



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 170

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BARRIOS UNIDOS – FDLBU-

Período Auditado 2012 al 2014

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

Bogotá D.C, Octubre de 2015

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BARRIOS UNIDOS – FDLBU-

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial de Fiscalización	Gabriel Alejandro Guzmán U.
Subdirectora de Gestión Local	Libia Marlen Alba López
Asesor	Rafael Ortega Rozo
Gerente Local	Jaime Arturo Bautista Castelblanco
Equipo Auditor:	Paulina Ramírez Ayala Profesional Especializado 222-07 Eduardo María Merizalde S. Profesional Especializado 222-07 Carolina Torres Profesional Universitario 219-03



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA:	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA:	10
ANEXO CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	20

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C.

Doctora

MARISOL PERILLA GÓMEZ

Alcaldesa Local (e)

Fondo de Desarrollo Local de Barrios Unidos

Bogotá D.C.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Fondo de Desarrollo Local de Barrios Unidos – FDLBU – vigencias 2012 al 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las actuaciones contractuales.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan las actuaciones contractuales y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.



CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Una vez valorada la respuesta de la administración al informe preliminar, radicada mediante oficio N° 1-2015-20852 de 06/10/2015La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada a la contratación, conceptúa que la gestión en las actividades auditadas, **cumple** con los principios evaluados, salvo las falencias que en materia de control fiscal interno fueron identificadas en este documento.

Durante el periodo evaluado, el FDL de Barrios Unidos suscribió un total de 354 contratos por valor de \$ 47.279.168.366, de los cuales, en la presente auditoria, la Contraloría evaluó 9 en cuantía de \$11.488.625.649.

Dentro de los aspectos relevantes encontrados, se destaca que en el contrato interadministrativo No. 104 de 2013 suscrito con la Defensa Civil Colombiana, el cual se encuentra ya liquidado, la información contentiva de los documentos allegados para autorizar el pago de compromisos contractuales no fue reportada en forma completa a la Contraloría, ni éste contó con póliza de accidentes, como debe ser para este tipo de contratos.

El sistema de control fiscal interno del FDLBU muestra evidentes falencias relacionadas con la inadecuada supervisión al contrato No. 104 de 2013, toda vez que los documentos requeridos para sustentar las actuaciones del compromiso no fueron aportados como lo demandaban los estudios previos, situación que de manera detallada se expresa en el este informe. De igual forma, la carpeta contractual puesta a disposición de este organismo de control, no contenía la totalidad de soportes documentales que sustentaran los gastos administrativos del precitado compromiso, toda vez que fueron aportados por la entidad contratista con posterioridad a la liquidación del contrato y como respuesta al informe preliminar que precede a este informe, de suerte que, el 8 de octubre de 2015 fueron incorporados a la carpeta del contrato.

No menos relevante es el hecho de resaltar la debilidad del control fiscal interno relacionado con la omisión de suscribir una póliza contra accidentes – referida como uno de los ítems de los gastos administrativos - a pesar de contar con la póliza extracontractual, como quiera que el riesgo que debe mitigarse en este caso se refiere a los posibles gastos y/o costos de urgencia, tales como gastos médicos, Incapacidad que por causa de un accidente ocurrido a alguno o algunos de los beneficiarios del proyecto, con ocasión de las actividades desarrolladas en cumplimiento del objeto contractual.

La cobertura adecuada para el caso que nos ocupa, sería la de una póliza colectiva de accidentes personales, la cual no se adquirió. Es decir, se debe



entender el seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual como una cobertura complementaria a la proporcionada por la Póliza de Accidente Personales comentada, pero en ningún momento debe reemplazarla.

Se aprecia igualmente improcedente el hecho de haber actuado como beneficiario del compromiso el supervisor designado al precitado contrato, restándole objetividad al rol desempeñado. Todas estas situaciones derivaron en el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria que se comunica en este informe.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y la observación detectada por este Órgano de Control.

Atentamente,


GABRIEL ALEJANDRO GUZMAN USECHE
Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local

Revisó: Libia Marlen Alba López -Subdirectora de Gestión Local
Elaboró: Jaime Arturo Bautista Castelblanco - Gerente Local

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA:

El siguiente cuadro contiene la información general del universo y la muestra de cada vigencia auditada.

