

Profundización

2024

Incidencias de los hallazgos en la gestión contractual de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) del Distrito Capital en 2021 y 2022

Autora

María Fernanda Cruz Rodríguez



Queda prohibida toda la reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor. Esta obra fue financiada por la Secretaría Jurídica Distrital, el contenido de esta publicación no representa la opinión del Distrito Capital ni de la Secretaría Jurídica Distrital y es responsabilidad del autor.

© Secretaría Jurídica Distrital

Carrera 8° No. 10 - 65 de Bogotá - Colombia - www.secretariajuridica.gov.co

Noviembre 2024

1.	Introducción.....	2
2.	Objetivos	3
3.	Metodología	3
4.	Fuentes de información	3
5.	Muestra	3
6.	Indicador	4
7.	Análisis cuantitativo	4
7.1.	Incidencias de los hallazgos	4
7.2.	Hallazgos según el fondo de desarrollo local	5
7.3.	Incidencias según el fondo de desarrollo local.....	6
7.4.	Incidencias de los hallazgos según la modalidad de selección	7
7.5.	Incidencias de los hallazgos según el tipo de contrato y fondo de desarrollo local	7
7.6.	Incidencias de los hallazgos según la etapa contractual	9
7.7.	Cuántía de la incidencia fiscal por fondo y etapa contractual	9
8.	Análisis cualitativo.....	10

1. Introducción

Desde 2022 hasta la actualidad, el ODCLA ha publicado los resultados de la línea de investigación del componente de contratación estatal denominada “Incidencias de los hallazgos de la gestión contractual del Distrito Capital”, con sus actualizaciones.

Para su desarrollo, conforme con la Resolución Reglamentaria No. 018 del 28 de agosto de 2020 (vigente para el momento de iniciar la línea de investigación), fue extraída una muestra de los sujetos de vigilancia y control fiscal de las direcciones sectoriales de la Contraloría de Bogotá D.C.

Entre los sujetos de vigilancia y control fiscal analizados en la muestra, se identificaron dos fondos de desarrollo local, respecto de los que el observatorio analizó cuáles fueron las debilidades en las etapas precontractual, contractual y de liquidación, y en qué modalidades de selección y contratos se presentaron.

Así las cosas, en atención a la importancia de los fondos de desarrollo local para la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Camina Segura”, realizaremos una profundización de la referida línea de investigación, para identificar las incidencias de los hallazgos detectados por la Contraloría de Bogotá D.C. para los periodos auditados 2021 y 2022 (PAD 2022 y 2023).

En este documento de profundización, el ODCLA continuará con la metodología y estructura establecida en esa primera línea de investigación del componente de contratación, en el sentido de realizar un análisis cuantitativo de los datos que sean

recolectados de los informes de regularidad y de financiera y de gestión de la Contraloría de Bogotá D.C.

De igual forma, se realizará un análisis cualitativo, mediante el estudio de las incidencias identificadas por el órgano de control fiscal respecto de las modalidades de selección, tipos de contrato, cuantía de la incidencia fiscal, sectores y fondo de desarrollo local.

Lo anterior, permitirá identificar y profundizar el análisis respecto de las causas que generan hallazgos con presuntas incidencias administrativas, disciplinarias, fiscales y penales en las etapas y modalidades de selección de los fondos de desarrollo local.

2. Objetivos

Analizar los informes de regularidad y de financiera y de gestión de la Contraloría de Bogotá D.C. para las vigencias fiscales 2022 y 2023 de los 20 fondos de desarrollo local, con el fin de establecer las causas que generaron incidencias administrativas, disciplinarias, fiscales y penales en los hallazgos.

Elaborar una matriz con los hallazgos identificados en materia de gestión contractual en los informes de regularidad y de financiera y de gestión de la Contraloría de Bogotá para la vigencia 2021 y 2022 de los fondos de desarrollo local.

