

COMUNICACIÓN INTERNA

Para: Eduardo Aguirre Monroy
Gerente General



De: Adriana Bello Cortés
Jefe Oficina de Control Interno
Janeth Villalba Mahecha
Asesor Control Interno

Asunto: **Análisis Informe de Auditoría de Regularidad Vigencia 2016 – PAD 2017 ante la Secretaría del Hábitat**

A continuación, se presenta el informe que contiene aspectos relevantes, relacionados con la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C., citados en el Informe de Auditoría de Regularidad Vigencia 2016 – PAD 2017 ante la Secretaría del Hábitat el 28 de julio de 2017 (Corte: Agosto 25 de 2017):

**INFORME FINAL AUDITORIA REGULARIDAD SDHT VIGENCIA 2016 – PAD 2017
REFERENCIAS GENERALES INCLUIDO PROYECTO CIUDAD RIO**

1. Antecedentes.

En el Comité de Gerencia realizado el 22 de agosto de 2017, se solicitó realizar análisis de los temas relacionados con el proyecto Ciudad Río, citados en el Informe de Auditoría de Regularidad Vigencia 2016 – PAD 2017 ante la Secretaría del Hábitat, presentado el 28 de julio de 2017, del cual se dispone en los archivos de la Empresa.

La Secretaría Distrital del Hábitat, conforme al proceso establecido en estos casos, procedió a remitir previamente, la respuesta al Informe Preliminar presentado por el ente de control el 13 de julio de 2017, con radicado 2-2017-54714, del cual facilitó copia a la Empresa.

2. Metodología.

- Estudio y análisis del Informe.
- Clasificación de los aspectos relacionados con temas generales que aportan al control preventivo en la Empresa
- Identificación de los aspectos específicos relacionados con el Proyecto Ciudad Río
- Elaboración documento con la clasificación antes citada y conclusiones; se incluyen al inicio de los temas las páginas del informe de las cuales se extrae la información.

3. Análisis contenido Informe de Auditoría de Regularidad Vigencia 2016 – PAD 2017.

3.1. Analizado el contenido del documento objeto de este informe, se evidencian las siguientes afirmaciones generales relacionados con eficiencia, así:

Págs. 41 – 42 - 43

- **Se encontró deficiencias del control interno en la formulación de los proyectos de vivienda, para asegurar que se ejecuten los procesos de planeamiento, organización, dirección y control de las operaciones en los programas, así como los sistemas de medición de rendimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas, los cuales son fundamentales para promover el logro de la meta programada.**
- **En los documentos de programación, planeación y ejecución de los proyectos de inversión, se evidencia la falta de controles efectivos, que garantice confiabilidad en la información, así como lo reportado en el Plan de Acción y la relación de compromisos adquiridos, permitiéndose que se generen dudas sobre las cifras que profiere la Secretaria Distrital del Hábitat.**
- **En algunos casos se evidenció que los análisis de sector carecían de estudio de la oferta, razón por la cual, la Entidad no puede determinar si hay proponentes que presten el servicio o suministren el bien en condiciones más favorables para la entidad. Adicionalmente el acápite de estudio de mercado, en algunos casos, no muestra precios o situaciones que refleje el mercado, ya que se acude a análisis de precios históricos, que primero elevan el valor del presupuesto oficial (aun cuando con cotizaciones el valor de algún ítem es menor) y en consecuencia en el momento de la presentación de la oferta, propicia que los proponentes eleven su precio.**
- **En un caso se encontró que la entidad no publicó un acuerdo de voluntades en el Plan Anual de Adquisiciones.**
- **Se evidenció falencias en los puntos de control de los procedimientos del proceso de gestión contractual, como exigencia de la modificación de las garantías conforme a los requisitos exigidos en los Otrosí que se realicen en los contratos.**
- **En las carpetas contentivas de los expedientes contractuales, no reposa la totalidad de los soportes que justifiquen la ejecución de los contratos, se observa la autorización y realización efectiva de pagos a contratistas, sin existir el informe de actividades correspondientes y las evidencias de los productos realizados.**
- **Se evidenció deficiencias en el proceso de supervisión de los contratos, por cuanto no reposa la documentación completa en las carpetas de los diferentes expedientes, así como no se justifica adecuadamente las adiciones o modificaciones en los contratos. (negrilla fuera de texto).**

Pág. 344

- **En relación a la promoción de proyectos asociativos de vivienda, la Contraloría observó que Las cartas de intención no es garantía de desarrollo de los proyectos de vivienda porque los propietarios del suelo, aún con carta de intención firmada, desisten de continuar por la creencia de los constructores en que los proyectos con VIP dificultan la comercialización de otros productos inmobiliarios y a la resistencia cultural y de convivencia de los vecinos de los proyectos, como se evidenció con la gestión realizada para los proyectos asociativos: IDIPRON, Nueva Era y Egipto Alto. (negrilla fuera de texto).**

Pág. 346

- **Al respecto se observa que la reducción de tiempo de respuesta de los trámites de la cadena de urbanismo y construcción no se cumplió, como lo tenía establecido la SDHT, debido a la falta de disposición por parte de algunas entidades públicas y privadas. (negrilla fuera de texto).**

3.2. Así mismo, se observaron las siguientes afirmaciones relacionadas con cierre presupuestal y reservas, así:

Págs.: Rango de 287 a 291:

"2.1.4.8. Cierre Presupuestal

2.1.4.8.2.1. Hallazgo Administrativo por presentar inconsistencias en las cifras reportadas e inoportuna ejecución de las reservas presupuestales de la vigencia 2015 no ejecutadas en el 2016". (negrilla fuera de texto).

Verificado el Cierre Presupuestal de la vigencia 2015, la Secretaria Distrital del Hábitat reportó en el aplicativo SIVICOF de la Contraloría de Bogotá un total de \$62.895.975.009 de reservas presupuestales, de las cuales \$871.464.949 fueron reservas por gastos de funcionamiento y \$62.024.510.060 por inversión, lo cual se verificó y así quedó plasmado en el informe de auditoría de Regularidad a la vigencia del 2015 realizado a la Entidad por la Contraloría de Bogotá. Al hacer seguimiento a la ejecución presupuestal de dichas reservas presupuestales, la entidad presenta un menor valor de \$76.790.733, encontrando así inconsistencias en las cifras, situación evidenciada en el informe de ejecución de dichas reservas presupuestales al presentar un valor de \$62.819.184.276, de las cuales \$871.464.949 corresponden a gastos de funcionamiento y \$61.947.719.327 de los diferentes proyectos de inversión.

De acuerdo a lo anterior, la entidad en el transcurso de la vigencia 2016 realizó anulaciones por \$19.769.180.988 monto que representa el 31.46% de las reservas constituidas, obteniendo así un total de reservas definitivas de \$43.050.003.288 de las cuales, a 31 de diciembre de 2016 reportó giros de \$33.689.241.312 equivalentes a una ejecución del 78.26%.

