



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## INFORME FINAL DE AUDITORÍA DESEMPEÑO

CODIGO 175

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ENGATIVA -FDLE

PERIODO AUDITADO 2014, 2015 y 2016

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y  
DESARROLLO LOCAL

BOGOTÁ, D.C., OCTUBRE DE 2016

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

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



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ENGATIVA

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Director Sectorial de Fiscalización	Pastor Humberto Borda García
Subdirectora de Gestión Local	Diana Gissela Gómez Pérez
Gerente Local	Luis Fernando Cubillos Neira
Equipo Auditor	Jalil Vargas Brand Profesional Universitario 219-03 Nohra María Sáenz Blanco Profesional Especializado 222-07 María Claudia Real Miranda Profesional Universitario 219-03



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	11
CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	24



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D. C.

Doctora

**ÁNGELA VIANNEY ORTÍZ ROLDÁN**

Representante Legal Fondo de Desarrollo Local de Engativá  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

Respetada doctora **ÁNGELA VIANNEY:**

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 a la entidad al Fondo de Desarrollo Local de Engativá vigencias 2014, 2015 y 2016, 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 el área actividad o proceso examinado.

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 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 el área, actividad o proceso auditado 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.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

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

El control fiscal interno establecido en el Fondo de Desarrollo Local, para los contratos evaluados, presentó debilidades en la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía, afectando la destinación de los recursos públicos al no ejercer un control y seguimiento necesario por parte de la supervisión y la interventoría.

El universo de contratación para los periodos evaluados 2014, 2015 y 2016 fue de 663 por un valor de \$75.762.257.263, y la muestra de contratación para el desarrollo de la presente auditoría de desempeño correspondió a la evaluación de un (1) Contrato de Prestación de Servicios, dos (2) Contratos de Obra y tres (3) Contratos Interadministrativos, para un total de muestra de 6 contratos por un valor de \$27.452.035.521.

En relación con los mecanismos de vigilancia, supervisión y el sistema de control fiscal interno aplicados por la administración en el área de contratación, se evidenció que los procesos y procedimientos vigentes en el Fondo de Desarrollo Local de Engativá, cumplen con los estándares indicados para una buena gestión, no obstante se hace necesario realizar mayor control al desarrollo de las funciones de los interventores y supervisores de cada uno de los contratos que suscriba el FDLE, de igual forma sobre las observaciones descritas en el capítulo de resultados del presente 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 diez (10) 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.

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

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



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

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

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Cordial saludo,

**PASTOR HUMBERTO BORDA GARCÍA**  
Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local

Revisó: Diana Gissela Gómez Pérez, Subdirectora Gestión Local  
Elaboró: Luis Fernando Cubillos Neira, Gerente Local



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Se verificaron y revisaron las siguientes alertas recibidas de la Dirección de Planeación 1-2016-12673 de 16/06/2016, 3-2016-00803 de 18/01/2016, 3-2016-06569 de 15/03/2016, 3-2016-08530 de 08/04/2016, 3-2016-18227 de 19/07/2016, 3-2016-00093 de 05/01/2016, 3-2016-04171 de 19/02/2016, 3-2016-08424 de 08/04/2016, 3-2016-13094 de 26/05/2016, las cuales no aplicaban para este FDL.

**CUADRO No. 1**  
**INFORMACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA AUDITADA**

VIGENCIA(S) AUDITADA(S)	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
2014	NA	NA	\$33.622.532.402	299	\$2.136.309.213	1
2015	NA	NA	\$27.357.316.262	222	\$21.872.539.121	4
2016	NA	NA	\$14.782.408.599	142	\$3.443.187.187	1
TOTAL	NA	NA	\$75.762.257.263	\$663	\$27.452.035.521	6

FUENTE: Información FDL Engativá

### OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA

Evaluar la contratación pública realizada por el Fondo de Desarrollo Local de Engativá con el fin de establecer el acatamiento de las normas y principios que rigen la contratación y determinar los resultados obtenidos con los contratos celebrados, de tal manera que permita concluir en términos de eficiencia, eficacia y economía la forma en que fueron utilizados los recursos económicos, físicos, humanos, tecnológicos, etc. puestos a disposición del gestor fiscal.

La evaluación a la gestión fiscal del Fondo de Desarrollo Local de Engativá en la Auditoría de desempeño PAD 2016, comprende la verificación de contratos suscritos, terminados y/o liquidados en los años 2014, 2015 y primer semestre del 2016.