**CUADRO 1
INFORMACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA AUDITADA**

VIGENCIAS AUDITADA.	VALOR DEL PRESUPUESTO UNIVERSO (\$)	VALOR DEL PRESUPUESTO MUESTRA AUDITADA (\$)	VALOR DE CONTRATOS UNIVERSO (\$)	CANTIDAD DE CONTRATOS UNIVERSO	VALOR DE CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA (\$)	CANTIDAD DE CONTRATOS EVALUADOS MUESTRA
2012	14.599.895.368	6.487.334.845	12.810.886.667	107	456.904.401	3
2013	16.826.982.249	14.697.704.036	18.749.614.921	126	148.320.372	2
2014	19.291.934.195	13.978.977.316	15.718.666.778	121	10.883.400.876	4
TOTAL	50.718.811.812	35.164.016.197	47.279.168.366	354	11.488.625.649	9

Fuente: Información suministrada por el FDLBU y cálculos equipo auditor.

El siguiente cuadro relaciona de manera detallada la muestra de auditoría objeto de evaluación:

**CUADRO 2
MUESTRA DETALLADA DE AUDITORIA**

CONTRATO No.	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR \$	ESTADO
07 DE 2012	CONVENIO DE ASOCIACION	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, FÍSICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS DESTREZAS PARTICIPATIVAS, LA ORGANIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA PLANEACIÓN DE LOS ENCUENTROS CIUDADANOS Y EL PLAN DE DESARROLLO LOCAL 2013 – 2016, CONFORME EL PROYECTO 807-12 LOS ESTUDIOS PREVIOS, LINEAMIENTOS Y LA PROPUESTA PRESENTADA.	79.968.000	LIQUIDADO
33 DE 2012	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COFINANCIACIÓN	EL CONTRATISTA SE OBLIGA PARA CON EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BARRIOS UNIDOS A LA "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA REALIZAR UN PROCESO DE INTENSIFICACIÓN EN TIEMPO EXTRA ESCOLAR EN DIFERENTES AREAS PARALA PRESENTACIÓN DE PRUEBAS DE ESTADO ICFES SABER 11 PARA LOS COLEGIOS PÚBLICOS DE LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS	242.718.000	LIQUIDADO
47 DE 2012	CONVENIO DE ASOCIACION	AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, FÍSICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA EJECUTAR EL PROYECTO No. 424 PEL: FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES Y REDES SOCIALES - COMPONENTE: FORTALECIMIENTO DE ESPACIOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN Y EL PROYECTO No. 761 PGI: BARRIOS UNIDOS UNA CASA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES- COMPONENTE: FORMACIÓN EN	134.218.401	LIQUIDADO



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO No.	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR \$	ESTADO
		PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARA LAS MUJERES DE BARRIOS UNIDOS FASE II.		
SUB TOTAL 2012: \$456.904.401				
104/13	INTERADMINISTRATIVO	AUNAR ESFUERZOS ECONOMICOS TECNICOS Y FINANCIEROS MEDIANTE LA COFINANCIACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE LA META "1. REALIZAR UN (1) PROCESO DE FORMACIÓN EN TEMAS DE MANEJO DE RIESGOS A LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ LOCAL DE EMERGENCIAS Y LA COMUNIDAD, SEGÚN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COFINANCIACIÓN N° 104 DE 2013.	36.768.600	LIQUIDADO
98 DE 2013	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COFINANCIACIÓN	DESARROLLAR EL PROYECTO PGI: 1016 PGI: PROMOCIÓN, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN EN SALUD PARA LOS HABITANTES DE LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS. COMPONENTE "BANCO DE AYUDAS TÉCNICAS", PARA LA ADQUISICIÓN Y ENTREGA DE AYUDAS TÉCNICAS A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD, SEGÚN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COFINANCIACIÓN N° 98 DE 2013.	111.551.772	LIQUIDADO
SUB TOTAL 2013: \$148.320.372				
104/14	INTERVENTORIA CONTRATO 97/14	EJERCER LA INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA SOCIAL Y AMBIENTAL AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA CUYO OBJETO ES: REALIZAR LAS OBRAS CIVILES NECESARIAS PARA EL MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y EQUIPAMIENTO DE PARQUES DE LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS.	308.207.429	TERMINADO
97/14	CONTRATO DE OBRA	REALIZAR LAS OBRAS CIVILES NECESARIAS PARA EL MEJORAMIENTO, MANTENIMIENTO Y EQUIPAMIENTO DE ANDENES, PARQUES Y ESCENARIOS DEPORTIVOS DE LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS.	3.172.004.214	TERMINADO
059	CONTRATO DE OBRA	REALIZAR LAS OBRAS PÚBLICAS REQUERIDAS PARA EL MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS.	4.785.758.291 2.392.879.146	EN EJECUCIÓN
072	CONTRATO DE INTERVENTORIA AL CONTRATO 059-14	EJERCER LA INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL Y SOCIAL AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA QUE RESULTE DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA N° FDLBU-040-LP-2014 CUYO OBJETO ES: REALIZAR LAS OBRAS PÚBLICAS REQUERIDAS PARA EL MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS.	224.551.796	EN EJECUCIÓN
SUB TOTAL: 2014: \$10.883.400.876				
TOTAL MUESTRA: \$11.488.625.649				

Fuente: Información suministrada por el FDLBU.

