

INFORME DE AUDITORÍA
DE DESEMPEÑO

CÓDIGO: 7

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO
-SDDE-

Período Auditado 2012 - 2015

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO

Bogotá, D.C., septiembre de 2015

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralora Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Patricia Benítez Peñalosa

Asesor:

Sandra Patricia González López

Gerente:

Milton David Becerra Ramírez

Equipo de Auditoria:

Milton Contreras Rodríguez
Pedro Ignacio Becerra Perea
Edgar Antonio Ruiz Soste

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	6
3. RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	8
3.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en la formulación del proyecto de inversión 689 de la SDDE.	8
3.2 Hallazgo Administrativo por incumplimiento de la metas No 2, 3 y 7 del proyecto 689.	9
3.3. Hallazgo administrativo por inconsistencias en las cifras de ejecución financiera. .	15
3.4. Hallazgo administrativo por modificaciones en el cronograma establecido debido a retrasos en las diferentes fases de ejecución.....	17
3.5. Hallazgo administrativo por la falta de claridad en los mecanismos a utilizar para la selección del asociado.	18
3.6. Hallazgo Administrativo, por la falta de información adecuada de la población objetivo.....	21
3.7. Hallazgo Administrativo: La Secretaría de Desarrollo Económico, desarrolla y registra marca denominada Politex, entregando la titularidad y exclusividad a una cooperativa denominada “COOPROTEXPO”, situación que no beneficia a los participantes del convenio.....	22
3.8. Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por la presunta falta de supervisión al convenio.....	24
3.9. Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$191.513.698, por presuntas irregularidades en la erogación de recursos a través de una adición al convenio 620 de 2013.....	26
4. OTROS RESULTADOS.....	37
4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO	37
5 ANEXOS.....	40
5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	40

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C

Doctor
CARLOS FIDEL SIMANCAS NARVÁEZ
Secretario Distrital de Desarrollo Económico
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría de Desempeño denominada: “Realizar la evaluación a la gestión fiscal frente al proyecto 689 *“Potenciar zonas de concentración de economía popular”* en el plan de desarrollo *“Bogota Humana”*”.

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 visita fiscal ó 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 ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la Auditoria de Desempeño denominada: *“Realizar la evaluación a la gestión fiscal frente al proyecto 689*

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26 A- 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

“Potenciar zonas de concentración de economía popular” en el plan de desarrollo “Bogotá Humana”, encontró que el proyecto 689 presenta debilidades en razón a: (i) falta de análisis de datos y antecedentes, (ii) elaboración de un diagnóstico más preciso que permita la definición y (iii) formulación objetiva de las metas orientadas a atacar las causas de la situación a resolver, delimitadas en el documento de formulación del mismo; (iv) incumplimiento de las metas 2, 3 y 7.

Una vez evaluados los principios de eficiencia y eficacia, la gestión de la entidad refleja debilidades, al no cumplir con las metas programadas en el proyecto de inversión 689 y que como resultado de su evaluación, se evidenció su no cumplimiento, en razón a que los recursos programados no fueron suficientes para cumplir con las metas mencionadas.

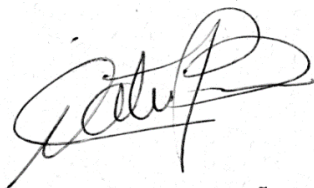
Ahora bien, de la auditoría adelantada, se presentaron los siguientes resultados: se evidenciaron nueve hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) hallazgos presentan incidencia disciplinaria y un hallazgo con presunta incidencia fiscal, valorado en \$191.513.698.

PLAN DE MEJORAMIENTO

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

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

Atentamente,



PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA

Directora Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La auditoría se orientó a la evaluación de la gestión del Proyecto 689 “Potenciar zonas de concentración de economía popular”, en el Plan de Desarrollo “Bogota Humana”, para el periodo comprendido entre el 2012 - 2015, seleccionándose una muestra de seis (6) contratos, equivalentes a \$6.077.8 millones, que corresponde al 43.6 % del total de los recursos ejecutados a junio 30 de 2015, los cuales ascendieron a \$13.957.0 millones.

La siguiente es la muestra de los contratos evaluados:

Cuadro 1
MUESTRA CONTRATOS EVALUADOS

CONVENIO	CONTRATISTA	OBJETO	Millones VALOR (\$)
496 de 2013	RED NACIONAL DE AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL DE COLOMBIA - ADELCO	<i>Fortalecer la capacidad en la gestión empresarial de las empresas productoras de confecciones del barrio Policarpa a través de intervenciones integrales, a la medida de los productores y progresividad de las acciones, que permitan el mejoramiento de la productividad, la inserción en nuevos mercados y el desarrollo local.</i>	1.118.2
224 de 14	ASOCIACION COLOMBIANA DE INDUSTRIALES DEL CALZADO EL CUERO Y SUS MANUFACTURAS – ACICAM	<i>Fortalecer la competitividad y productividad del sector del calzado y la marroquinería del Restrepo ampliado a través de la transferencia de la metodología “Mexican Shoes Quality” en el marco del proyecto 689.</i>	211.9
620 de 2013	SOCIEDAD SALESIANA INSPECTORIA DE BOGOTA	<i>Fortalecer la capacidad empresarial de las empresas del sector económico de la confección de prendas de vestir en el área de influencia de las UPZ del Lucero y el Tesoro de la localidad de ciudad Bolívar, Bogotá D.C, a través de la realización del proceso de factibilidad, instalación y montaje de un centro de servicios empresariales en el marco de los proyectos 689, 716, 748.</i>	636.2
569 de 2013	RED NACIONAL DE AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL DE COLOMBIA ADELCO	<i>Realizar el montaje y puesta en operación del centro de servicios empresariales del calzado y la marroquinería en el sector del Restrepo ampliado de Bogotá D.C., en el marco del convenio.</i>	2.318.3

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONVENIO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR (\$)
611 de 2013	POLITECNICO GRANCOLOMBIANO	<i>Realizar el proceso de factibilidad, instalación, montaje y puesta en operación del centro de servicios empresariales del sector económico de la confección de prendas de vestir en el sector de sabana nieves, Bogotá D.C., en el marco del proyecto 689.”</i>	1.749.0
003 de 2014	LEIDY JOHANNA CARDENAS ACEVEDO –	<i>Apoyar en los procesos de desarrollo de mercados y de mejoramiento productivo de las zonas de aglomeración intervenidas por la SDDE en el marco del proyecto 689 potenciar zonas de concentración de economía popular</i>	44.0
TOTAL			6.077.8

Fuente. Equipo Auditor 2015 – aplicativo Alfresco SDDE – SECOP

3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

3.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en la formulación del proyecto de inversión 689 de la SDDE.

El proyecto 689 *“Potenciar zonas de concentración de economía popular”* en el plan de desarrollo *“Bogotá Humana”*, pertenece al Eje Estratégico 01 *“Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”*, Programa: 12 *Apoyo a la Economía Popular, Emprendimiento y Productividad*, para el cual se destinaron recursos por valor de \$14.967.0 millones, de los cuales se han ejecutado, a junio 30 de 2015, \$13.957.0 millones, es decir, el 93.3%.

La formulación del Proyecto 689, presenta deficiencias, entre las que se destacan el hecho que no se evidencia, dentro de la formulación del anteproyecto, la forma como se va a medir el impacto de las políticas formuladas para la economía popular aglomeradas en los 8 sectores seleccionados en torno a los incrementos en la productividad.

El proyecto identifica problemas como la falta de financiamiento en los sectores en donde se desarrollará, sin embargo, amarra la solución a otros proyectos.

El Proyecto 689, presenta una serie de beneficios derivados de la ejecución del mismo, entre otros el mejoramiento productivo y el acceso a mercados, sin embargo, no se establecen indicadores que permitan confirmar que beneficios fueron efectivamente recibidos por la población focalizada, por ejemplo, se mencionan mejores posibilidades para acceder a mercados internacionales, no obstante, no se plantea la manera efectiva de lograr dicho beneficio.

Adicionalmente, se hacen más evidentes las falencias en la fase de formulación del proyecto, concretamente en la ejecución de los convenios realizados para cumplir con las metas de éste, que se enfocaban a la implementación de 8 centros de servicios en las zonas de aglomeración económica, en los cuales se buscaban vincular 800 unidades productivas, de las cuales solo se alcanzan, 430 es decir el 55.8%, con solo 4 centros de aglomeración, con una ejecución de recursos para todo el proyecto equivalente al 93.3%; en los centros que se implementaron no se tenía claridad sobre la población específica a atender, por esta razón se presentan una serie de sucesivas adiciones y prórrogas, en 4 de los 5 convenios revisados.

De la muestra de convenios seleccionada para ser auditados, 3 presentaron adiciones; convenio 569 de 2013, se adiciona en \$513.7millones, convenio 689 de 2013 se adiciona en \$285.7millones y convenio 620 de 2013, se adiciona en \$191.5millones.

Conllevando a que no exista la posibilidad de identificar los beneficios en términos de incremento de la productividad y en el nivel de ingresos; ni la identificación de la población a beneficiar con la suscripción de los convenios objeto de la evaluación.

Lo anterior, se origina por serias deficiencias técnicas en el proceso de formulación del proyecto, tales como: falta de análisis de datos y antecedentes del proyecto, elaboración de un diagnóstico más preciso que permita la definición y formulación objetiva de las metas a alcanzar, estudios inadecuados referentes a la población a atender y la cantidad de los recursos a invertir, necesarios para cumplirlas metas del proyecto, lo cual se traduce en falta de planeación en la formulación y ejecución del proyecto; evidenciadas en el estudio técnico del proyecto.

Los anteriores hechos, transgreden el literal m) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana - Acuerdo 489 de 2012; literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Valoración de la Respuesta

No hubo respuesta de parte de la SDDE a esta observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo en el presente informe y debe ser incluida en el Plan de mejoramiento.