Dentro de la muestra, este equipo auditor, tendrá en cuenta entre otros los siguientes parámetros:

En la fase precontractual:

- Análisis de la capacidad jurídica, técnica y económica del contratista y su idoneidad



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

- Evaluación sobre la identificación por parte del FDL de la modalidad de selección del contratista, la necesidad a satisfacer y la coherencia con el plan de desarrollo local.
- Verificación sobre la existencia del estudio económico que refleje la realidad del mercado.
- Existencia de la estimación, calificación y asignación de riesgos y existencia de pólizas de garantía.

En la fase de ejecución del contrato

- Revisión del cumplimiento objeto contratado
- Revisión de las obligaciones pactadas en los contratos y su cumplimiento
- Análisis de los valores pagados a los contratistas.
- Análisis de los productos y/o servicios entregados por los contratistas frente a los resultados alcanzados por estos productos.
- Revisión de los documentos que soportan los productos y/o servicios generados, como informes, reportes, etc.
- Análisis y evaluación de los informes de supervisión y control del contrato.

Muestra a Auditar:

La muestra de contratación para el desarrollo de la presente auditoría de desempeño correspondió a la evaluación de un (1) Contrato de Prestación de Servicios, dos (2) Contratos de Obra y tres (3) Contratos Interadministrativos, para un total de muestra de 6 contratos por un valor de \$27.452.035.521.

**CUADRO No. 2**  
**MUESTRA DE CONTRATACIÓN**

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Justificación de la selección del contrato	Auditor Responsable	Fecha programada inicio evaluación	Fecha programada de Terminación evaluación	Seguimiento (Fecha programada y responsable)
292 - 2015	1226	CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	Realizar las actividades tendientes al desarrollo de iniciativas comunitarias en la localidad de Engativá	59.500.000	Verificar la etapa precontractual y de ejecución.	Lineamientos del PAE y PAD 2016 y Los Objetivos del Memorando de Asignación	María Claudia Real Miranda	16/08/2016	07/10/2016	25/10/2016
16 2015	1220	CONTRATO	Realizar obra de construcción del cerramiento definitivo en	3.402.295.152	Verificar la etapa	Lineamientos del	Nohra María	16/08/2016	07/10/2016	25/10/2016

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

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



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Justificación de la selección del contrato	Auditor Responsable	Fecha programada inicio evaluación	Fecha programada de Terminación evaluación	Seguimiento (Fecha programa da y responsable)
		DE OBRA	los tramos especiales de los límites del humedal de jaboque, acompañado de la realización de campañas y acciones de sensibilización, promoción, prevención para la recuperación, preservación y conservación de los espacios del agua, en la localidad de Engativá de la ciudad de Bogotá d.c		precontractual y de ejecución.	PAE y PAD 2016 y Los Objetivos del Memorando de Asignación	Sáenz Blanco	16		
19 - 2015	1222	CONTRATO DE OBRA	Realizar obras a monto agotable de mantenimiento y/o adecuación de la malla vial y andenes de la localidad de Engativá.	18.000.000.000	Verificar la etapa precontractual y de ejecución.	Lineamientos del PAE y PAD 2016 y Los Objetivos del Memorando de Asignación	Luis Fernando Cubillos Neira	16/08/2016	07/10/2016	25/10/2016
01 2016	1137	Contrato Interadministrativo	Ejecutar las acciones necesarias para propiciar el desarrollo cultural y patrimonial de la localidad de Engativá, que comprende los componentes formación artística, apoyo a iniciativas culturales y re significación de espacios	3.443.187.187	Verificar la etapa precontractual y de ejecución.	Por cuantía o objeto	Luis Fernando Cubillos Neira	16/08/2016	07/10/2016	25/10/2016
142 - 2015	1220	Contrato interadministrativo	Realizar obra de construcción del cerramiento definitivo en los tramos especiales de los límites del humedal de jaboque, acompañado de la recuperación, preservación y conservación de los espacios del agua, en la localidad de Engativá de la ciudad de Bogotá d.c.	410.743.969	Verificar la etapa precontractual y de ejecución.	Lineamientos del PAE y PAD 2016 y Los Objetivos del Memorando de Asignación	Nohra María Sáenz Blanco	16/08/2016	07/10/2016	25/10/2016
173 - 2014	1137	Contrato interadministrativo	Prestación de servicios para ejecutar las acciones necesarias para propiciar el desarrollo cultural y patrimonial local mediante formación artística, articulación de acciones de apoyo a iniciativas culturales y realización de procesos de apropiación, difusión y fomento cultural, promoviendo el acceso y disfrute de las diferentes manifestaciones culturales y patrimoniales, de acuerdo a lo contemplado en el proyecto 1137 y sus componentes	2.136.309.213	Verificar la etapa precontractual y de ejecución.	Por cuantía o objeto	Jalil Vargas Brand	16/08/2016	07/10/2016	25/10/2016
<b>VALOR DE LA MUESTRA SELECCIONADA</b>				27.452.035.521						

Fuente: FDL de Engativá

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

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



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

Es importante precisar que los contratos de obra Nos. 016, 142 y 019 de 2015 se encuentran suspendidos y serán objeto de seguimiento en una próxima auditoría, por requerir concepto técnico de un ingeniero civil.