En el plan de trabajo la muestra inicial reflejó la suma de \$8.356.646.107, sin embargo, se requirió realizar algunas modificaciones, registradas en el Acta de mesa de trabajo No. 2 del 31 de julio de 2015, quedando una muestra definitiva modificada en la suma de \$11.488.625.649.

Los tipos de contratos tomados en la muestra corresponden a:

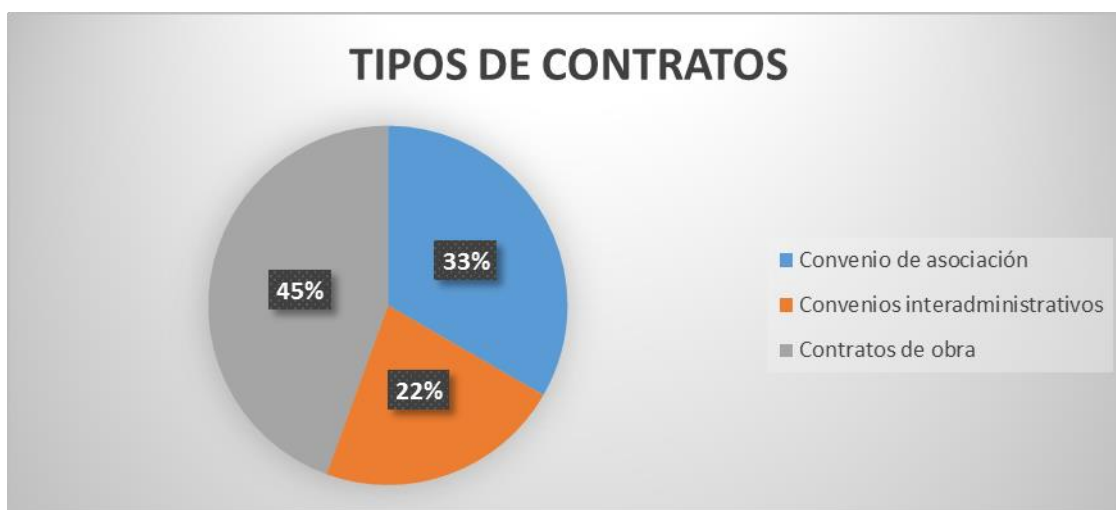
www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888

**CUADRO 3
TIPOS DE CONTRATOS EVALUADOS**

TIPO DE CONTRATO	CANTIDAD TOMADA EN LA MUESTRA	PARTICIPACION EN TERMINOS RELATIVOS (%)
<i>Convenios de asociación</i>	3	33
<i>Convenios interadministrativos</i>	2	22
<i>Contratos de obra</i>	4	45
	<i>Total: 9</i>	100%

**GRAFICA 1
PARTICIPACION DE LOS TIPOS DE CONTRATOS VALORADOS**



Fuente: Plan de trabajo del equipo auditor.

Los contratos valorados permitieron comprobar si las actividades contractuales se realizaron en observancia a los principios de la gestión fiscal, particularmente los de obra con sus respectivas interventorías, pues se atendieron y resolvieron las inquietudes ciudadanas que al respecto se tenían.

Igualmente se atendieron los lineamientos de la alta dirección enfatizando hacia convenios de asociación e interadministrativos, en orden a establecer si con los procesos contractuales se cumplió con el objeto y obligaciones pactadas y se lograron cubrir las necesidades que se pretendían atender.

Este organismo de control se reserva el derecho de ejercer control fiscal cuando así lo determine, sobre aquellos contratos que forman parte de la muestra de este informe y que no han sido liquidados, vale decir, los contratos de la vigencia fiscal 2014.



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA:

En atención a las Normas de Auditoria Gubernamentales Colombianas tenidas en cuenta para la realización de la auditoria de desempeño que nos ocupa y una vez revisados los contratos seleccionados en la precitada muestra, correspondientes a las vigencias 2012, 2013 y 2014, dirigidos a: convenios de asociación; contratos interadministrativos y contratos de obra, se evidenció una observación administrativa con incidencia fiscal.

