



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763  
Fecha: 18-05-2018



## MEMORANDO

Bogotá, D.C.

**PARA:** Dr. MIGUEL URIBE TURBAY  
Secretario Distrital de Gobierno

Dr. JOSÉ IGNACIO GUTIÉRREZ BOLÍVAR  
Alcalde Local de San Cristóbal

**DE:** JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

**ASUNTO:** Auditoría Alcaldía Local de San Cristóbal (obligaciones por pagar).

Respetado Doctor:

En el marco del Plan Anual de Auditorías de la Secretaría Distrital de Gobierno, para la presente vigencia, en el componente de Auditorías Especiales a los Fondos de Desarrollo Local, enfocadas en contratación, me permito remitir anexo al presente el Informe de Auditoría Especial del Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal. A continuación, detallo objetivos y alcance del presente informe:

Objetivo:

Verificar el cumplimiento de los requisitos legales en el proceso de Gestión Corporativa Local en las veinte localidades, enfocado en el análisis de las cuentas por pagar acumuladas de vigencias anteriores.

Alcance:

La evaluación del cumplimiento de la normatividad legal vigente en lo que respecta a los procesos de liquidación contractual en las diferentes modalidades acumulados desde vigencias anteriores en el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal.

Este informe será socializado al líder del proceso y se tomarán las acciones en caso de requerirse.

Cordialmente,



LADY JOHANNA MEDINA MURILLO

C.C. Dr. Iván Casas Ruiz - Subsecretario de Gestión Local  
C.C. Dra. Sandra Patricia Casiblanco Montoya - Directora para la Gestión del Desarrollo Local

Proyectó: Juan Manuel Rodríguez Parro  
Revisó: Olga Milena Corzo Estepa  
Aprobó: Lady Johanna Medina Murillo

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 -17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
www.gobiernobogota.gov.co

GDI - GPD - F031  
Versión: 02  
Vigencia:  
13 de febrero de 2018

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



## INFORME DE AUDITORÍA INTERNA

Fecha de emisión del informe: 18 de mayo de 2018

Reunión de Apertura					Ejecución de la Auditoría				Reunión de Cierre						
Día	2	Mes	05	Año	2018	Desde	2-05-18	Hasta	16-05-18	Día	16	Mes	05	Año	2018
							D / M / A		D / M / A						

Auditado – Representación FDL	Jefe Oficina de Control Interno	Auditor Líder
Dr. José Ignacio Gutiérrez Bolívar	Lady Johana Medina Murillo	Juan Manuel Rodríguez Parra

<b>Macroproceso:</b>	Gestión Corporativa
<b>Proceso:</b>	Gestión Corporativa Local
<b>Líder de Proceso / Jefe (s) Dependencia (s):</b>	Líderes de procesos: Dr. Iván Casas – Subsecretaria de Gestión Local Dr. Lubar Andrés Chaparro - Subsecretario de Gestión Institucional  Líder funcional: Dr. José Ignacio Gutiérrez Bolívar Alcalde Local de San Cristóbal  Auditoría atendida por: Nubia Rocío Poveda Parra Abogada (contratista) grupo de Contratación Alcaldía Local de San Cristóbal
<b>Objetivo de la Auditoría:</b>	Verificar el cumplimiento de los requisitos legales en el proceso de Gestión Corporativa Local en las veinte localidades, enfocado en el análisis de las cuentas por pagar acumuladas de vigencias anteriores.
<b>Alcance de la Auditoría:</b>	La evaluación del cumplimiento de la normatividad legal vigente en lo que respecta a los procesos de liquidación contractual en las diferentes modalidades acumulados desde vigencias anteriores en el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal.
<b>Criterios de la Auditoría:</b>	El ordinal a) del artículo 2° de la Ley 87 de 1993, que dispone como unos de los objetivos del control interno el de “Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten”, y el artículo 12 del mismo estatuto legal, que enuncia las funciones de los auditores internos.  El numeral 4. del artículo 5° del Decreto Distrital 371 de 2010, que dispone para la administración del Distrito Capital la obligación de garantizar la aplicación de herramientas e instrumentos técnicos que permitan la identificación y valoración permanente de los riesgos de la institución, así como de los controles y acciones para prevenirlos o mitigar su impacto, entre otros, en el proceso contractual.  Lo establecido por la ley y lo definido por la jurisprudencia acerca de cuándo y dentro de qué término procede la liquidación de los contratos. De una parte, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 que establece gradualidades temporales para el efecto: cuatro meses para que se lleve a cabo de común acuerdo y no haya pactado en el