Igualmente procedió a fenecer saldos de reservas presupuestales por valor de \$9.360.761.976, monto que corresponden a un 21.74% de dichas reservas definitivas, mediante acta firmada por el ordenador del gasto y por el Jefe de Presupuesto, como consta en los soportes enviados mediante el oficio N° 201708577 del 14 de febrero de 2017 de la Secretaria Distrital del Hábitat, recursos que se constituyeron como pasivos exigibles a partir del 01/01/2017.

*Lo anterior en cumplimiento de lo establecido en la Circular de Cierre presupuestal N° 07 de 2016 de la Secretaria Distrital de Hacienda y la Resolución N° SDH000226 del 8 de octubre de 2014, encontrando este equipo auditor **inconsistencias en las cifras y deficiente gestión en la aplicación oportuna de los recursos, dentro de cada vigencia conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 8° de la Ley 819 de 2003 y que convertidos en pasivos exigibles, trae como consecuencia afectar o castigar recursos de la vigencia en que se hagan efectivos dichos pagos y por tanto incumplir y afectar las metas físicas programadas en los respectivos proyectos de inversión del cuatrienio del Plan de desarrollo de la Bogotá Humana 2012-2016 y del nuevo Plan de desarrollo de la "Bogotá Mejor Para Todos.** (negrilla fuera de texto).*

*Lo anterior, se debe a **debilidades en los controles al interior de la entidad, deficiencias en la gestión oportuna y falta de coordinación al interior de la entidad, en especial de los supervisores de los diferentes contratos y de los responsables de los proyectos de inversión para hacerle seguimiento en tiempo real que permita hacer aportes en la toma de las acciones correctivas por parte del nivel directivo competente que garanticen su ejecución en la respectiva anualidad.***

Además, se distorsionó la realidad presupuestal en la vigencia 2015, por cuanto dicho monto de reservas elevó los porcentajes de ejecución, los cuales no se ejecutaron en su totalidad en el 2016, al presentar anulación de reservas en \$19.769.180.988 y fenecer \$9.360.761.076 los cuales pasaron a pasivos exigibles a partir de enero de 2017.

En consecuencia, afecta el cumplimiento de metas físicas de diferentes proyectos de inversión del Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana programados para el año 2015 que tampoco se aplicaron en su totalidad en el 2016, y continúan como pasivos exigibles a partir del 1 de enero de 2017, pero con castigo presupuestal de la vigencia que se haga efectivo su pago si no alcanzan a ser cubiertas con los pasivos estimados en la siguiente anualidad, generando una Hallazgo Administrativo. (negrilla fuera de texto).

Análisis de la respuesta de la entidad:

Una vez analizados los argumentos planteados por la SDHT **no se aceptan los argumentos expuestos, ya que estos no desvirtúan la observación formulada, ni aportaron nuevas evidencias para ser evaluadas ni enviaron las resoluciones relacionadas en la respuesta por la cual se liberaron recursos, entre otros argumentos**

...
Igualmente, de acuerdo a la liberación de los recursos mencionados por \$11.258.083.200 y \$3.853.213.000, **es evidente la afectación de las metas físicas establecidas y no cumplidas dentro de cada vigencia programadas, retrasando la ejecución de los diferentes proyectos de la Bogotá Humana en la respectiva anualidad en que fueron programados sus recursos.** . (negrilla fuera de texto).

Por lo antes expuesto, esta observación se ratifica a título de hallazgo administrativo. (negrilla fuera de texto).

3.3. Analizado el contenido del documento objeto de este informe, se observaron los siguientes hallazgos relacionados con el proyecto Ciudad Río:

(Pág. 53)

" **2.1.3. Gestión Contractual.** (negrilla fuera de texto).

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de la presente Auditoría y de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría del Hábitat, estableció que para la ejecución de las actividades programadas en los proyectos de inversión que ejecutan el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para todos", durante la vigencia 2016...

Pág. (55) ...

..."Partiendo de la anterior información respecto de la contratación objeto de estudio y en ejercicio de la Auditoría de Regularidad a la vigencia 2016, se seleccionó la **muestra de los contratos a evaluar**, siguiendo los lineamientos del memorando de asignación de auditoría, la cuantía de los contratos, la contratación liquidada, adicionada, suspendida y terminada durante la vigencia fiscal 2016 y parte de la suscrita de otras vigencias, que fue ejecutada en el año 2016.

En consecuencia, los siguientes fueron los contratos auditados: ... "

Dentro de los contratos relacionados en la muestra, se cita:

Pág. 59...

<u>No. Contrato</u>	<u>No. Proyecto</u>	<u>Tipo de contrato</u>	<u>Modalidad</u>
<u>445</u>	<u>3-3-1-15-0214-0487-134</u>	<u>Contrato interadministrativos</u>	<u>Directa</u>

Contratista : "Financiera De Desarrollo Nacional SA

Objeto Contractual: FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A. Se Obliga Para Con La SECRETARÍA Y METROVIVIENDA A Realizar La Etapa De Prefactibilidad Del Proyecto Ciudad Río, Conforme a las Fases Contractuales Establecidas En El Presente Contrato.-

Valor: \$ 3.000.000.000" (negrilla y subrayado fuera de texto).

Págs.: Rango de 87 a 95:

- "2.1.3.5. **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de estudio del sector de los contratos 006. 022. 66. 302 y 445 de 2016.** (negrilla fuera de texto).

Analizados los documentos que hacen parte de la etapa precontractual de los contratos números 06. 22. 66. 202. 302 y 445, contratos realizados bajo la modalidad de contratación directa, se observa que los mismos no cuentan con un estudio del sector adecuado, en los términos requeridos en el artículo 2.2.1.1.1.6.1., como deber de análisis de las Entidades Estatales que le permitiera a la Entidad Estatal soportar la decisión en cuanto a la modalidad de selección mediante contratación directa bajo la causal de prestación de servicios profesionales y contrato interadministrativo respectivamente, así como determinar la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía. (negrilla fuera de texto).

En los diferentes análisis del sector se evidenció lo siguiente:

"- Contrato 445 de 2016. no existe ningún documento en donde se haya realizó análisis desde el punto de vista técnico, jurídico, financiero del sector. No se analizó la oferta y la demanda ni se analizaron otras entidades prestadoras del mismo servicio a contratar. No se observa análisis de la modalidad de contratación escogida y el porqué de no realizar un proceso público. No se hace ninguna explicación del porque se realiza la contratación con Financiera De Desarrollo Nacional. -

.... La SDHT debía consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información de soporte de los mismos, el análisis desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo que evidencie el contexto del sector y así poder determinar lo más favorecedor a la entidad y la elección del proveedor y la modalidad de selección no obedeciera a una decisión caprichosa de la entidad o simplemente por no realizar el trámite de un proceso de contratación público, en donde se hubieran analizado otras ofertas el mercado que permitieran:

- Para el caso de los contratos interadministrativos, la comparación con otras empresas prestadoras del servicio cuyo objeto social les permitiera ejecutar el contrato la entidad y determinar si resultaba menos oneroso contratar con un privado o si, por el contrario, era más conveniente acudir a una Entidad Pública mediante la figura de un contrato interadministrativo.