3. 1. CONTRATO:	No. 104 de 2013
CONTRATISTA:	Defensa Civil Colombiana
PLAZO DE EJECUCIÓN:	Tres (3) meses
PRÓRROGA #1 :	Dos (2) meses.
VIGENCIA TOTAL :	Cinco (5) meses
FECHA DE SUSCRIPCIÓN:	Noviembre 8 de 2013
FECHA ACTA DE INICIO:	12 de diciembre de 2013
FECHA PRORROGA Y ADICIÓN #1:	11 de marzo de 2014
FECHA TERMINACIÓN INICIAL :	11 de marzo de 2014
FECHA TERMINACIÓN FINAL :	11 de mayo de 2014
FECHA ACTA DE LIQUIDACIÓN:	30 de septiembre de 2014
Valor contrato Inicial:	\$40.445.460.oo.
El FDLBU aportó \$36.768.600 y la Defensa Civil aportó \$3.676.860.oo.	
Valor liberado a favor del FDLBU:	\$2.268.500.oo

Para este compromiso, el FDLBU aportó inicialmente \$36.768.600, habiéndose liberado el valor de \$2.268.500.oo¹, significando que el fondo realmente aportó \$34.500.100.oo al compromiso y la Defensa Civil aportó \$3.676.860.oo, ver folios 180 y 792 del expediente contractual por valores de \$22.061.160.oo y 12.438.940.oo respectivamente.

3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Se desvirtúa la incidencia fiscal en cuantía de \$3.342.600.oo.

¹ Ver folio 256 del expediente donde se sustenta la cuantía de liberación de los fondos referidos a: 1) Inasistencia de dos (2) personas, calculados los valores en \$928.500 para cada una. 2) La no entrega de registro filmico y fotográfico de mínimo 15 minutos de formato DVD/VCD y un mínimo de 20 fotografías en CD, calculadas en promedio de precios de mercado en \$500.oo. y, 3) Los certificados de asistencia, pues no se realizó el trámite ante la oficina de prensa de la Alcaldía, cuyo valor liberado es de \$840.000, para un valor total a liberar de \$2.268.000.oo



Las falencias identificadas en este compromiso se relacionan en los siguientes literales:

a) Se registra una destinación total de gastos administrativos por \$3.342.600.00. (Ver folio 14 – estudios previos), de suerte que para cada uno de los tres (3) cursos programados y ejecutados, se designaron \$1.114.200.00 (folio 19, 182, 314 y 315 del expediente contractual), los cuales se clasifican así:

- Papelería
- Revisión y elaboración de documentos, registros y bases de datos.
- **“Seguros: Garantía única de cumplimiento, póliza de accidentes personales para los cursos que así lo requieran”**, (resaltado y subrayado fuera de texto).

Sin embargo, en ningún momento se precisan las cuantías puntuales de los ítems precitados, impidiendo su seguimiento y comprobación.

Revisada la carpeta contentiva de los soportes puestos a disposición de la Contraloría, no hay evidencia que sustente los gastos administrativos, a fin de comprobar la destinación específica de **\$3.342.600.00**, ni se aprecia que en este sentido, haya sido liberado valor alguno a favor del FDLBU por falta de ejecución.

A fin de comprobar si existían o no otros documentos al interior de la Alcaldía respecto de los gastos administrativos que permitieran a este organismo de control comprobar su destinación puntual, se consultó mediante comunicación radicada con el No. 2015-122-009596-2 del 18 de septiembre de 2015 a la señora Alcaldesa Local de Barrios Unidos, quien responde a través de la comunicación No. 2015220174841 del 22 de septiembre de 2015, en la que adjunta una serie de fotocopias de documentos de la Defensa Civil, que no muestran pertinencia, ni atienden la solicitud formulada por esta Contraloría.

Dentro de los ítems por atender en “gastos administrativos” está la póliza contra accidentes, la cual es inexistente para este compromiso, en este sentido se cita la respuesta de la señora Alcaldesa Local encargada del sujeto de control, que mediante comunicación No.20151220162141 del 3 de septiembre de 2015 expresó:

*“Por medio de la presente me permito dar respuesta a sus radicados de la referencia, informándole que una vez revisado el expediente contractual 104 de 2013, **no se encontró que obre allí la póliza colectiva de accidentes personales**”* (resaltado y subrayado fuera de texto).



En conclusión, no aparecen soportados los valores dirigidos a gastos administrativos por lo que considera este organismo de control que existe incidencia fiscal en la presente observación, en cuantía de \$3.342.600.00, en atención a lo establecido en la Ley 610² de 2000, que en su artículo 6º, expresa:

“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

Los riesgos asociados a este tipo de falencias, se relacionan con pérdidas patrimoniales, sanciones, incumplimiento misional, entre otras.