3. Metodología

Con el fin de ampliar la investigación relacionada con los hallazgos en la gestión contractual del Distrito capital, se analizarán los 20 fondos de desarrollo local, a efectos de identificar las incidencias administrativas, disciplinarias, fiscales o penales identificadas por la Contraloría de Bogotá D.C. en las etapas contractuales, modalidades de selección y los diferentes tipos de contratos en los periodos auditados 2021 y 2022.

4. Fuentes de información

Los informes de regularidad y de financiera y de gestión comunicados por la Contraloría de Bogotá D.C. en los Planes de Auditoría Distrital (PAD) para los periodos auditados 2021 y 2022 de los fondos de desarrollo local es la fuente principal a efectos de ampliar la línea de investigación de “Incidencias de los hallazgos en la gestión contractual del Distrito Capital”.

De igual forma, como fuentes secundarias para analizar los citados informes se revisarán los estudios, análisis e investigaciones realizadas en materia de contratación estatal por parte del ODCLA, y el Secop I y II para la búsqueda de contratos y convenios relacionados con los hallazgos de los fondos de desarrollo local.

5. Muestra

Conforme con el Artículo 12 de la Resolución Reglamentaria No. 021 de 2023 (que agrupa, clasifica y asigna los sujetos de vigilancia y control fiscal a las direcciones sectoriales de la Contraloría de Bogotá D.C.), son 20 los fondos de desarrollo local sobre

los que la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local ejerce la vigilancia y el control fiscal, a través de la Subdirección de Gestión Local de la Contraloría de Bogotá.

Tabla 2

No.	Fondo de desarrollo local	Identificación
1.	Fondo de Desarrollo Local de Antonio Nariño	FDL Antonio Nariño
2.	Fondo de Desarrollo Local de Barrios Unidos	FDL Barrios Unidos
3.	Fondo de Desarrollo Local de Bosa	FDL Bosa
4.	Fondo de Desarrollo Local de Chapinero	FDL Chapinero
5.	Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar	FDL Ciudad Bolívar
6.	Fondo de Desarrollo Local de Engativá	FDL Engativá
7.	Fondo de Desarrollo Local de Fontibón	FDL Fontibón
8.	Fondo de Desarrollo Local de Kennedy	FDL Kennedy
9.	Fondo de Desarrollo Local de la Candelaria	FDL Candelaria
10.	Fondo de Desarrollo Local de los Mártires	FDL Mártires
11.	Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda	FDL Puente Aranda
12.	Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe	FDL Rafael Uribe Uribe
13.	Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal	FDL San Cristóbal
14.	Fondo de Desarrollo Local de Santa Fe	FDL Santa Fe
15.	Fondo de Desarrollo Local de Suba	FDL Suba
16.	Fondo de Desarrollo Local de Sumapaz	FDL Sumapaz
17.	Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo	FDL Teusaquillo
18.	Fondo de Desarrollo Local de Tunjuelito	FDL Tunjuelito
19.	Fondo de Desarrollo Local de Usaquén	FDL Usaquén
20.	Fondo de Desarrollo Local de Usme	FDL Usme

Fuente: Artículo 12 de la Resolución Reglamentaria No. 021 de 2023

Se analizaron todos los hallazgos de los 20 FDL del periodo auditado 2021 y 2022 relacionados con la gestión contractual, con el objeto de estudiar las incidencias administrativas, disciplinarias, fiscales o penales identificados por la Contraloría de Bogotá D.C.

6. Indicador

Cuantificar las incidencias de los hallazgos administrativos, disciplinarios, fiscales y penales de los FDL en 2021 y 2022.

