

MEMORANDO

OCI – 204

PARA: **ALVARO JOSE ARRIETA CONSUEGRA**
Director de Gestión Corporativa.

DE: **GUSTAVO RAYO MORALES**
Jefe Oficina de Control Interno.

ASUNTO: Informe final Auditoría Interna al Proyecto 739 “Construcciones: dignas, adecuadas y seguras”.

Reciba un cordial saludo Dr. Arrieta:

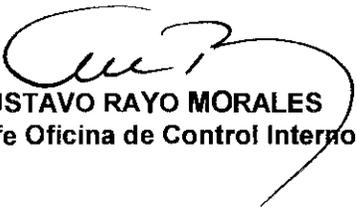
Finalizada la Auditoría Interna al Proyecto 739 “Construcciones: dignas, adecuadas y seguras”, comedidamente le estamos remitiendo el Informe final aprobado en la reunión de cierre efectuada en su despacho el día 9 de diciembre de 2014.

Es importante señalar que de acuerdo a los compromisos adquiridos en la reunión de cierre, el Plan de Mejoramiento será remitido a esta oficina el próximo 19 de diciembre.

En cuanto al formato del Plan de Mejoramiento, éste le será enviado a su correo institucional para la elaboración de las Acciones de Mejora. Reiterando en este punto la necesidad de coordinar la construcción de dicho plan, con todas las áreas y dependencias que deben intervenir en la definición, implementación y seguimiento de las mejoras propuestas.

Aprovecho la oportunidad para reiterar nuestro reconocimiento y agradecimiento por la colaboración recibida de parte de su equipo de trabajo para el buen desarrollo de esta auditoría.

Cordialmente,


GUSTAVO RAYO MORALES
Jefe Oficina de Control Interno

cc. Saúl Cortés Salamanca - Subdirector Plantas Físicas

Proyectó: Equipo auditor
Anexos: Informe final de Auditoría y formato Plan de Mejoramiento.



PROCESO: MEJORA CONTINUA
PROCEDIMIENTO: EJECUCION DE AUDITORIA INTERNA

FORMATO: INFORME DE AUDITORIA

Código: F-MC-SI-005

Versión: 2

Fecha: 19/09/2012

Página: 1 de 11

Auditoría a:

SCI
S&SO

X

SGC
SRS

X

SIGA
SGA

SGSI

1. INFORME

Proyecto 739 Construcciones: dignas, adecuadas y seguras.

2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

Constitución Política de Colombia, artículos 209 y 269.

Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en la entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".

Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

Ley 400 de 1997, "Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes.

Norma Colombiana de Construcciones Sismo Resistentes. NSR - 10.

Ley 872 de 2003, "Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la rama ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios".

Ley 810 de 2003, "Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones".

Decreto 172 del 30 de abril 2014. "Por el cual se reglamenta el Acuerdo 546 de 2013, se organizan las instancias de coordinación y orientación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático SDGR-CC y se definen lineamientos para su funcionamiento."

Decreto 934 del 21 mayo de 2014. Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno –MECI.

Decreto 4485 de 2009 del DAFF, "Por medio de la cual se adopta la primera actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, versión 2009".

Decreto 1469 de 2010, "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones".

Decreto 316 de 2006 por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Bienestar Social para Bogotá Distrito Capital.

Acuerdo 138 de 2004, "Por medio del cual se regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial".

Decreto Distrital 057 de 2009 "Por el cual se reglamenta el Acuerdo 138 de 2004, se regula la inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que presten el servicio de Educación Inicial en el Distrito Capital, a niñas y niños entre los cero (0) y menores de seis (6) años de edad y se deroga parcialmente el Decreto Distrital 243 de 2006".

Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006 del Concejo de Bogotá, D.C., "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá D.C. y se expiden otras disposiciones".

Decreto Distrital 607 de diciembre 28 de 2007, "Por el cual se determina el Objeto, la Estructura Organizacional y Funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social".

Resolución 0325 de 2009. "Por medio de la cual se reglamenta parcialmente el Decreto 057 de 2009 respecto de la Asesoría, Inspección, Vigilancia y Control de la Educación Inicial desde el Enfoque de Atención Integral a la Primera Infancia".

Acuerdo 489 de 2012, Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C 2012-2016. "Bogotá Humana".

Circular 12 del 18 de junio de 2010, Proceso Adquisiciones.

Circular 16 del 26 de julio de 2011, Proceso Gestión de Bienes y Servicios.

Circular 38 del 25 de octubre de 2012, Procedimiento Emisión de conceptos técnicos de infraestructura.

Circular 40 del 23 de noviembre de 2012, Procedimiento Gestión de la Infraestructura.

Norma Técnica Colombiana 4595



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

PROCESO: MEJORA CONTINUA
PROCEDIMIENTO: EJECUCION DE AUDITORIA INTERNA

FORMATO: INFORME DE AUDITORIA

Código: F-MC-SI-005

Versión: 2

Fecha: 19/09/2012

Página: 2 de 11

3. LÍDER-ESA DEL PROCESO

Doctor Álvaro Jose Arrieta Consuegra – Director Gestión Corporativa

4. EQUIPO AUDITOR

Francisco Del Vecchio Parra, Mercy Restrepo Santiago y Luz Stella Carvajal Moreno. Profesionales de la Oficina de Control Interno.

