los particulares en ejercicio de sus actividades.

Respecto a la autenticidad de los documentos, dice el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil, es auténtico cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. Así mismo, se presumen auténticos, los títulos valores, que en el caso específico estarían las facturas de venta.

La autenticidad de los documentos públicos y privados es un aspecto de suprema importancia, puesto que el merito probatorio de cualquier documento está en función de su autenticidad, es por ello que este Despacho procedió a poner en conocimiento a los proveedores los documentos emitidos por sus establecimientos de comercio, a lo cual manifestaron que dichos documentos no eran originales, que no eran auténticos, que eran una imitación de un original, que no habían sido expedidos o elaborados por los mismos.

Se advierte entonces que los documentos allegados al expediente contractual posiblemente no son auténticos, por lo que no gozan de valor probatorio alguno por no contener los aspectos contemplados en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente, es importante señalar que expedir facturas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o lo que es peor, el no expedir factura, es un hecho sancionable que incluso puede llevar al cierre del establecimiento de comercio.

Recordemos que para efectos tributarios, quien expide una factura, debe hacerlo con el cumplimiento de los requisitos contemplados por el artículo 617 del estatuto tributario, que estipula lo siguiente:

*“ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA. (Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995): Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:*

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.*
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.*
- c. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado. (Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002).*
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.*
- e. Fecha de su expedición.*
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.*
- g. Valor total de la operación.*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.”

Por su parte, el artículo 01 del Decreto 1165 de 1996, contempla:

“Obligación de facturar: Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 511 del Estatuto Tributario, también están obligados a expedir factura o documento equivalente por cada una de las operaciones que realicen, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales ...” Subrayado fuera de texto.

Ahora bien, el documento equivalente a la factura, es aquel documento soporte que reemplaza a la factura, en las operaciones económicas realizadas con no Obligados a facturar. El documento equivalente puede ser expedido por el vendedor del producto o servicio, o elaborado por el adquirente de los mismos. El documento equivalente en ningún momento puede reemplazar la factura si existe la obligación legal de expedirla.

En el evento que se expida documento equivalente se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo tercero del Decreto 522 de 2003 que a la letra dice:

**“Artículo 3º.** Documento equivalente a la factura en adquisiciones efectuadas por responsables del régimen común a personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado. El adquirente, responsable del régimen común que adquiera bienes o servicios de personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado, expedirá a su proveedor un documento equivalente a la factura con el lleno de los siguientes requisitos:

- a) Apellidos, nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios;
  - b) Apellidos, nombre y NIT de la persona natural beneficiaria del pago o abono;
  - c) Número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva;
  - d) Fecha de la operación;
  - e) Concepto;
  - f) Valor de la operación;
  - g) Discriminación del impuesto asumido por el adquirente en la operación;
- ...”

Es necesario determinar que los convenios celebrados se presumen deben ser ejecutados de buena fe, y por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella, evidenciándose que al subcontratar servicios que por su actividad económica no podían prestarse como los detallados en facturas falsas, el contratista no pudo cumplir a cabalidad con el objeto establecido en los mismos, generando pagos por servicios que no prestaron en su totalidad.



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Adicional a lo mencionado anteriormente, debemos tener en cuenta que en las facturas de tacha de falsedad realizadas por los dueños de establecimientos de comercio, se generó el impuesto de IVA, por los bienes y/o servicios supuestamente prestados.

El artículo 429, literal a. del estatuto tributario define que el IVA se causa, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente; considerando que este dinero debió ingresar a las arcas del Estado y al tacharse de falsedad por parte de los propietarios de establecimientos de comercio, muy probablemente su recaudo y/o pago no se realizó.

La omisión por parte de la administración, en la aplicación de los principios de la contratación, generó ineficiencia e ineficacia en la destinación de los recursos públicos, así como un efecto negativo en la ejecución del contrato al no existir los controles necesarios por parte de la administración local, supervisión e interventoría, que garanticen la correcta inversión.

