



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO 9

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO  
-SDDE-

Período Auditado 2016  
Proyectos 709, 736, 754 y 1025

DIRECCIÓN DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO

Bogotá D.C., Noviembre de 2017

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO  
-SDDE-

Contralor de Bogotá

Juan Carlos Granados Becerra

Contralor Auxiliar

Andrés Castro Franco

Director Sectorial de Fiscalización

Pastor Humberto Borda García

Asesor

Joselín Aguilera Ardila

Gerente

Fanny Esperanza Díaz Tamayo

Equipo de Auditoría

Alexandra María Roldán Rodríguez  
Luz Marina Bernal Piñeros  
Gustavo Alfonso Mendieta Mendieta  
Humberto Cifuentes Osorio  
Fabio Ayala Santamaría



## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA .....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	17
3.1 Seguimiento y Avance de Metas Proyectos Evaluados .....	17
3.2 Gestión Contractual .....	20
3.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación, por no contemplar en los estudios previos la descripción de los servicios que se requerían, así como los valores unitarios de los mismos. ....	20
3.2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por irregularidades en la estructuración del presupuesto, así como modificaciones en la ejecución contractual. ....	24
4. ANEXOS.....	32
4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS .....	32

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor  
**JUAN MIGUEL DURÁN PRIETO**  
Secretario de Despacho  
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, vigencia 2016, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el avance y cumplimiento del objeto de los proyectos 709, 736, 754 y 1025, el impacto y la efectividad de los contratos celebrados con cargo al mismo.

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 estudio 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 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, de interés o relevancia, de acuerdo a la muestra auditada cumple con los principios de economía y eficiencia; no así con el principio de eficacia, toda vez que el impacto de los contratos evaluados, para el logro de las metas a las que estaban dirigidos; no fue suficientemente significativo.

Con base en la información suministrada por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y las alertas reportadas en el mes de septiembre de 2016, por la Subdirección de Análisis, Estadística e Indicadores de la Contraloría de Bogotá, se seleccionó y evaluó una muestra de 35 contratos, por valor de \$2.042.651.900.

Del Proyecto 709, se evaluaron 15 contratos que suman un valor de \$569.271.900 y representan el 19.61% con relación a la ejecución de los años 2015 y 2016, que fue de \$2.902.000.000.

Del Proyecto 736 se evaluaron 17 contratos que suman un valor de \$580.000.000 y representan el 12.57% de la ejecución de los años 2015 y 2016 que fue de \$4.614.000.000.

Del Proyecto 754 se evaluó un (1) contrato por valor de \$37.500.000 que representa 26.22% de la ejecución del año 2015 que fue de \$143.000.000.

Del Proyecto 1025 se evaluaron 2 contratos por valor de \$180.080.000 que representa el 50.72% de la ejecución del año 2016 que fue de \$355.000.000.

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría de desempeño encontró falencias en los estudios previos en cuanto a las características de los bienes contratados y la definición técnica de productos y/o entregables, en relación con los contratos 352 y 096 de 2016, por lo cual se considera deficiente el control fiscal interno de la entidad ante la ausencia de puntos de control que permitan realizar etapas pre contractuales sólidas que impidan ambigüedades en la ejecución.

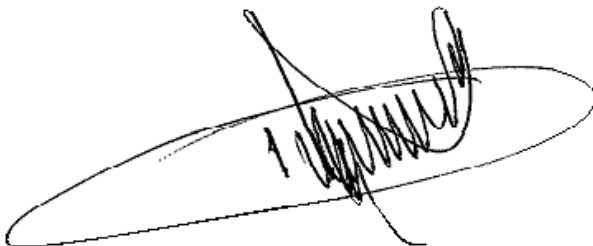
## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

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

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control, en la Resolución Reglamentaria 069 de 2015.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones, contiene los resultados, inconsistencias y la configuración de 2 Hallazgos Administrativos, con presunta incidencia disciplinaria.

Atentamente,



**PASTOR HUMBERTO BORDA GARCÍA**  
Director Desarrollo Económico, Industria y Turismo

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA AUDITORÍA

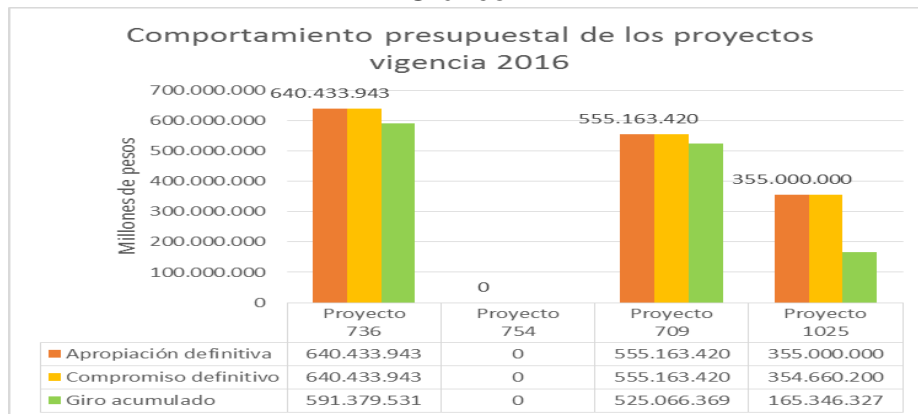
El propósito de la Auditoría de Desempeño consistió en establecer si los recursos asignados a los proyectos 709, 736, 754 y 1025, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica.

Consultada la información disponible en la página web de la Secretaría de Hacienda, se evidenció que el presupuesto total de inversión para la vigencia 2016, de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico -SDDE-, se fijó en \$17.986.000.000.