5. OBJETIVO

Evaluar la conformidad del Proyecto 739 Construcciones: dignas, adecuadas y seguras con las normas legales vigentes, con los planes, programas y proyectos y con los procesos y procedimientos institucionales, su gestión y resultados, con el fin de determinar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos y controles existentes.

6. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Se verifica el cumplimiento de objetivos y metas, los beneficios, costos y controles existentes y la administración de los recursos del proyecto en los componentes de:

- Intervención estructural de los equipamientos administrados por la Secretaría para dar cumplimiento a la norma sismo resistente vigente,
- Mantenimiento preventivo y correctivo de los equipamientos administrados por la Secretaria y
- Normalización de tenencia a los equipamientos existentes.

Lo anterior en relación con los equipamientos en los cuales la Secretaría presta servicios sociales de atención a la primera infancia, modalidad ámbito institucional.

La verificación corresponde al periodo comprendido entre enero de 2013 y julio de 2014.

7. METODOLOGIA

Para identificar las actividades, metas, costos, controles existentes y administración de recursos realizados por la Secretaría en la ejecución del proyecto 739, el equipo auditor desarrolló las siguientes actividades:

- Revisión y estudio de información existente en la intranet de la Secretaría sobre el servicio (Módulo Sistema Integrado de Gestión).
- Consulta en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático. SIRE–SDGRCC.
- Consulta en el Sistema de Información de Norma Urbana y Plan de Ordenamiento Territorial. SINUPOT.
- Realización de entrevistas mediante la aplicación de listas de verificación y revisión de documentos con la participación de los(as) auditados(as): Ingenieros Francisco Javier Granados G. y Oscar Alonso Chamath P., Arquitectas Patricia Baracaldo y Diana Luz Ortiz R., Abogada Raquel Lucía Cepeda, profesionales de la Subdirección de Plantas Físicas.
- Revisión de los documentos suministrados por los auditados: planes de acción, contratos, formatos, cronogramas, documentos que soportan la ejecución de contratos y obras.
- Visitas de auditoría a los Jardines que se encuentran en zona de amenaza ALTA de remoción en masa e inundación: JI Villa Amalia, JI San Benito, CDI Refugio, JI Minuto de María, CV El tesoro, JI Arabia, JI Urapanes, J. Social Buena Vista, JI Buenos Aires, JI Mi Taller Creativo, J. Acunar Cuna del Saber, J. Acunar Arco Iris de Sueños, J. Acunar Baúl de Colores, J. Acunar Iguana Azul, J. Acunar la Tingua, J. Acunar Mariposas Amarillas, J. Acunar Pato Pico de Oro.

Es preciso indicar que se presentó dificultad en la obtención de evidencias relacionadas con las metas, los beneficios, costos y controles relativos al componente de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipamientos, debido a que no existe para las vigencias 2013 y 2014 un sistema de información documentado y organizado, que permita identificar y consultar registros, actividades e informes de resultados. Situación que condujo a que el equipo de la Subdirección de Plantas Físicas suministrara documentación fraccionada, difícil de verificar y evaluar respecto a los testimonios presentados.

También se presentó dificultad en la ubicación de los inmuebles relacionados con la zona de amenaza, ya que las direcciones suministradas por la Subdirección de Plantas Físicas no coinciden con las reales. Esto obstaculiza la consulta de los predios en los sistemas de información de riesgos y del distrito, arriba mencionados.

8. PERIODO DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

Del 09 de abril al 20 de octubre de 2014

9. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROCESO/PROYECTO

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana en el **Eje estratégico 01** Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. **Programa 01** Garantía del desarrollo integral de la primera infancia, la importancia de "Reducir la desigualdad y la discriminación social, económica y cultural. ... Para ello, se busca que la localización de los soportes institucionales y de infraestructuras que permiten ampliar y cualificar las acciones a favor de los propósitos anotados se encuentren equitativamente distribuidos en la geografía del Distrito." Subrayado nuestro.

Como contribución al desarrollo de este eje y programa, la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) formuló los proyectos 735: Desarrollo integral de la Primera Infancia en Bogotá y 739: Construcciones: dignas, adecuadas y seguras, con el fin de:

-Potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia en Bogotá, con especial énfasis en los dos primeros años de vida, desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad, mediante acciones que garanticen el cuidado calificado, las experiencias pedagógicas significativas, el disfrute del arte, la cultura, el juego, la promoción de vida y alimentación saludables y la generación de ambientes adecuados, seguros, sensibles y acogedores (Proyecto 735)

-Construir y dotar nuevas sedes y centros para ampliar cobertura en la prestación de servicios sociales de la Secretaría; intervenir las estructuras de los equipamientos administrados por la Secretaría para dar cumplimiento a la norma sismo-resistente y normalización de tenencia de los equipamientos donde la Secretaría presta los servicios sociales (Proyecto 739)

En este sentido, para lograr los fines mencionados la Secretaría estableció las siguientes metas:

-Atender 80.600 niños y niñas de primera infancia principalmente menores de 3 años, desde un modelo inclusivo, con enfoque diferencial y de calidad en **ámbito institucional**.