3.2 Hallazgo Administrativo por incumplimiento de la metas No 2, 3 y 7 del proyecto 689.

Se evaluó el cumplimiento de las nueve metas que hacen parte del proyecto 689, “Potenciar zonas de concentración de economía popular”, en el plan de desarrollo “Bogotá Humana”, encontrándose que 5 de ellas presentan incumplimiento.

Respecto a las metas evaluadas, se encontró que éstas alcanzan una ejecución física en promedio del 81.4%, la ejecución presupuestal es del 93.3%, es decir, de los \$14.967.0 millones programados, se han ejecutado \$13.957.0 millones.

Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido del Plan de Desarrollo, tres vigencias y media, la gestión presupuestal realizada para conseguir nuevos recursos comprometen el cumplimiento de las metas No 2, 3 y 7 las cuales apenas alcanzan el 50% de cumplimiento como se evidencia en el cuadro 2.

Cuadro 2
Metas vs presupuesto ejecutado Proyecto 689 vigencias 2012-2015

Meta del Proyecto	Programado a junio de 2015	Ejecutado a Junio 30 de 2015	Porcentaje	Millones Recursos
1. Realizar 19 censos en 15 zonas de aglomeración de economía popular	19	19	100%	Se programaron \$ 348 millones y se ejecutaron \$344 con un cumplimiento del 99%
2.Poner en funcionamiento 8 Centros de Servicios Compartidos CSC para cada una de las zonas de concentración de economía popular	8	4.4	55 %	Se programaron \$3.165 y se ejecutaron \$3.157, con un cumplimiento presupuestal de 99.8%. sin embargo la meta solo alcanza una ejecución física del 55%
3. Vincular a 800 unidades productivas en procesos asociativos en las 8 zonas de concentración.	800	430	53.8	Se programaron \$1.721 y se ejecutó \$1.514 con un porcentaje de cumplimiento en lo presupuestal de del 88%, sin embargo la ejecución física de la meta solo alcanza un cumplimiento 53.8%
4.Realizar 16 espacios de comercialización en las zonas a intervenir	16	15	93.8	Se programaron \$1.540 y se ejecutaron \$1.174 con un cumplimiento en lo presupuestal de del 76.3%
5. Lograr 8 visitas de expertos nacionales o internacionales a las zonas de concentración de	8	9	112.5%	Se programaron \$657 y se ejecutaron \$649

Meta del Proyecto	Programado a junio de 2015	Ejecutado a Junio 30 de 2015	Porcentaje	Recursos
economía popular.				con un cumplimiento en lo presupuestal de del 99%
6. Capacitar y/o brindar asistencia técnica a 800 unidades productivas en las áreas del proceso productivo y administrativas.	800	977	122.1%	Se programaron \$1.677 y se ejecutaron \$1.671 con un cumplimiento en lo presupuestal de del 99.6%
7. Diseñar e implementar 8 estrategias de “hecho en” en las ZCEP	8	4	50%	Se programaron \$753 y se ejecutaron \$647 con un cumplimiento en lo presupuestal de del 86% sin embargo la ejecución física de la meta solo alcanza un cumplimiento del 50%
8. Operar 5 centros de servicios empresariales en las zonas de aglomeración priorizadas	5	4	80%	Se programaron \$4.353 y se ejecutaron \$4.253 con un cumplimiento en lo presupuestal de del 97.7%
9. Capacitar 1409 personas vinculadas a las unidades productivas de las aglomeraciones productivas priorizadas	1409	1537	109%	Se programaron \$754 y se ejecutaron \$547 con un cumplimiento en lo presupuestal de del 72.5%

Fuente: Grupo Auditor Agosto de 2015 - SEGPLAN a Junio 30 de 2015 SDDE.

Con base en el cuadro 2, se puede inferir, con relación al cumplimiento de las metas del proyecto 689, lo siguiente.

Meta 2: Poner en funcionamiento ocho (8) Centros de Servicios Compartidos CSC, para cada una de las zonas de concentración de economía popular, esta meta presenta un retraso del 45%, toda vez que de los 8 centros propuestos, sólo se

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26 A- 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

han concretado cuatro, siendo estos; Restrepo, Policarpa, Ciudad Bolívar, Maderas Boyacá Real y 12 de Octubre. Se han realizado algunas intervenciones en la zona de Cárnicos en San Martín y en cueros en San Benito, sin embargo, estos centros no han sido montados y de acuerdo con los recursos programados la meta proyecto va a quedar incumplida toda vez que se programaron recursos por valor de \$3.165.0 millones y se han ejecutado \$3.157.0 millones, con un cumplimiento del 99.8%, es decir, los recursos destinados para dicha actividad, No fueron suficientes para garantizar el cumplimiento de esta meta.

Meta 3: Vincular a 800 unidades productivas en procesos asociativos en las 8 zonas de concentración. Esta meta del proyecto está atada al funcionamiento de los centros de servicio empresarial, es decir, solamente en la medida en que estos funcionen se podrá cumplir la meta. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, 2013 a junio de 2015, solamente se han vinculado 430 unidades productivas, alcanzado un 53.8% de cumplimiento, adicionalmente, los recursos programados \$1.721.0 millones, se han ejecutado en un 88%, quedando la mitad de la meta por cumplir con un 12% de recursos por ejecutar.

Meta 4: Realizar 16 espacios de comercialización en las zonas a intervenir, se han realizado 15 espacios de comercialización, de los cuales 11 tiene relación con el Restrepo, dos en Policarpa Centro y uno en Maderas y Ciudad Bolívar, quedando pendiente la realización de un evento, el cual a la fecha de la evaluación no se había programado.

Meta 7: la meta del proyecto, diseñar e implementar 8 estrategias de “hecho en” en las Zonas de concentración de economía Popular - ZCEP., guarda relación con los centros de servicio que están operando, en la medida en que cuatro no se pusieron en funcionamiento. Esta meta solamente se podrá alcanzar en un 50%, es decir, la meta no se va a cumplir, debido a que la Secretaría de Hacienda no transfirió los recursos necesarios para culminar el 100% de la meta.

Meta 8: Operar 5 centros de servicios empresariales en las zonas de aglomeración priorizadas, esta meta tiene un cumplimiento del 80% que corresponde a la puesta en operación de 4 centros de servicios empresariales. Para ser cumplida, primero debe implementarse un quinto Centro de Servicios Empresariales, una vez creado este centro de servicios se podrá operar, es decir, la meta 8 está condicionada al cumplimiento de la meta 2, como ya se indicó solo se han puesto en funcionamiento cuatro de los 8 Centros de servicio. Adicionalmente se programaron recursos por \$4.353.0 millones y se ejecutaron \$4.253.0 millones, es decir, se ejecutó el 97.7%, lo que muestra que los recursos destinados para dicha actividad, no son suficientes para garantizar el cumplimiento de la meta.

Los hechos descritos, transgreden lo señalado en el literal m) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana - Acuerdo 489 de 2012; literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

La situación descrita, se genera por deficiencias en la planeación y gestión de los recursos, no siendo suficientes estos para cumplir con las metas propuestas en el proyecto, razón por la cual tres de las nueve metas señaladas dentro del proyecto 689, presentan en promedio ejecuciones del 50%; así mismo, se observa una gestión ineficiente en la medida en que se evidenció que los recursos no eran suficientes, para atender las metas propuestas en la vigencia evaluada.

Por lo anterior, se posterga la solución que buscaba implementar el proyecto, que consiste en potenciar zonas de concentración de economía popular, en particular se dejan de implementar 4 de los 8 centros de servicios que se habían propuesto para mejorar la productividad de la economía popular y por ende no se logra aumentar los ingresos en las zonas no intervenidas.

Valoración de la Respuesta

No hubo respuesta de parte de la SDDE a esta observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo y debe ser incluida en el Plan de mejoramiento.

A continuación, se presentan los hallazgos encontrados, como resultado de la evaluación de los convenios seleccionados como muestra.

CONVENIO 611 del 11/10/2013, celebrado con la entidad Politécnico Grancolombiano, cuyo objeto es *“Realizar el proceso de factibilidad, instalación, montaje y puesta en operación del Centro de Servicios Empresariales del sector económico de la confección de prendas de vestir en el sector de Sabana Nieves, Bogotá D.C., en el marco del proyecto 689.”* Se presupuestan \$1.166'0 millones, donde la SDDE, aporta \$1.060'0 millones y el asociado \$106'0 millones en especie representados en bienes y servicios que ayuden al cumplimiento del objeto. Los desembolsos por parte de la SDDE, se programaron así: *“1: 50% del valor del convenio a la firma del acta de inicio y del cronograma de actividades aprobado por el supervisor; 2: 20% del valor de los aportes a la entrega de productos relacionados a la fase de montaje y puesta en marcha con aprobación del supervisor; 3: 20% del valor del convenio con el inicio de la fase de operación; 4: 10% del valor del convenio sujeto a la liquidación del convenio. El plazo se pactó inicialmente a 8 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. La supervisión del convenio sería ejercida por el Director de Competitividad de Bogotá Región, quien debería presentar informes mensuales de supervisión. Las garantías establecidas fueron: Cumplimiento: 20% del valor del convenio*

con vigencia del plazo del convenio y 5 meses más, contados a partir de la fecha de su perfeccionamiento. Calidad de servicio 20% del valor del convenio con vigencia del plazo del convenio y 5 meses más. Amparo de desembolso salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones 5% del valor del convenio con vigencia del plazo del convenio y 3 años más. Responsabilidad civil extracontractual 20% del valor del convenio con vigencia igual al plazo del convenio. Buen manejo y correcta inversión de los recursos entregados 20% del valor de los recursos del convenio con vigencia del plazo del convenio y 5 meses más”.

