



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

## **INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL – SDIS

PROYECTO 1103 *"Espacios de Integración Social"* metas 4, 5, 8 y 9

CÓDIGO DE AUDITORÍA 078

Período Auditado 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTORIAL INTEGRACION SOCIAL

Bogotá D.C., Octubre de 2018

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Código Postal 111321  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

Juan Carlos Granados Becerra  
Contralor de Bogotá D.C.

Andrés Castro Franco  
Contralor Auxiliar

Orlando Alberto Gnecco Rodríguez  
Director Sectorial

Edna Yolima Álvarez Castañeda  
Asesor

Equipo de Auditoría:

Diana Marcela Diago Guaqueta	Gerente 039-01
Rosaura Martínez Rey	Profesional Especializado 222-07 (e)
John Fredy Esquivel López	Profesional Universitario 219-03
Diana Maritza Camargo Cantor	Profesional Universitario 219-03
Andrés Guillermo Riaño Bohada	Técnico Operativo 314-05
Jhon Jairo Calvo Pinzón	Contratista – Apoyo
Sandra Lorena Riascos Riascos	Contratista – Apoyo

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Código Postal 111321  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
PBX 3358888

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....	8
2.1. Alcance de auditoría.....	8
2.2. Identificación de la muestra de Auditoría .....	11
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	14
3.1.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta Disciplinaria por la no utilización de los estudios, diseños y licencia de construcción obtenidos en la etapa de pre-construcción del contrato de obra No. 10294 de 2013, en cuantía de \$182.822.154. ....	14
3.1.2 Hallazgo Administrativo por violación al principio de especialización presupuestal, en los contratos 644 y 2616 de 2017. ....	22
3.1.3 Hallazgo Administrativo por la NO continuidad del aplicativo IOPS como herramienta para reportar informes de ejecución y control de supervisión de los Contratos de Prestación de Servicios Nos. 644, 841, 1133, 2616, 1815, 2047, 4967, 2494 de 2017. ....	24
3.1.4 Hallazgo Administrativo por deficiencia en la planeación en los contratos de prestación de servicios Nos. 644, 841, 1133, 1815, 2047, 2494 y 2616 de 2017. ..	26
3.1.5 Hallazgo Administrativo, por el incumplimiento de la CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA, OBLIGACIONES DE LAS PARTES, numeral 2 inciso 10, del Contrato de arrendamiento N° 6203 de abril 10 de 2017.....	30
4. OTROS RESULTADOS .....	33
ANEXO.....	34

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora  
Cristina Vélez Valencia  
Secretaria de Despacho  
Secretaría Distrital de Integración Social  
Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

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 Secretaría Distrital de Integración Social vigencia 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad, referentes al proyecto 1103, con el cual se pretende dotar a la ciudad de nueva infraestructura y mejorar la existente a través de los estándares de calidad en la prestación de servicios sociales. Adicionalmente, se actualizará la infraestructura existente a la norma de sismo resistencia y realizar un adecuado mantenimiento de los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el proyecto 1103 “Espacios de Integración social”

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 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.

### CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, cumple o no con los principios evaluados.

El presupuesto comprometido para las metas No 4, 5, 8 y 9 del proyecto No. 1103, fue de Treinta y cinco mil trescientos seis millones sesenta y cinco mil trescientos quince pesos (\$35.306.065.315), al cierre de la vigencia fiscal 2017, según lo reportado en el Plan de Acción 2016-2020, se determinó un muestra selectiva de contratos celebrados en ejecución de las metas descritas por un valor de \$ 10.366.389.038,00, que significan el 30% del universo de los recursos comprometidos en las metas objeto de auditoría.

Respecto a los contratos de prestación de servicios no pudieron ser auditados en el IOPS, toda vez que éste tiene un virus que borró los informes de ejecución y de supervisión. Fue necesario consultar en la página de la Entidad, donde no están completos los informes de supervisión, no se puede corroborar el cumplimiento de las obligaciones, las actividades son repetitivas y genéricas de un mes a otro, sin datos estadísticos precisos, sin documentos que respalden los hechos, sin que se presente avance en cada una de ellas. Ninguno de los contratos anteriormente mencionados, presenta informe final, el cual se encuentra dentro de los requerimientos exigidos en el contrato.

Es importante señalar, que la SDIS destinó el gasto de un recurso público para la adquisición o desarrollo propio de una herramienta tecnológica, el IOPS, que le permitiera minimizar los tiempos en las entregas de los informes, les facilitara la disposición de la información, la clasificación de la misma y estipulara la forma en que se debían presentar los informes, sin embargo, a la fecha no se encuentra en servicio y la información se perdió.

Se analizó el contrato de arriendo 6203 de 2017, en el cual se determinó el servicio de 4 ascensores para la SDIS, pero en la práctica solo dos ascensores están asignados a esta para subir hasta el piso 25, sin embargo, los operadores a pesar de estas restricciones, han permitido que estos ascensores puedan subir hasta la última planta del edificio, tardando más el tiempo en los recorridos y generando mayor congestión.

Los ascensores carecen de sensores de peso, los cuales se deben activar cuando el número de usuarios sobre pase capacidad máxima. No existe un aviso que señale que el ascensor va full y por consiguiente no debe ingresar más usuarios. También carece de banda electrónica con rayo infrarrojo, este dispositivo mejora la seguridad de los usuarios pues permite interrumpir el recorrido de las puertas de cabina evitando golpes a los usuarios.

No existe señalación para prevenir a los usuarios en caso de emergencia. El acuerdo 470 de 2011, señala que el transporte vertical en las edificaciones deben ser revisados por la autoridad competente, una vez se expida la certificación de revisión general anual correspondiente se procederá a ubicar a la entrada del aparato o en un lugar visible. Esta auditoría constató que dicha certificación no está en ningún lugar visible publicada, ni tampoco existe en la carpeta contractual ningún requerimiento del supervisor sobre los aspectos precitados.

Respecto al contrato de obra 10294 de 2013, no se utilizaron los diseños y licencia de construcción obtenidos en la etapa de pre-construcción, por oposición reiterada de la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, la entidad además del pago total de los estudios y diseños, incurrió en unos gastos adicionales por concepto de compensación al contratista, tales como: Administración fiduciaria y mayor valor pagado en pólizas que amparaban el contrato. Esgrimidos los anteriores argumentos por parte de la auditoría, se concluye que la SDIS incurre en un detrimento patrimonial por valor de \$182.822.154

## 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.

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.

Atentamente,



Orlando Alberto Gnecco Rodríguez  
Director Técnico Sectorial Sector de Integración Social.

Revisó: Diana Marcela Diago Guáqueta  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

### 2.1. Alcance de auditoría

De conformidad con el memorando de asignación, se debe evaluar la gestión fiscal en la SDIS en desarrollo de las metas 4, 5, 8, y 9 del proyecto 1103: “Espacios de Integración Social”, con el fin de evaluar la eficiencia, la eficacia y economía con que fueron administrados los recursos comprometidos en las metas citadas del proyecto durante la vigencia 2017.