Con respecto al contrato interadministrativo 01 de 2016, terminado unilateralmente mediante la resolución 399 del 8 de julio del 2016, igualmente se le realizará seguimiento en un próximo ejercicio auditor para verificar el valor cancelado a la universidad y los soportes correspondientes, con la correspondiente acta de liquidación.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS: No. 292 DE 2015

<b>TIPO DE CONTRATO</b>	Prestación de Servicios
<b>CONTRATISTA:</b>	COINFA - ACCIONES PARA EL PROGRESO, COMUNIDAD, INDIVIDUO Y FAMILIA
<b>NUMERO DE CONTRATO</b>	No. 292 de 2015
<b>FECHA SUSCRIPCIÓN</b>	Diciembre 1 de 2015
<b>OBJETO DEL CONTRATO</b>	Realizar las actividades tendientes al desarrollo de iniciativas comunitarias en la localidad de Engativá
<b>MODALIDAD DE LA EJECUCIÓN</b>	Selección abreviada de menor cuantía
<b>NIT. No.</b>	830.030.825-9
<b>PLAZO DE EJECUCIÓN:</b>	Tres (3) meses
<b>FECHA SUSCRIPCIÓN</b>	Diciembre 1 de 2015
<b>VALOR DEL CONTRATO:</b>	\$59.500.000.00
<b>PLAZO :</b>	Tres (3) meses
<b>ACTA DE INICIO</b>	13 de enero de 2016
<b>PRORROGA No. 1</b>	18 días
<b>PRORROGA No. 2</b>	27 días
<b>PRORROGA No. 3</b>	30 días
<b>ESTADO</b>	En proceso de liquidación

##### 3.1.1 Observación administrativa

Por deficiencias en los documentos que soportan los contratos, tales como falta de firmas en el “Formato de Acta de Reunión” –, Observatorio Local para el cargo Coordinador, en la hoja de ruta para reprogramación de PAC y PAGO por el profesional con funciones de abogado del FDL y en el Formato de Estudios Previos por la persona en encargada de la parte financiera, generando inexactitud y riesgos de control en la documentación, situación que se da por la falta de aplicación de mecanismos de control interno de los funcionarios responsables de tales documentos. Con la conducta anterior, se trasgrede lo establecido en el literal e) del artículo 2º que señala: *“Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información de sus registros”*, y el literal e) del artículo 3º de la Ley 87 de 2003: *“Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta,*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos administrativos y financieros”*

Análisis de la respuesta

La Administración Local dió respuesta a las observaciones presentadas, mediante oficio Rad No. 201660204006411 del 12 de octubre de 2016, recibido en la Contraloría de Bogotá el mismo día 12-10-2016 con radicado 1-2016-20494; una vez analizada, se observó que ésta no presenta argumentos suficientes que permitan desvirtuar la observación, por lo tanto se configura como hallazgo administrativo.

3.2. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 173 DE 2014

<b>VIGENCIA EN QUE SE SUSCRIBIO EL CONTRATO</b>	2014
<b>NUMERO DEL CONTRATO</b>	173
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	Contrato
<b>TIPOLOGIA ESPECIFICA</b>	Contrato Interadministrativo
<b>NUMERO DE CONSTANCIA SECOP</b>	14-12-3089318
<b>MODALIDAD DE SELECCION</b>	Contratación directa
<b>REGIMEN DE CONTRATACION</b>	Ley 80
<b>TIPO DE GASTO</b>	Inversión
<b>CRP1</b>	1,077 folio 432
<b>FECHA CRP1</b>	30/10/2014
<b>OBJETO DEL CONTRATO</b>	Prestación de servicios para ejecutar las acciones necesarias para propiciar el desarrollo cultural y patrimonial local mediante formación artística, articulación de acciones de apoyo a iniciativas culturales y realización de procesos de apropiación, difusión y fomento cultural, promoviendo el acceso y disfrute de las diferentes manifestaciones culturales y patrimoniales, de acuerdo a lo contemplado en el proyecto 1137 y sus componentes.
<b>FECHA SUSCRIPCIÓN</b>	29/10/2014
<b>PLAZO EJECUCION</b>	196
<b>VALOR DEL CONTRATO EN PESOS</b>	2,136,309,213 + 270.523.632 = 2.406.832.845