Según lo observado, dentro de la auditoria efectuada, el convenio 611 presentó una serie de modificaciones las cuales se relacionaron en actas y se desglosan a continuación:

Acta 1 del 06/12/13. El Comité Técnico del 25/11/13, modificó el momento del segundo y tercer desembolso establecidos en la Cláusula tercera del Convenio, de la siguiente forma: “Los desembolsos por parte de la SDDE, serán así: 1: 50% del valor del convenio a la firma del acta de inicio y del cronograma de actividades aprobado por el supervisor; 2: 20% del valor de los aportes a la entrega de productos relacionados a la fase de factibilidad con aprobación del supervisor; 3: 20% del valor del convenio a la entrega de productos relacionados con la fase de Ingeniería de detalle, inicio de la fase puesta en marcha y primer ciclo de operación previa aprobación del supervisor; 4: 10% del valor del convenio sujeto a la liquidación del convenio, previa entrega de documentos informe final de experiencia e implementación del CSE, informe final de ejecución física y financiera y acta de liquidación firmada”. En el Informe de ejecución del 23/09/14 establece que el Acta de Modificación 01 del 16/06/14, prorrogó el Convenio en 90 días.

Acta 2 del 16/06/14. El Comité Técnico del 09/06/14, consideró viable y aprobó una prórroga por tres (3) meses más. Esta solicitud del asociado estuvo motivada por lo siguiente: “1. La recepción de la información del censo de productores de la zona, se dio por parte de la Oficina de Estudios Económicos en dos entregas, en las fechas correspondientes al 06/11/13 y el 10/02/14, insumo indispensable para el procesamiento de la información”. Se incumple el numeral 8 “Suministrar al asociado la información necesaria para dar cabal cumplimiento al objeto del convenio”, de las obligaciones del supervisor numeral 14 de la minuta del convenio. 2 El proceso de convocatoria a empresarios de la zona del proyecto tuvo inicio a partir del 20 de enero de 2014, ya que la temporada navideña es la de mayor actividad para esta industria y no era posible convocar a los pequeños y micro empresarios del sector. En la fase de planeación no se tuvo en cuenta esta importante circunstancia con los beneficiarios del convenio, afectando negativamente la fase 1: Factibilidad, donde se prevé un análisis de las necesidades de la población objeto de la intervención, para, con base en ello, proyectar la estructura del Centro de Servicios Empresariales CSE; y por ende, afectando también, la ejecución del convenio”.

Acta 3 del 15/09/14. El Comité Técnico del 15/09/14, consideró viable y aprobó una nueva prórroga por dos (2) meses más. Lo anterior, a solicitud del asociado sustentadas en dificultades presentadas en la fase de Ingeniería de detalle y en la fase de Instalación y montaje, avaladas por el supervisor. La solicitud de modificación de contrato o convenio se expidió el 15/09/14, es decir, el mismo día del comité técnico y del acta 3. Se incumple lo establecido en la minuta numeral 14 Obligaciones del Supervisor, numeral 4 “*Enviar a la oficina Asesora Jurídica con la debida anticipación las solicitudes de prórroga o adición del convenio, si fuere necesario*”.

Acta 4 del 05/11/14 El Comité Técnico del 26/09/14, consideró viable y aprobó las siguientes modificaciones soportadas en recomendaciones del supervisor: a) *Adicionar el valor del convenio en \$583'000.000, de los cuales la SDDE aportará \$530'000.000.* b) *Modificar los desembolsos números 3 y 4, así: 3 del 20% del valor del convenio a la entrega de los productos relacionados con la fase de Ingeniería de Detalle; 4 desembolso del 10% del valor del convenio a la entrega de la fase de Instalación y Montaje.* c) *Prorrogar el plazo de ejecución del convenio en cuatro (4) meses.* d) *Adicionar 19 productos a la fase de Puesta en Marcha y Primer Ciclo de Operación.* e) *Adicionar 16 Obligaciones Específicas a Cargo del Asociado.* La solicitud de modificación al convenio se soportó en comunicación y anexos de parte del asociado de fecha 24/09/14.

Acta 5 del 16/03/15. El Comité Técnico del 12/03/15, consideró viable la solicitud de prórroga en un mes y quince días más, solicitada por el asociado el 12/03/15. Finalizándose el convenio el día 1 de mayo de 2015, encontrándose actualmente en fase de liquidación.

Consonante a las actas descritas, se observó que en cada una de ellas se hacen prórrogas y/o adiciones al convenio 611 de 2013.

Por lo anterior, frente al convenio referido, se establece el siguiente hallazgo.

3.3. Hallazgo administrativo por inconsistencias en las cifras de ejecución financiera.

Según lo observado, no existe coherencia en los porcentajes de la Ejecución Financiera, por cuanto en el Informe de Ejecución del 21/03/14, registra un 70% y en el Informe de Ejecución del 23/09/14, registra 62%. Lo mismo sucede con los porcentajes de la Ejecución Física, por cuanto en el Certificado de supervisión para pago del 22/09/14, registra un 95% y en el Certificado de supervisión para pago del 21/11/14, registra 76.47%. Adicionalmente, en el Certificado de supervisión para pago del 26/12/14, registra un 95% y en el Certificado de supervisión para pago del 24/03/15, registra 91.35%. Lo anterior, según respuesta

dada por el supervisor, en acta de visita fiscal, a la pregunta 5, indicó lo siguiente: *“...obedeció a que se tomaron bases de cálculo diferentes, en el primer caso se tomó el total desembolsado SDDE incluyendo el desembolso programado en el mes sobre el presupuesto total SDDE, mientras que en el segundo caso teniendo en cuenta los soportes financieros suministrados por el asociado se tomó: el total ejecutado a la fecha de la presentación del informe, sobre el presupuesto total SDDE.”*

Se evidencia de igual forma, en el Acta 3 del 15/09/14, que el Comité Técnico del 15/09/14, consideró viable y aprueba una prórroga por dos (2) meses más. Lo anterior a solicitud del asociado, sustentado en dificultades presentadas en la fase de Ingeniería de detalle y en la fase de Instalación y montaje, avaladas por el supervisor. Según lo observado, la solicitud de modificación de contrato o convenio se elevó en la misma fecha en la que se adelantaron el respectivo comité técnico y el acta No 3, siendo esta el día 15/09/2014 se expidió el 15/09/14.

Acorde a lo descrito, posiblemente no se está cumpliendo presuntamente con lo establecido en la minuta del Convenio, numeral 14 Obligaciones del Supervisor, numeral 4 “Enviar a la Oficina Asesora Jurídica con la debida anticipación las solicitudes de prórroga o adición del convenio, si fuere necesario”; Obligaciones Específicas del Asociado, numeral 28. *“Presentar mensualmente los informes de ejecución financiera del convenio, con sus respectivos soportes.”*

Conforme a lo descrito se trasgrede lo establecido en los literales d), e), f) y g) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior encuentra su causa en deficiencias en los mecanismos de control, seguimiento y verificación por parte del supervisor.

Las deficiencias en la supervisión, ocasiona poca credibilidad y confianza en las acciones, resultados y productos que se deben obtener a través de esta, que permita establecer parámetros de evaluación de la ejecución por parte del contratista.

Valoración de la Respuesta

Una vez efectuada la valoración de la respuesta, la misma desvirtúa la posible incidencia disciplinaria, toda vez que como lo señala la entidad, no se afectó la ejecución del convenio como se comprueba en los informes de ejecución financiera y la SDDE acepta la situación observada frente a la medición del porcentaje de ejecución como un error de forma. En consecuencia, se configura el hallazgo administrativo, el cual deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

3.4. Hallazgo administrativo por modificaciones en el cronograma establecido debido a retrasos en las diferentes fases de ejecución.

Acta 2 del 16/06/14. El Comité Técnico del 09/06/14, consideró viable y aprueba una prórroga por tres (3) meses más. Esta solicitud del asociado estuvo motivada en las siguientes circunstancias: 1. La recepción de la información del censo de productores de la zona, se dio por parte de la Oficina de Estudios Económicos en dos entregas, en las fechas correspondientes al 06/11/13 y el 10/02/14, insumo indispensable para el procesamiento de la información. Lo anterior, según respuesta dada por el supervisor, en acta de visita fiscal, pregunta 10, lo explicó así: *“Como parte de los productos del convenio se encuentra el 1.1 “informe con el análisis de la información y diagnóstico del sector”. Teniendo en cuenta que los resultados del censo debía ser suministrado al asociado de una manera clara con los datos debidamente procesados así como depurados y puesto que no se encontraba bajo la responsabilidad de la Subdirección de Regulación e Incentivos sino de la Dirección de Estudios Socioeconómicos, la demora obedeció a los tiempos de revisión de la información suministrada por la firma DATEXCO. Así las cosas, la información sin claridad podrían afectar el buen desarrollo de las acciones ejecutadas en el marco del convenio. Esta situación no previsible al inicio del convenio así como los datos suministrados por la firma DATEXCO no se encontraba bajo la custodia y responsabilidad de la Subdirección y no es imputable a las partes tanto del Asociado como de la Subdirección de Regulación e incentivos.”* Acorde a lo anteriormente transcrito, se puede evidenciar que existieron deficiencias en la planeación del convenio que conllevaron a realizar la prórroga descrita bajo situaciones que conforme a lo que el mismo sujeto de control manifiesta podrían haber sido previstas antes de la suscripción del convenio.

De otro lado, se observó que en la ejecución de una de las obligaciones a cargo del asociado, como lo era la realización del proceso de convocatoria a empresarios de la zona del proyecto, generó una modificación al cronograma del convenio, frente a dicha obligación, en cuanto a que la misma debió realizarse a partir del 20 de enero de 2014, y conforme a lo informado a este ente de control no era conveniente convocar a los pequeños y micro empresarios del sector en las fechas inicialmente establecidas, sin embargo, no se denota una afectación los recursos financieros del convenio.