Durante la vigencia 2016 del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, destinó \$640.433.943 al Proyecto 736: “Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento”, equivalentes al 3.56% frente al total del presupuesto de inversión; \$555.163.420 al Proyecto 709 “Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrita” equivalentes al 3.08% frente al presupuesto de inversión. En cuanto al proyecto 754, inicialmente se le había asignado una apropiación de \$60.000.000, pero con ocasión de la armonización dichos recursos fueron trasladados a nuevos proyectos del plan de desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

Para el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” destinó \$355.000.000 al proyecto 1025 “Generación de alternativas productivas de desarrollo sostenible para la ruralidad bogotana”, correspondiente al 1.97% del total del presupuesto de inversión. En el gráfico 1 se muestra la evolución presupuestal:

Gráfico 1



Fuente: Datos tomados página SHD

Para el proyecto 736 se logró una ejecución presupuestal del 100%, con giro del 92.34%; al proyecto 754, en donde inicialmente se le había asignado una apropiación de \$60.000.000 pero con ocasión de la armonización dichos recursos fueron trasladados y distribuidos en los nuevos proyectos del plan de desarrollo Bogotá Mejor para Todos. Para el proyecto 709 se logró una ejecución presupuestal del 100%, con giro del 94.58% y en el proyecto 1025 se ejecutaron el 100% de los recursos con giro del 46.58%.

Es necesario aclarar que de los recursos asignados en la muestra evaluada, \$1.366.851.900, corresponden a los proyectos 709, 736, 754 y 1025 y el valor restante de \$675.800.000, corresponde a aportes al convenio de asociación 323 de 2016 provenientes de otras fuentes, así: \$200.000.000 del proyecto 1020; \$365.000.000 del Instituto para la Economía Social -IPES- y \$110.800.000 del asociado.

Como criterios de selección de la muestra evaluada, luego de revisados los procesos de ejecución de las auditorías anteriores, se tuvo en cuenta los contratos de las vigencias 2015 y 2016, liquidados y/o terminados; que no habían sido evaluados y que pertenecen a los proyectos objeto de la presente auditoría, así como los de cuantía significativa para la muestra.

En el cuadro 1 se presenta la muestra evaluada para el cumplimiento del objeto de la auditoría.

Cuadro 1  
Muestra de Contratación Evaluada

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
106-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales apoyando la subdirección de Desarrollo Socio económico en la planeación de las acciones y las actividades encaminadas a la Reconversión Productiva hacia Sistemas Agropecuarios Ambientalmente Sostenibles y en la elaboración, por parte del equipo técnico, de proyectos que atiendan las necesidades de las comunidades localizadas en las áreas para la producción agropecuaria sostenible y en los territorios con conflicto socio	84.000.000	Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
			ambiental y de usos del suelo en los territorios de la ruralidad bogotana el marco del Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital.		
130-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestación de servicios profesionales para apoyar el procesos de gestión rural integral desarrollando acciones ambientales de asistencia técnica directa rural, brindando atención continua a los pequeños y medianos productores de la ruralidad de Bogotá, en el marco del proyecto de inversión 709-Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital	35.000.000	Meta No. 4. Promover alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos, sin descartar la transformación de los mismos.
140-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para el apoyo en la gestión territorial de las áreas rurales de Bogotá, para adelantar los procesos de reconversión productiva enfocada hacia sistemas productivos sostenibles ambientalmente, desarrollados en el marco del proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital 709.	35.000.000	Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.
142-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Apoyar a la Subdirección de Desarrollo Socioeconómico para el diseño de estrategias en la asistencia técnica del componente pecuario mediante el desarrollo de procesos de reconversión productiva en las zonas rurales del Distrito Capital, en el marco del proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital 709.	50.000.000	Meta No. 4. Promover alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos, sin descartar la transformación de los mismos.
147-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Dirección de Economía de Rural y Abastecimiento Alimentario, en acciones de relacionamiento comercial y mercadeo, dentro del proceso de integración de la oferta agroalimentaria de productores campesinos de la región central y la ruralidad bogotana con los diferentes canales de comercialización de estos productos en la ciudad.	45.000.000	Meta No. 8. Vincular (7.000) productores campesinos de la región Central y ruralidad bogotana a procesos de comercialización y producción sostenible.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
148-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar los procesos de reconversión productiva hacia sistemas productivos ambientalmente sostenible y el fortalecimiento de escenarios de comercialización dirigidos a los productores de la ruralidad del distrito conforme a los objetivos del proyecto agrario de sustentabilidad distrital	40.000.000	Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.
178-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para acompañar la ejecución de estrategias y acciones destinadas al mejoramiento de la calidad e inocuidad de los sistemas de producción, transformación y comercialización urbana de alimentos, en el marco del sistema público de abastecimiento de alimentos del Distrito Capital.	40.000.000	Meta No. 1. Vincular a minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento
183-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar los procesos de desarrollo agropecuario y rural de Bogotá, a través de la ejecución de las estrategias de reconversión productiva y el fortalecimiento de escenarios de comercialización acorde a los objetivos del proyecto agrario de sustentabilidad distrital	40.000.000	Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.
249-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar servicios profesionales a la SDDE para apoyar la elaboración y consolidación del diagnóstico sectorial en torno a los aprendizajes, implementación y evaluación de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	25.000.000	Meta No. 1. Vincular a minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento.
250-2015	709	Mínima Cuantía	Prestar el servicio de apoyo logístico para el desarrollo de las sesiones de capacitación en las Escuelas de Campo que adelantan procesos de reconversión productiva en las zonas rurales de Bogotá	17.244.700	Meta No. 3. Apoyar mil (1.000) unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva a sistemas agrarios sostenible.