Al respecto, el manual para la elaboración del análisis del sector de Colombia Compra Eficiente, en cuanto al estudio de la oferta nos dice: "La Entidad Estatal debe identificar los proveedores en el mercado del bien, obra o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero. Esta identificación permite determinar posibles Riesgos de colusión y también establecer el poder de negociación de los proveedores, el cual está relacionado con el número de competidores presentes en el mercado y las participaciones de cada uno en el mercado. Mientras menos proveedores hay, mayor es el poder de negociación de cada uno de ellos. Esto puede traducirse en precios más altos o condiciones menos favorables para la Entidad Estatal.

Para identificar los posibles proveedores es recomendable utilizar bases de datos e información del Sistema de Información y Reporte Empresarial –SIREM–; las bases de datos de las Cámaras de Comercio y de los gremios; y cualquier otro sistema de información empresarial o sectorial disponible en el mercado. Estas bases de datos permiten conocer la información financiera del sector y de algunos de sus miembros en particular, para que la Entidad Estatal pueda establecer los requisitos habilitantes y demás condiciones del Proceso de Contratación, teniendo en cuenta las condiciones generales del sector”.

Igualmente, el referido manual, al respecto del análisis de sector en la modalidad de selección de contratación directa, determina: “En la contratación directa, el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del Proceso de Contratación, particularmente las condiciones del contrato, como los plazos y formas de entrega y de pago. El análisis del sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía. (subrayas y negrillas son nuestras)”

Los anteriores argumentos demuestran las falencias de la Entidad en lo relativo a la escogencia de la modalidad de selección, el contratista y el pobre análisis de sector realizado, es pertinente aunar a nuestro criterio, lo expresado al respecto por el Consejo de Estado¹²: “De conformidad al caso bajo estudio y en observancia los principios de transparencia y selección objetiva del contrato, así como en consonancia con los motivos expuestos en el acto administrativo que terminó unilateralmente el contrato, la Sala observa, que al no mediar trámite administrativo que evidencie haberse efectuado un análisis de factores previos y determinantes a la contratación sobre conveniencia, oportunidad, capacidad, idoneidad, experiencia etc.; no se puede considerar que se haya dado cumplimiento a una contratación directa respetando el principio de selección objetiva, ya que el hecho de que la contratación pueda ser directa no implica de manera alguna obrar con arbitrariedad en la selección del contratista. Por consiguiente, se declarará la nulidad absoluta del contrato de conformidad con la jurisprudencia reiterada por esta corporación”

Así las cosas, se evidencia el incumplimiento del principio de planeación, constituyendo una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por vulneración al artículo 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, y en consecuencia el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002 por la falta de análisis del sector y falta de exigencia de garantías sin justificación del contrato 302 de 2016”. (negrilla fuera de texto).

Análisis de la respuesta de la SDHT:

Una vez analizada la respuesta dada por el ente auditado y los soportes allegados mediante oficio Radicado No. 2017-54714 de fecha 2017-07-13 en la Contraloría de Bogotá, se concluye los mismos no son suficientes para desvirtuar la observación inicialmente formulada salvo lo relacionado con el contrato 450 de 2016, para lo cual es menester precisar en cada caso, lo siguiente:

*...3. En consideración a lo argumentado frente al contrato 445 de 2015, es de aclararle a la entidad que ... no le asiste razón a la entidad al manifestar en la respuesta que “la aplicación de las diversas consecuencias del carácter interadministrativo de un negocio jurídico no depende del procedimiento de selección aplicable”, en tanto precisamente el reproche esta hecho por la **falencias en la falta de planeación del contrato en estudio, que se terminan materializando en los principios de responsabilidad y de transparencia consagrados en la Ley 80 de 1993.***

Así las cosas, es claro que la modalidad de selección del proceso de contratación que se adelante no es relevante para determinar la procedencia o no del análisis del sector, luego es necesario en cualquier tipo de proceso, se trate de contrato marco o de contrato derivado, no existe diferencia sobre los requisitos a cumplir desde su formación, se trata de acuerdos bajo el marco de la normatividad de la contratación estatal que no se encuentra excluidos del cumplimiento de los principios y en consecuencia están sometidos a la rigurosidad que este tipo de marco normativo conlleva.

Si bien es cierto, en el contenido del expediente contractual reposa la propuesta del contratista Financiera de Desarrollo Nacional, en donde muestra sus calidades, conformación, facultades y su nivel técnico, circunstancias que no fue objeto de crítica en el informe preliminar, sin embargo, esto no era óbice para excluir del proceso de contratación en su fase de planeación, la realización de estudios del sector que permitiera analizar la realidad del mercado, en cuanto a precios, plazos, duración y el servicio prestado, el hecho que se tratara del desarrollo de un contrato marco, no implicaba de hecho que el contrato derivado tuviera que suscribirse con el mismo contratista del primer contrato, máxime cuando el servicio a contratar es prestado por varias empresas en el país, no obstante lo anterior, ninguna de estas circunstancias, así como las demás que rodeaban el contrato fueron analizadas y llevaron a determinar la favorabilidad de que el contrato fuera ejecutado por la FDN, de forma tal que la entidad obvió sin argumento y justificación alguna su deber de análisis.

Ahora bien, respecto de la no exigencia de la garantía, como ya se dijo en párrafos anteriores, es claro que, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y el Artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 habilitaba a la entidad a no requerir las garantías que ampararan el contrato 445 de 2016, no obstante, es de anotar que esta facultad no debe ser a capricho de la entidad, sino que debe ser justificado razonablemente, entre otras cosas sobre los resultados de un análisis de riesgos que pudo haber sido realizado en la fase de planeación del contrato, pero que en este caso tampoco se hizo. Conforme a lo anterior, no se acepta la observación. (negrilla fuera de texto).

..... Conforme la anterior, análisis pormenorizado, se acepta la observación respecto del contrato 450 de 2016 y se ratifica la observación a título de Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de estudio del sector de los contratos 006, 022, 66, 302 y 445 de 2016". (negrilla fuera de texto).