Edificio Liévano  
Calle 11 No. 8 -17  
Código Postal: 111711  
Tel. 3387000 - 3820660  
Información Línea 195  
www.gobiernobogota.gov.co

GDI - GPD - F031  
Versión: 02  
Vigencia:  
13 de febrero de 2018

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



contrato un tiempo determinado; dos meses adicionales a los cuatro en inención, para que la administración lo haga en forma unilateral; y un término máximo de dos años a partir del vencimiento de los anteriores términos sumados. Debe tenerse en cuenta que la liquidación no tiene carácter obligatorio para los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

La Circular Conjunta 009 de 2011 de las Secretarías Distritales de Gobierno y de Hacienda, sobre lineamiento para el saneamiento de obligaciones por pagar constituidas por los Fondos de Desarrollo Local.

La Circular 012 de 2011 de la Secretaría Distrital de Gobierno, que fija lineamientos para la liquidación de contratos y convenios de vigencias anteriores.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



### Contexto Auditoría

Entre el 2 y el 16 de mayo del año en curso se adelantó visita a la Alcaldía Local de San Cristóbal, para el desarrollo de los objetivos de la actividad auditora, en los siguientes aspectos, a saber:

1. Verificación del número total de contratos a liquidar.
2. Caracterización de cada registro contractual revisado.
3. Verificación de la matriz de riesgos asociados a la liquidación de contratos con el fin de determinar su materialización y evaluar la efectividad de los controles.
4. Verificar y cruzar los procesos asociados a la no liquidación de los contratos (demandas en contra de la Secretaría Distrital de Gobierno).

La Dirección para la Gestión del Desarrollo Local hizo entrega de una base de datos en la cual figuraban doscientos cincuenta y dos (252) contratos por liquidar, correspondientes a vigencias que inician en 2013.

La primera depuración de esta base de datos se adelantó en la Oficina de Control Interno y como resultado fueron excluidos los contratos en ejecución y los que por disposición legal no procede liquidar (prestación de servicios por parte de personas naturales). La segunda depuración fue adelantada de manera conjunta por la profesional del Área de Contratación de la Alcaldía Local de San Cristóbal y el auditor designado por la Oficina de Control Interno, obteniéndose la cifra definitiva de diecinueve (19) contratos por liquidar, discriminados por vigencias así:

Vigencia	Número de contratos
2014	6
2015	6
2016	7
<b>Total</b>	<b>19</b>

La suma de saldos finales por liquidar, discriminada por vigencias, es la siguiente:

Vigencia	Saldos finales \$
2014	\$ 775.449.817
2015	\$ 1.453.824.710
2016	\$ 1.153.154.133
<b>Total</b>	<b>\$ 3.382.428.665</b>



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



**PRINCIPALES SITUACIONES DETECTADAS / RESULTADOS DE LA AUDITORÍA / RECOMENDACIONES**

**1. Resultados del análisis de contratos pendientes por liquidar**

- Pérdida de competencia para la liquidación del contrato por parte del Ordenador del Gasto

De la información verificada se evidencia que se ha materializado un caso de pérdida de competencia por vencimiento de los términos legales para suscribir el acta de liquidación. Se tomó como referencia para el cálculo de términos (por encima de 899 días) a la fecha de cierre de la auditoría:

Modalidad	Clase contrato	Nro.	Fecha Inicial	Fecha de finalización	Fecha de análisis	Tiempo transcurrido desde la finalización	Contratista	Saldo
Conc. de méritos	Interventoría	140-2014	12-12-14	11-10-15	11-05-18	948 días	Consortio Gea	\$ 32.671.082
<b>Total de saldos</b>								<b>\$ 32.671.082</b>

Para el contrato relacionado no se evidencia la aplicación del proceso ya definido una vez suceda o se presente esta situación, de conformidad con la Circular Conjunta 009 de 2011 de las Secretarías de Gobierno y de Hacienda, que establece: "1.3.3 Las obligaciones por pagar que se constituyan y respalden compromisos que no hayan sido ejecutados dentro de los términos señalados por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 en concordancia con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, fenecerán".