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
252-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales en la Subdirección de Abastecimiento Alimentario, para brindar acompañamiento técnico en las actividades relacionadas con la comercialización de productos de la canasta básica, a través de los diferentes canales de la demanda existentes en la ciudad, en el marco del proyecto de inversión 736.	24.000.000	Meta No. 1. Vincular a minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento.
262-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar el desarrollo de estrategias de fortalecimiento operacional y comercial de los actores del sistema público de abastecimiento de la ciudad, haciendo énfasis en el aseguramiento de calidad e inocuidad de los alimentos.	38.500.000	Meta No. 1. Vincular a minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento”.
264-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para acompañar técnicamente la búsqueda de mercados y la estructuración de canales de comercialización, que conlleven a la materialización de operaciones comerciales de los productos agrícolas de la región central y ruralidad de Bogotá, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria.	36.000.000	Meta No. 1. Vincular a minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento.
277-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para acompañar las acciones de seguimiento y evaluación de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, relacionadas con los avances del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá y los proyectos de inversión a cargo de la misma.	33.750.000	Meta No. No. 11. Implementar sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad.
282-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para acompañar el seguimiento de la ejecución financiera y pos contractual de los convenios y contratos a cargo de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario.	37.500.000	Meta No. 8. Vincular a productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana o procesos de comercialización y producción sostenible.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
283-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para la gestión en el territorio rural, desarrollando asistencia rural con énfasis en acciones pecuarias encaminadas a la reconversión productiva, brindando atención continua a productores de la ruralidad de Bogotá y promoviendo alternativas productivas, en el marco del proyecto de inversión 709 -Proyecto Agrario de Sustentabilidad Campesina Distrital.	30.000.000	Meta No. 4. Promover alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos, sin descartar la transformación de los mismos.
288-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para acompañar los procesos de empresarización de la oferta agroalimentaria de la región central y ruralidad de Bogotá, procurando la gestión de la misma y la actualización de las bases de datos de los productores y volúmenes, frecuencias y calidades ofertadas, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá.	30.000.000	Meta No. 8. Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento.
292-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar la gestión en el territorio rural, desarrollando la asistencia técnica rural con énfasis en acciones ambientales encaminadas a la reconversión productiva, brindando atención continua a los productores de la ruralidad de Bogotá en el marco del proyecto de inversión 709 – “Proyecto Agrario de Sustentabilidad Campesina Distrital.	30.000.000	Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles
295-2015	754	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para el acompañamiento técnico, social y administrativo, que demanden los procesos de agricultura urbana y periurbana, en el marco del proyecto de inversión 754 de Agricultura Urbana y Periurbana.	37.500.000	Meta No. 2. Apoyar personas asociadas en iniciativas productivas populares de Agricultura urbana y Periurbana”
298-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para el desarrollo de actividades relacionadas con el mantenimiento correctivo y preventivo de los equipos de la Plataforma Logística los Luceros y demás presentes en las diferentes infraestructuras de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.	27.000.000	Meta No. 13. Lograr el 50% de la operación de la plataforma logística Los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afros.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
310-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales en el acompañamiento y soporte técnico requerido que demandan las acciones de articulación de la oferta agroalimentaria con la demanda del sistema público de abastecimiento y la territorialización en las localidades de la política de seguridad alimentaria del Distrito Capital.	26.250.000	Meta No. 1. Vincular minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento.
314-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar la gestión en el territorio rural, desarrollando asistencia técnica agrícola encaminada a la reconversión productiva, brindando atención continua a productores de la ruralidad de Bogotá, en el marco del proyecto de inversión 709 - Proyecto Agrario de Sustentabilidad Campesina Distrital.	33.750.000	Meta No.3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.
330-2015	736 686	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el Sistema Público de Empleo del Distrito, en aras del fortalecimiento del mercado laboral de Bogotá, y en especial de actores del abastecimiento alimentario, víctimas del conflicto y afros.	42.000.000	Meta No 13. Lograr el 50 % de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afros. (Proyecto 736)
332-2015	736 686	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el Sistema Público de Empleo, en aras del fortalecimiento e inserción al mercado laboral de la ciudad, en especial de actores de la cadena del abastecimiento alimentario y víctimas del conflicto y afros del área de influencia de la Plataforma Logística Los Luceros.	26.250.000	Meta No 13. "Lograr el 50 % de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afros. (Proyecto 736)
333-2015	709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para la gestión territorial rural, en su componente social, cultural y geográfico, encaminados hacia el fortalecimiento de las comunidades de los territorios rurales de Bogotá, desde la asistencia técnica y la planeación territorial comunitaria, tendientes a la reconversión productiva, en el marco del proyecto de inversión 709- "Proyecto Agrario de sustentabilidad campesina distrital"	30.000.000	Meta No. 2. Promover formas de gestión social del territorio.

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
336-2015	429-709	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios de apoyo a la gestión para soporte logístico y administrativo de los proyectos de inversión a cargo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y en especial de aquellos que se ejecutan en la ruralidad Distrital y en los diferentes territorios urbanos.	22.500.000	Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles. (Proyecto 709)
338-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para acompañar las estrategias de comercialización de la oferta agroalimentaria de la ruralidad de Bogotá y la Región Central, con los diferentes canales de la demanda de la ciudad, entre ellos la plataforma logística los Luceros, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá.	33.750.000	Meta No. 1 "Vincular minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrito! de abastecimiento"
365-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios de apoyo a la gestión para articular en los territorios de la región central y ruralidad de Bogotá, las políticas de seguridad alimentaria y economía rural, tendientes a la transformación productiva con enfoque hacia el encadenamiento y generación de valor agregado, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y la Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE.	36.000.000	Meta No. 8 de "Vincular a productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana a procesos de comercialización y Producción sostenible".
378-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios profesionales para apoyar la actualización, mantenimiento, funcionamiento y administración de los sistemas de información y de comunicaciones internos y externos, de datos y voz de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en especial los que requiera el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá	27.000.000	Meta No. 1 "Vincular minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento"  Meta No. 8 "Vincular a productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana a procesos de comercialización y producción sostenible."