Págs.: Rango de 291 a 294:

"2.1.4.8.3. Reservas Presupuestales Constituidas a 31 de diciembre de 2016

Igualmente, se destaca el Convenio Interadministrativo 534 con la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. por \$3.296.261.067 para aunar esfuerzos que permitan la habilitación y gestión de suelo para la producción de vivienda de interés social y usos complementarios, y el saldo de \$2.354.460.000 correspondiente al Contrato Interadministrativo 445 suscrito el 30 de noviembre de 2016 con la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. quien se obliga con la Secretaría Distrital de Hábitat y Metrovivienda a realizar la etapa de pre factibilidad del Proyecto Ciudad Río cuyo pago quedó establecido por etapas. El contrato 536/2016 por \$2.026.532.509 para la etapa previa de los procesos de legalización urbanística, el contrato 517/2016 por \$1.100.868.501 con la firma Fomac Constructores S.A.S. y la adición y prórroga de 190 contratos de Prestación de Servicios Profesionales, teniendo en cuenta que le van a dar continuidad al servicio que vienen prestando, entre otros conceptos. (negrilla y subrayado fuera de texto).

*.....
los restantes \$21.186.011.151 fueron constituidos como reservas presupuestales de inversión, recursos que representan el 21.15% de los recursos aplicados en la vigencia 2016 que se ejecutaran en la vigencia 2017, lo cual afecta las metas reales de los diferentes proyectos en forma física.*

2.1.4.8.3.1. Hallazgo Administrativo por deficiencias en la gestión oportuna para la aplicación de los recursos conforme a los principios de planeación y de anualidad que obliga a la constitución de reservas al cierre de la vigencia 2016. (negrilla fuera de texto).

En cumplimiento a lo establecido en la Circular de Cierre Presupuestal N° 07 de 2016 de la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda, la Resolución N° SDH-000226 del 8 de octubre de 2014 expedida por el Director Distrital de Presupuesto, el Decreto 714 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley 819 de 2003 en especial el artículo 8. la Secretaría Distrital del Hábitat constituyó 325 reservas

presupuestales al cierre de la vigencia 2016 por un valor de \$22.164.886.859, de los cuales \$978.875.708 fueron por gastos de funcionamiento y \$21.186.011.151 por inversión, lo cual evidencia deficiencias tanto en la planeación del presupuesto como en la gestión oportuna de los recursos dentro de la anualidad que se auditó.

..... fueron constituidos como reservas presupuestales de inversión, recursos que representan el 21.15% de los recursos aplicados en la vigencia 2016 que se ejecutaran en la vigencia 2017, lo cual afecta las metas físicas de los diferentes proyectos de inversión en forma física. (negrilla fuera de texto).

Es evidente que el monto de las reservas presupuestales de \$22.280.355.512 distorsiona la realidad presupuestal porque eleva los índices de ejecución de la vigencia 2016, cuando su ejecución realmente se realiza en la vigencia del 2017, y por otro lado, se evidencia deficiencias tanto en la planeación como en la oportuna gestión en la ejecución de los recursos asignados mediante el plan anual de adquisiciones de la vigencia 2016 con su respectivo seguimiento que debe tener en tiempo real con el fin de garantizar la aplicación de los recursos conforme a los principios presupuestales, entre ellos el de anualidad, planificación, universalidad y programación integral contenidos en el Decreto 714 de 1996 en su artículo 13- Estatuto Orgánico de Presupuesto y la Circular 31 de 2011 del Procurador General de la Nación, en donde determina que las reservas presupuestales no podrán utilizarse para resolver deficiencias generadas en falta de planeación. En la misma circular se evidencia pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que califica las reservas como "un instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal." Igualmente la Ley 819 de 2003 en su artículo 8, determinó la elaboración de un marco de mediano plazo como herramienta de planeación que permita una adecuada y eficiente programación del presupuesto, de tal forma que los gastos que se programen para una vigencia, se autoricen y ejecuten en el transcurso de la misma, lo cual es coherente y está en concordancia con los principios presupuestales y Ley 87 de 1993 de Control Interno en sus artículos 1°, 2° literales a, d, e, f, h, 4° literal g y 8°. (negrilla fuera de texto).

Lo anterior, se debe a debilidades en los controles al interior de la entidad, deficiencias en la gestión oportuna conforme al plan anual de adquisiciones de la vigencia 2016, falta de coordinación al interior de la entidad y en especial los supervisores de los diferentes contratos y de los responsables de los proyectos de inversión para hacerle seguimiento en tiempo real que permitan hacer aportes en la toma de las acciones correctivas por parte del nivel directivo competente que sean de caso para garantizar su ejecución en la respectiva anualidad.

En consecuencia, afecta el cumplimiento de metas en forma física y real de diferentes proyectos de inversión programados para el año 2016, generando una Hallazgo Administrativo. (negrilla fuera de texto).

Análisis de la respuesta de la entidad:

Una vez analizados los argumentos planteados por la SDHT mediante el radicado N° 1-2017-09704 del 27 de abril en la Contraloría de Bogotá, no se aceptan los argumentos planteados, ya que estos no desvirtúan la observación formulada, ni aportaron nuevas evidencias para ser evaluadas, concluyéndose que es evidente la afectación en el cumplimiento de las metas físicas en los proyectos establecidas y no cumplidas dentro la vigencia 2016 programadas a cumplir, retrasando la ejecución física de los diferentes proyectos de la Bogotá Mejor Para Todos en la respectiva anualidad en que fueron programados sus recursos.

Por lo antes expuesto, esta observación se ratifica a título de hallazgo administrativo. (negrilla fuera de texto).

Pág.: 297

“2.2. CONTROL DE RESULTADOS

2.2.1. Planes, Programas y Proyectos_ (negrilla fuera de texto).

Págs. 301-302-303

...Ejecución del Proyecto de inversión 804 vigencia 2016:

De acuerdo a lo establecido en el Plan de Acción 2012 – 2016 del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, la SDHT ejecuto el 100% del proyecto, a través de la meta No. 1 “Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas” del proyecto 804.

De lo anterior se establece que la entidad termina este proyecto dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, con la adquisición de 10 compromisos por un valor de \$398.333.866 de los cuales ejecutó el 95,40%, que corresponde a \$380.020.964, girando el 100% de estos recursos.

Verificado el cumplimiento de las obligaciones ejecutadas en los contratos de prestación de servicios realizados en cumplimiento del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” de la vigencia 2016, se encontró que a excepción de las establecidas en el Contrato No. 162 de 2016, las obligaciones de los demás contratos no están contempladas dentro de las etapas de ejecución para el último año de ejecución orientados a la terminación de la meta “Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas” del proyecto de inversión 804, conforme al Plan de Acción 2012 – 2016 SDHT.

Las siguientes actividades no están relacionadas con el cumplimiento de la meta “Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas”:

...
- **Elaboración conjunta, entre la SDHT, la ERU y Metrovivienda, del documento de Términos de Referencia para la contratación de los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera y de gestión para el proyecto Ciudad Río.** - (negrilla fuera de texto).

Págs. 304 a 308

...” 2.2.1.1. **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria: Por falta de planeación en la estructuración y en el comportamiento de los recursos programados para la Meta 1. “Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas”.** (negrilla fuera de texto).