-Construir y dotar 405 jardines infantiles para la atención integral a la primera infancia

-Reforzar estructuralmente y remodelar 41 jardines infantiles para la atención integral a la primera infancia.

-Realizar al 100% de equipamientos de la Secretaría, el mantenimiento correctivo y preventivo.

De otra parte, la gestión al interior de la SDIS en la ejecución del proyecto 739, objeto de esta auditoría, está enmarcada en el Proceso de apoyo denominado "Gestión de Bienes y Servicios", en el cual se establecen los siguientes productos a entregar y responsables.

1. Programación y ejecución de obras de acuerdo con las necesidades de infraestructura (obra nueva y reforzamiento estructural) y según el presupuesto asignado para cada vigencia. Subdirección de Plantas Físicas.
2. Inventario de bienes inmuebles. Subdirección de Plantas Físicas.
3. Servicios de mantenimiento adquiridos para bienes muebles e inmuebles. Apoyo logístico – Subdirección Plantas Físicas.
4. Implementación de los estándares documentales. Todos los procesos
5. Programación y ejecución de mantenimientos de bienes muebles e inmuebles. Apoyo logístico - Subdirección Plantas Físicas.

Así mismo, el suministro de los productos a cargo de la Subdirección de Plantas Físicas el Manual de procesos y procedimientos de la SDIS, contempla como formas especificadas y obligatorias de implementación por parte de los servidores y contratistas los siguientes procedimientos, lineamientos, instructivos y formatos relacionados con el mantenimiento y normalización:

1. Procedimiento Gestión de la Infraestructura. Código: PCD-BS-GI-519. Versión 1 – 2012.
2. Procedimiento Emisión de Conceptos Técnicos de Infraestructura. Código: PCD-BS-CTI-575. Versión 1 – 2012.
3. Procedimiento técnico para el control de las condiciones sanitarias de los tanques de almacenamiento de agua potable de la SDIS. Código: PCD-BS-LT-591. Versión 0-2013.
4. Lineamiento técnico de diseño y construcción para Jardines Infantiles para la Primera Infancia
5. Instructivo Normalización de Tenencia
6. Formato Ficha Técnica Inmuebles
7. Formato Solicitud de Mantenimiento Infraestructura
8. Formato Satisfacción de Mantenimiento
9. Formato Solicitud Insumos de Ferretería
10. Formato de Verificación de cumplimiento de uso de elementos y equipos de protección personal.
11. Formato Conceptos Técnicos de Infraestructura Primera Infancia
12. Formato Solicitud de Visitas.

Desde el punto de vista normativo, el tema de equipamientos presenta una reglamentación específica tanto a nivel nacional como distrital, específicamente, la Secretaría debe desarrollar la construcción y mantenimiento de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales atendiendo los principios, objetivos, estrategias y metas establecidas en el "Plan Maestro de Equipamientos de Bienestar Social para Bogotá Distrito Capital" cuya vigencia es desde el año 2006 hasta el año 2019.

Igualmente, en el tema de Jardines Infantiles el Distrito tiene adoptados "Lineamientos y Estándares Técnicos de Educación Inicial" que deben ser tenidos en cuenta por la Entidad. Especialmente, en relación con los espacios físicos, el Estándar de ambientes adecuados y seguros precisa que el Jardín Infantil debe cumplir con los requerimientos de ubicación, seguridad, salubridad, espacios físicos diferenciados, dotación y capacidad de acuerdo con las coberturas atendidas.

10. HALLAZGOS

En la identificación de los hallazgos se enuncian inicialmente las FORTALEZAS, o sea, aquellas actuaciones relevantes detectadas por el equipo auditor en el transcurso de la auditoría; luego, se mencionan la OPORTUNIDADES DE MEJORA, situaciones que no implican incumplimientos de requisitos, pero que deben

ser tenidas en cuenta para realizar mejoras en los procesos o mitigar posibles riesgos y por último se plasman las NO CONFORMIDADES que son incumplimientos de requisitos del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI 2014, Norma Técnica de Gestión de la Calidad NTCGP-1000:2009 y requisitos legales. Es preciso elaborar un plan de mejoramiento en el cual se deben incorporar tanto las acciones preventivas en relación con las oportunidades de mejora y riesgos, como las correcciones y acciones correctivas correspondientes a las no conformidades, para lo cual se debe tener en cuenta el procedimiento de acciones de mejora y su correspondiente instrumento de seguimiento y control.

10.1. FORTALEZAS

Se resalta el compromiso demostrado por el Secretario y su equipo directivo en el fortalecimiento financiero del proyecto durante las últimas vigencias, al pasar de una asignación presupuestal de \$12.853 millones en el año 2012 a \$61.919 millones en el año 2013 y \$ 99.613 millones en el 2014, con el fin de garantizar la prestación de servicios sociales en ambientes adecuados y seguros.