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
382-2015	736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestar los servicios de apoyo a la gestión para la realización de actividades tendientes a la articulación y comercialización de la oferta agroalimentaria con la demanda del sistema público de abastecimiento.	22.750.000	Meta No. 1 "Vincular minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento".
006-2016	709 736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestación de servicios profesionales en la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en los diferentes temas jurídicos relacionados con la función misional de la dependencia.	32.500.000	Meta No. 1. Vincular a minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento. (Proyecto 736)  Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles. (Proyecto 709).
43-2016	709 736	Contratación Directa - Servicios profesionales	Prestación de servicios profesionales en la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en los diferentes temas jurídicos relacionados con la función misional de la dependencia.	19.500.000	Meta No. 1. Vincular a minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento. (Proyecto 736).  Meta No. 3. Apoyar a unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles. (Proyecto 709).
096-2016	709	Directa Interadministrativos	Contratar los servicios integrales de apoyo logístico requeridos por la entidad en el marco de la gestión institucional de la secretaria de desarrollo económico, en todos los	99.027.200	Si bien no aplicó a una meta específica del proyecto, contribuyó como apoyo a su ejecución.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo Contrato.	Objeto	Valor en pesos	Meta del proyecto
			espacios, foros eventos y actividades que se realicen.		
323-2016	1025	Convenios de Asociación	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar una estrategia piloto de mercados campesinos en pro del fortalecimiento de las Plazas de Mercado Distritales en Bogotá.	719.800.000	Meta No. 1. Implementar en 80 unidades productivas procesos de reconversión productiva.
352-2016	1025	Selección abreviada Menor Cuantía	Implementar el montaje de procesos de reconversión productiva para sistemas agrícolas y pecuarios innovadores, en las zonas rurales del Distrito Capital.	136.080.000	Meta No. 1. Implementar en 80 unidades productivas procesos de reconversión productiva.
<b>TOTAL</b>				<b>\$2.042.651.900</b>	

Fuente: Información suministrada por la SDDE.



### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 Seguimiento y Avance de Metas Proyectos Evaluados

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, durante la vigencia 2016, presentó ejecución en dos (2) planes de desarrollo: “Bogotá Humana” – que finalizó el 31 de mayo de 2016, que contemplaba catorce (14) proyectos de Inversión y el nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, inició con nueve (9) proyectos de inversión; de los cuales se tomaron cuatro (4) proyectos para ser analizados en la presente auditoría, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2.  
Articulación Planes de Desarrollo “Bogotá Humana” y “Bogotá Mejor para Todos”

Bogotá Humana		Estado	Bogotá mejor para todos	
Código	Proyecto de Inversión		Código	Proyecto de Inversión
736	Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento	Continua con otro nombre	1020	Mejoramiento de la eficiencia del Sistema de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá
754	Agricultura urbana y periurbana	No continua	-	
709	Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital	Continua con otro nombre	1025	Generación de alternativas productivas de desarrollo sostenible para la ruralidad bogotana

Fuente: Dirección de Planeación - SDDE

Para la presente evaluación, se seleccionaron tres (3) proyectos del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” y un (1) proyecto de inversión del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, en los cuales se analizó la ejecución y avance de metas programadas para las vigencias 2015 y 2016, correspondientes a los contratos evaluados, como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3.  
Impacto de la contratación evaluada, en las metas de los Proyectos

Plan de Desarrollo	Proyecto	Metas a Evaluar	Contratos asociados a la meta	Análisis de contribución a la meta
	709 “Proyecto agrario de	Meta 2. Promover formas de gestión social del territorio.	333-2015	Las obligaciones pactadas en la minuta del contrato y las actividades realizadas



Plan de Desarrollo	Proyecto	Metas a Evaluar	Contratos asociados a la meta	Análisis de contribución a la meta
	<i>sustentabilidad campesina distrital</i>			evidencian que la ejecución del mismo aportó al cumplimiento de la meta.
		Meta 3. Apoyar 1.000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.	106-2015 140-2015 148-2015 183-2015 250-2015 292-2015 314-2015 336-2015 006-2016 043-2016	Las obligaciones pactadas en las minutas de los contratos y las actividades realizadas evidencian que la ejecución de los mismos aportó al cumplimiento de la meta.
		Meta 4: Promover alternativas productivas en actividades diferentes a la producción de alimentos, sin descartar la transformación de los mismos.	130-2015 142-2015 283-2015	Las obligaciones pactadas en las minutas de los contratos y las actividades realizadas evidencian que la ejecución de los mismos aportó al cumplimiento de la meta.
	736 <i>“Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento”.</i>	Meta 1. Vincular 10.000 minoristas de Corabastos, pequeños comerciantes de alimentos y del mercado solidario al programa del sistema público distrital de abastecimiento.	178-2015 249-2015 252-2015 262-2015 264-2015 310-2015 338-2015 378-2015 382-2015 006-2016 043-2016	Las obligaciones pactadas en las minutas de los contratos y las actividades realizadas evidencian que la ejecución de los mismos aportó al cumplimiento de la meta, excepto el contrato de prestación de servicios 249 de 2015, en el cual según los estudios previos se pretendía apoyar el cumplimiento de la meta 1, sin embargo, al evaluar su ejecución, le apuntó al cumplimiento del fin del proyecto mas no a la meta en particular.
		Meta 8. Vincular 1090 productores campesinos de la	147-2015 282-2015 288-2015	Las obligaciones pactadas en las minutas de los contratos y las actividades realizadas



Plan de Desarrollo	Proyecto	Metas a Evaluar	Contratos asociados a la meta	Análisis de contribución a la meta
		región central y ruralidad bogotana a procesos de comercialización y producción sostenible.	365-2015 378-2015	evidencian que la ejecución de los mismos aportó al cumplimiento de la meta.
		Meta 11. Implementar un sistema de información de precios de los alimentos como estrategia de reducción de los costos de la canasta básica de alimentos y bien público de la ciudad.	277-2015	Las obligaciones pactadas en las minutas de los contratos y las actividades realizadas evidencian que la ejecución de los mismos aportó al cumplimiento de la meta.
		Meta 13. Lograr el 50 % de la operación de la plataforma logística los Luceros, incluyendo líneas de servicio a víctimas y afros.	298-2015 330-2015 332-2015	Las obligaciones pactadas en las minutas de los contratos y las actividades realizadas evidencian que la ejecución de los mismos aportó al cumplimiento de la meta.
	754 “Agricultura urbana periurbana” y	Meta 2. Apoyar 2.000 personas asociadas en iniciativas productivas populares de agricultura urbana y periurbana.	295-2015	Las obligaciones pactadas en las minutas de los contratos y las actividades realizadas evidencian que la ejecución de los mismos aportó al cumplimiento de la meta.
<b>Bogotá Mejor para Todos</b>	1025 “Generación de alternativas productivas de desarrollo sostenible para la ruralidad bogotana”.	Meta 1. Implementar en 80 unidades productivas procesos de reconversión productiva.	323-2016 352-2016	Las obligaciones pactadas en la minuta del contrato 352-2016 y las actividades realizadas evidencian que la ejecución de las mismas aportó al cumplimiento de la meta, no así el convenio 323 de 2016 en el cual se evidenció que no contribuyó en esta meta por las razones que se exponen a continuación*.