El fenecimiento de las obligaciones por pagar constituye una obligación del Fondo de Desarrollo Local, con el fin de liberar los recursos comprometidos. En el presente caso la cifra asciende a \$ 32.671.082.

- Contratos en proceso de liquidación

Aunque se encuentran dentro del término hábil para su liquidación, a partir del análisis de los 19 contratos para liquidar, se detallan contratos significativos (en objeto y cuantía):

Objeto contractual	Modalidad	Cuantía por liquidar	Situaciones por las cuales no se liquidó dentro de los términos
Interventoría 155-2014	Concurso de méritos	\$ 150.000.000	Finalizó 26-11-16. Verificaciones y revisiones
Obra 158-2014	Licitación pública	\$ 268.044.698	Finalizó 30-03-16. Verificaciones y revisiones
Obra 164-2014	Licitación pública	\$ 226.139.814	Finalizó 29-01-16. Concepto EAAAB
Consultoría 142-2015	Concurso de méritos	\$ 106.910.138	Finalizó 14-09-16. Requerimientos de calidad
Interventoría 154-2015	Concurso de méritos	\$ 101.359.185	Finalizó 17-09-16. Pendiente liquidación obra
Obra 156-2015	Licitación pública	\$ 688.219.242	Finalizó 27-12-17. Revisión por el supervisor
Interadministrativo 157-2015	Directa	\$ 119.756.578	Finalizó 16-11-17. Pendiente liquidación otros contratos
Obra 164-2015	Licitación pública	\$ 437.401.548	Finalizó 28-03-17. Verificaciones y revisiones
Obra 151-2016	Licitación pública	\$ 610.027.392	Finalizó 16-01-18. Verificaciones y revisiones
Interadministrativo 152-2016	Directa	\$ 420.000.000	Finalizó 22-10-17. Requerimientos de calidad

Ante esta muestra analizada, se evidencian varios contratos de importante cuantía en proceso de verificación y revisión parte de supervisor y de calidad de obra, se sugiere priorizar dicha revisión con el fin de no llegar hasta la pérdida de competencia y tomar en los contratos en ejecución las previsiones del caso que impidan la oportuna liquidación.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



• **Contratos de prestación de servicios**

Se evidencian dos contratos que presentan saldos por pagar, a pesar de no requerir liquidación, como lo establece el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012 (anti trámites): “La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”. Se enuncian a continuación:

Objeto contractual (detallar número y objeto)	Cuantía por liquidar	Situaciones por las cuales no se liquidó dentro de los términos
019-2016. Servicios profesionales	\$ 76.666	Finalizó 2-02-17. Saldo por liberar
132-2016. Servicios profesionales	\$ 520.000	Finalizó 12-08-16. Saldo por liberar

**2. Verificación de la matriz de riesgos asociados a la liquidación de contratos con el fin de determinar su materialización y evaluación de la efectividad de los controles.**

Se revisa la matriz de riesgos GCO-GCL-MR, actualizada el 17 de diciembre de 2017, en la cual se procedió a la identificación y valoración antes y después de controles y, a su vez, a efectuar seguimiento a la efectividad de los controles allí identificados, así:

**Matriz de Riesgo – Proceso Gestión Corporativa Local**

Nro.	EVENTO	ANÁLISIS CAUSAL		ANÁLISIS DE IMPACTO	Nivel Organizacional	ZONA DE RIESGO INHERENTE	ZONA DE RIESGO RESIDUAL
		Fuente de riesgo	Causa	Consecuencia			
R10	Deficiencias de la gestión en los trámites de ordenación de pago de las obligaciones de las Alcaldías Locales.	Procesos	Bajos niveles de giros	Incremento en la constitución de pasivos presupuestales.	Operativo	MODERADO	TOLERABLE
		Procesos	Los compramisos suscritos con terceros superan la vigencia fiscal.	No se cumple con el principio de anualidad			
		Personas	Los contratistas no entregan a tiempo los informes de actividades.	Retraso de los procesos al interior de la Alcaldía Local			
		Procesos	Demoras en el proceso de cierre del Expediente Único Contractual	Incumplimiento del Programa Anual de Caja.			
R13	Pérdida de competencia para la liquidación del contrato por parte del Ordenador del Gasto	Procesos	Fallas en la supervisión y/o apoyo a la supervisión del contrato	Retraso en el cumplimiento de las metas de la entidad. Insatisfacción de las necesidades y objetivos de la entidad.	Estratégico	MODERADO	TOLERABLE
		Externos (Eventos Naturales/ Terceros)	Problemas durante la ejecución del contrato que impiden la liquidación del mismo.	Apertura de investigaciones fiscales, disciplinarias y penales.			