Otras falencias de orden administrativo del compromiso que nos ocupa, fueron igualmente identificadas y se citan a continuación:

b) Respecto del primer informe reportado por el contratista, se registran algunas falencias, relacionadas con la presentación incompleta de documentos, el cual involucra los dos cursos, así:

- Primer curso CECRE – NIVEL 1 - Realizado del 21 al 23 de febrero de 2104
- Segundo curso CECRE – NIVEL 1 – Realizado del 4 al 6 de abril de 2014
- Tercer curso CCRE – NIVEL 1 – Realizado del 25 al 27 de abril de 2014

En aras de atender cada curso por separado, surgen las siguientes observaciones del primero:

Se registran 18 participantes y aunque dentro de los estudios previos se determinó que entre otras, asistirían funcionarios de la Alcaldía, aparece igualmente inscrito al curso y en calidad de participante, el Supervisor designado del contrato para ese momento. Es decir, aparece el supervisor como beneficiario de la ejecución del contrato que está bajo su control, actuando de juez y parte, circunstancia que a juicio de esta Contraloría, resta objetividad a sus funciones de control.

² Se excluyeron del párrafo los aspectos contenidos en la [Sentencia C-340 de 2007](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725), recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725>



La anterior, en inobservancia al Estatuto Anticorrupción, que en su Artículo 83 determina:

*“(..)**Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de **tutelar la transparencia de la actividad contractual**, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)*” (resaltado fuera de texto).

Las consecuencias de esta falencia contravienen el principio de transparencia que debe regir en todas las actuaciones públicas, especialmente las del orden contractual.

Adicional a lo ya expuesto, fueron revisadas las participaciones de los otros dos cursos y solo se registra asistencia de otro funcionario del Fondo de Desarrollo Local de Barrios Unidos (que para la fecha de este informe, tampoco se encuentra laborando con el sujeto de control), muy a pesar que en los estudios previos se menciona respecto de la población objetivo lo siguiente: **“Ochenta y un (81) personas habitantes de la localidad, funcionarios de la alcaldía y el comité local de emergencias CLE”**. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Se interpreta que es de trascendental importancia contar con un funcionario del FDLBU que disponga de estos saberes, para proceder de conformidad ante eventuales desastres, tal como lo preceptúa el objeto contractual, pues esa es la necesidad identificada ante el riesgo de un desastre.

Tampoco se encontró en el compromiso algún tipo de documento contentivo de memorias que se hubieran socializado por parte de los participantes de la Alcaldía o de la entidad Contratista, que sirviera de conocimiento, apoyo institucional y documental del sujeto de vigilancia, de suerte que se constituyera en la ruta contingente a seguir, toda vez que el objeto contractual reza:

*“Preparar a la comunidad residente, sector comercial e industrial, población flotante, entidades competentes y el Comité Local de Emergencia (CLE) en temas de manejo de riesgo **como los primeros respondientes ante una emergencia**”*.(el resaltado está fuera del texto)

Revisados los documentos allegados por parte del contratista, frente a los requeridos en estudios previos, se comprobó que no todos fueron debidamente diligenciados ni allegados oportunamente, entendiéndose que para autorizar el pago al contratista, debían revisarse y avalarse previamente todos los documentos que sustentaban la realización de las actividades y en consecuencia certificar su cumplimiento. Aparece inclusive después de autorizar el primer pago, una

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Carrera 32 A 26 A -10

PBX 3358888



comunicación radicada con el No. 20141220139691 del 8 de agosto de 2014, donde se convoca al contratista a allegar la documentación completa.

Las siguientes tablas reflejan la precitada situación:

CUADRO 4
DOCUMENTOS EXIGIDOS VS. LOS PUESTOS A DISPOSICIÓN PARA EL PRIMER CURSO

MEDIOS DE VERIFICACIÓN ESPERADOS SEGÚN ESTUDIOS PREVIOS (FOLIO 10 ANVERSOS).	MEDIOS DE VERIFICACIÓN ENCONTRADOS EN LA CARPETA		OBSERVACIÓN
	SI	NO	
Registro control asistencia: lugar y fecha, tema, nombre y firma del instructor, nombre del participante, firma del participante.	Aparecen algunos datos solicitados, pero no todos.		Solo aparece un listado de 18 asistentes, pero no se precisan: temas, fecha, nombre ni firma del instructor. (Folio 128).
Cuadro en el que se sistematice por grupo la asistencia de cada participante a cada curso, el cual deberá mantenerse actualizado.		X	Aparece un formato de asistencia sin firmar el cual está estructurado por semanas, cuando realmente el curso se realizó durante tres (3) días. Igualmente, no está diligenciado ni firmado (folio 125), tampoco precisa el tipo de curso, ni reporta la asistencia a cada una de las actividades realizadas, tampoco registra el nombre del instructor de cada temática expuesta, para poder corroborar frente a la agenda diaria prevista.
Evaluación final de retención de información respecto del curso.		X	No aparece ningún documento, que dé cuenta, de los resultados de evaluación obtenidos y que demuestren el aprendizaje de cada participante.
Original de los instrumentos de evaluación debidamente diligenciados por los participantes y los instructores.	X		La carpeta contiene las 18 encuestas de satisfacción y capacitación, en donde se cuestiona la falta de precaución en las habitaciones de las damas, pues las tablas de las camas estaban sueltas, con riesgo de caer sobre la cama de debajo. Igualmente varias personas consideraron que el tema se centró en primeros auxilios para niños, algunos participantes consideraron muy superficial la temática impartida e incluso, alguien expresó inconveniente de escucha a las instrucciones impartidas, pues el docente de turno, verbalizaba muy rápido, impidiendo



MEDIOS DE VERIFICACIÓN ESPERADOS SEGÚN ESTUDIOS PREVIOS (FOLIO 10 ANVERSOS).	MEDIOS DE VERIFICACIÓN ENCONTRADOS EN LA CARPETA		OBSERVACIÓN
	SI	NO	
			que se comprendieran sus enseñanzas.

Fuente: carpeta contrato – FDLBU

Se apreció igualmente, en las encuestas de satisfacción de la capacitación (folio 131), que éstas se diligenciaron faltando varias actividades para que se culminara el evento, es decir, esta información, genera incertidumbre respecto de la real satisfacción de los beneficiarios.

El documento denominado “Indicador de gestión cuantitativo de avance físico de proyectos de inversión” (folios 120-121 del expediente contractual) aparece firmado por el supervisor pero no por el contratista, aspecto considerado como una debilidad del sistema de control interno en el ejercicio de las funciones que le fueron designadas, toda vez que no es razonable, que avale primero quien está ejerciendo la labor de control, sin el lleno de requisitos por parte del contratista.

c) De los documentos aportados relacionados con el segundo curso, surge lo siguiente:

**CUADRO 5
DOCUMENTOS EXIGIDOS VS. LOS PUESTOS A DISPOSICIÓN PARA EL SEGUNDO CURSO**

MEDIOS DE VERIFICACIÓN ESPERADOS SEGÚN ESTUDIOS PREVIOS (FOLIO 10 ANVERSOS).	MEDIOS DE VERIFICACIÓN ENCONTRADOS EN LA CARPETA		OBSERVACIÓN
	SI	NO	
Registro control asistencia: lugar y fecha, tema, nombre y firma del instructor, nombre del participante, firma del participante.	Aparecen listados con algunos datos solicitados, pero no aparece el registro de la totalidad de información.		Solo aparece un listado de 23 asistentes, pero no se precisan: tema, fecha, nombre ni firma del instructor, como lo expresan los estudios previos. (Folio 150).
Cuadro en el que se sistematice por grupo la asistencia de cada participante a cada curso, el cual deberá mantenerse actualizado.		X	Aparece un formato de asistencia el cual está estructurado por semanas, cuando el curso se realizó durante tres (3) días. El formato se encuentra en blanco y firmado, pero no registra si efectivamente las personas inscritas asistieron cada uno de los días del curso. Tampoco permite el documento, corroborar las actividades realizadas frente a la agenda prevista. (Folio

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888



MEDIOS DE VERIFICACIÓN ESPERADOS SEGÚN ESTUDIOS PREVIOS (FOLIO 10 ANVERSOS).	MEDIOS DE VERIFICACIÓN ENCONTRADOS EN LA CARPETA		OBSERVACIÓN
	SI	NO	
			151).
Aparece un acta de reunión (folios 152-153) denominado “Resultados del Curso”, que no aporta información que permita identificar qué se obtuvo del curso, evidenciándose la falta de diligencia en la generación de este tipo de documentos, que de realizarse adecuadamente darían cuenta de actividades propias de las actividades logradas en el curso y facilitarían su seguimiento.			
Evaluación final de retención de información respecto del curso.		X	No aparece en la carpeta ningún documento, que dé cuenta, de los resultados de evaluación obtenidos y que demuestren el aprendizaje de cada participante, impidiendo que se disponga de indicadores que den cuenta de la efectividad del compromiso en su gestión y resultados alcanzados.
Original de los instrumentos de evaluación debidamente diligenciados por los participantes y los instructores.	X		La carpeta contiene 23 encuestas de satisfacción y capacitación.