Fuente: Fichas EBI-D y SEGPLAN, con corte a junio 30 y diciembre 31 de 2016,

Con relación al convenio 323 de 2016, el cual fue financiado con recursos de los proyectos 1020 y 1025 de la SDDE; si bien el convenio, contribuyó a la meta del proyecto 1020 de la SDDE: *“Mejoramiento de la eficiencia del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria”*, que incluía la meta: *“Capacitación de tenderos y actores del sistema de abastecimiento”*, no ocurrió lo mismo frente al proyecto 1025, en particular con la meta 1: *“Implementar en 80 unidades productivas procesos de reconversión productiva”*, toda vez que en ninguna de las actividades desarrolladas por el Convenio, ni en los productos entregados en su ejecución, tuvieron como propósito preparar a productores en procesos de reconversión productiva.

### **3.2 Gestión Contractual**

En los contratos No. 106, 130, 140, 142, 147, 148, 178, 183, 249, 250, 252, 262, 264, 277, 282, 283, 288, 292, 295, 298, 310, 314, 330, 332, 333, 336, 338, 365, 378, 382 de 2015 y 006 y 043 de 2016, efectuada su evaluación y análisis no se evidenciaron irregularidades en su ejecución por lo tanto, no fueron objeto de observaciones.

Respecto del convenio de asociación 323 de 2016, este órgano de control se permite precisar que éste será objeto de seguimiento en el próximo proceso auditor como quiera que la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, no ha efectuado el tercero y cuarto desembolso que corresponde al 40% de su aporte al convenio, en atención a que no ha recibido a satisfacción los bienes adquiridos del convenio, falta de soportes de algunos gastos presentados por el asociado, irregularidades que han impedido cruce de cuentas de común acuerdo.

#### **3.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación, por no contemplar en los estudios previos la descripción de los servicios que se requerían, así como los valores unitarios de los mismos.**

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, suscribió el Contrato No. 096 de 2016, con la Sociedad Hotelera Tequendama con el objeto de: *“Contratar los servicios integrales de apoyo logístico requeridos por la entidad en el marco de la gestión institucional de la Secretaría de Desarrollo Económico, en todos los espacios, foros eventos y actividades que se realicen.”*

El contrato se pactó por un valor inicial de \$66.027.200 y tuvo dos (2) adiciones que suman \$33.000.000, para un valor total de \$99.027.200. El plazo inicial fue de ocho (8) meses y tuvo una prórroga de dos (2) meses, para un tiempo total de ejecución de diez (10) meses contados a partir de la fecha de inicio, es decir del 7 de junio de 2016 al 6 de abril de 2017.

Los pagos efectuados por la Secretaría al contratista suman \$82.000.813, quedando un saldo por ejecutar de \$17.026.187.

Para la ejecución del Contrato 096 de 2016, se previó como mecanismo de control, que el supervisor solicitaría a la entidad contratista, con 48 horas de anticipación, previas a la celebración de los eventos, el tipo de refrigerio, desayuno o almuerzo y las cantidades requeridas para atender cada evento, conforme lo estableció el numeral 8 del punto 2.8.2 de los estudios previos.

Respecto de este mecanismo de control, no se encontró en la carpeta del contrato, así como tampoco en el informe de supervisión y en las facturas de venta de la Sociedad Hotelera Tequendama, la solicitud correspondiente con el nombre del evento atendido y las cantidades de porciones solicitadas por el supervisor, con lo cual se pierde el control requerido para evitar que se cobraran servicios no prestados o se atendieran eventos que no fueran de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Las facturas en las que no se evidenció el soporte establecido, se relacionan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4**  
**Facturación sin los soportes de los eventos y cantidades requeridas**

Cifras en pesos

Factura No.	Fecha	Valor \$	Folio carpeta
34821	13/07/16	\$10.456.240	117
34822	13/07/16	\$420.941	127
35917	2/08/16	\$3.652.840	131
35916	02/08/16	\$414.584	133
39030	1/11/16	\$4.115.587	140
39029	01/11/16	\$5.584.240	139
43937	18/11/16	\$437.040	145
44483	25/11/16	\$2.552.000	146
46544	19/12/16	\$4.573.141	185
<b>Total</b>		<b>\$32.206.613</b>	

Fuente: Carpeta del contrato No.096 de 2016

Con la situación presentada, no se dio cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula 11 numeral 8 del contrato interadministrativo 096 de 2016 que dispuso la obligación de concertar dichos requerimientos previamente, lo que podría acarrear la pérdida de recursos de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico al cancelarle al contratista valores por refrigerios o almuerzos no detallados, así como por la atención de eventos o actividades que no fueran inherentes a la misionales de la Entidad, ni le apuntaran a las metas de los proyectos contemplados en los estudios previos, por lo cual la observación tiene una incidencia fiscal por valor de \$32.206.613.

Se evidencia entonces que en las solicitudes realizadas por la SDDE no se menciona el sitio del evento y el número de desayunos, almuerzos o refrigerio, dependiendo de la actividad a realizar y hora. Lo anterior, contraviene lo dispuesto en el literal b) artículo 2º de la Ley 87 de 1993), donde señala que se debe, *“Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional”*. Estas deficiencias, se origina por fallas en los controles y gestión del supervisor del contrato, que es el encargado de hacer la comunicación ya sea por escrito o por correo al funcionario encargado de suministrar los alimentos de la Sociedad Hotelera del Tequendama.

De otra parte la ley 1474 de 2011 contempla en su artículo 87 en su numeral: *“12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”*.

En ese mismo sentido el Consejo de Estado en fallo 762 de 2014 determinó que: *“En materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación, pues resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis **suficientemente serios y completos**, antes de iniciar un proceso contractual. El desconocimiento de este deber legal por parte de las entidades públicas de llevar a cabo los estudios previos, vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros.”*

En el presente contrato se pudo observar que en la elaboración de los estudios previos no se determinó las características de los bienes (Desayunos, Almuerzos y

refrigerios) que se esperaban recibir con la ejecución del contrato, tampoco, el valor individual que pagaría la SDDE por cada uno de ellos.