Los anteriores hechos contravienen los principios de gestión fiscal y función administrativa consagrados en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política de Colombia, literales a, b, c, e, f, g y h del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, numerales 1º, 2º y 4º del artículo 34 y numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Con base en los anteriores hechos, se constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de VEINTE MILLONES SETENTA Y UN MIL SEISCIENTOS UN PESOS M/CTE (\$20.071.601.00)

#### 2.4. Hallazgo Administrativo

Se determinó, que existe en varios contratos, una observación generalizada en materia de soportes, es que se sustentan los pagos con cuentas de cobro de personas naturales sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 3º del decreto 522 de 2013, que establece: *“Documento equivalente a la factura en adquisiciones efectuadas por responsables del régimen común a personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado. El adquirente, responsable del régimen común que adquiera bienes o servicios de personas naturales no comerciantes o inscritas en el régimen simplificado, expedirá a su proveedor un documento equivalente a la factura con el lleno de los siguientes requisitos:*

- a) Apellidos, nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios;
- b) Apellidos, nombre y NIT de la persona natural beneficiaria del pago o abono;
- c) Número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva;
- d) Fecha de la operación;
- e) Concepto;

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- f) Valor de la operación;
- g) Discriminación del impuesto asumido por el adquirente en la operación;
- ...

Lo anterior, impide constatar la correcta inversión y/o legalización de los recursos entregados por parte del Fondo de Desarrollo Local de Suba al contratista, en cumplimiento del objeto acordado, evidenciando falta de control en la supervisión e interventoría, lo cual muestra una gestión administrativa deficiente.

Revisadas las carpetas contentivas de algunos contratos de la muestra (contratos de asociación Nos. 179, 157 y 173 de 2013), no se evidenció dentro de los expedientes algunos soportes que respaldan el informe financiero de la ejecución de los mismos, siendo estos ya terminados en los meses de abril y mayo y solicitados por este ente de control a finales del mes de junio, notándose una diferencia significativa en la legalización de los gastos por parte del ejecutor.

En el contrato de asociación No. 173 de 2013 se refleja falta de seguimiento a los soportes presentados, en razón a que se emiten facturas por el mismo ejecutor o contratista, donde asume refrigerios, agua, video beem, computadores y garrafas de agua, entre otros, costos distintos a la actividades económicas que ostenta, en razón a que es la No. 9499, 9319 y 9329 que de conformidad con la Resolución No. 139 de 2012 “*Por la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, adopta la Clasificación de Actividades Económicas – CIIU revisión 4 adaptada para Colombia*”, corresponde a otras actividades de asociaciones no clasificada previamente. Las Corporaciones tienen como característica principal que su objeto social va dirigido hacia la comunidad en general o a un grupo de asociados o corporados para propender por el bienestar de determinado sector social, colectividad o gremial, más no intereses económicos. Cabe aclarar, que los informes fueron avalados por la supervisión.

Por otra parte, se evidencia que existe incoherencia en varios aspectos generales de los convenios como: fecha de informes de los contratistas, de los interventores, solicitud de oferta, presentación de la misma, desembolso del primer pago, radicación de facturas, suscripción de los convenios, pólizas, prorrogas, adiciones, entre otros aspectos, que generan falta de orden y transparencia.

Los anteriores hechos contravienen los principios de gestión fiscal y función administrativa consagrados en los artículos 2º, 6º y 209 de la Constitución Política de Colombia, literales a, b, c, e, f, g y h del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, numerales 1º, 2º y 4º del artículo 34 y numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002; Ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios.