De otra parte mediante acta 4 del 05/11/14, el Comité Técnico del 26/09/14, consideró viable y aprueba la modificación del convenio, recomendadas por el supervisor, en adicionar el valor del convenio en \$583'0 millones, de los cuales la SDDE aportó \$530'0 millones, algunos de los argumentos del asociado se refieren a: *“Durante la fase de ingeniería de detalle se presentaron retrasos en la ejecución del convenio debido a dificultades, no imputables a las partes, en la consecución de una edificación que reuniera las condiciones necesarias para la prestación de los servicios empresariales a los empresarios de confecciones de la zona de aglomeración de Sabana*

Nieves.” Y “Durante la fase instalación y montaje de los servicios empresariales se han presentado retrasos en la ejecución del convenio debido a dificultades, no imputables a las partes, que se han presentado por imprevistos asociados a las condiciones físicas de la infraestructura de la edificación seleccionada.”

Con base en las situaciones antes descritas presuntamente se afecta el cumplimiento del numeral 8 de la minuta del convenio, que establece: “Suministrar al asociado la información necesaria para dar cabal cumplimiento al objeto del convenio”, de las Obligaciones del supervisor, numeral 14 de la minuta del convenio. De otra parte, se incumple presuntamente lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículo 25 No 4 de la Ley 80 de 1993, art 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002, los literales d) e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y artículo 2.1.2 del Decreto 734 de 2012.

Lo anterior evidencia falta de supervisión y control de la SDDE, en la identificación de los posibles riesgos, ante la falta de identificación por parte del sujeto de control del inmueble que iba a ser objeto de la adecuación pactada en el convenio; lo cual conllevaría a que se afectara la ejecución del convenio, en el plazo y el presupuesto inicialmente establecido.

Valoración de la Respuesta

No hubo respuesta de parte de la SDDE a esta observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo en el presente informe y debe ser incluida en el Plan de mejoramiento.

En relación con el **Convenio No. 496 de 2013**, suscrito con la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local de Colombia, cuyo objeto es: “Fortalecer la capacidad en la gestión empresarial de las empresas productoras de confecciones del Barrio Policarpa a través de intervenciones integrales, a la medida de los productores y progresividad de las acciones, que permitan el mejoramiento de la productividad, la inserción en nuevos mercados y el desarrollo local”, se encontraron las siguientes observaciones.

3.5. Hallazgo administrativo por la falta de claridad en los mecanismos a utilizar para la selección del asociado.

En la fase precontractual, la Secretaría de Desarrollo Económico realiza una invitación a cinco entidades diferentes, entre las que se incluyó la Red ADELCO, la cual presenta una propuesta económica por valor de \$1.271.4 millones, los cuales se discriminaban de la siguiente manera: el aporte de la SDDE, sería de \$1.000.0 millones y la red ADELCO aportaría \$271.4 millones, tal como se

evidencia en la fase precontractual del convenio, sin embargo, al hacer la valoración de las propuestas se argumenta que la Red ADELCO, presentó una propuesta de \$832.4 millones de los cuales la Secretaría aportaría \$752.4 millones y ADELCO \$80.0 millones, con esta propuesta es que se valora y adjudica el convenio a la Red. Es decir, que en el SISCO, aparecen dos versiones de propuestas presentadas por la Red, las cuales se analizaron durante la etapa precontractual.

Cuadro 3
Análisis comparativo de propuestas

Entidad	Costo de la propuesta	Aporte del prestador	Aporte SDDE	Costo Propuesta ajustada	Aporte del prestador	Aporte SDDE	Millones
							Calificación del componente técnico
Universidad EAN	\$1.056.0	\$106.0	\$950.0	NA	NA	NA	94%
ANALDEX:	\$1.260.0	\$135.0	\$1.125.0	NA	NA	NA	89%
PROPAIS	\$1.155.3	No aporta	\$1.155.3	NA	NA	NA	79%
Universidad Central	\$820.0	\$60.0	\$760.0	NA	NA	NA	58%
Red ADELCO	\$1.271.4	\$ 271.4	\$1000.0	\$832.5	\$80.0	\$725.4	95% sobre la propuesta ajustada

Fuente: Informe de evaluación propuestas convenio SDDE

De la revisión, se infirió que la primera propuesta presentada por la Red ADELCO, no se consideró viable, porque esta tenía un valor que superaba los recursos disponibles por parte de la Secretaría. Sin embargo, lo que se evidencia es que únicamente a la firma RED ADELCO, se le solicita ajustar la propuesta de acuerdo a los recursos con que contaba en ese momento la Secretaría, a las otras entidades no se les da la misma oportunidad, como se evidencia en el cuadro 3.

No existe una explicación, sobre la razón por la cual no se procede de la misma manera con las otras entidades invitadas a ofertar, tampoco se aclara la razón por la cual se reduce el aporte de la Red de \$271.4 millones a \$80.0 millones, teniendo en cuenta que la que manifiesta la restricción presupuestal es la SDDE y no ADELCO.

En conclusión, en primer lugar, no se da el mismo tratamiento a los oferentes que presentan la propuesta frente a la invitación realizada por la SDDE, la cual una vez la genera queda sujeta a los principios de la contratación estatal, lo que muestra

una presunta falta de transparencia en la fase precontractual del convenio, a no darle la oportunidad a los demás oferentes de ajustar su propuesta a lo requerido por la entidad.

Los hechos descritos anteriormente, transgreden lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Se denota falta de claridad en todo el proceso de selección del contratista por parte de la SDDE, al no solicitar a cada uno de los oferentes ajustar el presupuesto de manera que las propuestas fueran comparables y tuvieran la misma oportunidad.

Por lo tanto, al presentarse deficientes procesos de selección de oferentes para la suscripción de los convenios, puede generar por parte de los proponentes afectados, la pérdida de credibilidad en la invitación al proceso de selección para la suscripción de convenios.

Evaluación de la respuesta de la entidad

Atendiendo la respuesta, se desvirtúa la incidencia disciplinaria debido a que es cierto que pueden contratar directamente, sin embargo, la entidad toma la decisión de realizar una convocatoria, para lo cual, definió previamente unos parámetros de evaluación, tales como: la definición de objetivos, experiencia, coherencia y cumplimiento de términos en la propuesta de intervención de empresas, metodología, intervención del territorio y productos entregables. Lo anteriormente descrito en ningún momento se constituye en un sondeo de mercado, como lo afirma la SDDE, sino en una evaluación de las cinco entidades que presentan la propuesta, las cuales recibieron una calificación a su componente técnico y financiero, con base en la cual se argumenta que se pretendía suscribir el convenio. No obstante, solamente a la Red Adelco se le solicitó ajustar la propuesta y a los otros oferentes no se les permitió, y ni si quiera les fue informado, de esta posibilidad generándose de esta forma una pérdida de credibilidad hacia la Secretaría frente a los procesos de selección en materia de contratación.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo, el cual deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

3.6. Hallazgo Administrativo, por la falta de información adecuada de la población objetivo.

El estudio técnico con el cual se elabora el diagnóstico sobre la problemática a abordar con el convenio No. 496 de 2013, no es adecuado, por cuanto no se contaba con un censo real de la zona a intervenir, debido a que no podía definir la población total a atender, por esta razón se termina adicionando y prorrogando el convenio.

La justificación que se presenta para adicionar el convenio por un valor de \$287.7 millones y su prórroga en 6 meses, se fundamentó, en el impacto que este tiene en la zona del barrio Policarpa y los barrios colindantes, con base en esto, el asociado presenta una solicitud para que se adicione y prorrogue. En acta de visita administrativa, de fecha 1 de septiembre de 2015, se preguntó al supervisor del convenio las razones de la adición y la prórroga argumentando lo siguiente: *“que los empresarios beneficiarios del proyecto demostraron su interés en continuar el proceso de mejora en productividad, diseño y acceso a mercados para lo cual se requiere de un mayor tiempo de acompañamiento y se recibieron solicitudes de un mayor número de empresas para participar en el proyecto y poder llevar a cabo el proceso de mejoramiento productivo {...} Esta situación no era previsible pues en primer lugar para la fecha de constitución del Convenio 496 – 2013 no se había Censado la Zona de Aglomeración y el instrumento diagnostico que se utilizó fue una encuesta que tomó una muestra de los empresarios del Barrio Policarpa de la cual no se podría definir una población total.”* (Subraya fuera de texto), si bien, en los estudios previos del convenio se identificó una población a beneficiar con el mismo esta no estaba acorde con la población a beneficiar.

De igual forma frente al **Convenio 569 de 2013**, suscrito con ADELCO, cuyo objeto es: *“realizar el montaje y puesta en operación del Centro de Servicios Empresariales del calzado y la marroquinería en el sector del Restrepo ampliado de Bogotá D.C., en el marco del convenio 689”*. Se pacta a 12 meses, por valor inicial de \$1.804.7 millones, presenta dos prórrogas y una adición, la primera, se da por el término de siete (7) meses, la adición se hace por valor de \$513.7 millones. El objeto de la adición y la prórroga fue ampliar la cobertura de la población beneficiaria. La segunda prórroga, se hace por 2 meses, de manera que el convenio termina con un tiempo de ejecución de veintiún (21) meses y un valor total de \$2.318.4 millones. Se estableció que la población a atender eran 465 unidades productivas, la Secretaría con base en el estudio técnico, no programó adecuadamente desde el inicio del convenio los recursos y las unidades productivas que finalmente se atendieron con la ejecución del convenio; conllevando a modificaciones, como lo fueron una adición y dos prórrogas, ya mencionadas que incorporaban el aumento en el número de beneficiarios y productos, lo que reafirma que el estudio técnico fue inadecuado.