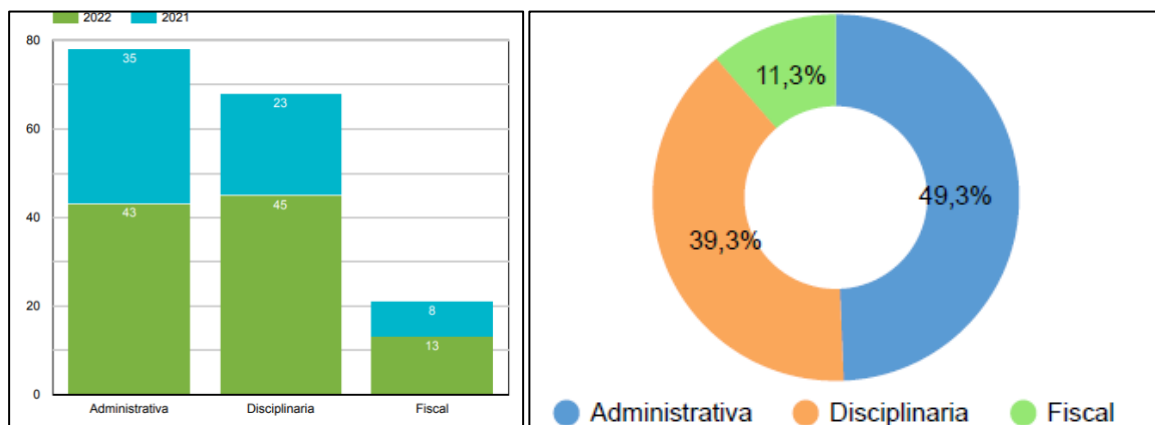
$$H = \frac{\text{Tipo de incidencia en el año}}{\text{Total de incidencias de los hallazgos por año}} \times 100$$

H = % de la incidencia según el año

7. Análisis cuantitativo

7.1. Incidencias de los hallazgos

Gráficas 1 y 2



Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad Contraloría de Bogotá D.C. 2021 y 2022

En los periodos analizados, las incidencias más recurrentes fueron las administrativas con 78 (46,7%), seguidas de las disciplinarias con 68 (40,7%) y las fiscales con 21 (12,57%).

En 2021, las incidencias con más registros fueron las administrativas con 35, es decir, el 53.03%. Por otra parte, las disciplinarias tuvieron el 34.84%, con 23 y las fiscales tan sólo el 12.12%, es decir, 8.

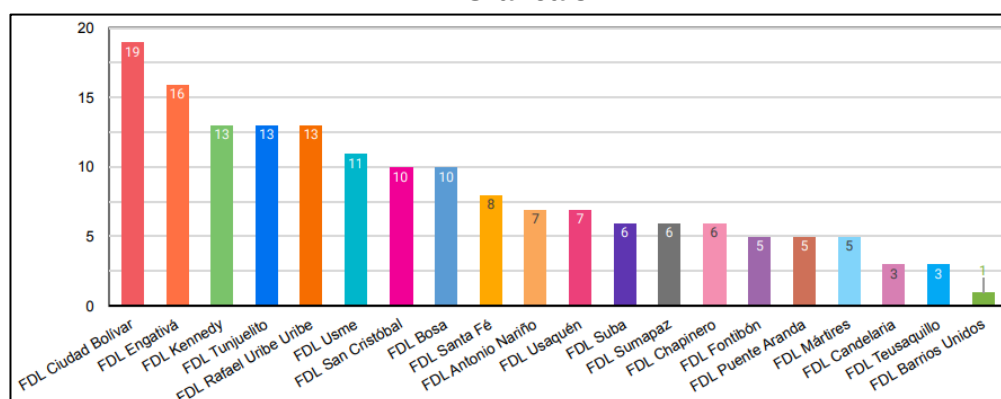
Cabe resaltar que, para este periodo, la Contraloría de Bogotá D.C. no identificó hallazgos en los FDL de la Candelaria y Barrios Unidos.

En 2022, las incidencias disciplinarias y administrativas registraron el 44,5% y el 42,57% del total. La incidencia fiscal fue la menos frecuente con un total de 13, que corresponde al 12,87% de la muestra.

No se registró incidencia penal en la gestión contractual de los fondos de desarrollo local en ninguno de los periodos analizados.