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

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

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

<b>CONTRATISTA</b>	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
<b>ID CONTRATISTA</b>	890,680,062 – 2
<b>ESTADO</b>	Liquidado
<b>SUPERVISOR DE APOYO</b>	Diana Cristina Rodríguez Piedrahita. Folio 444
<b>ACTA DE INICIO</b>	30 octubre 2014. Folio 445
<b>MODIFICACION Y ADICION No 1.</b>	\$ 270.523.632 del 2 de diciembre de 2014 CRP 1199
<b>MODIFICACION No 2</b>	Valor total del contrato del 29 de diciembre de 2014.
<b>PRORROGA No 1</b>	16 días más, del 30 de abril hasta el 15 de mayo de 2015.
<b>ACTA DE LIQUIDACION</b>	Octubre 5 de 2015 folios 7811, 7812 y 7813.

3.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

Una vez revisada la información suministrada por el FDL Engativá en las 47 carpetas con un total de 7.837 folios se pudo establecer:

Hechos que originan una presunta observación administrativa con posible incidencia disciplinaria.

**Idoneidad.**

La modalidad que se debió de utilizar en este tipo de contratación es la de Modalidad de Licitación Pública, ya que la Universidad de Cundinamarca no tiene relación Directa con el objeto de este convenio.

El objeto del contrato interadministrativo No 173 de 2014. De: *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EJECUTAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA PROPICIAR EL DESARROLLO CULTURAL Y PATRIMONIAL LOCAL MEDIANTE FORMACIÓN ARTÍSTICA, ARTICULACIÓN DE ACCIONES DE APOYO A INICIATIVAS CULTURALES Y REALIZACIÓN DE PROCESOS DE APROPIACIÓN, DIFUSIÓN Y FOMENTO CULTURAL, PROMOVRIENDO EL ACCESO Y DISFRUTE DE LAS DIFERENTES MANIFESTACIONES CULTURALES Y PATRIMONIALES, DE ACUERDO A LO CONTEMPLADO EN EL PROYECTO 1137 Y SUS COMPONENTES”*, no guarda relación directa con la promoción y difusión del conocimiento, objeto del ente universitario plasmado en los estatutos de ente universitario.

De acuerdo a la Ley 1150 de 2007 y con las modificaciones introducidas por los artículos 92 y 95 de la ley 1474 de 2011, la contratación directa solamente procede, siempre que las obligaciones derivadas del contrato tengan relación

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

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

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

El objeto de la entidad ejecutora que es la Universidad de Cundinamarca, según el Acuerdo 10 de 20 de junio de 2002 (Estatuto General de la Universidad de Cundinamarca) es *“promover la generación, apropiación, desarrollo y difusión del conocimiento en los campos de las humanidades, la ciencia, las artes, la filosofía, la técnica y la tecnología, mediante la investigación, la docencia, la proyección social y el bienestar universitario, y desarrollar los programas académicos de educación superior con metodologías presencial, semipresencial, abierta y a distancia, en ejercicio del pluralismo ideológico y la conciencia crítica.”*, concordante con lo establecido en la ley 30 de 1992, la cual a su vez indica que el objeto de las universidades está determinado por las actividades de investigación, formación, producción, desarrollo y transmisión del conocimiento, preceptiva que ninguna Universidad puede desconocer, porque sólo alrededor de este objeto, se garantiza el derecho de las universidades a darse y modificar sus estatutos.

Por lo anterior el contratista seleccionado no demuestra la idoneidad para desarrollar el objeto contractual, lo que pudo motivar la subcontratación para la ejecución tratada más adelante.

### **Selección Objetiva.**

Los criterios de selección hacen referencia a todos aquellos aspectos de la propuesta que serán necesarios para, en igualdad de condiciones, escoger al proponente que ofrezca las condiciones más favorables para la administración. Estos factores deben permitir una selección objetiva de tal forma, que con el sólo cotejo de éstos con los ítems ofertados, de ello debe resultar una operación matemática que determine cuál es la mejor oferta.

En el estudio precontractual, el FDLE realizó invitación del proceso de la contratación el 22 de octubre de 2014 a tres (3) Universidades Publicas, como son: Universidad Pedagógica Nacional, folio 133, Universidad Nacional de Colombia folio 135 y Universidad de Cundinamarca folio 137 para que presentaran propuesta.

De lo anterior tan solo presentó propuesta la Universidad de Cundinamarca, según oficio con radicación No 20147-102-016822-2 de fecha 24 de octubre de 2014.