Es claro que este tipo de contrataciones exige determinar previamente, el componente alimenticio de los refrigerios, las distintas opciones de menú que ofrecían, lo mismo que cuales eran las opciones para los almuerzos que serían objeto de consumo, detallando los diferentes valores a cancelar por cada uno de ellos.

No obstante lo anterior, se evidenció que en ninguna parte del Contrato Interadministrativo 096-2016, suscrito con la Sociedad Hotelera del Tequendama el 31 de mayo de 2016, se dejó establecido el valor unitario de los alimentos (desayunos, almuerzos, y refrigerios), por lo cual los valores propuestos en la oferta de servicios por la entidad contratada, son mayores a los valores facturados en los refrigerios, como se puede observar en la propuesta a folio 33 donde se señala que el “Coffee Break” que tiene un sólido y una bebida tiene un valor de \$14.900, mientras que en la factura No. 44481 del 25 de noviembre de 2016, los refrigerios fueron cobrados a \$7.000 pesos, dejando incertidumbre si el cambio de precio obedeció a la calidad, cantidad o cualquier otro factor, lo que demuestra, cómo ésta falencia en los estudios previos afecta la adecuada prestación del servicio y correcta ejecución del contrato.

Lo anterior, contraviene lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y por ello la connotación disciplinaria de la presente observación.

### **Valoración Respuesta**

En primer lugar cabe recordar que los contratos tienen tres etapas claramente definidas: precontractual, contractual y post contractual. La primera de ellas abarca desde la fase de estudios previos, hasta la suscripción del contrato, en tanto que la segunda desde el acta de inicio hasta la terminación, incluyendo las modificaciones que se realicen dentro de su ejecución.

Finalmente está la etapa de liquidación, la cual finiquita la relación contractual definiendo las obligaciones pendientes entre los contratantes o fijando el Paz y Salvo entre los mismos, como quiera que no hay obligaciones pendientes entre ellos.

La Secretaría hace alusión en su respuesta a que el convenio fue analizado y valorado en anterior auditoría de desempeño en la cual se evaluó el proyecto 429, sin embargo, es necesario aclarar que el mencionado convenio 096 del 2016 estaba en ejecución, por lo cual era probable que muchos de los soportes de la ejecución que deben reposar en la carpeta del contrato, como lo ordena la Ley 594 de 2000, no se encontraban archivados en ese momento. Por lo cual, al finalizar el contrato y proceder a su liquidación es claro que los soportes de su ejecución deben hacer parte integral del mismo, para efectos de revisión por éste u otro órgano de control.

Así las cosas y una vez verificados los documentos allegados como respuesta al informe preliminar, es procedente retirar la incidencia fiscal.

Las circunstancias antes descritas son consecuencia obligada de irregularidades en los estudios previos, por no haber detallado los valores unitarios de los ítems a contratar.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **3.2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por irregularidades en la estructuración del presupuesto, así como modificaciones en la ejecución contractual.**

Contrato de Prestación de Servicios N° 352 del 9 de diciembre de 2016.

*(Proceso de selección abreviada de menor cuantía SDDE-SAMC-003-2016).*

Objeto: *“Implementar el montaje de procesos de reconversión productiva para sistemas agrícolas y pecuarios innovadores, en las zonas rurales del Distrito Capital”.*

Contratista: Fundación Espeletia

Valor: \$136.080.000,

Plazo: 6 meses y medio incluida prórroga hasta el 29 de junio de 2017

Acta de inicio: el 15 de diciembre de 2016

En el marco del Plan de Desarrollo *“Bogotá mejor para todos”* la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico cuenta con el Proyecto 1025, *“Generación de alternativas productivas de desarrollo sostenible para la ruralidad bogotana”*, cuya Meta N° 1 para el cuatrienio busca *“Implementar 80 unidades productivas a procesos de reconversión productiva”* con el fin de *“generar cambios técnico-productivos, culturales y organizativos”*



en los sistemas de producción campesinos”, en tal sentido, la entidad pretendió con la suscripción del contrato la *“implementación y adecuación de mínimo veinte (20) procesos de reconversión productiva bajo cubierta”*.

De acuerdo con la Política Pública de Ruralidad del Distrito, la SDDE estableció la metodología y los parámetros de selección de las unidades productivas bajo criterios tales como el emprendimiento, el suministro de agua, la vocación asociativa y las vías de acceso, entre otras.

Mediante acta del 24 de octubre de 2016 seleccionó 20 fincas para desarrollar los sistemas agrícolas y pecuarios así: 4 en Ciudad Bolívar, 6 en Usme, 7 en Sumapaz y 3 en Chapinero; de las cuales se definió: adecuar 16 invernaderos existentes para desarrollar sistemas hortícolas y frutícolas y construir 4 nuevos invernaderos para desarrollar sistemas pecuarios y cultivo de forraje verde hidropónico.

En la revisión de los estudios previos, el estudio del sector y de costos contractual y en el anexo técnico, se observaron las siguientes inconsistencias:

El estudio de mercado se elabora con base en 3 cotizaciones, las cuales difieren en la cantidad de ítems cotizados y presentan diferencias sustanciales en los valores comparativos, toda vez que en la cotización de la firma Plantar Futuro Inversiones S.A.S. contiene 64 ítems incluido transporte de materiales por valor de \$145.927.460, en la de Fercoddi S.A.S. contempla 69 ítems por valor de \$192.874.290, pero no cotiza el transporte de materiales y en la de Socsiva se incluyen 70 ítems incluido transporte de materiales por \$110.231.898; cabe aclarar que dos de estos valores no corresponden a los registrados en el anexo N° 2 de los estudios previos, como se observa en el cuadro 5.