El proyecto tiene como objetivo general:

*“Proveer espacios de integración social en cumplimiento de los estándares para garantizar la prestación de los servicios sociales en condiciones adecuadas y seguras”*

*“El proyecto dotará a la ciudad de nueva infraestructura y mejorará la existente a partir del cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación de los servicios sociales. Adicionalmente se actualizará la infraestructura existente a la norma de sismo resistencia, y se realizará un adecuado mantenimiento”*

En el caso de las metas específicas a evaluar, en SEGPLAN para la vigencia 2017, se reporta la siguiente información.

CUADRO N° 1  
Metas del Proyecto 1103 “Espacios de Integración social”

(Millones de pesos)

Meta No.	Meta Proyecto de inversión	Meta programada 2017	Meta ejecutada a Dic 31 2017	%	Presupuesto vigente 2017	Presupuesto ejecutado a Dic 31 2017	%
4	Realizar a 2 Centros de Desarrollo Comunitario intervención en la adecuación a la infraestructura	0	0		239	239	100
5	Realizar a 7 jardines infantiles el reforzamiento estructural y/o restitución para la adecuación integral a la primera infancia, en cumplimiento de la norma NSR-10	3	3	100	2.409	2.385	99.03



Meta No.	Meta Proyecto de inversión	Meta programada 2017	Meta ejecutada a Dic 31 2017	%	Presupuesto vigente 2017	Presupuesto ejecutado a Dic 31 2017	%
8	Realizar mantenimiento al 70% de equipamientos de la SDIS	70	82.7	118.14	11.391	11.369	99.81
9	Evaluar y viabilizar 100% de propuestas de consecución y/o contratación de otras alternativas de infraestructura para la prestación de los servicios sociales	25	25	100	15.600	15.216	97.54

Fuente: SDP. Seguimiento Plan de Acción - Plan de Acción 2016 - 2020 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2017

En el caso de la meta relacionada con mantenimiento de las sedes, es importante revisar que estos obedezcan a los diagnósticos realizados por la Subdirección de Plantas Físicas como lo señala la ficha del proyecto y en general para todas las metas, considerar lo planteado en el Plan Maestro de Equipamientos de Integración Social (Decreto 316 de 2006), instrumentos que tiene vigencia hasta el 2019.

Dado que no se evaluarán todas las metas, es necesario solicitar a la entidad la contratación específica para aquellas seleccionadas.

Con cargo al proyecto 1103, durante la vigencia 2017, los negocios jurídicos con más alto valor son:

**CUADRO Nº 2**  
**Contratos más significativos Proyecto 1103**

No. Contrato	Valor	Fecha	Objeto	Contratista
8239	\$11.809.908.000 Adición \$3.937.000.000	22/09/2017 30/11/2017	realizar la gerencia integral para la elaboración, diseños, construcción de centros día en el Distrito Capital	Fondo De Desarrollo De Proyectos De Cundinamarca – Fondecun
6203	\$4.750.293.751 Adición \$892.771.527	10/04/2017 11-04-2018	el arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento un área del inmueble ubicado en la carrera 7 no. 32-12 antes carrera 7 no. 32-16 de la ciudadela turística San Martín ubicado en la ciudad de Bogotá para el funcionamiento de las oficinas	Promotora De Comercio Inmobiliario S.A Procomercio S.A

No. Contrato	Valor	Fecha	Objeto	Contratista
8616	\$3.439.355.056	28/11/2017	realizar la construcción del jardín infantil el nogal ubicado en la localidad de barrios unidos, Bogotá D.C.	CONSORCIO ESPIRITU SANTO
8424	\$3.034.216.819	24/10/2017	realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la Secretaría Distrital de Integración Social, ubicados en la ciudad de Bogotá D.C.	CONSORCIO JARDINES 2017
9252	\$1.337.737.339	22/12/2017	realizar la consultoría para la elaboración de los estudios, diseños, obtención de permisos, aprobaciones y licencias de construcción y/o urbanismo del centro el camino unidad operativa para la atención de personas mayor y habitante de calle	FP-OFICINA DE ARQUITECTURA SAS
8443	\$3.030.386.398	27/10/2017	realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la Secretaría Distrital de Integración Social, ubicados en la ciudad de Bogotá D.C.	CONSORCIO OBRAS 2017
8420	\$2.526.232.507	24/10/2017	realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la Secretaría Distrital de Integración Social, ubicados en la ciudad de Bogotá D.C.	LUIS FERNANDO TAMAYO PERALTA
8423	\$2.351.073.543	24/10/2017	realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la Secretaría Distrital de Integración Social, ubicados en la ciudad de Bogotá D.C.	FUNDACION MISIONEROS DIVINA REDENCION SAN FELIPE NERI - FUMDIR

## 2.2. Identificación de la muestra de Auditoría

### 2.2.1. Gestión Contractual.

De conformidad con la base de datos de contratación suministrada por la Entidad, se seleccionó muestra de auditoría a los contratos de las metas No. 4, 5, 8 y 9 del proyecto de inversión 1103.

Con el propósito de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos dentro del Memorando de Encargo de Auditoría de Desempeño, se señalan en desarrollo de la evaluación de las metas No 4, 5, 8 y 9 del proyecto de inversión No.1103, los contratos determinados en la muestra de auditoría celebrados por la administración y que desarrollan la ejecución de las metas referenciadas objeto de evaluación.

Teniendo en cuenta que el presupuesto comprometido para las metas No 4, 5, 8 y 9 del proyecto No. 1103, fue de Treinta y cinco mil trescientos seis millones sesenta y cinco mil trescientos quince pesos (\$35.306.065.315), al cierre de la vigencia fiscal 2017, según lo reportado en el Plan de Acción 2016-2020, se determinó una muestra selectiva de contratos celebrados en ejecución de las metas descritas por un valor de \$ 10.366.389.038,00, que significan el 30% del universo de los recursos comprometidos en las metas objeto de auditoría.

La mayor concentración de recursos comprometidos corresponde a la meta No 9: *“Evaluar y viabilizar 100% de propuestas de consecución y/o contratación de otras alternativas de infraestructura para la prestación de los servicios sociales”*, por valor de \$4.750.293.751, con un nivel de ejecución del 97.5% frente a los recursos apropiados para dicha meta.

### 2.2.2. Muestra:

Se delimita el alcance de la muestra de auditoría, de acuerdo a la estructura del proyecto para las metas 4, 5 y 8 por un valor de \$5.616.095.287. En consecuencia la muestra total objeto de auditoría se determina por valor de \$10.366.389.038.