Sin embargo esta organismo de control solicitó a las dos (2) universidades que no presentaron propuesta se certificara acerca de la fecha y hora de la recepción de la invitación a participar en el contrato interadministrativo, y solo se recibió

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

respuesta de la Universidad Pedagógica Nacional en donde anexa la comunicación con fecha de recibo el día 29 de octubre de 2014 coincidiendo esta fecha con la celebración de contrato interadministrativo 173 de 2014 entre el FDLE con la Universidad de Cundinamarca.

Lo anteriormente expuesto evidencia la falta de controles y de la aplicación oportuna de la normativa de contratación administrativa y para los casos que nos ocupan en este acápite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y Decreto 1510 de 2013, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993.

**Presupuesto financiero Falta de soportes que acrediten el cumplimiento del objeto contractual.**

En los informe financieros presentados por la UDEC, no se presenta ningún soporte financiero en donde se demuestre la ejecución de los recursos asignados para cada una de las actividades (Folios 1081 y 1082) ni los soportes de los pagos efectivamente girados con los dineros de la adición.

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

Lo anterior evidencia una supervisión deficiente y una inversión de recursos públicos no sustentada, lo que deja entrever la ausencia de control por parte Supervisión de apoyo.

**Deficiencias en la planeación.**

A folios 593 al 601 del expediente contractual se presenta un Otro Si modificatorio y Adición No 1 del 20 de diciembre de 2014 por un valor de \$270.523.632, a folios 619 al 630 se anexa la Justificación de la Adición 2, con el siguiente argumento *“con el fin de ajustar la estructura de costos que permitan garantizar recursos adicionales como vallas, muro de contención, MEC y ambulancia medica dando cumplimiento con los planes de contingencias y conceptos favorables que emitió IDIGER, SALUD y BOMBEROS. (No figuran estos conceptos), se requiere un ajuste a la estructura de costos, toda vez que la realización de las actividades del componente uno: eventos artísticos y culturales, denominadas ENGATIFEST y*

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

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

***“Una Contraloría aliada con Bogotá”***

---

*CELEBRACIÓN DE LOS 60 AÑOS DE LA LOCALIDAD han incurrido en un aumento de recursos a fin de dar cumplimiento con los planes de contingencia y conceptos favorables que emiten las entidades correspondientes (IDIGER, SALUD y BOMBEROS). Es así que con el objetivo de garantizar el recuso técnico, logístico y humano que están solicitando las entidades para la realización de los eventos antes mencionados y atendiendo a la normatividad vigente al respecto, éstos mismos han hecho solicitudes que sobrepasan los recursos establecidos con anterioridad”.*

Lo anterior denota deficiencias en la fase de planeación del proceso contractual del contrato Interadministrativo, pues se autorizó una adición al contrato cuando sólo habían transcurrido 31 días calendario de iniciado el convenio. Es de señalar que el decreto 599 de 2013, señala lo siguiente en relación con este tema: se *“establecen los requisitos para el registro, la evaluación y la expedición de la autorización para la realización de las actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, a través del Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público en el Distrito Capital –SUGA y se dictan otras disposiciones”.*

**Contratos de prestación de servicios con profesionales de otras universidades.**

De acuerdo a la Resolución 806 del 29 de octubre de 2014, emitida por la Alcaldía de Engativá obrante a folio 721: *“... la UNIVERSIDAD, tiene la capacidad legal para suscribir el contrato interadministrativo que se derive del proceso FDLE-CD-CI-186-2014, al ser entidad de derecho público especializado para tal fin y cuenta con el personal debidamente capacitado para desarrollar el objeto del contrato”.*

No obstante a folios 885 al 976 de la carpeta cinco (5) se visualizan dieciocho (18) ordenes de prestación de servicio de profesionales contratados para desarrollar las actividades del contrato interadministrativo No. 173 de 2014, cuando la Universidad aparentemente contaba con el personal capacitado para cumplir con el objeto contratado.

De acuerdo a lo anterior no se tenía la Idoneidad para desarrollar el contrato, toda vez que si se suscriben ordenes de prestación de servicios para el desarrollo del mismo, por lo que no hay certeza que la universidad de Cundinamarca. *“cuenta con el personal debidamente capacitado para desarrollar el objeto del contrato”* como es manifestado en la resolución 806 de 2014.

De igual forma a Folios 720 al 732 del expediente se presentan certificación de la Empresa PRODUCCIONES DE EVENTOS 911 SAS Nit 900.199.025-3 en donde manifiestan que prestaran el servicio y ponen a disposición total de 56 brigadista, 570 operadores, 42 coordinadores.