A finales del año 2013 la Secretaría dividió la ciudad en cuatro zonas, cada una conformada por cuatro Subdirecciones Locales de Integración Social y a cada una le fue asignado un Colider. A su vez, en cada Subdirección se asignó un Arquitecto y un grupo de técnicos de construcción para realizar diagnósticos, mantenimiento y reparación de inmuebles, situación que ha facilitado la coordinación entre el nivel central y las localidades y la elaboración de diagnósticos más técnicos e idóneos.

10.2. OPORTUNIDADES DE MEJORA

10.2.1 La Secretaría en su Sistema Integrado de Gestión contempla el "Procedimiento para la gestión de la infraestructura", sin embargo, éste no se encuentra debidamente articulado al proceso de Gestión de Bienes y Servicios, pues recoge de manera general las funciones que debe realizar la Subdirección de Plantas Físicas, sin detallar ni especificar las actividades que se deben realizar para dar respuesta al Proceso en la "etapa de mantener los bienes muebles e inmuebles", tampoco permite orientar la ejecución de las actividades del equipo de la Subdirección, por tanto, no es utilizado.

Ante esta situación se evidencian las siguientes dificultades:

1. Las actividades que se adelantan para elaborar la programación anual de obras sólo se realizan durante el primer trimestre del año en que se van a contratar.
2. Las instrucciones que se imparten a los colideres y responsables por localidad, para llevar a cabo las actividades de mantenimiento, se realizan de forma verbal y se modifican constantemente.
3. En los casos de solicitudes de obras para atender emergencias, éstas no son atendidas diferencialmente respecto a las que no lo son. Tomando el mismo conducto regular establecido en el contrato de suministro de materiales.
4. Los controles al cumplimiento de las actividades asignadas y la entrega de productos por parte de cada uno de los actores que intervienen (coordinador del nivel central, colideres, responsables, técnicos, área administrativa) no tienen establecidos criterios de aceptación, ni los registros que deben evidenciar su realización, por ejemplo al colider se le asigna la función de dar visto bueno a la adecuada elaboración del estudio de necesidades y la correspondiente solicitud de materiales; sin embargo, no se evidencia registro en la ficha técnica, establecida para ello, de la forma de verificación y el concepto que permite continuar o no con el pedido.
5. Los controles a la ejecución de las actividades de mantenimiento en el equipamiento intervenido no tienen establecidos criterios para verificar el desarrollo de las actividades de la obra, ni los responsables de realizarlos. Por ejemplo, no se llevan Bitácoras en todas las obras y en las que se tiene no están unificadas. Tampoco se encuentra una programación de obra escrita y referenciada en un punto del inmueble que se está interviniendo, que permita observar su evolución comparando las actividades

ejecutadas con las programadas en el lapso de tiempo estipulado en esta programación,

6. Al ser requeridos los archivos sobre diagnóstico de los equipamientos a los profesionales, refirieron tenerlos en la casa, en la subdirección local o en el nivel central.
7. Los formatos establecidos en el proceso y que son de obligatorio cumplimiento, se modifican sin dejar evidencias de las razones que llevan a ello y sin seguir el protocolo para oficializarlos.
8. Para la ejecución de las obras de mantenimiento, la Secretaría viene contratando personas de apoyo (Técnicos en construcción) que están expuestos a enfermedades, lesiones e impactos que pueden afectar su salud. Los controles a los riesgos laborales y ambientales que se pueden presentar durante la ejecución de las obras de mantenimiento se realizan mediante observación realizada por el residente, sin embargo no se tiene definido un formato que permita establecer los criterios a verificar y dejar registro de las situaciones presentadas y las recomendaciones o actuaciones adelantadas.

10.2.2 La SDIS en la suscripción de contratos de arrendamiento para el funcionamiento de Jardines Infantiles (Acunar) se sustenta en conceptos técnicos emitidos por la Subdirección de Plantas Físicas, asumiendo que los inmuebles cumplen con las especificaciones normativas para su funcionamiento seguro.

Sin embargo, al verificar los conceptos emitidos para la realización de los contratos No. 9623 de 2013, Jardín Infantil La Tingua; No.7885 de 2014, JI la Iguanita Azul; No. 6956 de 2014, JI Mariposas Amarillas; No.7584 de 2014, Pato Pico de Oro y Contrato 7487 de 2014, JI Arco Iris de Sueños, se puede observar que:

-En el ítem de Consideraciones generales del formato de Concepto Técnico, los profesionales manifiestan que “el inmueble no presenta, en la revisión física, situaciones estructurales que denoten problemas sobre la infraestructura, sin embargo, la Subdirección de Plantas Físicas no puede emitir concepto sobre el cumplimiento de la norma NSR/10 por lo que se recomienda hacer un ESTUDIO DE VULNERABILIDAD SISMICA para definir su estado actual y el nivel de riesgo, y presentar el Plan de Mejoramiento en el cual se incluyen los tiempos para que la infraestructura sea llevada al cumplimiento de la norma”.