De acuerdo a lo manifestado por la Entidad mediante Radicado SDHT-2-201724182 de 2017-04-06, para este proyecto de inversión, en la vigencia 2016, se trabajó en dos frentes: Acompañamiento a los proyectos asociativos plan parcial renovación Triángulo de Fenicia, Carta de intención proyecto asociativo Montfort– Belén. Así mismo se realizó seguimiento a otros proyectos de revitalización que propicien la revitalización del Centro, en el marco del proceso de armonización de los Planes de Desarrollo “Bogotá Humana” y “Bogotá Mejor para Todos”.

De acuerdo a lo establecido en la Ficha de Estadística Básica de Inversión EBI y el Plan de Acción de la Secretaría Distrital del Hábitat 2012 - 2016, para el desarrollo del proyecto de inversión 804 “Estructuración de proyectos de revitalización”, programó para la vigencia 2016 la suscripción de la última carta de intención, para dar por culminada la meta No. 1 “Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas”.

Se encontró que la SDHT informa que dio cumplimiento al 100% en mayo de 2016 de la meta formular 3 proyectos asociativos del proyecto de inversión 804, con la firma de las cartas de intención de los proyectos asociativos plan parcial renovación Triángulo de Fenicia, Montfort – Belén y el proyecto de revitalización Egipto Alto

Los recursos del “Plan de Desarrollo Bogotá Humana” de la vigencia 2016, de acuerdo al Plan de Acción 2012 – 2016, fueron programados para culminar la meta “Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas” del proyecto 804, pese a lo anterior la SDHT orientó estos recursos a fortalecer la formulación de los proyectos del nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, que no estaban contemplados dentro de las etapas de ejecución de este proyecto.

Con la verificación de las obligaciones establecidas en los contratos de prestación de servicios profesionales que fueron ejecutados, en cumplimiento del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” de la vigencia 2016, se evidencia que a excepción de las establecidas en el contrato No. 162, las de los demás contratos no están relacionadas con el objeto de la meta fijada para este periodo.

Lo anterior denota que la planeación y programación de los recursos frente a la meta programada, no guardan una correlación, lo cual muestra falencias en la estructuración de los compromisos, generando incertidumbre en la continuidad en el cumplimiento de la Meta, situación que no guarda ninguna consistencia frente a la programación inicial.

Se observa que las acciones ejecutadas en vigencia 2016 por la Secretaría Distrital del Hábitat para la gestión de 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas fueron deficientes por falencias en las cartas de intención las cuales no son obligantes creando incertidumbre sobre la continuidad de los 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas.

Con los hechos descritos se evidencia falta de eficiencia y eficacia en la planeación de la magnitud pretendida de la meta física planteada y de los recursos asignados.

Se encontró deficiencias del control interno para asegurar que se ejecuten los procesos de planeamiento, organización, dirección y control de las operaciones en los programas, así como los sistemas de medición de rendimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas, los cuales son fundamentales para promover el logro de la meta programada.

Situación que se ve incurra en el incumplimiento de la obligación y deber de los servidores públicos conforme a lo contemplado en la Ley 734 del 2002 en su artículo 34, numeral 3, el “Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público”. (negrilla fuera de texto).

Así mismo se transgrede lo preceptuado en la Ley 152 de 1994 en el artículo 3, en los literales “f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos... j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación; k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos Contables, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva; l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos Contables a los que es posible acceder; m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”; y en el artículo 26 de esta misma Ley. “Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta Ley

preparará su correspondiente plan de acción. En la elaboración del plan de acción y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes". (negrilla fuera de texto).

Por otra parte, se podría estar transgrediendo el Decreto 943 de 2014, "por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)" para el Estado Colombiano, especialmente lo contemplado en el "Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno. Módulo de Control de planeación y control, componente de direccionamiento estratégico: definido como "la ruta organizacional que debe seguir una entidad para lograr sus objetivos institucionales". Donde los "Elementos de Control, Planes y Programas", permiten "a las entidades públicas proyectarse a corto, mediano y largo plazo de modo tal que se planteen una serie de programas, proyectos y actividades con la respectiva asignación de responsabilidades para su ejecución, que le sirvan para cumplir con su misión, visión y objetivos institucionales". (negrilla fuera de texto).

Además de los literales b) "Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización" y e) "Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y Contables." del artículo 3º de la Ley 87 de 1993 "por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado".

Los hechos descritos pueden obedecer a una deficiente planeación y planificación en la formulación y ejecución de los recursos frente a la magnitud pretendida, lo que afecta finalmente el beneficio social que pretendía la meta. (negrilla fuera de texto).

Análisis de la respuesta de la SDHT:

Verificados los argumentos dados por la Administración, este Ente de control ratifica la existencia de debilidades en los controles al interior de la entidad por deficiencias en los registros oportunos conforme a los planes de trabajo establecidos y las etapas de ejecución del proyecto. Falta de coordinación en especial la ejercida por los supervisores responsables de los proyectos de inversión para realizar seguimiento en tiempo real mediante informes que sean socializados y aporten en la toma de las acciones correctivas y efectivas por parte del nivel directivo competente que sean del caso para garantizar resultados en la respectiva anualidad. La anterior inconsistencia ocasiono que para la vigencia 2016, se volviera a programar dentro de la etapa de ejecución del proyecto la suscripción de una nueva carta de intención, creando confusión con la meta realmente cumplida y asignación y ejecución del presupuesto para esta vigencia. (negrilla fuera de texto).

Igualmente se reitera la ineficiencia de la SDHT en la formulación de este proyecto asociativo, que mediante el informe Socioeconómico, Predial y Normativo de julio de 2014 y el Concepto de Viabilidad Preliminar del Proyecto Asociativo de Revitalización "Egipto Alto" de octubre de 2015, ejecutados por la de la Subdirección de Operaciones de la SDHT, no establecen las afectaciones de los predios que hacen parte del proyecto, ocasionando un desgaste administrativo y presupuestal.

La SDHT reitera lo observado, en relación al no dar cumplimiento a las etapas de ejecución del proyecto para la vigencia 2016, al confirmar que "(...) si bien las obligaciones de los contratos no están exclusivamente orientadas a la terminación de la meta "Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas" del proyecto de inversión 804, pues dicha meta se cumplió en octubre de 2015..." posteriormente afirma que "En conclusión, durante 2016 se trabajó no solo en la gestión de los proyectos asociativos relacionados con las cartas de intención, sino también en otros proyectos de revitalización en la zona centro, (...)"

La Administración no hace mención a las diferentes actividades desarrolladas por los contratistas, en cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas y que no están relacionadas con el cumplimiento de meta del proyecto.

Por lo anterior se confirma la observación a título de hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (negrilla fuera de texto).