**No se realizó ingreso al almacén de los bienes.**

En cada uno de las actividades el ejecutor debía proveer una serie de elementos para el desarrollo de cada una de las actividades con lo que se pretende cumplir lo pactado en la *“CLÁUSULA SEXTA. FORMA DE PAGO: PARÁGRAFO PRIMERO: Todo pago estará sujeto (...) Los pagos se realizarán previa la entrega de los siguientes documentos a. Informe mensual de actividades (..) c. Ingreso a almacén de los bienes. (..)”* sin embargo no se evidencia la entrada al almacén de cada uno de los elementos mencionados en las distintas actividades así:

- Actividad ENGATIFEST, tres mil (3000) carteles en bond 75 gramos
- Actividad CUMPLEAÑOS DE LA LOCALIDAD DE ENGATIVÁ Dos mil (2.000) carteles tamaño medio pliego a una tinta en papel bond 75 grs. y las manillas para el ingreso al concierto.
- Actividad ARTISTAS PLASTICOS, quinientos (500) carteles medio pliego papel bond 75 gramos a una tinta.
- Actividad CELEBRACION DE 30 AÑOS BREAK DANCE, quinientos (500) carteles medio pliego papel bond 75 gramos a una tinta, quinientos (500) plegables a tres cuerpos.
- Actividad CELEBRACION 15 AÑOS DEL GRAFFITI, quinientos (500) carteles medio pliego papel bond 75 gramos a una tinta. quinientos (500) plegables a tres cuerpos, núcleos de formación artística, quinientos (500) carteles en bond 75 gramos, una tinta 1/4 pliego con logos institucionales, pendones, boletería, banderines, entre otros.

De la misma forma no se evidencia el ingreso al almacén de los instrumentos musicales adquiridos en desarrollo del contrato y que encuentran pactados en los estudios previos y en la propuesta presentada por la UDEC, así: componente *“2.2.5. COMPONENTE TRES: FORMACIÓN ARTISTICA Y CULTURAL (..) 2.2.5.2 Actividades (...) Estos elementos deberán ser ingresados al almacén del FDLE según el procedimiento establecido y luego serán entregados al ejecutor en calidad de COMODATO. Para ello se deberá seguir el procedimiento establecido para este tipo de contratos, el cual deberá estar firmado por los funcionarios facultados de la entidad que entrega los bienes y de la que los recibe, especificando la descripción del bien o elementos, cantidad, estado, características físicas y/o técnicas, duración del comodato (según plazo de ejecución del componente de formación artística y cultural), uso que se debe dar el mismo y demás variables que sean necesarias.”*

En solicitud efectuada por la Contraloría mediante oficio con radicado N° 2016-102-018483-2 al FDLE, se requirió que se informara acerca de los elementos que ingresaron al almacén en el marco de la ejecución del contrato interadministrativo 173 de 2014. En la respuesta de la administración radicada

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

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

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

bajo el número 20161020348801, se anexan los comprobantes de ingreso de elementos, pero no se evidencia el ingreso de los citados instrumentos.

Por otra parte, en los documentos puestos a disposición del Organismo de Control en las carpetas contentivas del contrato interadministrativo, no se adjuntan los documentos que demuestren la legalización de la entrega de los instrumentos, vale decir, el contrato de comodato que debió suscribirse entre los beneficiarios y la Alcaldía Local de Engativá.

A la fecha de la presente auditoria, los elementos se encuentran en poder de los beneficiarios del proyecto, sin haber claridad ninguna sobre su devolución ni sobre el término para ello, lo cual pone en peligro de pérdida los bienes de propiedad de la Alcaldía, máxime teniendo en cuenta que el Contrato ya se terminó y se liquidó.

Este hecho se produce por una planeación inadecuada e incompleta, altera la transparencia del proceso contractual y puede producir un detrimento a los recursos de la entidad. Se desconoce lo preceptuado por el artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 y puede estar incurso en las causales disciplinables contempladas en los artículos 34 del numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

Reintegro de elementos. A folio 645 se suscribió acta de entrega de elementos de consumo y elementos devolutivos para desarrollar el proyecto 1137, en donde se menciona: *“los elementos entregados a través de la presente acta deberán ser reintegrados a EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ENGATIVA, una vez termine la ejecución del Contrato interadministrativo”*. No figura acta de reintegro de los elementos.