-A pesar de las mencionadas aclaraciones, en las Conclusiones manifiestan: “El inmueble es apto para la ubicación del servicio en el tema de ambientes adecuados y seguros, según lo exigido en la Resolución 325 de 2009, siempre y cuando se cumpla con las recomendaciones definidas en este concepto”, las cuales hacen referencia a realizar estudio de vulnerabilidad sísmica.

Al respecto, en las visitas realizadas por el equipo auditor a los Jardines Pato Pico de Oro, Mariposas Amarillas, La Tingua y Arco Iris de Sueños se pudo constatar que los conceptos son contrarios a la realidad. Pues, observado el diagnóstico del jardín Pato Pico de Oro, en el numeral uno donde se pregunta: “¿Por lo observado localmente, la edificación se encuentra a más de 50 m de distancia de líneas de alta tensión?” La respuesta del profesional que hizo el diagnóstico fue que SI se encuentra a una distancia mayor de 50 metros, contrario a lo observado por el equipo Auditor. Igualmente, en el Jardín Acunar Mariposas Amarillas hay contaminación, se concentran los olores, en la cocina no hay extractor, el inmueble presenta humedad, tiene las barandas que van al segundo piso, sueltas. A su vez, el nivel del jardín Acunar La Tingua, tomando como referencia la calle, es más bajo y esto tiene como consecuencia que cada vez que llueve el agua se concentra frente el inmueble, y cuando la lluvia es más fuerte, penetra inundando las zonas donde se presta el servicio.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se evidencia que los conceptos técnicos emitidos no se ajustan a la realidad ni a los lineamientos establecidos en el procedimiento “Conceptos Técnicos de Infraestructura”¹, pues

¹ Según el procedimiento de “Conceptos Técnicos de Infraestructura”, el Concepto Técnico es un Documento expedido por la Subdirección de Plantas Físicas en el cual se describen las condiciones físicas del inmueble proyectado para la prestación de un Servicio Social, de acuerdo a la normatividad, Estándares de Calidad o Anexos Técnicos vigentes, definiéndose si el inmueble visitado cumple o no con las condiciones establecidas.

no son contundentes en indicar si el inmueble "cumple o no con las condiciones establecidas". A pesar de ello, la misma Subdirección de Plantas Físicas los está tomando como soporte y criterio técnico de aprobación del inmueble en los estudios previos y contratos de arrendamiento realizados. Con lo cual la Secretaría podría estar suscribiendo contratos de arrendamiento en inmuebles que incumplen con las normas técnicas establecidas para el funcionamiento de los jardines.

Ante esta situación, adicionalmente se estaría desconociendo normas básicas de ingeniería civil y arquitectura en planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares como es la NORMA TÉCNICA NTC 4595 en donde muy claramente dice en su numeral 3.4 "Los lotes para instalaciones escolares deben ubicarse en zonas en las cuales el riesgo de accidentalidad de las personas por causas naturales o humanas sea mínimo. En consecuencia, no es viable ubicar proyectos escolares en zonas pantanosas, rellenos sanitarios, áreas inundables, terrenos con alto riesgo de deslizamiento o receptores de éstos, etc. De igual forma, no deben realizarse proyectos escolares en predios que no permitan un distanciamiento mínimo de la construcción o instalación más cercana de 50 m a líneas de alta tensión, canales o pozos abiertos, vías férreas y vías vehiculares de alto tráfico".

10.2.3 Los pedidos de ferretería solicitados por los profesionales (residentes de cada obra de mantenimiento o adecuación) al nivel central y de éste al proveedor, después de surtir los trámites internos correspondientes, no llegan en el tiempo estipulado enmarcado en las cláusulas del contrato suscrito por la entidad para el suministro de materiales "...entregar los materiales requeridos y en forma oportuna, según las especificaciones establecidas en la ficha técnica, dentro de los dos días hábiles siguientes a la recepción de la orden de compra y un día hábil si la solicitud se realiza por emergencia".

Esta situación fue evidenciada en la confrontación de pedidos y remisiones presentados por los residentes de obra al equipo auditor durante las visitas realizadas.

Evidenciándose, posible falta de logística del contratista de ferretería para la atención y distribución oportuna o no disposición de los materiales requerido por los profesionales, así como una inadecuada supervisión a la ejecución del contrato por parte de la SDIS que garantice que las entregas estén ajustadas a los tiempos estipulados en el contrato.

10.2.4 No se están garantizando las condiciones necesarias en términos de espacio y distribución para el adecuado funcionamiento e inmediata puesta en uso de las herramientas adquiridas para la ejecución de obras de mantenimiento y adecuación, pues éstas son asignadas sin controles que garanticen una adecuada utilización y custodia y no se han identificado con su respectiva placa, por parte del área de Apoyo Logístico. En las visitas realizadas se encontraron herramientas sin utilizar en las obras y que fueron asignadas a cada cuadrilla.