Fuente: Intranet Secretaría Distrital de Gobierno



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



A continuación, se presenta la matriz de seguimiento y evaluación de los controles asociados a los riesgos anteriormente descritos:

Identificación			Análisis	
Riesgo	Definición del riesgo	Productos y/o servicios asociadas	¿Se identifican materializaciones del riesgo en los últimos cuatro meses?	Descripción de la situación encontrada
R-10: Deficiencias de la gestión en los trámites de ordenación de pago de las obligaciones de las Alcaldías Locales.	Que no se ejecuten los pagos de conformidad a lo establecido contractualmente o se tramiten sin el lleno de los requisitos o cumplimiento de las obligaciones	Etapa contractual (desde la suscripción del acta de inicio hasta la ejecución completa del contrato) Etapa poscontractual (Desde la ejecución completa hasta la liquidación del contrato)	Si	En la página 5 se relaciona un caso en el cual se configuró la pérdida de competencia, aun cuando el término otorgado por la ley para la liquidación de los contratos resulta suficiente.  Se evidencian contratos finalizados en 2016 que aún no han sido liquidados por encontrarse en proceso de revisión y/o verificación lo que evidencia debilidades en la supervisión e interventoría
R-13 Pérdida de competencia para la liquidación del contrato por parte del Ordenador del Gasto	Indica que ya se venció el tiempo legalmente establecido para la liquidación de los contratos, evidenciando incumplimientos por parte de la supervisión y /o deficiencias en la ejecución de los productos y/o servicios contratados	Etapa poscontractual (Desde la ejecución completa hasta la liquidación del contrato)	Si	El contrato 140 de 2014 finalizó su ejecución hace más de 899 días y el Fondo de Desarrollo Local ha perdido la competencia para liquidarlo, con el consabido riesgo que genera el agotamiento de tal etapa en instancias judiciales o judiciales.

Valoración		
Controles asociados	Causas que elimina o mitiga el control	Efectividad del control
R-10 Contar con un apoyo a la supervisión y/o interventoría para que verifique el cumplimiento de las condiciones para pago (Manual de supervisión e interventoría)	Los contratistas no entregan a tiempo los informes de actividades Demoras en el proceso de cierre del Expediente Único Contractual	El control establecido no se relaciona de manera directa con el riesgo y se evidencian demoras en el proceso del cierre del expediente contractual.
R-13 El manual de supervisión e interventoría establece las funciones que se deben ejercer para la supervisión o interventoría de contratos. (Manual de supervisión e interventoría)	Fallas en la supervisión y/o apoyo a la supervisión del contrato	Los documentos como tales no garantizan la efectividad de control, como quiera que el riesgo se ha materializado.
R-13 Cuando el contratista no cumple con las obligaciones pactadas, se realiza la imposición de multas o declaratoria de incumplimiento (Manual de Contratación Local).	Problemas durante la ejecución del contrato que impiden la liquidación del mismo.	

Fuente: Elaboración propia Oficina de Control Interno con base en matriz de riesgos del proceso publicada

Es necesario que el líder del proceso de Gestión Corporativa Local efectúe los análisis y ajustes del caso, con el fin de mantener y fortalecer la identificación, análisis y valoración de los riesgos asociados a la ejecución y cierre contractual, teniendo en cuenta las consecuencias graves que a la imagen de la Secretaría de Gobierno y a la Administración Local puede traer la materialización de los riesgos, como son el uso inadecuado de los recursos y la apertura de procesos judiciales y/o disciplinarios.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



### 3. Verificación y cruce de los procesos asociados a la no liquidación de los contratos (demandas en contra de la Secretaría Distrital de Gobierno).

Con miras a verificar el número de solicitudes de conciliación y de procesos judiciales (acción contractual) que se derivan de la no liquidación de los contratos celebrados por la Alcaldía Local de Los Mártires, procede llevar a cabo la actividad 14 – Seguimiento a los Planes de Acción, que hace parte del Procedimiento Auditoría Interna de Gestión.