3.4. Otros aspectos a tener en cuenta que no están relacionados con el Proyecto Ciudad Río

Respecto del Convenio 206 de 2012, en el cual se pactó inicialmente la construcción de 1580 unidades habitacionales de VIP, las que se desarrollarían a través de los proyectos IDIPRON USME 2, PORVENIR - OPV - 25 DE NOVIEMBRE MZ 52, CIUDADELA EL PORVENIR. (Plan Parcial Porvenir MZ 22 A, 22 B, 57, 65 Y 66), LOS OLIVOS, y en razón a que el mismo aún se encuentra en ejecución y a la necesidad de auditar en forma integral todo el desarrollo de este, en sus diferentes proyectos a ejecutar, así como las distintas inversiones efectuadas en cumplimiento de los mismos, esta Auditoría no se pronuncia sobre dicho convenio. Consecuente con lo anterior, este será objeto de una próxima Auditoría.

Pág. 403

"2.3.1.4.1. Hallazgo Administrativo: Por sobrestimación de \$243.439.347,22 y Subestimación de \$1.426.337.906,17 en el saldo de la cuenta 14240201 Recursos entregados en Administración – Subsidio de Vivienda con ocasión al registro de la ejecución de los Convenios 359 de 2013, 407 de 2013 y 464 de 2016 suscritos con Metrovivienda, sin contar con los soportes correspondientes. (negrilla fuera de texto).

Pág. 412

"2.3.1.4.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria: Por Subestimación por \$1.030.582.556 en el saldo de la cuenta 14240201 Recursos entregados en Administración – Subsidio de vivienda al registrar la Transferencia de Suelo a la ERU por un menor valor del costo histórico de los Predios: (negrilla fuera de texto).

Págs.: 415 – 416

Adicionalmente es de considerar que esta subestimación es mayor, en virtud a que dentro del valor de transferencia registrado con ocasión a la expedición de la Resolución No. 37 de 2014 expedida por Metrovivienda, se incluyó dentro del valor trasferido, el predio de matrícula inmobiliaria No. 50S - 40388134 del proyecto Usme 1 el cual no fue aportado por la SDHT, sino por Metrovivienda.

Lo anterior se origina porque el Gerente General de Metrovivienda asumió el rol de autoridad contable y catastral al abrogarse la competencia de fijar el valor contable del suelo trasferido sin considerar el costo y avalúo de los mismos y porque la oficina de contabilidad no observó esta consideración, lo cual trae como consecuencia que se generen pérdidas y saldos no razonables para la entidad

La Entidad antes de realizar la transferencia de este suelo al Patrimonio Autónomo, debió actualizarlo dentro de su contabilidad a la fecha de la operación, para luego dar este mismo valor en el acto de transferencia, de lo contrario como efectivamente ocurrió estaría desvalorizando sus activos de manera no idónea.

Si bien es cierto que el registro contable lo efectuaron sobre las resoluciones y la escritura pública "Por medio de la cual se transfiere a título gratuito la propiedad...", también lo es, que estas resoluciones carecen del soporte

idóneo mediante el cual determinaron el valor contenido en ellas y desconocieron el costo histórico y el avalúo catastral vigente al momento de la realización del hecho económico, apartándose de la realidad económica y de paso reduciendo el valor patrimonial de los mismos.

De otra parte, el Gerente General de Metrovivienda, quien suscribe las resoluciones y escritura pública de transferencia del suelo, no es autoridad Contable para determinar bajo su criterio y desconociendo la normatividad contable, cual es el valor para efectos contables del suelo trasferido. (negrilla fuera de texto).

Págs.: 422-423

Esta situación se aparta de la realidad económica de la operación, al aceptar la SDHT, que, por razones de viabilidad de los proyectos de VIP, el Comité Operativo del Convenio 407 de 2013 y el Gerente de Metrovivienda establezcan el valor del suelo, sin considerar su costo de adquisición y demás costos asumidos para ponerlos en condiciones para el desarrollo de los proyectos.

Porque de ser así, ningún proyecto de VIP sería inviable al considerar el costo de su suelo y se estaría aceptando que sus ejecutores podrían determinar cualquier valor sobre el mismo.

Se reitera que la SDHT es la propietaria del suelo y actúa como supervisor del convenio 407 de 2013.

Igualmente se reitera, que ni el Comité Operativo del Convenio 407 de 2013 ni el Gerente de Metrovivienda son autoridades contables ni catastrales para establecer el valor del suelo, hecho que se aparta de sus competencias y atribuciones.

Por lo anterior, se ratifica esta observación para ser incluida en el Informe final de la auditoría a título de Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (negrilla fuera de texto).

2.3.1.4.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria: Por Subestimación del Saldo de la Cuenta 14240201 Recursos entregados en Administración – Subsidio de Vivienda en \$2.073.818.512 por no presentar el saldo no ejecutado del Convenio 200 de diciembre 20 de 2012 - Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano". (negrilla fuera de texto).

CONCLUSIONES

En el Informe Final de Auditoría de Regularidad Vigencia 2016 – PAD 2017, ante la Secretaría del Hábitat, el 28 de julio de 2017, se evidenció lo siguiente:

1. De manera general, en términos de eficiencia, en Gestión Contractual:

- Deficiencias del control interno en la formulación de los proyectos de vivienda, para asegurar que se ejecuten los procesos de planeamiento, organización, dirección y control de las operaciones en los programas, así como los sistemas de medición de rendimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas, los cuales son fundamentales para promover el logro de la meta programada.
- En los documentos de programación, planeación y ejecución de los proyectos de inversión, se evidencia la falta de controles efectivos, que garantice confiabilidad en la información, así como lo reportado en el Plan de Acción y la relación de compromisos adquiridos, permitiéndose que se generen dudas sobre las cifras que profiere la Secretaría Distrital del Hábitat.
- En algunos casos, se evidenció que los análisis de sector carecían de estudio de la oferta. Adicionalmente el acápite de estudio de mercado, no muestra precios o situaciones que refleje el mercado.

- En un caso, se encontró que la entidad no publicó un acuerdo de voluntades en el Plan Anual de Adquisiciones.
- Falencias en los puntos de control de los procedimientos del proceso de gestión contractual, como exigencia de la modificación de las garantías conforme a los requisitos exigidos en los Otrosí que se realicen en los contratos.
- En los expedientes contractuales, no reposa la totalidad de los soportes que justifiquen la ejecución, sin existir el informe de actividades correspondientes y las evidencias de los productos realizados.
- Deficiencias en el proceso de supervisión de los contratos, por cuanto no reposa la documentación completa en las carpetas de los diferentes expedientes, así como no se justifica adecuadamente las adiciones o modificaciones en los contratos.
- En relación a la promoción de proyectos asociativos de vivienda, las cartas de intención no son garantía de desarrollo de los proyectos de vivienda porque los propietarios del suelo, aún con carta de intención firmada, desisten de continuar por la creencia de los constructores en que los proyectos con VIP dificultan la comercialización de otros productos inmobiliarios y a la resistencia cultural y de convivencia de los vecinos de los proyectos.
- Al respecto se observa que la reducción de tiempo de respuesta de los trámites de la cadena de urbanismo y construcción no se cumplió, como lo tenía establecido la SDHT, debido a la falta de disposición por parte de algunas entidades públicas y privadas.