A continuación se relacionan los contratos objeto de auditoría para efectos de evaluar la ejecución de las metas No 4, 5, 8 y 9 del proyecto 1103 "Espacios de Integración Social" así:

CUADRO N° 3  
Muestra Contractual

No. Proyecto	No. Contrato	Tipo de contrato	Objeto del contrato	Valor total en pesos	Alcance	Justificación para la selección
1103	8159	INTERVENTORIA	Interventoría técnica, financiera, administrativa, legal, social y ambiental al contrato de consultoría para elaborar los estudios, diseños, obtención de permisos y licencias de construcción y/o urbanismo para el reforzamiento estructural del módulo correspondiente a la piscina localizada en el CDC Lourdes	32.847.212	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	8103	CONSULTORIA	Elaborar los estudios, diseños, obtención de permisos y licencia de construcción y/o urbanismo para el reforzamiento estructural del módulo correspondiente a la piscina localizada en el CDC Lourdes	206.483.177	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	9238	CONSULTORIA	Complementación de la consultoría existente correspondiente al Jardín Infantil Rafael Pombo, llevando a cabo los trámites necesarios para obtener los permisos requeridos ante las entidades públicas para la posterior construcción del proyecto	50.000.000	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	2616	PRESTACION DE SERVICIOS	La prestación de servicios no profesionales para apoyar el área administrativa y financiera de la subdirección de plantas físicas de la secretaría distrital de integración social.	21.123.333	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	644	PRESTACION DE SERVICIOS	Contrato de prestación de servicios profesionales.	58.852.067	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	841	PRESTACION DE SERVICIOS	Prestar los servicios profesionales como arquitecto ( o ingeniero) a la subdirección de plantas físicas de la SDIS, para ejercer la supervisión y/o apoyo a la supervisión técnica, administrativa y financiera de los contratos y/o proyectos que le asigne	65.997.400	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	1133	PRESTACION DE SERVICIOS	Prestar los servicios profesionales como arquitecto ( o ingeniero) a la subdirección de plantas físicas de la SDIS, para ejercer la supervisión y/o apoyo a la supervisión técnica, administrativa y financiera de los contratos y/o proyectos que le asigne	65.997.400	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	1815	PRESTACION DE SERVICIOS	Prestar los servicios profesionales como arquitecto ( o ingeniero) a la subdirección de plantas físicas de la SDIS, para ejercer la supervisión y/o apoyo a la supervisión técnica, administrativa y financiera de los contratos y/o proyectos que le asigne	65.810.967	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos

No. Proyecto	No. Contrato	Tipo de contrato	Objeto del contrato	Valor total en pesos	Alcance	Justificación para la selección
1103	2047	PRESTACION DE SERVICIOS	La prestación de servicios profesionales para apoyar el equipo de la subdirección de plantas físicas de la Secretaría Distrital de Integración Social.	38.741.000	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	2494	PRESTACION DE SERVICIOS	La prestación de servicios profesionales para apoyar el equipo de la subdirección de plantas físicas de la Secretaría Distrital de Integración Social.	58.726.500	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	4967	PRESTACION DE SERVICIOS	La prestación de servicios profesionales para apoyar el equipo de la subdirección de plantas físicas de la Secretaría Distrital de Integración Social.	34.600.000	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	8420	CONTRATO DE OBRA	realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la Secretaría Distrital de Integración Social, ubicados en la ciudad de Bogotá D.C. grupo 2	789.640.078	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	8423	CONTRATO DE OBRA	realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la Secretaría Distrital de Integración Social, ubicados en la ciudad de Bogotá D.C. grupo 1	702.035.047	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	8421	INTERVENTORIA	realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa, legal, social y ambiental a los contratos que se adjudiquen para realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la secretaría distrital de integración social, grupo 2	206.091.933	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	8419	INTERVENTORIA	realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa, legal, social y ambiental a los contratos que se adjudiquen para realizar las reparaciones locativas requeridas en los centros y sedes de la secretaría distrital de integración social, grupo 1	06.091.933	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	7491	SUMINISTRO	suministro de materiales de construcción, herramienta y ferretería en general para apoyar el mantenimiento de los centros y sedes de la secretaría distrital de integración social grupo 3	475.000.000	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
1103	6203	ARRENDAMIENTO	el arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento un área del inmueble ubicado en la carrera 7 no. 32-12 antes carrera 7 no. 32-16 de la ciudadela turística san Martín ubicado en la ciudad de Bogotá para el funcionamiento de las oficinas	4.750.293.751	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de verificar los recursos comprometidos
739	10294	CONTRATO DE OBRA	estudios y diseños, trámite de licencia de construcción, construcción para los predios requeridos por la Secretaría Distrital de Integración Social, en diferentes localidades en la ciudad de Bogotá D.C. grupo 4 lote el quirinal la esmeralda	2.538.057.240	Pre contractual, Contractual y pos contractual	Se selecciona con el fin de auditar la etapa de liquidación contractual, dado que en el PAD 2016 ya se realizó una auditoría y se comunicaron hallazgos por la etapa de planeación

Fuente: Base de contratación suministrada por la SDIS.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

De la evaluación realizada a los contratos objeto de la muestra y en cumplimiento de los objetivos propuestos a continuación presenta los siguientes resultados, al proyecto de inversión 1103:

*3.1.1 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta Disciplinaria por la no utilización de los estudios, diseños y licencia de construcción obtenidos en la etapa de pre-construcción del contrato de obra No. 10294 de 2013, en cuantía de \$182.822.154.*

La Secretaria Distrital de Integración Social celebró el contrato No. 10294 de 2013, que tiene las siguientes características:

- Objeto “Estudios y diseños, trámite de licencia de construcción, construcción para los predios requeridos por la Secretaria Distrital de Integración Social, en diferentes localidades en la Ciudad de Bogotá D.C. Grupo No.4 Lote el Quirinal - La Esmeralda”.
- Plazo: 11 meses, 5 meses etapa pre construcción y 6 meses de construcción.
- Fecha de suscripción del contrato: 30 de diciembre de 2013.
- Fecha de inicio: 10 de noviembre de 2014
- Fecha de terminación: 09 de octubre de 2015
- Valor Inicial: \$ 2.538.057.240
- Contratista: Consorcio Divino Niño Jesús
- Lugar de ejecución: Localidad de Teusaquillo
- Modificación 1: prórroga 70 días
- Modificación 2: suspensión 45 días
- Modificación 3: prórroga 60 días
- Modificación 4: suspensión 75 días
- Modificación 5: suspensión 60 días
- Modificación 6: prórroga 60 días
- Modificación 7: suspensión 45 días
- Modificación 8: suspensión 90 días
- Modificación 9: suspensión 64 días

- Modificación 10: prórroga 80 días
- Modificación 11: prórroga 45 días
- Modificación 12: suspensión 30 días
- Fecha de terminación final: 01 de abril 2017

Al analizar la fase pre-contractual y contractual, así como los documentos que informan la ejecución del contrato, tal como los informes de supervisión se encontraron las siguientes inconsistencias:

Es importante aclarar que el contrato 10294 de 2013 que comprende en su objeto tanto la consultoría como la obra, comenzó su ejecución casi un año después de la suscripción del contrato, la entidad alega que esta situación se debe a que el concurso de méritos que se adelantó con el fin de contratar la interventoría correspondiente a los grupos 3 y 4, se declaró desierto, adicional la comunidad del barrio el Quirinal al conocer que se desarrollaría el proyecto, instauró diferentes solicitudes ante la personería, la contraloría y a la Secretaría de Integración Social, con el fin de paralizar el proyecto, ya que, según esta, no se requería de un jardín infantil en la zona, ya que la población infantil del sector es poca.