Los hechos descritos transgreden lo señalado en los literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Debilidades en la planeación, por cuanto no se determinó adecuadamente la población potencial a atender con los convenios mencionados.

Valoración de la Respuesta

No hubo respuesta de parte de la SDDE a esta observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo en el presente informe y debe ser incluida en el Plan de mejoramiento.

3.7. Hallazgo Administrativo: *La Secretaría de Desarrollo Económico, desarrolla y registra marca denominada Politex, entregando la titularidad y exclusividad a una cooperativa denominada “COOPROTEXPO”, situación que no beneficia a los participantes del convenio.*

Dentro de la minuta del convenio No. 496 de 2013, se estableció como uno de los productos a entregar en la Cláusula 10 – Productos en el “COMPONENTE 2: Desarrollo y Acceso a Mercados.” se definió un producto denominado “DESARROLLO DE MARCA DE ORIGEN O ZONA: -Desarrollo de una marca de denominación de origen de la zona bajo una estrategia de marketing territorial; desarrollo y registro de marca propia de productos”, la cual se determinó que se denominaría “POLITEX”, se aunaron esfuerzos entre productores y Secretaría, para el diseño de la marca, entregándose la titularidad, de acuerdo como se pactó en el convenio, (entregar a una forma de asociación), la cual finalmente fue una en exclusividad a una cooperativa denominada “COOPROTEXPO -Cooperativa de Productores Textiles del Policarpa-”, la cual agremia a 56 empresarios de un total de 133 que participaron en el proceso.

De otra parte, dos de las posibilidades que se establecieron en el anexo técnico del convenio, era que esta marca se creara a nombre de la Secretaría o a nombre de una asociación o grupo de empresarios, es decir, cabía la posibilidad de diseñar una estrategia que permitiera que el 100% de los empresarios que participaron en el convenio pudieran utilizar la marca.

En acta de visita administrativa, realizada el 1 de septiembre de 2015, se le preguntó al Supervisor del convenio, la razón por la cual la marca Politex se dejó en cabeza de la Cooperativa Cooprotexco, a lo cual respondió; *Tal como se estableció en la minuta del Convenio 496 de 2013 en su Cláusula 10 – Productos en el “COMPONENTE 2: Desarrollo y Acceso a Mercados.” se definió un producto denominado “DESARROLLO DE MARCA*

DE ORIGEN O ZONA: -Desarrollo de una marca de denominación de origen de la zona bajo una estrategia de marketing territorial; desarrollo y registro de marca propia de productos”

{...}

En primer lugar es importante señalar que la aspiración de muchas micro y pequeñas empresas del sector es el de lograr tener una marca propia el cual implica un conjunto de acciones que van más allá del simple registro de una marca pero que se convierten en una barrera de acceso a muchos mercados formales. Por ello la Secretaria y el Asociado plantearon la posibilidad de que el desarrollo de la marca no fuera individual sino que esta se pudiera utilizar de forma colectiva para un conjunto de empresas o su defecto pudiera utilizarse como una estrategia de marketing territorial.

{...}

Paralelamente y como parte del cumplimiento del producto contractual “Conformación y desarrollo de por lo menos una forma asociativa o de cooperación empresarial, para desarrollar nuevos mercados y potenciar capacidades de producción” se desarrollaron un conjunto de procesos asociativos voluntarios que lograron que 116 empresarios hicieran parte de 19 redes empresariales para la producción y comercialización de prendas de vestir y confecciones logrando no solo una mayor producción sino economías de escala que la hacen más eficientes y productivas a través de modelos de cooperación empresarial. Producto de este proceso y sin que su fin fuera el registro de una marca un conjunto mayoritario de los empresarios, en total 56, decidió la conformación de una cooperativa de productores de confecciones del Barrio Policarpa a la cual denominaron COOPROTEXPO – Cooperativa de Productores Textiles del Policarpa y que para la fecha eran beneficiarios del proyecto. Dicha cooperativa nace luego de analizar diferentes alternativas de formas de asociación de empresas cuya finalidad fundamental era de lograr el acceso a nuevos mercado y mayores niveles de negociación comercial que los obtenidos de manera individual y retoma una buena práctica vista y discutida en el proyecto de los empresarios de confecciones del municipio de Don Matías en Antioquia.

Ante la confluencia de estas dos situaciones que se venían presentando en paralelo y luego de una discusión entre la mayoría de los beneficiarios del proyecto, se llegó a la conclusión que la alternativa que se ajustaba a los requerimientos legales establecidos por la Superintendencia de Sociedades para el registro de una marca colectivas era la registrar una marca a través de la naciente Cooperativa y de esta manera afectar a la mayoría de los beneficiarios.

Por último, debo señalar que por tratarse de procesos sociales el estado no puede forzar o conminar a los ciudadanos a ser partícipes de un proceso de asociativo y este debe contar la voluntariedad y anuencia de los participantes”. De lo antes mencionado, se evidencia que la SDDE, a pesar de que cumplió con lo establecido dentro del anexo técnico, la decisión de dejar en cabeza de COOPROTEXPO los derechos exclusivos de la marca “POLITEX”, haciendo que solo la Cooperativa puede autorizar su uso, hace que en la práctica se entregue la marca a un particular, dejando sin este beneficio a más del 50% de los productores del sector que participaron en el proyecto.

Los hechos descritos transgreden lo señalado, en los literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior obedeció a la toma de una medida poco beneficiosa para los participantes del convenio, en el producto mencionado.

Valoración de la Respuesta

No hubo respuesta de parte de la SDDE a esta observación, por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo en el presente informe y debe ser incluida en el Plan de mejoramiento.

Convenio 569 de 2013, suscrito con ADELCO, cuyo objeto es: *“realizar el montaje y puesta en operación del Centro de Servicios Empresariales del calzado y la marroquinería en el sector del Restrepo ampliado de Bogotá D.C., en el marco del convenio 689”*. Se pacta a 12 meses, por valor inicial de \$1.804.7 millones, presenta dos prórrogas y una adición, la primera, se da por el termino de siete (7) meses, la adición se hace por valor de \$513.7 millones. El objeto de la adición y la prórroga fue ampliar la cobertura de la población beneficiaria. La segunda prórroga, se hace por 2 meses, de manera que el convenio termina con un tiempo de ejecución de veintiún (21) meses y un valor total de \$2.318.4 millones.

Sobre el anterior convenio, se identifica el siguiente hallazgo:

3.8. Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por la presunta falta de supervisión al convenio.

El asociado mediante oficio de fecha 13 de marzo de 2015, solicita la prórroga del Convenio. En comité técnico de seguimiento del 20 de marzo de 2015, el asociado manifiesta nuevamente la solicitud de prorrogar el Convenio por un término de dos (2) meses más, las partes acuerdan: modificar la cláusula No. 6 Plazo de Ejecución, quedando de veintiún (21) meses, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. Es decir la fecha de culminación del convenio era el 25 de mayo de 2015.

Teniendo en cuenta que el plazo inicial de ejecución del Convenio se pactó a doce (12) meses. El 21 de julio de 2014 se suscribió la modificación / aclaración No 1, por medio de la cual se adicionó el valor del convenio en \$ 513.7 millones, se incluyeron nuevos productos, se modificó la forma de desembolso y el termino de ejecución ampliándolo en siete (7) meses más.

Al momento de finalizar la fase de ejecución de esta auditoria septiembre 9 de 2015, todavía se encontraban productos pendientes de entregar, evidenciándose retrasos en la entrega de los mismos, así mismo, el convenio se encontraba sin liquidar.

En virtud de lo anterior y una vez verificados los informes de supervisión, se evidencia que los mismos, no se rinden de acuerdo como lo instaura el numeral 12 del anexo técnico del convenio, que establece en su numeral 12. SUPERVISION DEL CONTRATO Y/O CONVENIO: “La supervisión del contrato será ejercida por el Director de Competitividad Bogotá Región, El supervisor en cumplimiento de su función, deberá presentar informes mensuales de supervisión”, estos exceden los 3 meses de ejecución, así mismo, a pesar de los atrasos que se presentaron al final del convenio no se evidencia ninguna observación referente a los atrasos por parte del supervisor, frente a los informes presentados por el contratista.

Los hechos descritos, transgreden presuntamente lo señalado en el numeral 1º y 2º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

La situación mencionada se presenta por falta de control y seguimiento frente a la ejecución del convenio.

Lo anteriormente descrito, contribuye a que se generen retrasos en la entrega de los productos y por lo tanto, se posterguen los beneficios sobre la población focalizada dentro del convenio.

Valoración de la respuesta

La entidad manifestó, lo siguiente:

“En primer lugar es importante señalar que como se informó en el acta de Visita Administrativa y la inspección realizada al Centro de Servicios Empresariales Zasca - Restrepo Ampliado el Convenio 569-2013 culminó con el cumplimiento de la totalidad de las actividades contractualmente pactadas y consecuentemente el objeto contractual. Teniendo en cuenta lo anterior, se establece que no quedan productos pendientes por entregar por parte del asociado y que se han recibido los 48 productos pactados en la minuta del convenio por lo tanto no es cierto que “se encontraban productos por entregar”, al respecto informamos que se había recibido la totalidad de los productos pero que estos dentro del proceso de liquidación se encontraban en proceso de revisión por parte de la supervisión a efectos de una recepción a conformidad. Es de resaltar que el trabajo de recepción y revisión de los productos ha sido complejo ya que se tratan de 48 productos que recopilan una importante cantidad de evidencias de las 204 empresas intervenidas.”

Luego de valorada la respuesta de la administración, ésta no se acepta, por cuanto no desvirtúa ni aporta nuevos documentos, respecto a la afirmación de que existen productos por entregar, a pesar de haber culminado el tiempo de ejecución del convenio, incluyendo una prórroga de dos meses, hecho que se presenta por una supervisión deficiente.