Esta situación se podría estar presentando debido a que no hay un lineamiento claro del manejo de las herramientas adquiridas, que oriente a los profesionales de la Subdirección de Plantas Físicas, ni existe un instructivo que determine las actividades que cada profesional de campo deba realizar para tener un buen uso y almacenamiento de éstas, así como un desconocimiento del procedimiento de entradas de bienes a la Secretaría.

Al no tener un manejo adecuado de las herramientas, éstas pueden ser asignadas a obras donde no se necesiten y al no seguir el proceso de legalización no se tiene control de los bienes de la Secretaría, con lo cual se podría generar subutilización, deterioro o pérdida.

10.2.5 De acuerdo con lo observado en los reportes de seguimiento a metas que realiza la Secretaría, en el proyecto 739 se observa un rezago en el cumplimiento de la construcción de jardines, donde se tenía previsto la construcción de 10 jardines en el año 2013 reportando 0% de cumplimiento. Igual situación se presenta en la meta de reforzamiento estructural y remodelación 0%. Evidenciándose que no se identificaron riesgos ni se



PROCESO: MEJORA CONTINUA
PROCEDIMIENTO: EJECUCION DE AUIITORIA INTERNA

FORMATO: INFORME DE AUDITORIA

Código: F-MC-SI-005

Versión: 2

Fecha: 19/09/2012

Página: 8 de 11

definieron estrategias de ejecución de obra que permitieran lograr su cumplimiento, esta situación desbordó la capacidad operativa de la Secretaría para suministrar los espacios requeridos y realizar las actividades correspondientes para la construcción y reforzamiento de jardines.

Ante dicha situación, con el fin de garantizar equipamientos para la atención de la primera infancia y lograr la cobertura en cupos establecida en el proyecto de infancia, la Secretaría estableció la modalidad de arrendamientos, ubicándola en el componente de mantenimiento, con lo cual se reporta cumplimiento de la meta en un 91.%, sin embargo, la meta se refería al mantenimiento de las plantas existentes.

Adicionalmente se evidenció que los indicadores establecidos no son utilizados para el control de los resultados esperados y solamente se está midiendo la ejecución financiera.

10.3. NO CONFORMIDADES

10.3.1 La Secretaría de Integración Social está prestando servicios sociales para la atención de la primera infancia en inmuebles ubicados en zonas de amenaza ALTA de remoción en masa e inundación.

De acuerdo con la información que arroja la consulta en los diferentes sistema de información disponibles en el Distrito² los Jardines Infantiles de Villa Amalia de la Localidad de Engativá; San Benito de la Localidad de Tunjuelito; C.D.I Refugio y J.I Buenos Aires de la Localidad Rafael Uribe Uribe; y Jardines infantiles Minuto de María, Arabia, Urapanes, Jardín Social Buena Vista y Casa Vecinal El Tesoro de la Localidad Ciudad Bolívar, están ubicados en zona de amenaza ALTA de remoción en masa e inundación, inmuebles que son de propiedad de la Secretaría.

Así mismo, en las consultas realizadas en los sistemas antes mencionados y visitas a los Jardines Acunar en arrendamiento como el C.V. El Tesoro, Playón Playita, C.V. Santa Cecilia, C.V. La Flora, se pudo constatar que también están ubicados en zona de amenaza alta de remoción e inundación.

En este sentido, el Decreto 316 de 2006, "Por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Bienestar Social", a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social, estipula en el artículo 3, literal 3, como Política de Calidad y Seguridad "el establecimiento y garantía de condiciones adecuadas de seguridad, habitabilidad, funcionalidad y permanencia de los equipamientos para los servicios y programas de bienestar social", con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Igualmente, la norma técnica NTC 4595 en donde muy claramente dice en su numeral 3.4 "Los lotes para instalaciones escolares deben ubicarse en zonas en las cuales el riesgo de accidentalidad de las personas por causas naturales o humanas sea mínimo. En consecuencia, no es posible ubicar proyectos escolares en zonas pantanosas, rellenos sanitarios, áreas inundables, terrenos con alto riesgo de deslizamiento o receptores de éstos, etc..."

De acuerdo con lo descrito anteriormente, la Secretaría está desconociendo normas encaminadas a garantizar condiciones mínimas de seguridad de los equipamientos, poniendo en riesgo a los niños y niñas, educadoras y demás personal que presta el servicio en estos espacios; como consecuencia, los jardines infantiles podrían ser cerrados interrumpiendo la prestación del servicio y por ende, vulnerando los derechos e incumpliendo los principios constitucionales establecidos para la primera infancia. Situación que puede generar en un futuro inmediato hallazgos administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y hasta penal, por parte de los organismos

² Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático SIRE-SDGRCC y del Sistema de Información de Norma Urbana y Plan de Ordenamiento Territorial SINUPOT. El SIRE-SDGRCC es administrado por el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático - IDIGER (Antes FOPAE) y el SINUPOT por la Secretaría Distrital de Planeación.

de control.