7.2. Hallazgos según el fondo de desarrollo local

Gráfica 3

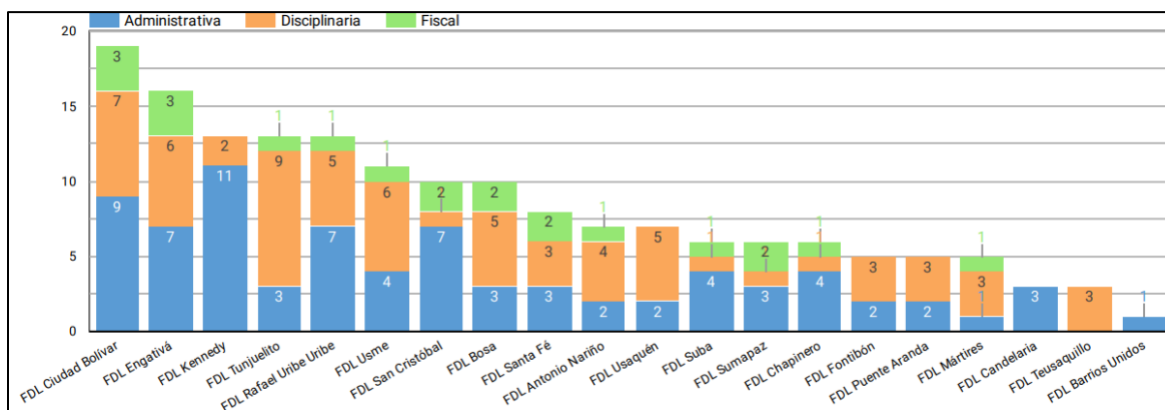


Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad Contraloría de Bogotá D.C. 2021 y 2022

En los periodos analizados, los fondos de desarrollo local registraron 167 incidencias en total. De los veinte fondos locales objeto de análisis, el FDL Ciudad Bolívar fue el que más hallazgos registró con 19, seguido del FDL Engativá con 16, Rafael Uribe Uribe, Kennedy y Tunjuelito con 13 cada uno, Usme con 11, y San Cristóbal y Bosa con 10 registros. Los fondos de desarrollo local de Candelaria, Mártires, Teusaquillo y Barrios Unidos presentaron el menor registro de incidencias frente a los demás fondos analizados, pues entre esos cuatro sólo se evidenciaron 12, es decir, el 7,18% del total.

7.3. Incidencias según el fondo de desarrollo local

Gráfica 4



Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad Contraloría de Bogotá D.C. 2021 y 2022

De las incidencias administrativas, 11 fueron identificadas en el FDL Kennedy, 9 en Ciudad Bolívar, 7 en Rafael Uribe Uribe, Engativá y San Cristóbal, 4 en Chapinero, Usme y Suba, 3 en los FDL Santa Fé, Tunjuelito, Bosa, Sumapaz y Candelaria, 2 en el FDL de Fontibón, Puente Aranda, Antonio Nariño y Antonio Nariño, y 1 en Barrios Unidos y Mártires.

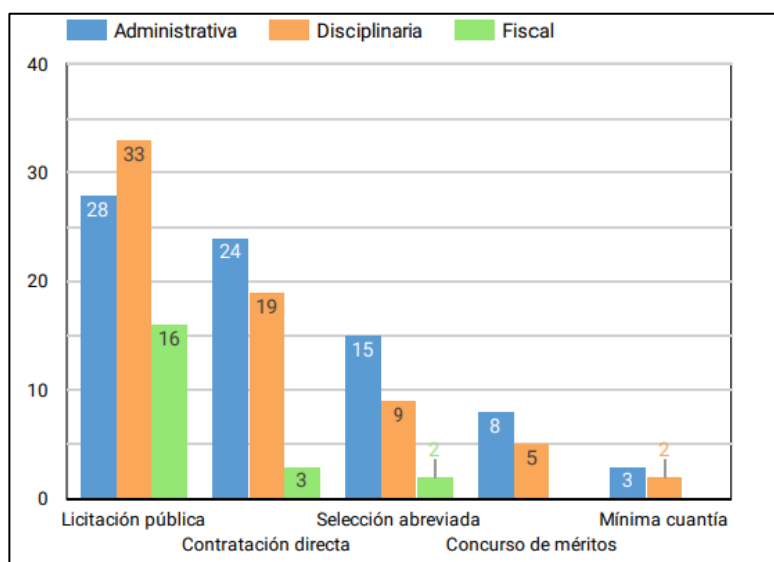
De las disciplinarias, 8 fueron identificadas en el FDL Tunjuelito, 7 en el FDL Ciudad Bolívar, 6 en Engativá y Usme, 5 en los FDL Rafael Uribe Uribe, Bosa y Usaquén, 4 en Antonio Nariño, 3 en Fontibón, Puente Aranda, Santa Fé, Mártires y Teusaquillo, 2 en el FDL de Kennedy, y 1 en los FDL de Chapinero, Suba, Sumapaz y San Cristóbal.