Es así como de los 48 productos que se debían recibir, se evidenció la existencia de 8 productos pendientes por entregar por parte del operador, ya que como se mencionó en el acta de visita fiscal del 9 de septiembre de 2015, estos están para la revisión total, es decir, no son productos terminados y tampoco se pueden considerar como productos entregados, el mismo hecho se presenta frente a la prórroga del convenio.

Con base en lo descrito anteriormente, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se trasladará a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia, adicional deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

3.9. Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$191.513.698, por presuntas irregularidades en la erogación de recursos a través de una adición al convenio 620 de 2013.

La SDDE suscribió con la Sociedad Salesiana - Inspectoría de Bogotá el **Convenio de Asociación, No. 620 de 2013**, cuyo objeto es *“Fortalecer la capacidad Empresarial de las Empresas del sector económico de la confección de prendas de vestir, en el área de influencia de las UPZ del Tesoro y Lucero de la localidad de Ciudad Bolívar, a través del proceso de factibilidad, instalación y montaje, de un Centro de Servicios Empresariales, en el marco de los proyectos 716, 748 y 689”*.

El valor inicial establecido del convenio fue por la suma de \$425.585.996, de los cuales la SDDE, aportó la suma de \$383.027.396, distribuidos de la siguiente manera; proyecto 716: \$195.242.979; Proyecto 748: \$146.785.448; Proyecto 689: \$40.998.969 y la Sociedad Salesiana – Centro Juan Bosco Obrero, aporta \$42.558.600, representados en bienes y servicios que ayuden al cumplimiento del objeto, con un plazo de ejecución inicial de cinco (5) meses y fecha de inicio, el 12 de Noviembre de 2013.

El convenio presentó las siguientes modificaciones durante su ejecución:

- Mediante Aclaración y Acta de Modificación No. 1, del 10 de abril de 2014, se prorrogó el convenio por un tiempo de tres (3) meses más, quedando con un tiempo de ejecución de ocho (8) meses.
- Mediante Aclaración y Acta de Modificación No. 2, del 10 de julio de 2014, se prorrogó el convenio por un periodo de tres (3) meses más, quedando con un tiempo de ejecución de once (11) meses.

- Mediante Aclaración y Acta de Modificación No. 3, del 10 de octubre de 2014, se prorrogó el convenio por un tiempo de seis (6) meses más, quedando con un tiempo de ejecución de diecisiete (17) meses. Igualmente, se presentó una adición por valor de \$191.513.698.00, recursos aportados por la Secretaría y \$19.151.369.00, por parte de la Sociedad Salesiana Inspectoría de Bogotá, para un valor total del convenio de \$636.251.063.

Por lo tanto, la distribución final de recursos fue de la siguiente manera: la SDDE, aportó \$574.541.094.00 y la Sociedad Salesiana, aportó la suma de \$61.709.969, representados en bienes y servicios, que ayuden al cumplimiento del objeto.

Los pagos efectuados, a la fecha, por la ejecución de este Convenio se describen a continuación:

Cuadro 4
Pagos Efectuados Convenio 620 de 2013

No. Orden de Pago	Fecha	Periodo	Valor (\$)
2347	25/11/13	Primer Pago	191.513.699
2895	24/06/14	Segundo Pago	76.605.480
2967	27/10/14	Tercer Pago	76.605.480
1262	27/10/14	Cuarto Pago	95.756.849
2977	22/12/14	Quinto Pago	38.302.738
1641	29/12/14	Sexto Pago	38.702.740
2137	26/03/15	Séptimo Pago	38.702.340
TOTAL			555.389.726

Fuente: Ordenes de pago y Libro auxiliar Mayor – Presupuesto y Contabilidad SDDE

Mediante acta de modificación y aclaración No. 03, que aprueba la adición y la prórroga en tiempo por seis meses más, aparte de modificar el valor del Convenio, el plazo de ejecución y la forma de pago, al pasar de cuatro (4) desembolsos por parte de la SDDE a (7) siete, se modificaron las obligaciones específicas para el Asociado, establecidas en la cláusula 11 del Convenio, incluyendo quince (15) productos más, para entregar por parte del Asociado. En visita administrativa, se preguntó al supervisor del Convenio, por las razones que se tuvieron para el acta de modificación No. 03 de octubre 10 de 2014, consistente en la adición de \$191.513.699, respondió: “El alcance original del convenio se contempló inicialmente que este cubriría las fases de factibilidad, ingeniería de detalle e instalación y montaje debido a los recursos con los que se contaban por parte de la Secretaría, sin embargo, se contempló que con base en

las definiciones y ejecución de las partes anteriores se podría desarrollar un primer ciclo de operación, el cual dependía en lo fundamental de los resultados obtenidos durante la ejecución del convenio y la disponibilidad de recursos de la vigencia.

Ante los resultados obtenidos y la acogida que se tuvo en el proyecto por parte de los empresarios de la aglomeración de Lucero y Tesoro en Ciudad Bolívar, se consideró pertinente sobre la base de una solicitud realizada por el operador mediante comunicación del 25 de septiembre de 2014, realizar una primera fase de operación del Centro de Servicios Empresariales que se estaba montando para la fecha, mediante un adición y prórroga, la cual fue aceptada por la SDDE, previa formulación de unos productos propios de esta fase y a los cuales el operador debía dar cumplimiento”. (sic)

De otra parte, mediante actas de Comité Técnico No. 18, 21 y 22, de septiembre 26 de 2014, dentro del orden del día, se presentó la Revisión y Aprobación de Actividades y productos definidos para la fase de operación del Centro de Servicios Empresariales, así: “Esta reunión fue convocada por la Supervisión con el objetivo de poner en común con el operador los derroteros que mediarán durante la fase de operación del CSE(en términos de actividades y productos) y a partir de ello, aprobar de manera conjunta tales derroteros. Bajo esta consideración, el Supervisor, presentó las actividades y productos que determinarán las obligaciones contractuales de operador durante la fase operativa del CSE, descritas, igualmente se desarrollará mediante una adición al Convenio 620 de 2013, que tendría como temporalidad del 15 de octubre de 2014 al 15 de marzo de 2015.

La operación deberá ajustarse a las fluctuaciones de la demanda por la coyuntura de la temporada decembrina y se debe generar un plan de contingencia para la programación de personal que presta atención en el CSE.

Sobre los cargos definidos en el organigrama del equipo operador, el supervisor, manifiesta que el único perfil que someterá a consideración y aprobación por parte de la SDDE será el Coordinador, ello por cuanto la SDDE busca garantizar el direccionamiento y cumplimiento de los objetivos misionales del CSE.

La SDDE definirá en los próximos días las responsabilidades puntuales de cada uno de los cargos, así como los perfiles definidos de manera general en el organigrama

{...}

El supervisor informa que para la operación se debe elaborar una distribución presupuestal que además de los rubros para la operación del CSE, defina recursos para: su inauguración, gastos administrativos del operador, invitación de un experto, materiales de formación, logística y transporte para actividades con beneficiarios, así como para eventualidades asociadas a la infraestructura y equipos”. (sic).

Así mismo, dentro de las actas de reunión de Comité Técnico, No. 18, 21 y 22, en el orden del día, se presentó la manifestación de intención de la Sociedad Salesiana para ejecutar la fase de Operación, así: “Tras la exposición del Supervisor y su equipo, el Director de proyecto Centro Juan Bosco Obrero, hace pública la intención de la

Sociedad Salesiana de continuar como operador en la adición del Convenio, agradeciendo la invitación y el llamado que para tal fin hizo la SDDE”.

El convenio se encuentra en etapa de liquidación, en proceso de revisión de la totalidad de los productos, los informes financieros y de ejecución. Actualmente, existe un saldo pendiente para ser desembolsado, que corresponde al 10% de la adición, por valor de \$19.151.369, que corresponde a la fase IV, Operación.

La ejecución presupuestal del Convenio, así como el saldo por ejecutar, que corresponde a la fase IV, Operación, se puede observar en los cuadros 5 y 6:

Cuadro 5
Ejecución Presupuestal Convenio 620 de 2013

Millones

Actividad	Presupuesto Inicial (\$) valor en millones		Ejecución Real (\$)		Por Ejecutar (\$)	
	SDDE	Sociedad Salesiana	SDDE	Sociedad Salesiana	SDDE	Sociedad Salesiana
General						
Fase I – Factibilidad	129.771.749	14.419.083	109.511.053	14.419.083	20.260.696	0
Fase II – ingeniería del Detalle	92.021.382	10.224.598	83.219.974	10.224.598	8.801.409	0
Fase III – Instalación y Montaje	161.234.267	17.914.919	173.368.067	17.914.919	(12.133.800)	0
Fase IV - Operación	191.513.699	19.151.369	208.442.004	19.151.369	(16.928.304)	0
TOTAL	574.541.097	61.709.969	574.541.097	61.709.969	0	0

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal – Convenio No. 620 de 2013. Abril 2015

Cuadro 6
Saldo Presupuestal por Ejecutar de la Adición Convenio 620 de 2013 – Fase Operación
Millones

Fase IV - OPERACION	Presupuesto Inicial (\$) valor en millones		Presupuesto Ejecutado (\$)		Ejecución (\$)	
	SDDE	Sociedad Salesiana	SDDE	Sociedad Salesiana	SDDE	Sociedad Salesiana
Mejoramiento Productivo	46.400.000	0	48.765.400	0	48.765.400	0
Desarrollo y fortalecimiento de Capacidades Empresariales	36.000.000	0	36.435.367	0	36.435.367	0
Personal Administrativo	51.225.000	0	56.839.799	0	56.839.799	0
Gastos Generales	57.888.699	19.151.369	66.401.438	19.151.369	66.401.438	19.151.369
TOTAL	191.513.699	19.151.369	208.442.004	19.151.369	208.442.004	19.151.369

Fuente: Informe de ejecución Presupuestal – Convenio No. 620 de 2013. Abril 2015

Este organismo de control, evidenció que la fase IV, “Operación y Puesta en Marcha”, no estaba pactada dentro del objeto del convenio, tal como se señala a continuación: *“Fortalecer la capacidad empresarial de las empresas del sector económico de la confección de prendas de vestir...a través de la realización del proceso de factibilidad, instalación y montaje de un CSE...”*; ahora bien, en la formulación del anexo técnico, numeral 2, Descripción de la necesidad que la entidad pretende satisfacer con la Contratación, frente a la Fase IV, “Operación y Puesta en marcha”, señaló: *“...sin embargo se aclara que con el presente convenio se llevarán a cabo las tres primeras fases, quedando pendiente la fase 4 la cual se espera realizar con la asignación de nuevos recursos”*. Igualmente, en el numeral 10, del anexo técnico, al referirse a la fase 4, primer ciclo de operación, se señala que: *“Con base en las definiciones y ejecuciones de las fases anteriores de Factibilidad, Ingeniería de Detalle e Instalación, Montaje y puesta en marcha, se tiene prevista la operación del CSE, la cual se determinará una vez evaluadas y aprobadas las fases mencionadas. Esta fase quedará sujeta a los recursos que la Secretaría destine al proyecto”*.