El contrato en mención, fue objeto de Auditoría de Desempeño, en esta se evaluó el PROYECTO 739 "Construcciones Dignas, Adecuadas y Seguras", Metas 1, 2, 8 y Convenio 10684 de 2015, código de Auditoría 101, PAD 2016, obteniéndose lo siguiente:

*“.....La Junta de Acción comunal del barrio Quirinal, presentó el 10 de abril, derecho de petición ante la Personería de Bogotá, para que intervenga en la ejecución del proyecto, pues la comunidad no está de acuerdo con la construcción del jardín....”*

*El Subdirector Local de Barrios Unidos presenta consulta al Grupo Jurídico de la SDIS sobre: La necesidad de socializar el proyecto, verificar si dentro del proceso de planeación se debe tener información de estudios de movilidad y si es requisito conocer las necesidades de la comunidad antes de contratar el proyecto. Es así, como, el 23 de abril de 2015, el Subdirector local de Barrios Unidos/Teusaquillo, presenta encuesta de socialización para viabilidad del proyecto, en el cual nuevamente **se evidencia que la comunidad beneficiada con el proyecto es minoritaria así como también evidencia el rechazo de los habitantes del sector para aprobar el proyecto.**” (Subraya y negrilla fuera de texto)*



Como se aprecia, el informe de Auditoría demuestra inconvenientes para la consecución de los diseños definitivos y la obtención de la respectiva licencia de construcción, así como el inconformismo de la comunidad para el desarrollo del proyecto, así:

*En marzo de 2016, el Subdirector de Plantas Físicas, solicita ante la Subdirectora Local de Barrios Unidos-Teusaquillo, apoyo para socializar el proyecto de construcción del Jardín Infantil Quirinal. **Adicional a esto, la Subdirectora Local, propone cambiar el tipo de proyecto a desarrollarse, para que se lleve a cabo otro que sea más benéfico para el sector**” (subraya fuera y negrilla de texto)*

Como se observa, la SDIS no tenía claridad respecto al proyecto a realizar, adicional esto se vio reflejado al momento de la obtención de la licencia la cual fue desistida por la falta de documentación que no se allego a tiempo y nuevamente se solicita ante la Curaduría Urbana No 2, la cual, se encontraba en trámite al momento de la Auditoría. Se observa que se intentó cambiar el uso del proyecto, no como jardín infantil, sino como un centro que beneficiara a la comunidad, el cual no era acorde con el objeto principal del contrato.

En los estudios previos la entidad en el numeral “1.1 DESCRIPCION DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD PRETENDE SATISFACER”, menciona:

*“por su parte, la Secretaria Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, tiene la misión de liderar, de manera concertada, la formulación y puesta en marcha de la políticas sociales del Distrito Capital, conducentes a la promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, cuyo compromiso es fortalecer las acciones que se orienten al **desarrollo equitativo de las capacidades y oportunidades de las personas, familias y comunidades urbanas y rurales en situación de pobreza, de vulnerabilidad o de exclusión.**” (Subraya y negrilla fuera de texto)*

De lo antes descrito, la SDIS elabora una investigación respecto a la población que puede ser beneficiaria de un proyecto social, la cual se refleja en tablas estadísticas evidenciando un déficit de educación en las distintas Localidades de Bogotá en la población de 0 a 3 años, tomando datos del DANE y estudios realizados por la propia SDIS, estableciendo así prioridades y deficiencias educacionales en sectores vulnerables de Bogotá, es así que en la Localidad de Teusaquillo, UPZ la Esmeralda, encuentran en el Barrio el Quirinal, el lote que según la SDIS es el apropiado para construir el Jardín, atendiendo así la población necesitada tal como lo refleja el estudio, razón por la cual se inicia todo el proceso de licitación que da origen al contrato 10294 de 2013 Grupo 4.



La Localidad de Teusaquillo se encontraba dentro de los rangos de prioridad para la ejecución de proyectos en beneficio de la comunidad infantil.

El contratista de la consultoría, fue el Consorcio Divino Niño Jesús, quien realizó los diseños en cumplimiento del contrato, ajustándose a los múltiples requerimientos a los que fueron sometidos los diseños por parte de la supervisión, cumpliendo así con el objeto del contrato en la etapa de pre construcción, es importante aclarar que este contrato contaba con dos etapas: Pre-construcción, y construcción. Al ejecutar la primera etapa, se obtiene la licencia de Construcción **No. LC 16-2-1158** con fecha de ejecutoria del 05 de octubre de 2016, con uso institucional: Jardín Infantil, ubicado en el barrio el Quirinal.

Ante la imposibilidad de ejecutar la segunda fase del contrato, es decir la construcción del jardín, así como cualquier otro proyecto social, el 12 de abril de 2017, se expide por parte de la SDIS el Acta de terminación anticipada de común acuerdo del contrato de obra 10294 de 2013, motivado así:

*“La etapa de construcción no se inició, por cuanto se suscribió Acta entre las partes en la que se convino terminar anticipadamente y de común acuerdo, el Contrato de Obra 10294/2013, previa evaluación de la falta de demanda actual de niños/ñas en el sector, acta suscrita el día tres (3) de abril de 2017.”*

*“... El CONSORCIO RCR en su facultad de interventoría con contrato No. 9455 de 2014 a cargo del contrato, acompañamiento y veeduría del contrato de obra No. 10294 de 2013, recibe y posterior al análisis de la solicitud de radicado No. CCCDNJ0203 emitido por el contratista CONSORCIO DIVINO NIÑO JESUS (anexo oficio) considera viable y oportuno realizar la liquidación del contrato en mención, por el siguiente motivo:*

1. **De acuerdo a la socialización del proyecto Jardín Infantil el Quirinal, realizada por la Secretaria de Integración Social ante la comunidad del barrio el Quirinal, donde reiteran que no se requiere la construcción del Jardín Infantil debido a que no existe demanda en el sector de niñas y niños.** Lo anterior es comunicado en el comité el 23 de febrero de 2017 por la entidad a los contratistas tanto de interventoría como el contratista de obra, el cual manifestó considerar liquidar el contrato en debida forma, dadas las circunstancias anteriormente expuestas.”..... (subraya y negrilla fuera de texto)

**“... Aunado a lo anterior, la supervisión encuentra que la comunidad ha manifestado su inconformismo con la construcción de un jardín infantil, desde el año 2010, de acuerdo**

con los siguientes documentos aportados por la presidenta de la junta de acción comunal del barrio el Quirinal durante el mes de marzo de 2017:

1. Mediante comunicación 1-2010-8553 de fecha 26 de diciembre de 2010 la directora de planes maestros y complementarios de la Secretaría Distrital de Planeación, da respuesta a la solicitud hecha por la presidenta de la junta de acción comunal del barrio el Quirinal, **respecto al cambio de uso del predio identificado con matrícula No. 50C-1649618 cuya destinación es una guardería por el uso para la construcción de un salón comunal.** ( subraya y negrilla fuera de texto)

Esta auditoría destaca lo que manifestó la SDIS en el acta de terminación.

“..... Frente a esto la SDIS informo a presidenta de la JAC barrio Quirinal que este proyecto corresponde a un contrato suscrito en el año 2013 y que mientras no exista alguna evidencia documental o causa evidente para la no ejecución del contrato, **es una obligación de la entidad continuar con la ejecución del mismo.**” (Subraya y negrilla fuera de texto)

Los párrafos anteriores, hacen parte integral de los argumentos de justificación que empleo la SDIS para la terminación anticipada del contrato, a juicio de la auditoría no hay coherencia en la estructuración de la necesidad, ya que si el proyecto se hubiese socializado con la comunidad, como es deber legal de todo proyecto antes de ser ejecutado, no se habría iniciado la licitación, ni suscrito el contrato, y mucho menos iniciado.