Los FDL de Ciudad Bolívar (3), Engativá (3), Bosa (2), Sumapaz (2), Santa Fé (2), San Cristóbal (2) Antonio Nariño (1), Suba (1), Rafael Uribe Uribe (1), Chapinero (1), Tunjuelito (1), Usme (1) y Mártires (1) fueron los fondos en los que se presentaron incidencias fiscales.

Ninguno de los fondos de desarrollo local presentó hallazgos con incidencia penal.

7.4. Incidencias de los hallazgos según la modalidad de selección

Gráfica 5



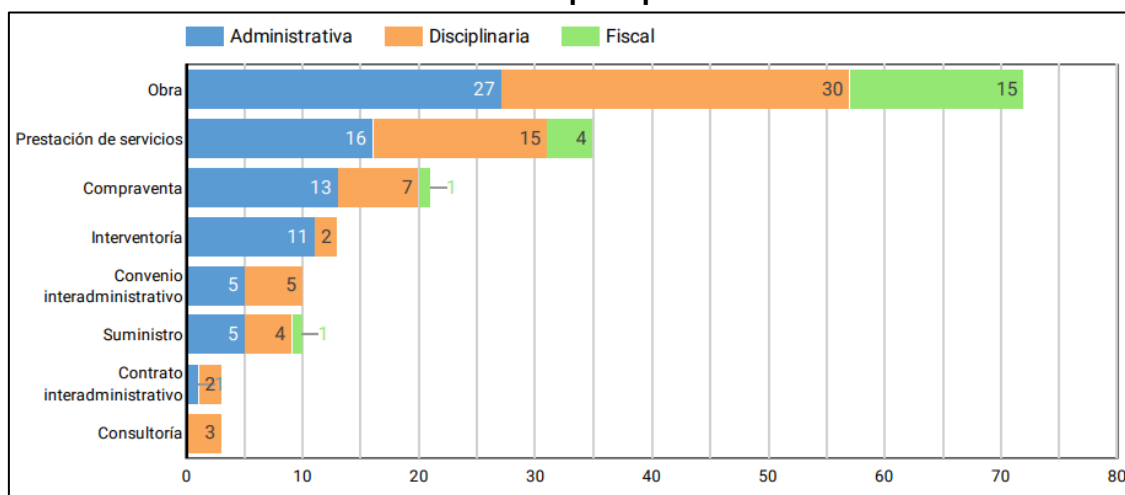
Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad Contraloría de Bogotá D.C. 2021 y 2022

La licitación pública fue la modalidad de selección en la que más se presentaron incidencias con 77 (46,10%), seguida de la contratación directa con 46 (27,54%). Para la selección abreviada se registraron 26 (15,56%), el concurso de méritos y la mínima cuantía, sumadas, registraron 18 incidencias, que corresponde al 10,67% del total.

De los 21 hallazgos con incidencia fiscal, 16 se evidenciaron con ocasión de contratos seleccionados a través de la licitación pública, 3 en la contratación directa y 2 en la selección abreviada.

7.5. Incidencias de los hallazgos según el tipo de contrato y fondo de desarrollo local

Gráfica 6. Incidencias por tipo de contrato



Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad Contraloría de Bogotá D.C. 2021 y 2022

El contrato de obra fue el que registró el mayor número de incidencias con el 43,11% del total, que corresponde a 27 administrativas, 30 disciplinarias y 15 fiscales. Seguido del contrato de prestación de servicios con un total de 35, el de compraventa con 21 y el de interventoría con 13.