10.3.2 No se tienen establecidas políticas de operación que orienten la elaboración del programa anual de mantenimiento de obras, su ejecución y seguimiento, ni los tiempos y responsabilidades. Es así, que no hay una orientación clara sobre la elaboración de diagnósticos, selección de equipamientos a intervenir y asignación de equipos de trabajo; ni sobre el recibo a satisfacción de las obras de mantenimiento realizadas por el equipo de la Secretaría, por parte de los supervisores o colideres; como tampoco la forma de presentar los registros (Formatos, fichas técnicas/digital o impresos), su ubicación, almacenamiento y archivo.

La ausencia de políticas de operación conlleva a que los profesionales no tengan claridad de cómo desarrollar las actividades que le han sido asignadas y cuales registros deben llevar, no se está garantizando la culminación de la actividad de forma eficaz y oportuna, pues no se realizan los filtros o controles correspondientes. No se tiene control y seguimiento de equipamientos intervenidos. En la ejecución, por ejemplo, en los pedidos de materiales que aprueba el colider, no hay registro de tal aprobación y cuando llegan al área administrativa se están identificando errores de forma que hacen regresar la orden e iniciar nuevamente el proceso, demorando el inicio de la obra; en casos de emergencias, las subdirecciones locales y demás unidades operativas deben utilizar recursos de caja menor para su oportuna atención, contrariando lo establecido en la normatividad de estas.

10.3.3 No se evidencia gestión específica en la Subdirección de Plantas Físicas para el cumplimiento de los parámetros urbanísticos contenidos en los "Lineamientos y Estándares Técnicos de Educación Inicial", relacionados con las licencias de construcción de los Jardines Infantiles a cargo de la Secretaría.

Este lineamiento establece en su numeral 2.4.2 Ambientes adecuados y seguros "El inmueble donde funciona el Jardín Infantil cuenta con licencia de construcción, la cual deberá contar con alguna de las siguientes condiciones:

A. Licencia de Construcción con uso del suelo para dotacional equipamiento colectivo bienestar social, dotacional equipamiento colectivo educativo o institucional clase I y II.

B. El Inmueble donde funciona el Jardín Infantil deberá contar a 15 de diciembre de 2013 con estudio de vulnerabilidad, para el cambio de uso de la licencia de construcción si este es diferente a Dotacional equipamiento colectivo bienestar social, dotacional equipamiento educativo o institucional clase I y II.

C. El Inmueble donde funciona el Jardín Infantil deberá contar a 30 de junio de 2014 con constancia de radicación ante Curaduría, para modificación de la licencia de construcción si el uso del suelo es diferente a Dotacional equipamiento colectivo bienestar social, dotacional equipamiento educativo o institucional clase I y II.

D. El Inmueble donde funciona el Jardín Infantil deberá contar a 15 de diciembre de 2016 con Licencia de Construcción con uso del suelo para dotacional equipamiento colectivo bienestar social, dotacional equipamiento colectivo educativo o institucional clase I y II."

Se evidenció desconocimiento de los lineamientos antes mencionados por parte de los profesionales entrevistados, así mismo, en las actividades de apoyo de la Subdirección de Plantas Físicas no se evidencia la realización de actividades de diagnóstico y verificación de los estándares de calidad relacionados con licencias de construcción para cumplir con los términos establecidos.

Ante esta situación, se está incumpliendo con las actividades y cronograma definidos en los Lineamientos y estándares, numeral 4.2.4 relacionados con las licencias de construcción de los Jardines Infantiles a cargo de la Secretaría. Lineamientos adoptados por la Resolución 325 de 2009, artículo 21.

10.3.4 De acuerdo con el Eje Transversal de Información y Comunicación del MECI-Sistema de Información y Comunicación, la Entidad debe establecer mecanismos internos y externos para recopilar y/o socializar la información generada. Para que la ejecución de estos sistemas se desarrolle de manera eficaz, eficiente y efectiva, deben nutrirse de un componente físico (hardware), de recursos humanos y de datos a procesar o difundir.

Al respecto se evidenció que la Secretaría no cuenta con un sistema integrado de información en el cual se

recopile la información relacionada con los bienes inmuebles que pertenecen y son responsabilidad de ésta, pues cada profesional maneja archivos personales aislados. Situación que genera dificultades en la operación del proyecto dado que no se identifican las fuentes de información, ni su estructuración para el procesamiento y socialización, impidiendo procesos efectivos de toma de decisiones y rendición de cuentas tanto al interior de la entidad como hacia la ciudadanía, como se puede observar en los informes de gestión 2012 y 2013.

Ante esta situación, se está incumpliendo con la implementación del Eje Transversal de Información y Comunicación del MECI-Sistema de Información y Comunicación.

11. RIESGOS

La Política de Administración de Riesgos de la Secretaría Distrital de Integración Social establece en su numeral 10 que los riesgos se categorizan por procesos y servicios sociales, entendiendo que si los proyectos identifican riesgos, estos se deben enmarcar dentro de los procesos institucionales.