Es claro que no se requería un jardín infantil, no se entiende porqué la Entidad realizó un proceso para diseños y posterior construcción del jardín infantil Barrio Quirinal, que de acuerdo a lo señalado en el oficio con Radicado INT-21178 del 30-03-2017, en el cual se concluye que: “La Localidad de Teusaquillo tiene un índice del 0.28%, el cual está por debajo del 0.70 que establece la línea de priorización para la UPZ por pobreza multidimensional y demanda insatisfecha.”

Así mismo concluye:

“... Lo anterior significa que en dicha UPZ no existe la población de 0 a 5 años suficiente en condiciones de vulnerabilidad ni en situación de limitación de acceso a los servicios de atención integral a la primera infancia para que la entidad enfoque sus esfuerzos presupuestales en dicha zona”

El equipo auditor concluye que lo descrito anteriormente, va en contravía con todo el sustento del proyecto, ya que de acuerdo a las estadísticas presentadas por la Entidad al elaborar los estudios previos, los cuales hacían referencia a que se contaba con los índices suficientes de vulnerabilidad para realizar el proyecto en el lote disponible que se encuentra ubicado en el Barrio Quirinal, cifra que paradójicamente fue la base fundamental para la terminación anticipada del contrato de obra 10294 de 2013.

Como consecuencia de lo anterior, la entidad además del pago total de los estudios y diseños, incurrió en unos gastos adicionales por concepto de compensación al contratista, tales como: Administración fiduciaria y mayor valor pagado en pólizas que amparaban el contrato.

CUADRO No. 4  
PAGOS REALIZADOS AL CONTRATISTA

Descripción	Informe supervisión	Informe contratista	Orden de pago No.	Fecha de pago	VALOR	Observaciones
Desembolso anticipo	N/A	Plan de inversión del anticipo	93577	19-12-2014	\$761,417,172	Pago anticipo Del 30% del valor del contrato
Primer pago y segundo pago	Si	Si	109562	17-12-2015	\$71.980.876	Primer y segundo 40% del desarrollo de los diseños
Desembolso anticipo fiducia	N/A	N/A	N/A		\$38.561.484	El pago corresponde al desembolso realizado por la fiducia producto del anticipo del contrato, avalado por la interventoría
Reconocimiento por fiducia y pólizas	N/A	N/A	110181	25-05-2018	\$54.328.722	Reconocimiento de administración fiduciaria la suma de \$40.669.407 y \$13.659.315 por concepto de mayor valor pagado por pólizas del contrato, para un valor total de \$182.822.154
Pago final de estudios y diseños	Si	Si	30894	26-06-2018	\$17.951.072	El pago corresponde al excedente de los estudios y diseños entregados por el contratista y aprobados por la

Descripción	Informe supervisión	Informe contratista	Orden de pago No.	Fecha de pago	VALOR	Observaciones
						interventoría y avalados por la supervisión

Fuente: Equipo Auditor

Esgrimidos los anteriores argumentos por parte de la auditoría, se concluye que la SDIS incurre en un detrimento patrimonial por valor de **\$182.822.154**, discriminados así:

- Por concepto de pago de estudios y diseños **\$128.493.432**
- Por reconocimiento de administración fiduciaria la suma de **\$40.669.407**
- Por concepto de mayor valor pagado por pólizas del contrato **\$13.659.315**

Por lo anterior, se infringe lo establecido en el artículo 209 de la Constitución, ley 610 de 2000, artículo 6 y concordantes, ley 80 de 1993 artículos 23, 26 numerales 1, 2, 4 y Artículo 51 y concordantes; Ley 1474 de 2011 en sus Artículos 82, 83, se incurre presuntamente en las conductas descritas en el Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002) artículo 34 numeral 1 en concordancia con los artículos 23 y 27.

### Valoración de la respuesta

Analizada la respuesta entrega por la entidad, este equipo auditor se permite aclarar lo siguiente:

El primer argumento esgrimido por el sujeto de control, refiere a las diferentes comunicaciones radicadas ante la Secretaría de Integración Social por parte de la comunidad como es el caso de la Junta de Acción Comunal, así como de los entes de control entiéndase Personería Distrital y contraloría de Bogotá, sin embargo es importante aclarar que la observación no se estructuró por la posibilidad o la imposibilidad de desarrollar el proyecto; el punto es que al momento de suscribir el contrato, existía una necesidad clara, basada en estudios poblacionales, elaborados por la entidad, referenciados y sustentados en las cifras del DADE. La SDIS en la respuesta que entrega a este sujeto de control hace alusión a la situación referenciada así:

*“.....Así las cosas, si bien es cierto, al momento de la planeación del contrato, la Entidad encontró una necesidad como se evidencia en el Estudio previo del contrato, “... (...) para el 2012, de acuerdo con las proyecciones de población de la SDP con base en datos DADE, Bogotá cuenta con una población estimada de 7.571.341 habitantes de los cuales*

*2.201.350 son niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años equivalentes al 29.07% del total de la población de la ciudad. En primera infancia se encuentran 717.367 infantes, de los cuales, en edades entre 0 a 3 años hay 360.326 niños y niñas, de los cuales son atendidos por el sector público y privado el 19%, generando un déficit de atención del 81% en este rango de edades. ... (...), según el estudio oferta y demanda realizado por la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico de la SDIS, para el año 2017 la demanda era insuficiente para avanzar en la construcción de dicho jardín.*

Como se aprecia de lo anterior; tres años después, en el año 2017 la SDIS realizó un nuevo estudio poblacional para concluir que: *La demanda del servicio era insuficiente, para la localidad de Teusaquillo, UPZ La Esmeralda.*

La observación configurada por la Contraloría de Bogotá, se justifica en que la SDIS si requería realizar un jardín infantil en el barrio Quirinal, tal como se aprecia en la observación y como la misma la entidad lo ratifica en su respuesta, por tal razón es inexacto enfocar la respuesta en impedimentos por parte de la comunidad y de los entes de control.

De otra parte, la entidad en su respuesta, manifiesta:

*“.....De lo anterior se concluye que, efectivamente con los argumentos esgrimidos en los puntos anteriores, se explica claramente que la actividad que se desarrollo es legal, es decir la Entidad tiene la facultad de Terminar Anticipadamente el Contrato y Liquidarlo de forma bilateral según como lo estipula artículo 60 de la Ley 80 de 1993, La liquidación de un contrato estatal es un “procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución”.*

Sí bien es cierto, la liquidación de los contratos es un procedimiento establecido y permitido en la ley, sin embargo es pertinente aclarar que este grupo auditor no discute, ni alega nada al procedimiento legal realizado por la entidad, el reproche se encuentra en que hilando con el argumento anterior, las quejas se presentaron desde el año 2015, es decir transcurrido solo un año de ejecución del contrato, y es hasta el 19 Diciembre de 2017, en que se lleva a cabo esta liquidación, es decir que en el entre tanto, se siguió adelantando: Estudios, diseños, y la obtención de la licencia. Esta última se expide el 5 de Octubre de 2016, bajo el No. LC-16-2-11-58.