El 15,56% del total de los hallazgos fueron identificados en los convenios (10) y contratos (3) interadministrativos, de suministro (10) y consultoría (3). En ninguno de esos contratos se evidenciaron incidencias fiscales.

Tabla 3. Incidencia según el fondo de desarrollo local

Entidad	Tipo de contrato							
	Obra	Prestación de servicios	Compraventa	Suministro	Interventoría	Consultoría	Contrato Interadministrativo	Convenio interadministrativo
FDL Ciudad Bolívar	13	-	-	2	2	-	-	2
FDL Rafael Uribe Uribe	5	1	-	2	5	-	-	-
FDL Engativá	10	1	-	-	2	-	3	-
FDL Tunjuelito	7	-	3	-	-	3	-	-
FDL Suba	2	-	1	-	-	-	-	3
FDL Usme	3	8	-	-	-	-	-	-
FDL San Cristóbal	4	2	3	-	-	-	-	1
FDL Kennedy	8	1	2	-	2	-	-	-
FDL Bosa	7	2	-	-	1	-	-	-
FDL Sumapaz	-	1	1	4	-	-	-	-
FDL Antonio Nariño	-	5	1	-	-	-	-	1
FDL Santa Fe	4	4	-	-	-	-	-	-
FDL Mártires	1	2	-	-	-	-	-	2
FDL Puente Aranda	-	2	3	-	-	-	-	-
FDL Fontibón	2	2	-	-	-	-	-	1
FDL Candelaria	-	1	2	-	-	-	-	-
FDL Usaquén	3	1	1	1	1	-	-	-
FDL Chapinero	3	-	3	-	-	-	-	-
FDL Teusaquillo	-	1	1	1	-	-	-	-
FDL Barrios Unidos	-	1	-	-	-	-	-	-
Total	72	35	21	10	13	3	3	10

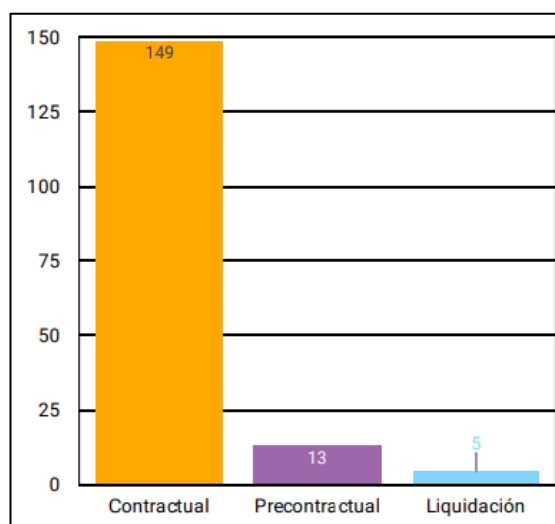
Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad Contraloría de Bogotá D.C. 2021 y 2022

En la gestión contractual de los fondos de desarrollo local, la Contraloría de Bogotá D.C. evidenció que en el FDL Usaquén presentó hallazgos en 5 tipos de contratos, los FDL Ciudad Bolívar, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Engativá en 4 tipos de contratos, Tunjuelito, Bosa, Antonio Nariño, Suba, Sumapaz, Fontibón, Mártires y Teusaquillo en 3, los FDL de Usme, Santa Fé, Chapinero, Puente Aranda y Candelaria en 2, y Barrios Unidos en 1.

Por otra parte, las incidencias de los hallazgos identificados en contratos interadministrativos se presentaron sólo en los FDL de Engativá. En similar sentido, con ocasión del contrato de consultoría sólo se identificaron hallazgos en el FDL de Tunjuelito.