Estas cifras globales que se relacionaron en el anexo N° 2 o estudio de mercado, incluyeron los valores totales de cada cotización con IVA; en ese orden, la entidad fijó un valor promedio de \$140.446.940, cifra que no obedece a la realidad, toda vez que presenta error en el promedio de los valores registrados en el anexo No. 2 cuyo valor asciende a \$149.987.139, no obstante lo anterior, la entidad lo fija en \$140.000.000 como presupuesto tope para el proceso contractual, lo que conllevó a una subvaloración del costo de los servicios y productos a contratar. En el cuadro siguiente se relaciona el estudio de mercado, así:

**Cuadro 5**

Cifras en pesos

ANEXO No. 2					
ESTUDIO DE MERCADO					
ITEMS	DESCRIPCIÓN	FERCCODI S.A.S.	PLANTAR FUTURO INVERIONES S.A.S.	SOCSIVA	VALOR PROMEDIO (INCLUIDO IVA)
1 al 43	Insumos para invernaderos	\$91.501.790	\$61.972.888	\$37.457.310	\$63.643.996
44 al 51	Semillas, plántulas y bandejas de germinación	\$49.822.500	\$41.878.040	\$35.865.750	\$42.522.097
52 al 62	Suministro de 200 gallinas, 18 conejos y 6 lechones	\$21.550.000	\$19.035.200	\$21.101.600	\$20.562.267
63	Mano de obra	\$30.000.000	\$23.970.000	\$11.556.340	\$21.842.113
64	Transporte de materiales	\$0	\$0	\$4.250.000	\$1.416.667
65	TOTAL	\$192.874.290	\$146.856.128	\$110.231.000	\$140.446.940

Fuente: Anexo N° 2 del Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía SDDE-SAMC-003-2016

Amén de lo anterior, en el análisis de precios por línea de intervención y oferente, se establece que el promedio de pie de cría pecuaria es de \$20.501.923, para una cantidad inicial de 200 gallinas, 18 conejos y 6 cerdos (Anexo N° 2), cifra que no es consistente con la cantidad de animales que la entidad solicita en el pliego de condiciones, la cual correspondía a: 100 gallinas, 6 conejos y 2 cerdos, con sus respectivos valores, como se muestra en el cuadro 6.

**Cuadro 6**  
**Oferta Económica del pliego de condiciones**

Cifras en pesos

ITEM	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL (IVA INCLUIDO)
1	Sistemas productivos hortícolas	8	3.935.618	31.484.946
2	Sistemas productivos de cultivos frutícolas	8	7.236.339	57.890.716
3	Sistema productivo pecuario en ponedoras (50 gallinas de cualquiera de las razas referidas en el anexo técnico)	2	12.569.970	25.139.939
4	Sistema productivo pecuario en conejos (1 macho y 5 hembras de cualquiera de las razas referidas en el anexo técnico)	1	10.923.914	10.932.625
5	Sistema productivo pecuario en porcinos (1 macho y 1 hembra de cualquiera de las razas referidas en el anexo técnico)	1	14.998.714	14.998.714

ITEM	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL (IVA INCLUIDO)
	TOTAL			\$140.446.940

Fuente: Adenda N° 1 del Pliego de condiciones definitivo SDDE-SAMC-003-2016

Como se observa en el cuadro precedente, la SDDE para la escogencia de la mejor propuesta económica dispuso en el pliego de condiciones definitivo, unos valores que no se derivan del estudio de mercado descrito en el cuadro 5 y además la descripción de los insumos no es la misma.

Adicional a ello, en el cuadro de oferta del pliego se contemplaron cantidades de especies pecuarias inferiores a las inicialmente establecidas en los estudios previos (estudio necesidades). Así las cosas, conforme al desarrollo del proceso la propuesta económica favorecida es la siguiente:

**Cuadro 7**  
**Oferta Económica**

Cifras en pesos

ITEM	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL (IVA INCLUIDO)
1	Sistemas productivos hortícolas	8	\$3.825.421	\$30.603.368
2	Sistemas productivos de cultivos frutícolas	8	\$7.236.339	\$57.890.712
3	Sistema productivo pecuario en ponedoras (50 gallinas de cualquiera de las razas referidas en el anexo técnico)	2	\$12.218.011	\$24.436.022
4	Sistema productivo pecuario en conejos (1 macho y 5 hembras de cualquiera de las razas referidas en el anexo técnico)	1	\$9.510.000	\$9.510.000
5	Sistema productivo pecuario en porcinos (1 macho y 1 hembra de cualquiera de las razas referidas en el anexo técnico)	1	\$13.639.898	\$13.639.898
				\$136.080.000

Fuente: Oferta Económica del Proponente Fundación Espeletia.

Conforme a la evaluación realizada, con ocasión de la visita administrativa realizada el 3 de octubre de 2017 en la SDDE, se verificaron las Actas de recibido a satisfacción de las actividades realizadas e insumos recibidos en las 16 unidades agrícolas, así como las Actas de recibido de los 4 Sistemas Pecuarios con su respectivo concepto técnico de raza y sanitario realizado por un zootecnista de la entidad según se indica en el Anexo técnico N° 1, pero no especifica la cantidad de especies animales ni material vegetal recibido por el supervisor.

No obstante lo anterior, llama la atención de este organismo de control, que los responsables de las 20 fincas seleccionadas para desarrollar los sistemas agrícolas y pecuarios no se registren en los recibos a satisfacción como directos beneficiarios de la inversión de la SDDE.

Ahora bien, con ocasión de la visita en terreno del 18 de octubre de 2017 a 4 unidades productivas ubicadas en las Localidades de Ciudad Bolívar y Usme, se verificó la adecuación de 3 invernaderos existentes y la construcción de 1 invernadero nuevo para cultivo de forraje verde hidropónico, pero según las especificaciones señaladas en el Anexo técnico N° 1 de los pliegos de condiciones, se observó que no fueron implementadas a cabalidad todas las especificaciones técnicas para construir los aludidos sistemas pecuarios nuevos, ni hay evidencia de la entrega de la totalidad del material vegetativo en cantidad de 1.200 plántulas de arándano ni de los pie de cría en cantidad de 100 gallinas, 6 conejos y 2 cerdos.