El sujeto de control en su respuesta asevera lo dicho, así:

*“.....Mientras tanto, el contratista continuó ejecutando el contrato porque no existió una causal contractual para suspender o dar por terminado el contrato, es decir la entidad obtuvo Licencia de Construcción No. LC-16-2-1158 ejecutoriada el 05 de octubre de 2016 (Ver CD1 anexo 8), y de la cual se obtuvieron los siguientes productos:*

- 1. Proyecto constructivo de diseño arquitectónico*
- 2. Planos arquitectónicos de detalles constructivos*
- 3. Diseños de todas las redes de instalaciones necesarias para el adecuado funcionamiento del equipamiento, con coordinación de proyecto arquitectónico y estudios técnicos de ingeniería:*
  - A. Red sanitaria*
  - B. Red contra incendios*
  - C. Red de gas*
  - D. Red eléctrica*
  - E. Red de voz y datos*
  - F. Red de seguridad y vigilancia*
- 4. Diseño de sostenibilidad ambiental, social y SISOMA*
- 5. Presupuesto, programación, cantidades de obra y especificaciones de construcción.*

Se aclara a la SDIS, que sí existe un daño patrimonial al Distrito Capital, por los conceptos cancelados y no utilizados, relacionados anteriormente por el sujeto de control, por un valor de \$182.822.154, que se discriminan así:

- Por concepto de pago de estudios y diseños **\$128.493.432**
- Por reconocimiento de administración fiduciaria al contratista, la suma de **\$40.669.407**
- Por concepto de mayor valor pagado por pólizas del contrato **\$13.659.315.**
- 

Se mantiene la observación y se configura Hallazgo administrativo, con Incidencia Fiscal por valor de \$182.822.154 y Presunta Incidencia Disciplinaria.

*3.1.2 Hallazgo Administrativo por violación al principio de especialización presupuestal, en los contratos 644 y 2616 de 2017.*

Revisadas las obligaciones adquiridas contractualmente en los contratos de prestación de servicios No. 644 y 2616 de 2017, se observa que estas no aportan al cumplimiento de la meta por la cual fueron suscritos los contratos. Las ordenes de prestación de



servicio, se suscribieron presupuestalmente con recursos de la meta No.5, por ende su objeto debe apuntar al cumplimiento de la meta, la cual describe:

*“El reforzamiento estructural y/o restitución para la atención integral a la primera infancia, en cumplimiento de la norma NSR-10”.*

Las obligaciones específicas del contrato 2616-2017, son netamente de apoyo a actividades administrativas y financieras, de la Subdirección de Plantas Físicas, no aportan al cumplimiento de la meta para lo cual fue concebido el contrato.

De igual manera el contrato 644 de 2017, presenta obligaciones específicas como son las obligaciones contenidas en los numerales No. 5, 7, 9, 10, 11 y 12, las cuales no aportan al cumplimiento de la meta No. 5 y que adicionalmente no tienen injerencia con el perfil de la profesional ingeniera ambiental que se requirió en los estudios previos porque finalmente no desarrollo en todas sus actividades asuntos relacionados con su profesión

En consecuencia, la Auditoría configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por contravenir lo establecido en el Acuerdo 24 de 1995, artículo 11 literal g y Decreto 111 de 1986, artículo 13 literal G, decreto 714 de 1996, Artículo 31 numeral 1 en concordancia con los artículos 23 y 27 de la Ley 734 de 2002 CUD.

### **Valoración de la respuesta**

Una vez analizada la respuesta entregada por parte de la entidad, en la cual manifiesta:

*...(...) no existe una meta específica en los proyectos de inversión para adelantar la contratación de todo el recurso humano requerido para aportar al cumplimiento de manera directa e indirecta de todas las metas del proyecto de inversión objeto de la Auditoría de Desempeño; Es de aclarar que el recurso humano contratado atiende la transversalidad necesaria de carácter operativo, administrativo, financiero, técnico y jurídico, para desarrollar las actividades propias del proyecto de inversión; razón por la cual, la distribución de dicho recurso humano se realizó proporcionalmente a los recursos en todas las metas del proyecto. (Negritas fuera del texto)*

Una vez analizado lo anterior, este grupo auditor concluye que la entidad en esta respuesta reafirma lo expresado en el informe preliminar; ya que no se aplicó el principio de especialización presupuestal, el cual tiene por fin que los presupuestos a ejecutar en

los contratos sean coherentes, asegurando así la congruencia entre la naturaleza del gasto y la finalidad a la cual se dirige, es decir, concordancia entre el gasto y su objetivo.

Es importante que los gastos tengan relación directa entre la naturaleza y la meta, para lo cual fueron suscritos los contratos, ya que los mismos deben ser ejecutados con enfoque especializado e idóneo, de lo contrario se inaplicaría el principio antes mencionado.

Se retira la incidencia disciplina y se mantiene la observación y se configura como Hallazgo Administrativo.

*3.1.3 Hallazgo Administrativo por la NO continuidad del aplicativo IOPS como herramienta para reportar informes de ejecución y control de supervisión de los Contratos de Prestación de Servicios Nos. 644, 841, 1133, 2616, 1815, 2047, 4967, 2494 de 2017.*

El aplicativo IOPS, es una herramienta creada para la inclusión de los diferentes informes mensuales de la ejecución de los contratos de prestación de servicio, allí se debe incluir la bitácora, informe de ejecución, soportes del informe, informe del supervisor, entre otros documentos, los cuales permiten conocer el cumplimiento de las obligaciones contractuales de cada uno de los contratos.

En la ejecución de la presente auditoría, no se pudo acceder al aplicativo IOPS, la Entidad informó al equipo auditor que el aplicativo presentó daños por un virus y se borraron los informes que allí se encontraban registrados; en consecuencia activaron en la página de la Secretaría en el link de Transparencia, una ruta en la cual se puede acceder a visualizar algunos informes del contratista y el supervisor.

Efectivamente los sistemas, son vulnerables a los virus, pero se deben realizar Back up, y a su vez los informes físicos deben estar anexos en las respectivas carpetas, pues de lo contrario no se entiende como se ordenó el pago de los servicios prestados.

Los informes de ejecución que se han ingresado en este nuevo aplicativo, no registra soportes y no se puede corroborar el cumplimiento de las obligaciones, las actividades son repetitivas y genéricas de un mes a otro, sin datos estadísticos precisos, sin documentos que respalden los hechos, sin que se presente avance en cada una de ellas. Ninguno de los contratos anteriormente mencionados, presenta informe final, el cual se encuentra dentro de los requerimientos exigidos en el contrato.



Por otra parte, en las obligaciones generales del contrato numeral 18, se determina:

*“Si el objeto del contrato tiene incidencia directa con el Territorio, el contratista deberá elaborar y presentar un informe técnico ejecutivo para la liquidación del contrato, que evidencie el impacto logrado de manera satisfactoria sobre las personas en el territorio durante la ejecución del contrato. Si el contrato NO es objeto de liquidación, dicho informe debe presentarse con el último informe de ejecución.” (Subrayado fuera de texto).*

Una vez analizados los documentos que soportan la ejecución de los contratos No. 644, 841, 1133, 2616, 1815, 2047, 4967, 2494 de 2017, en donde de acuerdo a lo revisado en el aplicativo, no se encontraron informes finales que dieran cumplimiento a las características arriba señaladas, sobre todo en las obras en las cuales se generaron intervenciones directas.