7.6. Incidencias de los hallazgos según la etapa contractual

Gráfica 7

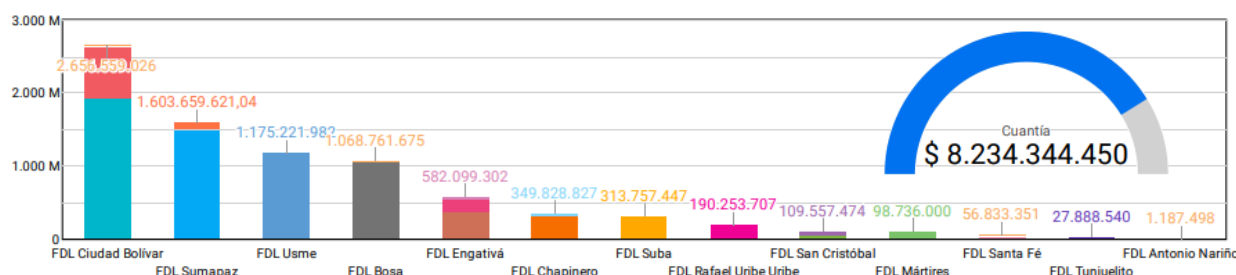


Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad Contraloría de Bogotá D.C. 2021 y 2022

En la etapa contractual se evidenció la mayor cantidad de incidencias con 149 (89,22%). En la etapa precontractual se identificaron 13 hallazgos, esto es, el 7,69% y en la de liquidación se registraron 5 incidencias, es decir el 2,99%, de esas 2 fueron administrativas, 2 disciplinarias y 1 fiscales.

7.7. Cuantía de la incidencia fiscal por fondo y etapa contractual

Gráfica 8 y Tabla 4



Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad 2021 y 2022

La incidencia fiscal de los hallazgos analizados fue cuantificada en la suma de \$8.234'344.450 pesos. El tipo de contrato para el que se identificó la mayor cuantía de la incidencia fiscal fue el de obra con un total de \$6.283'222.725 en los FDL Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Engativá, Chapinero, Suba, Rafael Uribe Uribe, Santa Fé, San Cristóbal y Tunjuelito.

Las incidencias fiscales con el presunto detrimento patrimonial más elevado se presentaron en el FDL Ciudad Bolívar con \$2.656'559.026, seguido de Sumapaz con \$1.603'659.621,04, Usme con \$1.175.221.982, Bosa con \$1.068'761.675, Engativá con \$582'099.302 y Chapinero con \$349.828.827.

8. Análisis cualitativo

Etapas contractuales	Categoría	Descripción
Precontractual y contractual	Hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por debilidades en la planeación y ejecución de contratos de obra pública	Reconocer valores por ítems no previstos en el contrato, lo que evidencia la falta de planeación para su estructuración. Incluir o excluir ítems no previstos mediante la modificación del negocio jurídico, porque dificulta definir, de forma clara y precisa para las partes, la prestación que tienen a su cargo, lo que, por lo general, genera el incumplimiento del contrato. Falta de información de la ejecución del contrato. Incumplimiento del cronograma de obra y su consecuente atraso. Falta de recurso humano, equipos y maquinaria necesaria para ejecutar la obra. Falta de compromiso del contratista para cumplir con sus obligaciones contractuales.
Contractual	Hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por falencias de la interventoría y/o la supervisión en el seguimiento del contrato	Fallas en el seguimiento integral por parte de la interventoría, pues no advierten los atrasos e incumplimientos de los contratistas vigilados. El hecho de que los contratos de interventoría sean prorrogados y adicionados, da cuenta de falencias en el seguimiento del contrato de obra vigilado, pues de existir una correcta vigilancia, no sería necesario extender la ejecución de la obra y, como consecuencia, la interventoría. La interventoría, pese al incumplimiento del contratista vigilado, solicita a la entidad contratante que suscriba modificaciones del contrato, sin tener en cuenta su ejecución real. Debilidades en las actividades de los supervisores, quienes reciben y autorizan el pago de las obras que no cumplen con los requisitos técnicos definidos en el contrato. Diferencias entre las cantidades y valores registrados en el acta de recibo final y los diseños.