2. En materia de cierre presupuestal y reservas presupuestales, así:

- En el informe de auditoría se evidencia el hallazgo "2.1.4.8.2.1. Hallazgo Administrativo por presentar inconsistencias en las cifras reportadas e inoportuna ejecución de las reservas presupuestales de la vigencia 2015 no ejecutadas en el 2016".
- Es importante anotar, que conforme a su estructura presupuestal, el tema de reservas presupuestales y pasivos exigibles no aplica para la Empresa.
- Inconsistencias en las cifras y deficiente gestión en la aplicación oportuna de los recursos, dentro de cada vigencia conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 8° de la Ley 819 de 2003 y que convertidos en pasivos exigibles, trae como consecuencia afectar o castigar recursos de la vigencia en que se hagan efectivos dichos pagos y por tanto incumplir y afectar las metas físicas programadas en los respectivos proyectos de inversión del cuatrienio del Plan de desarrollo de la Bogotá Humana 2012-2016 y del nuevo Plan de desarrollo de la "Bogotá Mejor Para Todos".
- Debilidades en los controles al interior de la entidad, deficiencias en la gestión oportuna y falta de coordinación al interior de la entidad, en especial de los supervisores de los diferentes contratos y de los responsables de los proyectos de inversión para hacerle seguimiento en tiempo real que permita hacer aportes en la toma de las acciones correctivas por parte del nivel directivo competente que garanticen su ejecución en la respectiva anualidad.
- Distorsión de la realidad presupuestal en la vigencia 2015, por cuanto dicho monto de reservas elevó los porcentajes de ejecución, los cuales no se ejecutaron en su totalidad en el 2016, al presentar anulación de reservas en \$19.769.180.988 y fenecer \$9.360.761.076 los cuales pasaron a pasivos exigibles a partir de enero de 2017.
- Afectación del cumplimiento de metas físicas de diferentes proyectos de inversión del Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana, programados para el año 2015, que tampoco se aplicaron en su totalidad en el 2016, y continúan como pasivos exigibles a partir del 1 de enero de 2017, pero con castigo presupuestal de la vigencia que se haga efectivo su pago si no alcanzan a ser

cubiertas con los pasivos estimados en la siguiente anualidad, generando una Hallazgo Administrativo.

3. En temas relacionados con el Proyecto Ciudad Río:

- El Contrato interadministrativo No. 445 de 2016, suscrito por modalidad Directa, con Financiera de Desarrollo Nacional S.A., cuyo objeto contractual es: FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A. se obliga para con la Secretaría y Metrovivienda a realizar la etapa de prefactibilidad del Proyecto Ciudad Río, conforme a las fases contractuales establecidas en el presente Contrato, por valor de \$ 3.000.000.000, fue parte de la muestra evaluada por el ente de control.
- En el informe de auditoría se evidencia el hallazgo "2.1.3.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de estudio del sector de los contratos 006, 022, 66, 302 y 445 de 2016".
- No existe ningún documento en donde se haya realizado el análisis desde el punto de vista técnico, jurídico, financiero del sector. No se analizó la oferta y la demanda ni se analizaron otras entidades prestadoras del mismo servicio a contratar. No se observa análisis de la modalidad de contratación escogida y el porqué de no realizar un proceso público. No se hace ninguna explicación del porque se realiza la contratación con Financiera De Desarrollo Nacional.
- Incumplimiento del principio de planeación, constituyendo una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por vulneración al artículo 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015, y en consecuencia el numeral 1 del artículo 34 de la ley 734 de 2002 por la falta de análisis del sector.
- Falencias en la falta de planeación del contrato en estudio, que se terminan materializando en los principios de responsabilidad y de transparencia consagrados en la Ley 80 de 1993.
- A pesar de que existe la propuesta del contratista Financiera de Desarrollo Nacional, en donde muestra sus calidades, conformación, facultades y su nivel técnico, esto no era óbice para excluir del proceso de contratación en su fase de planeación, la realización de estudios del sector que permitiera analizar la realidad del mercado, en cuanto a precios, plazos, duración y el servicio prestado.
- El hecho que se tratara del desarrollo de un contrato marco, no implicaba de hecho que el contrato derivado tuviera que suscribirse con el mismo contratista del primer contrato, máxime cuando el servicio a contratar es prestado por varias empresas en el país; ninguna de estas circunstancias, así como las demás que rodeaban el contrato fueron analizadas y llevaron a determinar la favorabilidad de que el contrato fuera ejecutado por la FDN, de forma tal que la entidad obvio sin argumento y justificación alguna su deber de análisis.
- El artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y el Artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto 1082 de 2015 habilitaba a la entidad a no requerir las garantías que ampararan el contrato 445 de 2016, no obstante, es de anotar que esta facultad no debe ser a capricho de la entidad, sino que debe ser justificado razonablemente, entre otras cosas sobre los resultados de un análisis de riesgos que pudo haber sido realizado en la fase de planeación del contrato, pero que en este caso tampoco se hizo. (subrayado fuera de texto).
- Reservas Presupuestales Constituidas a 31 de diciembre de 2016, que incluyen el saldo de \$2.354.460.000, correspondiente al Contrato Interadministrativo 445 suscrito el 30 de noviembre de 2016 con la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. quien se obliga con la Secretaría Distrital de Hábitat y Metrovivienda a realizar la etapa de pre factibilidad del Proyecto Ciudad Río cuyo

pago quedó establecido por etapas, que se ejecutaran en la vigencia 2017, lo cual afecta las metas reales de los diferentes proyectos en forma física.