El informe de supervisión, como ya se ha mencionado en anteriores auditorías se constituye en una lista de chequeo, sin contener un análisis real de las actividades y del cumplimiento de los contratos. Existen meses en los cuales el informe del supervisor no se deja visualizar, presenta error al momento de cargarlo.

Es importante señalar, que la SDIS destinó el gasto de un recurso público para la adquisición o desarrollo propio de una herramienta tecnológica que le permitiera minimizar los tiempos en las entregas de los informes, les facilitara la disposición de la información, la clasificación de la misma y estipulara la forma en que se debían presentar los informes, sin embargo, a la fecha no se encuentra en servicio y la información se perdió.

Los informes no permiten conocer la ejecución de los contratos, de lo que se colige el incumplimiento de las funciones de los supervisores en los términos del Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011, art. 83 y 84, al indicar que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato y sus obligaciones, la supervisión implica el seguimiento del cumplimiento obligacional a cargo del contratista y por ello, están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual.

De igual forma, se incumple el Manual de Interventoría y Supervisión formalizado en el MEMO INT. 503 del 7 de enero de 2015 y el numeral 21 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Esta auditoría teniendo en cuenta lo anterior, no tiene seguridad del cumplimiento de las obligaciones inscritas en los diferentes contratos de prestación de servicios.

### **Valoración de la respuesta**

Una vez analizada la respuesta al informe preliminar por parte de la SDIS, se puntualiza lo siguiente:

La SDIS en su respuesta anexa los informes finales de los contratos No. 644, 841, 1133, 2616, 1815, 2047, 4967 y 2494 de la vigencia 2017, en los cuales se puede constatar la ejecución de las actividades desarrolladas en el marco de las obligaciones contractuales, lo que permite dar cuenta de lo del cumplimiento de los objetos contractuales; así como la gestión y la función realizada por parte de la SDIS en la supervisión de los contratos.

En la respuesta, la SDIS argumenta que: El aplicativo IOPS está en pleno funcionamiento y los informes, bitácoras y demás documentos que soportan la ejecución de los contratistas, se encuentran debidamente cargados en dicho aplicativo; sin embargo este equipo auditor no evidencia soporte alguno sobre el funcionamiento y utilización del aplicativo IOPS, toda vez que en su respuesta, la SDIS no adjunta ningún registro o prueba de su funcionamiento. Así mismo se observan unos pantallazos que según la SDIS obedecen a la información cargada en el IOPS, no obstante este equipo auditor verificó que los pantallazos obedecen es a la interfaz de consulta de la página de la Secretaría de Integración Social en el link de Transparencia, tal como se puede verificar en el siguiente enlace url:

“[http://integracionsocial.gov.co/index.php/publicacion-de-la-ejecucion-de-contratos.](http://integracionsocial.gov.co/index.php/publicacion-de-la-ejecucion-de-contratos)”

Los argumentos presentados por la SDIS, no son suficientes para desvirtuar la observación en conjunto, toda vez que no se demuestra la utilización del sistema operativo en cuestión. Se retira la incidencia disciplinaria, se constituye en hallazgo administrativo.

#### ***3.1.4 Hallazgo Administrativo por deficiencia en la planeación en los contratos de prestación de servicios Nos. 644, 841, 1133, 1815, 2047, 2494 y 2616 de 2017.***

Revisada la contratación, se observa que en la etapa precontractual, se adelantaron los estudios previos, en los cuales se establece el plazo de ejecución y valor. Sin embargo

varios contratos de prestación de servicios presentan modificaciones contractuales de adición y de prórroga.

En los estudios previos en el numeral 12, denominado “Condiciones generales del contrato”. Plazo, dice:

*“El plazo del contrato es 11 meses, contados a partir de la fecha de suscripción del Acta de inicio. Sin que el mismo supere el 31 de diciembre de 2017”*

Sin embargo la Administración procedió a modificarlos, justificándolos, así:

*“ (...) teniendo en cuenta la necesidad de continuar con las actividades que adelanta el/la contratista, acorde a los lineamientos definidos por la subdirección de Plantas físicas y toda vez que el contrato se encuentra vigente y el/la contratista lo viene ejecutando en debida forma, así como lo acreditan los informes mensuales de actividades desarrolladas, esta Subdirección encuentra procedente prorrogar y adicionar el contrato inicial con el fin de ininterrumpir las actividades que coordina esta área, así como también como garantizar la continuidad de la prestación de los servicios sociales de la Secretaría Distrital de Integración Social en cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto estratégico 1103 “Espacios de Integración social”, y el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”,...”*

Las necesidades de garantizar la prestación de los servicios son conocidas por la entidad, con antelación a la firma de los diferentes contratos de prestación de servicios, la mayoría de la contratación tiene un plazo de ejecución 10/11 meses, los cuales se prorrogan aproximadamente por un mes, incumpliendo los estudios previos y la planeación inicial.

El principio de la planeación, debe aplicarse en todo el recorrido contractual, la contratación no puede ser el producto de la improvisación, tal como lo consagra en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998:

*“la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”*  
(Subrayado fuera de texto).

Los costos de tiempo y dinero para la modificación de cientos de contratos de prestación de servicios no se justifica, pues no podemos decir, que este procedimiento sea la excepción, son por el contrario, la generalidad. Se mueve el engranaje de la administración con el fin de realizar las adiciones y prorrogas, afectándose los principios de eficiencia<sup>1</sup> y eficacia.

La SDIS, dispone de personal para diligenciar los formatos, tales como:

- MC-09 “*Solicitud de modificación, cesión, suspensión, terminación anticipada del contrato*” el cual lo suscribe la solicitante, quien es la supervisora, y anexar los documentos pertinentes, posteriormente proceder a radicado.
- “Formato Justificación de modificaciones contractuales”, firmado por la supervisora.
- Solicitud y registro presupuestal.
- El texto de la Modificación.
- Certificado de disponibilidad presupuestal.
- Informe de los saldos de los rubros presupuestales.

El equilibrio de la relación costo/beneficio, se ve afectado ya que la administración no maximiza el rendimiento o los resultados, a menor costo, los recursos financieros del Estado son limitados y por lo tanto su gasto debe ser correctamente planificado por parte de la Administración, para que el resultado obtenido, sea el de satisfacer las necesidades de la comunidad sin despilfarro alguno del erario. Asunto, que implica que en la búsqueda del interés general, la SDIS debe tener una adecuada planeación del gasto.

La Secretaría, se preocupa por prorrogar los contratos y no por realizar los nuevos contratos en oportunidad, lo cual evitaría la sobre carga laboral para algunos funcionarios a la iniciación de cada vigencia y el desgaste de los recursos de la SDIS.