### **Falta de sustentación en la solicitud de modificación**

La Corte Constitucional en sentencia del 25 de abril de 2012, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, estableció lo siguiente en relación con las modificaciones contractuales:

*“No es sólo la Ley en su sentido formal la que rige la contratación pública. El Decreto Ley 222 de 1983 consagraba en el artículo 58 la prohibición de prórrogas automáticas en cualquier tipo de contrato, señalando que: “En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos, ni prorrogarse su plazo si estuviere vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas”. Con la expedición de la Ley 80 de 1993, se derogó tal disposición, pero la doctrina y la jurisprudencia la han acogido de tal suerte que no es posible desconocerla, ya que permitir lo contrario sería tanto como dar vía libre a las prórrogas automáticas y las adiciones no justificadas.*

### *“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*“...Ahora bien, como se indicó en ese concepto, el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación y seguridad jurídica. Por ello la Corte concuerda con la Sala de Consulta y Servicio Civil en que la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la ley, sustentada y probada, y acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal. La Sala de Consulta explicó:”*

*“La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar...”*

La modificación realizada el contrato interadministrativo fue sustentada por la UDEC de la siguiente manera: *” Al interior de nuestra institución se han presentado algunos cambios administrativos que implicaron demoras en algunos trámites que son propios de estos procesos y que en caso de este contrato afectaron el cumplimiento en la entrega de los estímulos, tanto para Salón de Artistas como para las iniciativas de Arte y Cultura de Engativá, lo cual modifica el cronograma inicialmente previsto”.* De lo anterior se desprende que la modificación no obedeció a una causa real y cierta autorizada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes.

### **Deficiencias en la supervisión**

En relación con las actividades de supervisión y control de los contratos de la administración pública, las normas legales han determinado reglas como las que se citan a continuación:

***“Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.***

***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. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando*

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

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

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

*no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.*

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.”*

De igual forma, en los estudios previos folio 119 numeral 10 SUPERVISION se manifiesta: *“La supervisión del contrato será ejercida por el Alcalde Local o por quien designe o contrate como su Apoyo. El supervisor y/o su Apoyo están obligados a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado. El supervisor deberá realizar un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Para tal fin deberán cumplir con las facultades y deberes establecidos en la referida ley y las demás normas concordantes vigentes”.*

Del análisis efectuado por la Contraloría, se pudo observar falta de supervisión y control en la ejecución del contrato, como es el caso del tipo de boletería presentada para los eventos del sábado 6 y domingo 7 de diciembre de 2014 aniversario localidad, la cual se imprimió incluyendo como responsable a caracol S.A. (folio 1754), empresa que no es la responsable de la realización de estos eventos. Situación similar se observa en las boletas para el evento efectuado los días 7 y 13 de diciembre de 2014 “Jingle Bell Rock Chiclets”, en las cuales se incluye el mismo responsable (folios 1819 al 1844).

El supervisor tampoco efectuó un adecuado control en los elementos que deberían ingresar al almacén pues no existen evidencias de los correspondientes recibos a satisfacción por parte del mismo sobre los diferentes elementos que el contratista debía entregar (productos, documentos, publicidad, instrumentos musicales y papelería). De igual forma omitió el control en la estructuración de los contratos de comodato para la entrega de los instrumentos musicales. No obstante, el Fondo expide el formato de *“certificación de cumplimiento”*, donde certifica de forma global a las actividades presentadas en los informes de actividades y autoriza los correspondientes pagos, evidenciando con ello, falencias en el seguimiento y control.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

No se encontraron soportes de los recibos a satisfacción de los diferentes productos entregados por el contratista, los cuales tenían un alto contenido técnico, de acuerdo a la tipicidad de las actividades, evidenciando con ello, falencias estructurales en las labores de seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto, al no haber exigido con rigurosidad el desarrollo de las actividades de control al contrato en referencia, acopiando las correspondientes evidencias.

Por lo anterior, este ente de control considera que se configura una observación administrativa con incidencia disciplinaria, por las deficiencias de control interno en la ejecución del contrato, en concordancia con lo estipulado en los manuales de contratación Local, numeral 12.1 evidenciando incumplimiento de los objetivos del sistema de control interno, establecidos en los literales (a) y (f), del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

**Hechos que dan origen al hallazgo:**

El porcentaje estimado de overhead o costos indirectos, se determina según sea dispuesto por la Entidad Pública, ya sea a través de resolución u otro documento y se basa en los costos directos del proyecto. Para la contratación directa, en este caso, el overhead se calculó en un 22% del valor del contrato que resulta ser el promedio que estiman las universidades estatales para cubrir gastos de pólizas, impuestos y para fortalecer los programas académicos de investigación y extensión de la entidad.

Este valor se estaría cobrando doble toda vez que, en la estructura de costos de los estudios previos (folios 111 y 112), se relaciona una partida con la descripción de Gastos Generales del Proyecto, asignándole una apropiación de \$244.730.000.

El valor inicial para overhead fue de \$385.236.088 y de acuerdo a las modificaciones realizadas al contrato se recalculo en \$434.019.918.