- En el informe de auditoría se evidencia el hallazgo "2.1.4.8.3.1. Hallazgo Administrativo por deficiencias en la gestión oportuna para la aplicación de los recursos conforme a los principios de planeación y de anualidad que obliga a la constitución de reservas al cierre de la vigencia 2016", lo cual evidencia deficiencias tanto en la planeación del presupuesto como en la gestión oportuna de los recursos dentro de la anualidad que se auditó.
- El monto de las reservas presupuestales distorsiona la realidad presupuestal porque eleva los índices de ejecución de la vigencia 2016, cuando su ejecución realmente se realiza en la vigencia del 2017, y por otro lado, se evidencian deficiencias tanto en la planeación como en la oportuna gestión en la ejecución de los recursos asignados mediante el plan anual de adquisiciones de la vigencia 2016 con su respectivo seguimiento que debe tener en tiempo real con el fin de garantizar la aplicación de los recursos conforme a los principios presupuestales, entre ellos el de anualidad, planificación, universalidad y programación integral contenidos en el Decreto 714 de 1996 en su artículo 13-Estatuto Orgánico de Presupuesto y la Circular 31 de 2011 del Procurador General de la Nación, en donde determina que las reservas presupuestales no podrán utilizarse para resolver deficiencias generadas en falta de planeación.
- La Ley 819 de 2003 en su artículo 8, determinó la elaboración de un marco de mediano plazo como herramienta de planeación que permita una adecuada y eficiente programación del presupuesto, de tal forma que los gastos que se programen para una vigencia, se autoricen y ejecuten en el transcurso de la misma, lo cual es coherente y está en concordancia con los principios presupuestales y Ley 87 de 1993 de Control Interno.
- Debilidades en los controles al interior de la entidad, deficiencias en la gestión oportuna conforme al plan anual de adquisiciones de la vigencia 2016, falta de coordinación al interior de la entidad y en especial los supervisores de los diferentes contratos y de los responsables de los proyectos de inversión para hacerle seguimiento en tiempo real que permitan hacer aportes en la toma de las acciones correctivas por parte del nivel directivo competente que sean de caso para garantizar su ejecución en la respectiva anualidad.
- Afectación en el cumplimiento de las metas físicas en los proyectos establecidas y no cumplidas dentro la vigencia 2016 programadas a cumplir, retrasando la ejecución física de los diferentes proyectos de la Bogotá Mejor Para Todos en la respectiva anualidad en que fueron programados sus recursos.
- La actividad "- Elaboración conjunta, entre la SDHT, la ERU y Metrovivienda, del documento de Términos de Referencia para la contratación de los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera y de gestión para el proyecto Ciudad Río", no está relacionada con el cumplimiento de la meta "Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas".
- En el informe de auditoría se evidencia el hallazgo." 2.2.1.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria: Por falta de planeación en la estructuración y en el comportamiento de los recursos programados para la Meta 1. "Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas". Los recursos del "Plan de Desarrollo Bogotá Humana" de la vigencia 2016, de acuerdo al Plan de Acción 2012 – 2016, fueron programados para culminar la meta "Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas" del proyecto 804, pese a lo anterior la SDHT orientó estos recursos a fortalecer la formulación de los proyectos del nuevo Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos", que no estaban contemplados dentro de las etapas de ejecución de este proyecto.

- Se denota que la planeación y programación de los recursos frente a la meta programada, no guardan una correlación, lo cual muestra falencias en la estructuración de los compromisos, generando incertidumbre en la continuidad en el cumplimiento de la meta, situación que no guarda ninguna consistencia frente a la programación inicial.
- Las acciones ejecutadas en vigencia 2016 por la Secretaría Distrital del Hábitat para la gestión de 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas, fueron deficientes por falencias en las cartas de intención las cuales no son obligantes creando incertidumbre sobre la continuidad de los 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas.
- Se evidencia falta de eficiencia y eficacia en la planeación de la magnitud pretendida de la meta física planteada y de los recursos asignados.
- Deficiencias del control interno para asegurar que se ejecuten los procesos de planeamiento, organización, dirección y control de las operaciones en los programas, así como los sistemas de medición de rendimiento y monitoreo de las actividades ejecutadas, los cuales son fundamentales para promover el logro de la meta programada.
- Incumplimiento de la obligación y deber de los servidores públicos conforme a lo contemplado en la Ley 734 del 2002 en su artículo 34, numeral 3, el "Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público". Así mismo se transgrede lo preceptuado en la Ley 152 de 1994 en el artículo 3.-
- Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.
- Se podría estar transgrediendo el Decreto 943 de 2014, "por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)" - Módulo de Control de planeación y control, componente de direccionamiento estratégico:
- Los hechos descritos pueden obedecer a una deficiente planeación y planificación en la formulación y ejecución de los recursos frente a la magnitud pretendida, lo que afecta finalmente el beneficio social que pretendía la meta.
- Para la vigencia 2016, se volviera a programar dentro de la etapa de ejecución del proyecto la suscripción de una nueva carta de intención, creando confusión con la meta realmente cumplida y asignación y ejecución del presupuesto para esta vigencia.
- La SDHT reitera lo observado, en relación al no dar cumplimiento a las etapas de ejecución del proyecto para la vigencia 2016, al confirmar que "(...) si bien las obligaciones de los contratos no están exclusivamente orientadas a la terminación de la meta "Gestionar 3 proyectos asociativos en las intervenciones urbanas públicas priorizadas" del proyecto de inversión 804, pues dicha meta se cumplió en octubre de 2015..." posteriormente afirma que "En conclusión, durante 2016 se trabajó no solo en la gestión de los proyectos asociativos relacionados con las cartas de intención, sino también en otros proyectos de revitalización en la zona centro, (...)".
- La Administración no hace mención a las diferentes actividades desarrolladas por los contratistas, en cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas y que no están relacionadas con el cumplimiento de meta del proyecto. Se confirma la observación a título de hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

4. Otros aspectos a tener en cuenta que no están relacionados con el Proyecto Ciudad Río

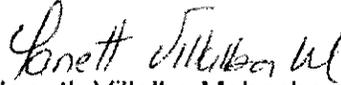
- Convenio 206 (pág 55):
Respecto del Convenio 206 de 2012, en el cual se pactó inicialmente la construcción de 1580 unidades habitacionales de VIP, las que se desarrollarían a través de los proyectos IDIPRON

USME 2, PORVENIR - OPV - 25 DE NOVIEMBRE MZ 52, CIUDELA EL PORVENIR. (Plan Parcial Porvenir MZ 22 A, 22 B, 57, 65 Y 66), LOS OLIVOS, y en razón a que el mismo aún se encuentra en ejecución y a la necesidad de auditar en forma integral todo el desarrollo de este, en sus diferentes proyectos a ejecutar, así como las distintas inversiones efectuadas en cumplimiento de los mismos, **esta Auditoría no se pronuncia sobre dicho convenio. Consecuente con lo anterior, este será objeto de una próxima Auditoría.** (negrilla fuera de texto).

- Tener en cuenta las observaciones y hallazgos del ente de control y adelantar las acciones a que haya lugar por parte de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano si a ello hubiese lugar.

Nota: No se incluyen los hallazgos relacionados con el Convenio 200 de 2012 ni Convenio 464 de 2016 y Convenio 373 de 2015 ya que fueron objeto de respuesta por parte de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. a la Contraloría de Bogotá.

Cordialmente,


 Janeth Villalba Mahecha
 Asesor Control Interno


 Adriana Bello Cortés
 Jefe Oficina de Control Interno

Copia: Subgerencia Jurídica
 Dirección Gestión Contractual

Anexos: Copia magnética de:

- Informe Auditoria de Regularidad Vigencia 2016 – PAD 2017 ante la Secretaría del Hábitat.
- Respuesta Informe Preliminar por parte de la SDHT a la Contraloría de Bogotá, D.C.

	Nombre	Cargo	Dependencia	Firma
Elaboró:	Janeth Villalba Mahecha	Asesor	Control Interno	
Revisó:	Janeth Villalba Mahecha	Asesor	Control Interno	
Aprobó:	N/A			
Los(as) arriba firmantes, declaramos que hemos revisado el presente documento y lo presentamos para su respectiva firma.				