Fuente: carpeta contrato – FDLBU

Revisada la carpeta contractual se aprecia que en el mes de agosto de 2014, se generó una comunicación radicada con el No. 20141220139691 del 8 de agosto de 2014, al igual que un acta de reunión (folio 242) donde resalta el sujeto de control, la falta de una serie de documentos propios del convenio. Aun así, la orden de pago de los dos primeros cursos, que comprometía el 60% del valor pactado, fue autorizada sin el lleno de todos los requisitos, apreciándose debilidades en los controles internos propios de las actuaciones contractuales por parte del FDLBU.

Solo hasta el 29 de septiembre de 2014 se allegan algunos documentos adicionales que complementan parte de la información omitida, aunque la autorización del primer pago se efectuó el 24 de junio de 2014, ratificando lo expresado en este informe, respecto de la debilidad en los controles de supervisión efectuados para certificar el cumplimiento.

d) De los documentos aportados relacionados con el tercer curso, surge lo siguiente:

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Carrera 32 A 26 A -10
PBX 3358888



En este caso el documento denominado “Indicador de gestión cuantitativo de avance físico de proyectos de inversión” que refleja los cinco (5) meses de ejecución del contrato, aparece firmado por el contratista, pero no contiene la firma del supervisor (folios 237-238).

No se hicieron aportes de registros fotográficos ni fílmicos, habiéndose sustentado esta situación con el daño irreparable que sufrió el material. Lo anterior conllevó a liberar a favor del sujeto de vigilancia \$500.000.00. En total se liberaron a favor del Fondo \$2.268.500.00, toda vez que tampoco se hizo cobro sobre los certificados de asistencia.

Las falencias expresadas respecto de la documentación allegada con ocasión de los 3 cursos del tema que nos ocupa, referidos en los literales b, c y d, registran inobservancia al Artículo 83 del Estatuto Anticorrupción, arriba citado, cuyos riesgos pueden generar sanciones por incumplimiento legal, pérdidas patrimoniales para el Fondo, sin perjuicio de contravenir el literal e) de la Ley 87 de 1993 en la medida de que no permite “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”.

e) Ahora bien, dentro del mismo contrato que nos ocupa, para identificar las obligaciones específicas del contratista, fue necesario acudir a los estudios previos, en razón a que la minuta del contrato utilizada por el FDLBU, solo contiene generalidades.

Revisados los estudios previos, se comprobó que en lo relacionado con la definición de la población objetivo (folio 8) se precisan la cantidad de personas, pero no se definen las características que deben asistir a los participantes de los eventos, tales como mínimo de representantes de las organizaciones involucradas, rangos límite de edades dada la temática y el propósito del contrato, entre otras.

Respecto de las edades de los participantes, se pudo verificar en los registros de asistentes que varias de éstos superan los 73 años. A manera de ejemplo, hay una persona con 77 años, (folio 605), otra con 74 años (folio 624), otro señor con 75 años folio (717), entre otros casos, donde se comprobó que un significativo número de asistentes superó los 60 años, edad límite, que no se precisó en los estudios previos, solo fue incorporada en la publicación que al respecto y de manera posterior a la convocatoria, efectuó el FDLBU en su página web, el 24 de abril de 2014 (folio 490).



Esos rangos de edad precitados y que se observan en este informe, son considerados por la Corte Constitucional³ como tercera edad, precisando al respecto que: *“la tercera edad empieza a los 72.1⁴ años para los varones y a los 78.5 años para las mujeres. Dijo la Corte: “...persona de la tercera edad es quien tenga una edad superior a la expectativa de vida oficialmente reconocida en Colombia”.*

Así las cosas, para este tipo de contratos cuyo objeto apunta a garantizar desempeño físico vital, deben tenerse presente estos preceptos, máxime cuando el objeto contractual busca que la población participante, se constituya en respondiente de la localidad ante eventuales emergencias.

En el mismo sentido, a folio 490 aparece una invitación por parte de la alcaldía Local, cuya publicación es del 24 de abril de 2014, - es decir, 3 días después de cerradas las inscripciones- mediante la cual se relacionan entre otros ítems el siguiente: “Las inscripciones están hasta el 21 de abril, por medio del correo electrónico ambiental.bunidos@gmail.com o con el Referente Ambiental de la alcaldía”. En otro ítem aparece lo siguiente: “Para inscribirse y participar se requiere: “(...) Copia de la Cédula de ciudadanía (Tener entre 18 y 60 años de edad (sic) (...))”.