Adicionalmente, con base en el registro fotográfico reportado en el informe final, se pudo establecer que no fueron instaladas las puertas metálicas en los invernaderos, ni hay evidencia o registro de las cantidades de material vegetativo efectivamente entregadas a cada sistema productivo, ítems que aparecen relacionados en el Anexo N° 2.

Ante las falencias descritas anteriormente, sin que medie contrato adicional, la supervisión generó comunicaciones al contratista<sup>1</sup> viabilizando modificaciones en los costos de las adecuaciones de los 16 invernaderos y en los 4 sistemas pecuarios, respecto de los valores presentados y aprobados en la oferta económica, bajo la cual se hizo adjudicatario del contrato. En ese orden, pese a que la ejecución finalizó el 29 de junio de 2017, a la fecha no se han realizado los respectivos ajustes de cuentas, con el fin de establecer la cantidad real de productos entregados con sus costos finales, de conformidad con los valores establecidos en el cuadro de oferta económica presentado por el contratista.

En conclusión, al comparar los cuadros de los Estudios previos, estudios del sector, anexo técnico y de oferta económica que elabora la entidad para el proceso de selección, se observan múltiples inconsistencias e irregularidades en el procedimiento que utiliza la entidad para fijar un presupuesto acorde con las necesidades planteadas en los estudios previos y en el pliego de condiciones.

---

<sup>1</sup> Actas de reunión de 16, 24 y 31 de marzo de 2017, Oficios del 3, 9, 16 y 29 de marzo de 2017.

Se observa además que la aceptación de cambios en las condiciones iniciales del contrato por falta de claridad en el alcance de las intervenciones, genera riesgos dado que se pueden presentar precios adicionales no pactados y disminución en la ejecución de las actividades inicialmente contratadas.

Los hechos descritos transgreden lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la SDDE, adoptado mediante la Resolución No. 0808 del 26 de diciembre de 2013, los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

### **Valoración Respuesta**

Sea lo primero indicar que la entidad reconoce en buena parte las falencias formuladas en el informe preliminar y expresa que con ocasión de la liquidación que se encuentra realizando, saneará lo que financieramente haya lugar.

Ahora respecto de los estudios de mercado, la entidad indica que con estos se buscaba un estimativo relativo y que *“el proyecto debido a las cotizaciones presento modificaciones en su estructuración toda vez que el mercado a través de los cotizantes, a su entender, valoraban únicamente lo que podría ser para ellos una ejecución ideal (suprimiendo y agregando en la mayoría de casos ítems). Lo anterior si bien generó cambios en la etapa de planeación, la Secretaría mantuvo, se insiste, en sus requerimientos básicos, variando únicamente aquellos a los que el ejercicio (estudio del mercado) obligó.”*

Frente a este planteamiento, este Órgano de Control considera que la estructuración del presupuesto debió hacerse con base en cotizaciones que fueran comparables ya que difieren en los Ítems que la componen y por otra parte, como se dijo en el Informe Preliminar, *“se contemplaron cantidades de especies pecuarias inferiores a las inicialmente establecidas en los estudios previos”*.

Ahora, en relación con la verificación de las Actas de recibo a satisfacción sin especificación de la cantidad de especies animales ni material vegetal recibido, la entidad indica que la ejecución se dio conforme a lo establecido en el contrato, pero que se encuentran realizando la liquidación y se va a revisar cada una de las actividades, su costo, la oferta económica, el contrato suscrito y la facturación de los servicios.

Se presenta contradicción en los argumentos respecto de las deficiencias señaladas en las unidades productivas en Ciudad Bolívar y Usme, donde se observó que no fueron implementadas a cabalidad todas las especificaciones técnicas para construir los sistemas pecuarios nuevos, de acuerdo con las mismas, señaladas en el Anexo Técnico No. 1 de los pliegos de condiciones; la SDDE señala de un lado, que si cumplió a cabalidad y de otro que, *“la entrega de las puertas metálicas no se había efectuado hasta no tener las adecuaciones de los sistemas hortofrutícolas y la implementación de los sistemas pecuarios, por tanto para impedir el libre ingreso a la unidad y así evitar el deterioro del sistema productivo se decide dejar temporalmente las puertas de madera ya existentes”*. Concluyendo que en todo caso, durante la etapa de liquidación revisará el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

De otra parte, al verificarse las actas de entrega a los beneficiarios de los 20 sistemas agropecuarios del programa, aportados como anexo a la respuesta; estas tienen fecha posterior al 29 de junio de 2017, momento en el cual se finalizó la ejecución contractual.

Adicionalmente, las actas de entrega aportadas a este Órgano de Control como respuesta al informe preliminar, no permiten determinar la completa ejecución del contrato; toda vez que de los 20 sistemas productivos establecidos en el contrato, solo allegan 18 actas en las cuales no se registra la cantidad exacta de insumos entregados y recibidos a satisfacción por los beneficiarios directos, situación que evidencia deficiencias de control y seguimiento en la supervisión del contrato.

En relación con las posibles modificaciones a los costos de las adecuaciones generadas por la supervisión, se indica que ante las reiteradas solicitudes realizadas por el contratista en la modificación de la estructura económica del presente proceso discriminadas en APU's, la supervisión no aprobó la redistribución del presupuesto y que en todo caso, en la etapa de liquidación se revisará el cumplimiento de las obligaciones pactadas. No obstante lo anterior, este organismo de control debe reiterar que la SDDE en oficio del 9 de marzo de 2017 dirigido al contratista le informa que *“se envía las reformas técnicas que se hicieron a los sistemas pecuarios con el ánimo de poder hacer un reajuste a la parte financiera de estas unidades”* y en Acta de reunión del 16 de marzo de 2017, se menciona que *“se hará el estudio presupuestal para la construcción de las unidades pecuarias”*.

Por lo anterior, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria; sin perjuicio del seguimiento que debe realizarse sobre la liquidación



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

---

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

del contrato, atendiendo a las revisiones y evaluaciones que el sujeto de control, indica realizará.

## 4. ANEXOS

### 4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	2	N.A	3.2.1, 3.2.2
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	3.2.1, 3.2.2
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	0	N.A	
TOTALES	2		

N.A: No aplica.