*De acuerdo con lo anterior, en el mapa de riesgos del proceso de Gestión de Bienes y Servicios, se contempla el riesgo **RGBS – 4 Incumplimiento de los estándares de Infraestructura**, definido como: La adopción de estándares técnicos para la prestación de los servicios sociales en la Secretaria implica la adecuación de las infraestructuras y equipamientos a cargo de la entidad, no obstante el promedio de antigüedad de las construcciones existentes es mayor a 15 años, evidenciando un rezago frente al cumplimiento de la nueva normatividad.*

Las causas que han llevado a que se presente este riesgo corresponden a :

1. Incumplimiento de los equipamientos con los estándares requeridos por la normatividad vigente, que no tuvo en cuenta la infraestructura existente antes de la formulación del Plan Maestro, y por lo tanto algunos de sus condicionantes no pueden ser cumplidos tal como se estipula en la norma.
2. No contar con la totalidad de los estándares de los 26 servicios sociales.
3. Recursos insuficientes para la adecuación de los equipamientos.
4. Deficiente planeación de los presupuestos de los proyectos arquitectónicos que se encuentren en ejecución, generando adiciones no proyectadas.

Así mismo, se indica que mediante el "Monitoreo periódico de los estándares de infraestructura sobre una muestra representativa de equipamientos en cada localidad" se disminuye la probabilidad de presentación.

En el desarrollo de la presente auditoría se pudo establecer que la Subdirección de Plantas Físicas no ha realizado el monitoreo planteado, no ejerce control sobre el riesgo, como tampoco ha adelantado acciones para modificarlo o eliminarlo (revaloración).

Tampoco ha identificado los riesgos que pueden afectar los objetivos perseguidos en la ejecución de los componentes del proyecto, presentando incumplimiento en las metas tanto del Proyecto como del Plan de Desarrollo, como se evidenció anteriormente.

12. CONCLUSIONES

Con la ejecución de la presente auditoría se evaluó la conformidad del Proyecto 739 Construcciones: dignas, adecuadas y seguras con las normas legales vigentes, con los planes, programas y proyectos y con los procesos y procedimientos institucionales, su gestión y resultados.

Con la revisión y análisis de los componentes del proyecto se pudo establecer que la Subdirección de Plantas Físicas, en su calidad de encargada de dirigir el plan de obras de la Secretaría, adelanta su gestión a partir de la



PROCESO: MEJORA CONTINUA
PROCEDIMIENTO: EJECUCION DE AUDITORIA INTERNA

FORMATO: INFORME DE AUDITORIA

Código: F-MC-SI-005

Versión: 2

Fecha: 19/09/2012

Página: 11 de 11

realización de actividades aisladas, sin tener en cuenta el proceso de Gestión y Bienes y Servicio, sus procedimientos y demás documentos asociados y sin identificar y administrar los riesgos que interfieren en el logro del objetivo de disponer y adecuar equipamientos para la operación de los servicios sociales.

En el desarrollo de la Auditoría se identificaron inconformidades relacionadas con la prestando servicios sociales para la atención de la primera infancia en inmuebles ubicados en zonas de amenaza ALTA de remoción en masa e inundación; con la ausencia de políticas de operación que orienten la elaboración del programa anual de mantenimiento de obras, su ejecución, seguimiento y responsabilidades; como también, la falta de un sistema de información sobre mantenimiento de las unidades operativas administradas, donde se prestan servicios sociales.

También se identifican oportunidades de mejora en cuanto la implementación de procedimientos y actividades de control en el manejo de materiales y herramientas adquiridas y supervisión de contratos de mantenimiento de obras.

13. RECOMENDACIONES

Se recomienda al Líder del proceso de Gestión de Bienes y Servicios y Subdirector de Plantas Físicas, realizar un análisis y evaluación de los riesgos (que se presentan en la consecución de lotes, construcciones nuevas y mantenimiento de equipamientos) y controles que se tienen establecidos en el proceso y establecer si estos son efectivos o existen desviaciones que afectan el cumplimiento de los objetivos y metas, ello con el fin de diseñar e implementar nuevos elementos (planes, lineamientos, procedimientos, indicadores, riesgos, lineamientos documentales) o ajustar los existentes.

A partir de dicha evaluación y los resultados de la presente auditoría y de informes de la Contraloría, se recomienda emprender acciones de mejora que impacten la gestión en relación con todos los equipamientos de la Secretaría; si bien en esta auditoría sólo se evaluó la gestión en los jardines infantiles, tanto propios como arrendados, se podrían estar presentando las misma condiciones en los demás inmuebles donde se prestan otros servicios sociales que se ofrecen en esta Secretaria.

También es importante, que en próximas auditorías se realice la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Norma OHSAS 18001, ante el aumento del personal de mantenimiento contratado.

EQUIPO AUDITOR

Francisco Del Vecchio Parra
Mercy Restrepo Santiago
Luz Stella Carvajal Moreno (Observadora)

Firma(s):

JEFE-A OFICINA DE CONTROL INTERNO

Gustavo Rayo Morales

Firma:

FECHA DE ENTREGA 9 de diciembre de 2014