De otra parte, se aprecia dentro de los estudios previos, en el folio 9 anverso, denominado “*Acción 5: Inscripción de la población beneficiada*” a que la población interesada realice la inscripción solo por “correo electrónico”, lo que excluye otro medio para realizarla, como por ejemplo, en la sede de la Alcaldía Local, descartando dentro de esta actuación, a aquella población que no tiene manejo y/o acceso a medios electrónicos. Lo anterior en contravención al principio de equidad.

- **Valoración respuesta de la administración:**

Una vez revisada la respuesta generada por el FDLBU mediante radicado No. 20151220189531 del 8 de octubre de 2015, y los documentos que soportan sus afirmaciones, particularmente los referidos a la sustentación de los gastos administrativos, los cuales se adjuntaron con posterioridad a la liquidación del contrato y fueron incorporados a la carpeta del compromiso el 8 de octubre de 2015, se determina retirar la incidencia fiscal en cuantía de **\$3.342.600.00**, quedando en firme el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por las

³ Ver Sentencia T-138/10, recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-138-10.htm>

⁴ De conformidad con el documento de Proyecciones de Población elaborado por el Departamento Nacional de Estadística, de Septiembre de 2007[1] -que constituye el documento oficial estatal vigente para efectos de determinar el indicador de expectativa de vida al nacer-, para el quinquenio 2010-2015, la esperanza de vida al nacer para hombres es de 72.1 años y para mujeres es de 78.5 años, recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-138-10.htm>



restantes falencias registradas, que son consecuencias de las evidentes debilidades del sistema de control fiscal interno en las actuaciones del contrato No.104 de 2013 y que no fueron respondidas con la suficiencia y pertinencia para ser desvirtuadas por parte de este organismo de control.

Respecto de la póliza de accidentes y analizadas las condiciones generales de la “PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL PARA CONTRATISTAS DE ENTIDADES ESTATALES RCE SEGURESTADO ESTATAL” N° 33-40-101019432 expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A el día 12 de Noviembre de 2013, Cláusula Primera, numeral 1, párrafo cuarto 4º, “AMPAROS 1.1 AMPARO BÁSICO: PREDIOS, LABORES Y OPERACIONES” (a folio 89, carpeta contractual) la cual estipula que: “SEGURESTADO RECONOCERÁ, AL ASEGURADO, INCLUIDA EN LA SUMA ASEGURADA Y HASTA UN DIEZ POR CIENTO (10%) DE LA MISMA, LOS COSTOS Y GASTOS DEL PROCESO JUDICIAL QUE EL TERCERO DAMNIFICADO O SUS CAUSAHABIENTES PROMUEVAN EN SU CONTRA, PARA DECLARARLO CIVILMENTE RESPONSABLE, CON LAS SALVEDADES SIGUIENTES:...” (Subrayado fuera de texto), se concluye que para que el seguro en comento opere, el tercero que eventualmente resultare damnificado, debe iniciar un proceso mediante el cual el poder judicial declare al tomador: DEFENSA CIVIL COLOMBIANA y/o asegurado FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BARRIOS UNIDOS responsable civilmente por lesiones personales que produzcan la muerte, Invalidez, desmembración, gastos médicos, renta por hospitalización y/o daños a bienes de terceros, etc.

Como quiera que el riesgo que debe mitigarse en este caso se refiere a los posibles gastos y/o costos de urgencia, tales como gastos médicos, incapacidad que por causa de un accidente ocurrido a alguno o algunos de los beneficiarios del proyecto, con ocasión de las actividades desarrolladas en cumplimiento del objeto contractual, la cobertura adecuada sería la de una póliza colectiva de accidentes personales, la cual no fue contratada, según se pudo constatar mediante respuesta dada por la administración mediante comunicación No.20151220162141 del 3 de septiembre de 2015 lo siguiente:

*“Por medio de la presente me permito dar respuesta a sus radicados de la referencia, informándole que una vez revisado el expediente contractual 104 de 2013, **no se encontró que obre allí la póliza colectiva de accidentes personales**”* (resaltado y subrayado fuera de texto).

Es decir, el seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual se debe entender como una cobertura complementaria a la proporcionada por la Póliza de Accidente Personales comentada, pero en ningún momento debe reemplazarla.



ANEXO CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	1	N.A	3.1.1
2. DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1.1
3. PENALES		N.A	
4. FISCALES	0		

N.A: No aplica.