Por lo anterior, efectuada la evaluación, no se evidenció en ninguna de las actas de comité técnico, documento que avale la evaluación de las tres fases, que permitieran dar inicio a la fase de operación, observándose una debilidad en la fase de ejecución, ya que presuntamente no se dio cumplimiento a lo establecido en el referido anexo técnico, toda vez que el mismo preveía la evaluación y aprobación de las fases a desarrollar (Factibilidad, Ingeniería de Detalle e

Instalación, Montaje) con la ejecución del convenio, para así poder dar paso a la fase de operación del CSE.

No obstante, que la SDDE, ejecutó la adición presupuestal, por valor de \$191.513.698.00, para la fase de operación y puesta en marcha del Centro de Servicios Empresariales, a través del Convenio 620 de 2013, el sujeto de control, suscribió el 16 de junio de 2015, el Convenio No. 177 de 2015, con la Sociedad Salesiana – Inspectoría Bogotá, cuyo objeto es: *“Operar y prestar conjuntamente los servicios del Centro de Servicios Empresariales ZASCA, Confecciones – Ciudad Bolívar, para los empresarios de las Aglomeraciones productivas El Tesoro y Lucero, en la ciudad de Bogotá en el marco del proyecto de inversión 689”*. Por un Valor para este nuevo Convenio de: \$742.500.000,00 de los cuales la SDDE, aporta un valor de \$675.000.000,00 y el Asociado aporta la suma de \$67.500.000, con un plazo de Ejecución de diez (10) meses;

Visto lo anterior, se puede observar que tanto la adición presupuestal efectuada dentro del convenio 620 de 2013, y el convenio No 177 de 2015, contemplan la realización de la fase IV, operación y puesta en marcha de CSE, trasgrediendo presuntamente de esta manera, el principio de planeación y la correcta ejecución de los recursos públicos.

De otra parte en el numeral 12 del Anexo Técnico, Supervisión del Contrato y/o convenio señala que: *“La supervisión del contrato será ejercida por el Director de Competitividad Bogotá Región. El supervisor en cumplimiento de su función, deberá presentar informes mensuales de supervisión. En todo caso el ordenador del gasto podrá variar unilateralmente la designación del supervisor...”*.

Una vez evaluados los informes de supervisión, se encontró que éstos son elaborados por periodos superiores, al establecido en el anexo técnico, como es el caso del primer informe, por el periodo de noviembre 21 de 2013, hasta junio 16 de 2014; un segundo informe de supervisión por el periodo comprendido entre el 18 de junio de 2014, a octubre 11 de 2014; un tercer informe por el periodo comprendido, entre octubre 24 de 2014 y noviembre 15 de 2014 y un cuarto informe por el periodo de diciembre 25 de 2014 hasta marzo 24 de 2015.

Los hechos anteriores, transgreden presuntamente el Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Deberes del Servidor Público, numerales 1 y 2; artículo Segundo, literales “d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional y f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de los objetivos” de la Ley 87 de 1993, artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, artículo 26 No 1 Ley 80 de 1993, artículo 83 y 84 ley 1474 de 2011.

Lo anteriores hechos, se originan en la falta de planeación y seguimiento por parte de la SDDE, en la ejecución del convenio al adicionar el mismo incluyendo la fase IV de operación y puesta en marcha, que iba a ser realizada a través de la celebración de otro convenio de asociación, y al no existir una supervisión que evidenciara de forma mensual, el avance del convenio, generándose mayores costos en la realización de esta fase; y conllevando a un presunto daño patrimonial en cuantía de \$191.513.698

Valoración de la respuesta

Respecto de la observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en relación con el convenio 620 de 2013, se efectúan las siguientes consideraciones aunadas, a lo expuesto en acta de Visita Administrativa.

El objeto del convenio No. 620 de 2013, es claro en señalar que: *“...a través de la realización del proceso de factibilidad, instalación y montaje de un Centro de Servicios Empresariales...”*, al requerirse al supervisor, por las pretensiones de la SDDE con la adición presupuestal, la justifican en: *“...Esta continuidad buscaba la realización de acciones que permitieran atender las expectativas generadas a los empresarios del sector de las confecciones de Ciudad Bolívar, respecto de recibir los servicios diseñados desde el Centro de Servicios Empresariales y permitir la realización de la puesta en marcha, a través de un primer ciclo de operación que permitiera que se pudieran ofrecer los servicios empresariales en la fase de factibilidad y la utilización de la infraestructura diseñada e implementada en las fases de ingeniería de detalle y montaje”*. (sic)

Igualmente, al requerirse al supervisor, si con la adición presupuestal al Convenio, entraba en operación la fase IV del CSE Ciudad Bolívar, de operación y puesta en marcha, respondió: *“...La Fase 4 de primer ciclo de operación del CSE, se da como continuidad del objeto contractual, toda vez que en los anexo técnicos del convenio quedo establecido que ésta fase entraría en operación “Con base en las definiciones y ejecuciones de las fases anteriores de Factibilidad, Ingeniería de Detalle e Instalación, Montaje y Puesta en marcha, se tiene prevista la operación del CSE, la cual se determinará una vez evaluadas y aprobadas las fases mencionadas...”* (sic) subraya fuera de texto

Así mismo, la justificación de la adición, contemplada en el acta de modificación No. 3, de octubre 10 de 2014, del Convenio de Asociación 620 de 2013, estableció: *“...2. Que en el Comité Técnico de seguimiento al Convenio 620 de 2013, de fecha 26 de septiembre de 2014, el Asociado manifiesta formalmente la solicitud de prórroga de seis (6) meses más y adición en recursos para dar inicio a la fase de operación del CSE, toda vez que esta fase quedo sujeta en los estudios previos los recursos que la Secretaría destine al proyecto, así como la modificación a los numerales 7 y 18 de las Obligaciones específicas del Asociado...3. Que en el Comité Técnico de seguimiento del convenio 620 de 2013, de fecha 26 de septiembre de 2014, el equipo técnico de la SDDE considera que es conveniente una adición y prórroga para consolidar las acciones del plan de mejoramiento en cada una de las empresas intervenidas y para*

la implementación de los servicios definidos en la primera fase del convenio y ve viable la modificación de los numerales 7 y 18 de la cláusula 11 del Convenio...”

Por lo anterior, se evidencia que la justificación de la adición al convenio en mención, señalaba desarrollar la fase de operación; y de igual forma, dicha fase fue contemplada para ser realizada a través del objeto del convenio 177 de 2015, el cual reza de la siguiente manera: “Operar y prestar conjuntamente los servicios del Centro de Servicios Empresariales ZASCA, Confecciones – Ciudad Bolívar, para los empresarios de las Aglomeraciones productivas El Tesoro y Lucero, en la ciudad de Bogotá en el marco del proyecto de inversión 689”. Situación que se corrobora con lo señalado en el acta de visita administrativa antes referida, donde el sujeto de control indica que la adición del Convenio 620 de 2013, era para la puesta en marcha de la fase de operación.

De otra parte, frente a lo indicado por la entidad, respecto a la referenciación de los productos establecidos, tanto para la adición del Convenio 620, como los productos a entregar por el asociado, en el Convenio 177 de 2015, se efectuó un parangón de cada uno de ellos, presentando las siguientes similitudes:

Cuadro 7
Comparativo Productos adición Convenio 620 de 2013 vs Convenio 177 de 2015

CONVENIO 620 DE 2013	CONVENIO 177 DE 2015
<p>PRODUCTOS ADICIÓN Y PRORROGA (MODIFICACIÓN 3 AL CONVENIO 620 DE 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción y seguimiento de indicadores que permitan la medición del aumento en la productividad y ventas ✓ Realizar por lo menos 2 jornadas de formación y entrenamiento al personal vinculado a los procesos de Aglomeración. (la formación puede ser con terceros) ✓ Por lo menos treinta (30) unidades productivas del sector se han visto beneficiadas con la formación ofrecida en el CSE ✓ Promoción de la asociatividad. Al menos cincuenta (50) unidades productivas vinculadas a procesos asociativos ✓ Por lo menos treinta (30) empresarios han sido capacitados en temas de empresarismo ✓ Lograr la visita de un (1) experto nacional o internacional a la zona de aglomeración, en temas de moda y/o 	<p>PRODUCTOS CONVENIO</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construir una batería de indicadores que evidencie los cambios en la productividad y ventas de las Unidades ✓ Realizar por lo menos (2) dos jornadas de formación y entrenamiento al personal vinculado a los procesos de Aglomeración. (la formación puede ser con terceros) ✓ Formar en temas relacionados con diseño de producto a por lo menos 30 empresarios y/o personal vinculado a las unidades productivas ✓ Realizar actividades que vinculen a procesos asociativos a por lo menos 50 empresas del sector ✓ Formar en temas de empresarismo a por lo menos 25 empresarios ✓ Lograr la visita de un (1) experto nacional o internacional a la zona de aglomeración, en temas de moda y/o CSE

CONVENIO 620 DE 2013	CONVENIO 177 DE 2015
CSE (perfil del evento, perfil conferencista etc.)	