Contractual	Hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por presuntos sobrecostos en el pago de materiales o insumos	Falencias en el control financiero de los contratos, con ocasión de pagos que no se ajustan a lo convenido, indebida facturación, pagos indebidos o costos adicionales. Irregularidades en los certificados y órdenes de pago durante la ejecución de los contratos. Debilidades al analizar aspectos de tipo económico, como el valor de los productos, las empresas que compiten en el sector, las variaciones económicas (el SMMLV, el IVA, la tasa de cambio, entre otros), la dinámica de las importaciones y las exportaciones y el costo de las materias primas necesarias para el desarrollo del objeto a contratar. Adiciones presupuestales con el fin de cubrir costos asociados al pago de impuestos a cargo de los contratistas, pese a que se acordó que serían asumidos por esos y no por la entidad contratante.
Precontractual, contractual y liquidación	Hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la administración y correcto manejo de la gestión documental	Debilidad en el manejo y conservación de la información por omitir cargar la información en la plataforma Secop, sin tener en cuenta que es obligación de todas las entidades publicar los documentos que se deriven de cada proceso de contratación. Omisión del deber del supervisor de verificar que los documentos que forman parte integral del contrato sean publicados en Secop. Los supervisores tienen la facultad de verificar la documentación que soporta la ejecución y cumplimiento del objeto contractual, entre esos, revisar, desde el punto técnico, los planos de obra, manuales de operación y demás documentos que soporten la actividad.
Precontractual	Hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por debilidades en la estructuración del proceso de selección	Durante la etapa de estructuración del proceso de selección, los fondos de desarrollo local realizaron los estudios de mercado, del sector y el proyecto de pliego de condiciones que fueron publicados para observaciones. No obstante, una vez se expidieron los documentos definitivos, se modificaron las condiciones inicialmente previstas, sin que se hubieran presentado observaciones por algún interesado. Modificación de los Códigos UNSPSC requeridos para la adquisición de los bienes requeridos, con lo que se habilitó la participación de proveedores que no tienen ninguna relación con los insumos que se requerían contratar.

		Modificación de las condiciones de experiencia que finalmente fueron requeridas a los interesados y encontró que en los documentos definitivos incluyeron ítems adicionales a los inicialmente previstos en el estudio de mercado.
Contractual	Hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por no exigir al contratista la inclusión o actualización de las garantías contractuales	Omisión de los servidores públicos de su obligación de exigir a sus contratistas las garantías que amparen la ejecución de los contratos. Pese a que al inicio del contrato se aportaron las pólizas, una vez suscrita alguna modificación contractual, omiten actualizar o extender el amparo de la garantía. Evitar incluir las pólizas exigidas en el reglamento, para el ente de control, configura un riesgo de pérdida del patrimonio público, pues en caso de incumplimiento en la ejecución del contrato o de inconformidad con los bienes o servicios suministrados la entidad pierde la posibilidad de obtener un cobro oportuno de las garantías.
Precontractual	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por la falta de identificación de la población beneficiada con la contratación	la entidad pagó por el suministro de bienes y servicios destinados a una población mayor a la que realmente se benefició de esas entregas. Es decir, los fondos de desarrollo local pagaron por bienes y servicios que nunca fueron prestados. El valor pagado para la entrega de bienes o servicios no cubría la totalidad de la necesidad requerida.
Contractual	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por permitir la subcontratación sin autorización de la entidad	Es posible que en el contrato se pacte una cláusula que obligue al contratista a solicitar la autorización de la entidad para subcontratar. En esos casos, la entidad tiene el deber de vigilar que esa obligación de naturaleza contractual se cumpla. No obstante, la falta de control de algunos contratos dio lugar a que el contratista subcontratara algunas actividades sin autorización de la entidad, pese a que el contrato lo obligaba a requerir ese permiso. La falta de verificación de los requisitos de idoneidad del contratista, pues, de haberlo hecho, el contratista no hubiera acudido a la subcontratación para cumplir las obligaciones que, según lo informó, podía ejecutar directamente.