Para tal fin, la Oficina de Control Interno ha solicitado, a la Dirección Jurídica, información relacionada con la actividad contractual correspondiente a la Localidad de Los Mártires en particular y de las demás localidades del Distrito Capital en general, así:

1. Solicitudes de conciliación extrajudicial para tramitar.
2. Conciliaciones extrajudiciales tramitadas durante 2016, 2017 y lo corrido de 2018.
3. Procesos judiciales en curso.

#### Conclusiones y recomendaciones.

- La Alcaldía Local de San Cristóbal ha adelantado la gestión presupuestal correspondiente en cuanto a liquidaciones y fenecimientos y dar cierre definitivo al proceso, con el fin de evitar que se presenten situaciones de no firma de las liquidaciones realizadas.
- Se deben establecer mecanismos internos que, mediante previa revisión, permitan identificar periódicamente la situación de los distintos contratos a cargo del Fondo de Desarrollo Local, para que garanticen la toma de decisiones oportunas en términos de liquidación de contratos y depuración de obligaciones por pagar.
- Teniendo en cuenta la existencia del proceso misional Acompañamiento a la Gestión Local, que tiene entre sus principales objetivos el fortalecimiento de la capacidad institucional y del modelo de gestión local, y que a su vez se conforma para este fin el procedimiento GET-AGL-P002 “Seguimiento a las Obligaciones por Pagar – OXP – FDL”, en cabeza de la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local, en el cual se establece la conformación de mesas técnicas de seguimiento a las obligaciones por pagar, que en la Localidad de San Cristóbal registran el siguiente comportamiento en lo corrido del presente año:

Fecha	Conclusiones
19 de octubre de 2017	Seguimiento a compromisos. Relación de liquidaciones a efectuar.
29 de noviembre de 2017	Con base en la matriz de obligaciones por pagar se pactan compromisos.
15 de febrero de 2018	Presentación de equipo a cargo de las obligaciones por pagar. Pérdida de competencia en los contratos 83-2013 y 142-2013. Se recomienda ajustar la matriz de obligaciones por pagar.
11 de abril de 2018.	Revisión de contratos cuya liquidación se encuentra prevista para el primer trimestre de 2018. Designación de supervisores. Programación de PAC para contratos de mayor valor.

Se evidencia que respecto de las vigencias anteriores a 2015 no se cumplió con el objetivo último orientado a la depuración y optimización de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local (procedimiento GET-AGL-P002 “Seguimiento a las Obligaciones por Pagar – OXP – FDL”). Con base en tal experiencia, que significó la pérdida de competencia en un contrato, según lo señalado en la página 5 del presente informe, la





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO

Radicado No. 20181500223763

Fecha: 18-05-2018



mesa técnica de seguimiento a obligaciones deberá priorizar el establecimiento de fechas límite y cuantías respecto de aquellas obligaciones en las cuales no ha operado la figura de la pérdida de competencia.

- Se recomienda que tanto en los pliegos de condiciones como en las minutas de los contratos se establezcan términos para las liquidaciones -de común acuerdo y unilaterales- que sin exceder los previstos en la ley faciliten el desarrollo normal de la actividad y el consiguiente pago de las obligaciones.
- La Alcaldía Local de San Cristóbal ha adelantado la gestión presupuestal correspondiente en cuanto a liquidaciones y fenecimientos para cerrar el proceso definitivamente, con el fin de evitar que se presenten situaciones de no firma de las liquidaciones realizadas.
- Se deben mantener los mecanismos internos que, mediante previa revisión, permitan identificar periódicamente la situación de los distintos contratos a cargo del Fondo de Desarrollo Local, para que garanticen la toma de decisiones oportunas en términos de liquidación de contratos y depuración de obligaciones por pagar.

Cordialmente,

LADY JOHANA MEDINA MURILLO

*C.C. Dr. Iván Casas Ruiz - Subsecretaria de Gestión Local*  
*C.C. Dra. Sandra Patricia Castiblanco Montoya - Directora para la Gestión del Desarrollo Local*

*Proyectó: Juan Manuel Rodríguez Parra*  
*Revisó: Olga Milena Corzo Espeja*  
*Aprobó: Lady Johana Medina Murillo*