#### CUADRO N° 6 ADICIÓN CONTRATOS

Nº de contrato	Prórroga	Adición	Fecha de terminación
644 de 2017	29 días	\$4.754.067	23 de enero de 2018
841 de 2017	24 días	\$4.474.400	24 de enero de 2018
1133 de 2017	24 días	\$4.474.400	24 de enero de 2018
2616 de 2017	25 días	\$1.908.333	23 de enero de 2018

<sup>1</sup> Relación costo / beneficio.

2047 de 2017	50 días	\$6.796.667	23 de enero de 2018
1815 de 2017	23 días	\$4.287.967	25 de enero de 2018
2494 de 2017	25 días	\$4.660.833	23 de enero de 2018

Por todo lo anterior se configura Observación Administrativa y se infringen así los principios rectores de eficacia y economía consagrados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, el numeral 1 del artículo 4<sup>2</sup>, el artículo 23<sup>3</sup>, los numerales 4, 6, 7, 12, 13 y 14 del artículo 25, el artículo 26<sup>4</sup>, el numeral 1 y 2 del artículo 30, artículo 51<sup>5</sup>, de la Ley 80 de 1993; el numeral 7 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, artículos 4 y 8 de la Ley 42 de 1993, Sentencia Corte Constitucional C-340 del 2007, literales b, c y h del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

### Valoración de la respuesta

Analizada la respuesta presentada por la entidad, este grupo auditor considera que no desvirtúa la observación toda vez que se evidencian deficiencias en la planeación de los contratos, tanto así que la misma entidad afirma en su respuesta:

....“ . En este sentido es preciso aclarar, que las adiciones generadas al finalizar la vigencia 2017, no se realizaron a todos los contratos de prestación de servicios y suscritos por la Subdirección de Plantas Físicas. **Solo el 48% de dichos contratos se les realizó adición por cuanto se solicitaban para dar continuidad a la atención y prestación del servicio de la Subdirección.** (Negritas fuera del texto).

De lo anterior y de lo observado en la ejecución de la auditoría, se observa que un número importante de los contratos suscritos en la vigencia 2017, se modificaron adicionándolos y prorrogándolos, generando un desgaste administrativo para la entidad, situación que es antieconómica en el desarrollo de las actividades de la misma.

Por tal razón se mantiene la observación y se configura Hallazgo Administrativo.

<sup>2</sup> De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer la garante.

<sup>3</sup> De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo

<sup>4</sup> Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato

<sup>5</sup> “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”

**3.1.5 Hallazgo Administrativo, por el incumplimiento de la CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA, OBLIGACIONES DE LAS PARTES, numeral 2 inciso 10, del Contrato de arrendamiento N° 6203 de abril 10 de 2017.**

Una vez auditado el contrato de arrendamiento, respecto de la cláusula anteriormente mencionada se especifica:

*“verificar el servicio de los cuatro (4) ascensores en el edificio dispuesto para la SDIS, GARANTIZANDO SU OPTIMO FUNCIONAMIENTO las 24 horas del día a velocidad 3.5 m/seg., de conformidad con el cronograma acordado entre las partes adjunta acta de inicio”.*

Lo anterior indica que las instalaciones de la SDIS, debe contar con 4 ascensores para ser utilizados por parte del personal que labora en el edificio y visitantes.

Generalidades:

Objeto: *“El arrendador entrega al arrendatario a título de arrendamiento un área del inmueble ubicado en la carrera 7 No. 32 12 antes carrera 7 No. 32 16 de la ciudad de Turística San Martín ubicado en la ciudad de Bogotá para el funcionamiento de las oficinas de la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL.”*

- Proyecto 1103 “Espacios de Integración Social”.
- Valor inicial \$ 4.750.293.751
- Plazo inicial 12 meses
- PROMOTORA DE COMERCIO INMOBILIARIO S.A. PROCOMERCIO S.A

Esta auditoría logró evidenciar que el edificio administrativo de la SDIS, cuenta con cuatro ascensores, los cuales no son de uso exclusivo para sus trabajadores y visitantes, dado que en el edificio se encuentran otras entidades, se observa que son solo dos ascensores los que están dispuestos para la SDIS. El equipo auditor de la Contraloría de Bogotá tiene presencia permanente en el edificio de la sede de la SDIS, siendo testigo de las irregularidades en la prestación del servicio de ascensores, evidenciándose largas filas en horas de la mañana y medio día para el acceso de las instalaciones, así también

los tiempos prolongados de espera para usar los ascensores en los pisos asignados a la SDIS.

Los dos ascensores asignados a la SDIS solo están programados para subir hasta el piso 25, como medida para descongestionar el tráfico de usuarios del edificio; sin embargo, los operadores a pesar de estas restricciones, han permitido que estos ascensores puedan subir hasta la última planta del edificio, tardando más el tiempo en los recorridos y generando mayor congestión. Dentro del expediente contractual, no se evidenció alguna actuación administrativa, solicitud, queja o reclamo por parte de la SDIS al arrendatario, relacionado con el cambio de las condiciones pactadas dentro de la CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA, OBLIGACIONES DE LAS PARTES, con lo cual se desatendió el artículo 1602 del Código Civil Colombiano, que establece que el contrato es Ley para las partes. De igual manera, al no existir una debida supervisión al contrato de arrendamiento, se está incumpliendo con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo anterior se configura Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria, se incurre presuntamente en las conductas descritas en el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con lo estipulado en los artículos 23 y 27 de la misma ley.

### **Valoración de la respuesta**

Analizada la respuesta, es importante aclarar que este equipo auditor en ningún momento ha afirmado que los cuatro ascensores que están en servicio en el edificio administrativo de la SDIS deben ser de uso exclusivo para la entidad; lo que se observa es el incumplimiento de la CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA, OBLIGACIONES DE LAS PARTES, numeral 2 inciso 10, del Contrato de arrendamiento N° 6203 de abril 10 de 2017.

Alrededor de dos años se han dispuesto solamente dos ascensores para el uso del personal de la SDIS, los cuales operan en los pisos bajos es decir del 1 al 25, además estos presentan continuamente modificaciones en su programación, realizando recorridos a las plantas superiores del edificio, es decir más arriba del piso 25, lo cual ha generado trastornos en la movilidad vertical y deteriorando de la calidad de vida de los funcionarios y usuarios de la SDIS.



Sí bien con la respuesta se adjuntan actas e informes de visitas técnicas y de mantenimiento, esta auditoria la cual tiene presencia permanente en las instalaciones, ha evidenciado los continuos fallos que se presentan en el servicio.

Durante la ejecución del contrato 6203 de 2017 no se evidencia otro si modificatorio, en el cual se establezca la reducción del número de ascensores a utilizar por parte de la SDIS pasando de cuatro a dos. Por otra parte, si bien es cierto que se realizaron reuniones con Procomercio para tratar de dar solución a la problemática de movilidad, no se encontró documento alguno en el expediente contractual que avalen las modificaciones antes referidas.

Se retira la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo Administrativo.



#### **4. OTROS RESULTADOS**

En virtud de la auditoría no se presentaron quejas, solicitudes, ni reclamos.

## ANEXO

### CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	5		3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5.
2. DISCIPLINARIOS	1		3.1.1
3. PENALES	N.A	N.A	N.A
4. FISCALES	1	\$182.822.154.00	3.1.1,

N.A: No aplica