Fuente: Repuesta Entidad radicado No 2015EE2434 O 1 del 22/09/2015

Lo anterior corrobora, que algunos productos contemplados en la adición tienen la misma esencia de los productos señalados para el convenio 177 de 2015, razón por la cual, la respuesta dada por la entidad, no desvirtúa el hecho de haber efectuado una adición presupuestal sobre una fase que se desarrollaría con un convenio nuevo, tal como quedó establecido.

De otra parte, en relación con los informes de supervisión, donde se evidenció que éstos son elaborados por periodos superiores, al establecido en el anexo técnico, es decir no se presentaron informes mensuales, como es el caso del primer informe, por el periodo de noviembre 21 de 2013, hasta junio 16 de 2014; un segundo informe de supervisión por el periodo comprendido entre el 18 de junio de 2014, a octubre 11 de 2014; un tercer informe por el periodo comprendido, entre octubre 24 de 2014 y noviembre 15 de 2014 y un cuarto informe por el periodo de diciembre 25 de 2014 hasta marzo 24 de 2015; la entidad en la respuesta dada no desvirtúa lo observado, ya que señala que la supervisión la efectuaba a través de actas de reunión de seguimiento, las cuales no fueron allegadas al equipo auditor, ni en la respuesta al informe preliminar y la denominación de actas, no fue contemplada en el convenio como actividad que supliría la entrega mensual de los informes que debía generar el supervisor; adicionalmente la entidad indica que dichos informes se emitían para los pagos que se generaban con ocasión de la ejecución del convenio, lo cual refleja que no se presentaban informes de forma mensual, por cuanto los pagos se realizaban por periodos superiores a un mes.

Lo anterior refleja debilidades en la supervisión del convenio, ya que no se ejerció la misma conforme lo señalado en los documentos que hacen parte del convenio.

Por último, es importante resaltar lo expuesto por la entidad auditada, frente al control establecido, dentro de lo cual expresan:

“Finalmente y sin el ánimo de desconocer el trabajo realizado por el equipo auditor, pero con la claridad que este convenio aún no ha establecido en forma definitiva con la liquidación aspectos fiscales, presentamos la siguiente petición:

Debemos indicar en el presente seguimiento que arrojó presuntos hallazgos administrativos con incidencia fiscal y disciplinaria, que de acuerdo con el fallo emitido por la Corte Constitucional, en Sentencia C- 103 del 11 de marzo del año en curso, el Director de Sector de Desarrollo Económico (EF), mediante radicado 2-2015-09687, de fecha 20 de mayo de 2015, dirigido al Secretario de

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26 A- 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Despacho, Dr, Carlos Fidel Simancas Narváez, precisó: “... **en adelante no podrá formular advertencias a los sujetos de control sobre operaciones o procesos en ejecución,...**”

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina y la praxis consensual, mientras los convenios no se hayan liquidado, implica que (atendiendo los lineamientos legales), las partes aún pueden entrar a definir o a precisar la forma en que están siendo ejecutados o fueron ejecutados los recursos; esto es; las actividades realizadas, los emolumentos que finalmente requirieron cada una de los componentes técnicos del convenio en desarrollo del objeto, los aspectos que a título de reconocimiento deba hacer una parte respecto de la otra; en fin los ajustes que de una u otra manera pueden llegar a presentarse en el curso de esta etapa liquidatoria; incluso estando vigente el convenio por falta de liquidación, la ejecución de actividades u obligaciones de los asociados (operaciones en ejecución). Indica la disposición del estatuto de contratación estatal. Artículo 60, ley 80 de 1993. **“En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”**

Así las cosas consideramos que la competencia funcional al tenor de la sentencia, de la respuesta enviada por la Contraloría de Bogotá, y atendiendo que el convenio está en etapa de liquidación, esto es revestido de ejecución, que la competencia la tendría la oficina de control interno de gestión y no la Contraloría Distrital. En otros términos, es a la oficina de control interno de la SDDE, a quien en esta instancia le corresponde realizar auditoria que puede dar lugar a controles de advertencia antes de finalizado cada negocio jurídico con la liquidación, pues solo hasta este momento se entendería definitivamente la forma en que la entidad erogó los recursos públicos; es decir a partir de allí es cuando se tendrían los elementos base suficientes, para considerar si hubo o no, perjuicio fiscal al erario público propiamente dicho.”

Acorde con el texto transcrito, es importante precisar que el hallazgo efectuado, no puede ser precisado o definido en la etapa final de liquidación del convenio como lo pretende entender la entidad vigilada, ya que como reza el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, la intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí, cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución.

Sobre lo expuesto la Corte Constitucional en sentencia C-623 de 1999, dio amplitud al concepto expuesto de la siguiente manera:

“...Pues bien: el control fiscal sobre la actividad contractual de la administración pública, según la disposición acusada, tiene lugar en dos momentos distintos: 1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados

o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Siendo así, es claro que el ejercicio del control fiscal sobre los contratos estatales, comienza desde el mismo momento en que la administración culmina todos los trámites administrativos de legalización de los mismos, es decir, cuando aquéllos han quedado perfeccionados, pues es a partir de allí cuando tales actos nacen a la vida jurídica y, por tanto, es viable el control posterior, como lo ordena la Constitución. Si se permitiera la intervención de las autoridades fiscales antes del perfeccionamiento del contrato, podría incurrirse en el mismo vicio que el constituyente quiso acabar: la coadministración. Las Contralorías, como ya lo ha expresado la Corte, no pueden "participar en el proceso de contratación. Su función empieza justamente cuando la Administración culmina la suya, esto es, cuando ha adoptado ya sus decisiones", y mucho menos, "interferir ni invadir la órbita de competencias propiamente administrativas ni asumir una responsabilidad coadministradora que la Constitución no ha previsto." (Subraya fuera de texto)

Por lo tanto, los argumentos presentados por la entidad, no desvirtúan lo planteado en la observación efectuada por este Organismo de control, y los documentos anexados no aportan elementos nuevos que desvirtúen la misma, razones por las cuales se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$191.513.698, el cual se le dará traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría de Bogotá y a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia, adicional deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

4. OTROS RESULTADOS

4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Contraloría de Bogotá de conformidad con la resolución No. 03 de 2014, efectuó revisión al plan de mejoramiento, suscrito para subsanar los hallazgos establecidos por este Ente de Control durante las vigencias 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, que a la fecha se encuentran vigentes así:

VIGENCIA	Nº HALLAZGO	ESTADO		OBSERVACION
		CERRADA	ABIERTA	
2010	3.8.2.1	X		Se verificaron los soportes se suscribió contrato 223-14, cuyo objeto es "realizar una evaluación al plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá - PMASAB", mediante la cual se determine la eficiencia, eficacia y efectividad de su implementación, para realizar los ajustes pertinentes en la red de abastecimiento del distrito capital, aplicando el tipo de evaluación que se ajuste al periodo a evaluar (2006-2013)".
2011	3.6.3	X		
2012	2.6.1	X		
	2.10.1	X		
	2.10.2	X		Proceso de Responsabilidad Fiscal
2013	2.1	X		Proceso de Responsabilidad Fiscal
2014	2.1.1.1		X	Se verificaron las acciones adelantadas pero no se evidenció cumplimiento
	2.1.4.1		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.

VIGENCIA	Nº HALLAZGO	ESTADO		OBSERVACION
		CERRADA	ABIERTA	
	2.1.4.2		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.1.6.2.2.1		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.1.7.1	X		Se verificaron los soportes, mediante los cuales se establece el cumplimiento.
	2.2.1.1	X		Se verificaron los soportes, mediante los cuales se establece el cumplimiento.
	2.2.1.2	X		Se verificaron los soportes, mediante los cuales se establece el cumplimiento.
	2.2.1.3	X		Se verificaron los soportes, mediante los cuales se establece el cumplimiento.
	2.2.1.4	X		Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.3.1.1		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.3.1.2		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.3.1.3		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.3.1.4		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.3.1.5		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se establece el cumplimiento.
	2.3.1.6	X		Se verificaron los soportes, mediante los cuales se establece el cumplimiento.
	2.3.1.7		X	Se verificaron los soportes, mediante los cuales no se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VIGENCIA	Nº HALLAZGO	ESTADO		OBSERVACION
		CERRADA	ABIERTA	
				establece el cumplimiento.
	2.2.1	X		Se verificaron los soportes, mediante los cuales se establece el cumplimiento.

Fuente: Oficina Control Interno SDDE

Tal como se muestra frente de cada uno de los 24 hallazgos objeto de esta revisión, la administración presentó los documentos que soportan el avance y cumplimiento de las acciones del plan, los cuales fueron revisados y evaluados por parte de este ente de control, por lo que se determina el cierre de 14 de ellas, las cuales pueden ser retiradas del plan de mejoramiento. Para las 10 restantes, los soportes aportados no evidenciaron seguimiento alguno por lo tanto DEBEN permanecer abiertas.

5. ANEXOS

5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	9		3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 3.7, 3.8, 3.9.
2. DISCIPLINARIOS	2		3.8, 3.9.
3. PENALES			
4. FISCALES	1	\$191.513.698	3.9
TOTALES	9	\$191.513.698	