Según los Estudio Previos “(...) Para la contratación directa, en este caso, el overhead se calcula en un 22% que resulta ser el promedio que estiman las universidades estatales para cubrir gastos de pólizas, impuestos y para fortalecer los programas académicos, de investigación y extensión de la entidad.” Una vez analizados y revisados los soportes contentivos del contrato interadministrativo y al efectuar el comparativo con lo establecido en los estudios previos, se observa que los gastos relacionados con las pólizas ascienden a \$6.381.510 así:

Folio 434 póliza 21-44-101180307	\$5.928.107
Folio 438 póliza 21-40-101068056	\$453.403
Folio 441 póliza 21-44-101180307	\$ 0
Folio 442 póliza 21-40-101068056	\$ 0
Folio 2447 póliza 21-40-1010688056	\$ 0

**TOTAL VALOR PAGADO POR POLIZAS \$6.381.510.**

De igual forma se observa que la universidad no realizó pagos por concepto de impuestos por estar exenta de ellos de acuerdo con la ley. En razón a lo anterior, se debe concluir que en ningún caso las universidades son responsables del impuesto a las ventas y por consiguiente en la eventualidad de prestar un servicio gravado, o vender un bien mueble o inmueble gravado, no debe cobrar ni facturar IVA, así como tampoco deben inscribirse en el régimen común.

Con base en lo anterior, el FDL de Engativá pagó por concepto de overhead un total de \$434.019.918 cuando en realidad la universidad contratada sólo debía cancelar la suma de \$6.381.510 por concepto de pólizas de seguro, por lo que se afectó el patrimonio del FDLE en cuantía de \$427.638.408 que constituye un detrimento patrimonial calculado así:

**DETRIMENTO PATRIMONIAL \$ 434.019.918 – \$ 6.381.510 = \$ 427.638.408.**

Se precisa señalar que de acuerdo a Asociación Colombiana de Universidades ASCUN “La utilización del overhead se hace para: pago de bonificaciones y otros gastos académicos; en el fortalecimiento de las funciones propias de la institución y en el apoyo de planes de desarrollo, de investigación y extensión.

*Los recursos del overhead (entendidos como excedentes de cada proyecto) van, en general, a un Fondo de cada Facultad en su mayor parte, y en un porcentaje menor a Fondos especiales y de fomento de la investigación a nivel central. En algunos casos la destinación del overhead es centralizada pero se está revisando la redistribución a las unidades y/o a los ejecutores.*

Análisis de la respuesta

La Administración Local dio respuesta a las observaciones presentadas, mediante oficio Rad No. 201660204006411 del 12 de octubre de 2016, recibido en la Contraloría de Bogotá el mismo día 12-10-2016 con radicado 1-2016-20494, se considera que de acuerdo a lo manifestado por el Fondo de Desarrollo Local de Engativá, su respuesta no es coherente, toda vez que en el informe preliminar habla de observación 3.2.1., y el FDLE hace referencia a la observación 2, en el

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

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

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

informe preliminar manifestamos que el contratista seleccionado para la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 173 de 2014 fue la Universidad de Cundinamarca y el FDLE hace referencia a la Universidad Distrital.

De acuerdo a la Modalidad, la Universidad de Cundinamarca objeto concordante con lo establecido en la ley 30 de 1992, la cual a su vez indica que el objeto de las universidades está determinado por las actividades de investigación, formación, producción, desarrollo y transmisión del conocimiento, preceptiva que ninguna Universidad puede desconocer, porque sólo alrededor de este objeto, se garantiza el derecho de la subcontratación para la ejecución el contratista seleccionado no demuestra la idoneidad para desarrollar el objeto contractual, lo que pudo motivar la subcontratación para la ejecución

Si bien es cierto como lo menciona la administración en su respuesta *“que el porcentaje estimado de overhead o costos indirectos, el mismo se determinó conforme a la propuesta presentada por la Universidad de Cundinamarca, la cual fue aceptada y avalada para cubrir gastos de pólizas, impuestos y para fortalecer los programas académicos de investigación y extensión de la entidad”*, también es cierto, que el valor de las pólizas tan solo asciende a la suma de \$6.381.510, agravando aún más en lo que tiene que ver con la partida de fortalecer los programas académicos de investigación y extensión de la entidad, esta se pierde cuando se subcontrata actividades para desarrollar el objeto contractual, además con profesionales de otras universidades.

De acuerdo a lo anterior y a los soportes allegados por la administración, se considera que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación planteada, por lo tanto se configura como hallazgo administrativo con indecencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

## ANEXO CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACION
1. ADMINISTRATIVOS	2		3.1.1. 3.2.1.
2. DISCIPLINARIOS	1		3.2.1.
3. PENALES	NA		
4. FISCALES	1	<b>\$ 427.638.408</b>	3.2.1.

N/A: No aplica.