- ANÁLISIS RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración Local dio respuesta a las observaciones presentadas, mediante oficio Rad No. 2014-112-017249-2 del 26 de agosto de 2014, recibido en la Contraloría de Bogotá bajo el radicado No. 2-2014-13285 del 2014-08-26; del análisis al citado documento junto con sus anexos, se concluye que los argumentos esbozados por la Administración no desvirtúan ninguno de los hallazgos expuestos en el Informe Preliminar. El FDLS inicia su respuesta argumentando cumplimiento de los objetos contractuales de los tres convenios que determinaron los hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal, disciplinario y penal; por lo cual este ente de control se pregunta: Cómo se pudo dar cumplimiento a dichos objetos cuando los soportes financieros (facturas y cuentas de cobro) utilizados para demostrar la ejecución de los convenios fueron tachadas de falsas tal como lo manifestaron explícitamente, los representantes legales de los establecimientos de comercio y/o proveedores, mediante actas de visita fiscal realizadas por la Contraloría, en las que señalan que no prestaron los servicios y/o bienes descritos en las facturas, y que no expidieron las facturas expuestas.

La Ley contempla que el seguimiento de los objetos contractuales se realiza desde varios puntos de vista como son el técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, por lo tanto no se puede limitar el cumplimiento a afirmar que se verifican los informes, a expresar que se realizaron las actividades soportándolos con registros fotográficos que a la fecha no se pueden constatar que fueron en razón de los convenios en mención, ni tampoco suscribiendo actas con la interventoría con fecha posterior a la recepción del informe preliminar de la Contraloría Distrital, así mismo la ejecución contractual había terminado con anterioridad.

Igualmente, se evidencia que el FSLS en razón a la denuncia formulada por el Concejo de Bogotá frente al tema de presuntas irregularidades presentadas en la ejecución de los convenios con el tema de facturas, instauró acciones legales frente al organismo competente, denotando con ello aceptación de presuntas anomalías presentadas.

Es de anotar, que en la respuesta se hace mención a que dentro del objeto social la Corporación Solidaridad y Trabajo contempla actividades relacionadas con los gastos presentados. No obstante, es de aclarar que el certificado de existencia y representación legal que expide la Cámara de Comercio, cumple funciones diferentes a los que cumple el RUT, por tanto el uno no reemplaza al otro, el primero cumple funciones como demostrar algunos aspectos relevantes de una sociedad comercial, en cuanto al RUT, este tiene como objetivo identificar al

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

contribuyente, ya sea persona natural o jurídica; identificar sus diferentes responsabilidades y obligaciones tributarias, de manera tal que los terceros tengan certeza plena del tipo de contribuyente con el que están tratando, algo muy necesario para diferentes aspectos tributarios como lo es la retención en la fuente tanto por renta como por IVA, entre otros aspectos. En este orden de ideas, no es dable pretender que un documento reemplace al otro, puesto que cada uno tiene sus propios objetivos y funciones, y dependiendo de la naturaleza del negocio, es posible que se necesite uno u otro, o los dos.

Finalmente, es necesario precisar que este organismo de control, es un ente que acata la Constitución Nacional, quien nos faculta para vigilar la gestión fiscal de la administración, obligándonos a sujetarnos a sus principios orientadores como el debido proceso y a seguir los lineamientos de las normas legales como son la Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011, Ley 610 de 2000, entre otras; así mismo observamos la doctrina constitucional de la Corte, en materia de debido proceso, como las sentencias SU-620 de 1996 y 382 de 2008; por lo que no compartimos varias aseveraciones realizadas por la Administración frente a nuestras funciones y papel desempeñado en esta auditoria especial, ya que somos respetuosos del ente auditado.

### 3. ANEXO CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIA CIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	4		2.1 2.2 2.3 2.4
2. DISCIPLINARIOS	3		2.1 2.2 2.3
3. PENALES	3		2.1 2.2 2.3
4. FISCALES	3	\$285.377.011	2.1 2.2 2.3
➤ Contratación - Obra Pública			
➤ Contratación -	3	\$160.885.103 \$104.420.307 <u>\$20.071.601</u>	2.1 2.2 2.3
		TOTAL \$285.377.011	
➤ Prestación de Servicio Contratación -			
➤ Suministros			
➤ Consultoría y otros			
➤ Gestión Ambiental			
➤ Estados Financieros			
<b>TOTALES (1,2,3 y 4)</b>			