

INFORME DE SEGUIMIENTO CONTRATOS COMODATOS IDPAC VIGENCIA 2020-2021

1. OBJETIVO GENERAL

Verificar el cumplimiento normativo (interno y externo) por parte del IDPAC, mediante la revisión de las evidencias de la etapa precontractual, contractual y post contractual de los contratos de comodato o préstamos de uso, suscritos por el Instituto.

2. ALCANCE

El alcance del presente informe se determinó para la vigencia 2020 a lo corrido del 2021.

3. METODOLOGÍA APLICADA

Para el desarrollo del presente seguimiento, se tuvo en cuenta los lineamientos constitucionales, legales e Institucionales para la verificación de los procesos contractuales de comodatos o préstamos de uso suscritos por la entidad con entidades sin ánimo de lucro o personas naturales con reconocida idoneidad, así como la verificación de la información relacionada y registrada en los expedientes contractuales.

4. CRITERIOS DE AUDITORÍA

- ✓ Constitución Política de Colombia – Artículo 355.
- ✓ Decreto 092 de 2017 “Por el cual se reglamenta la contratación Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes en las Entidades de Gobierno Distritales - Secretaría Distrital De Hacienda - Dirección Distrital De Contabilidad.
- ✓ Ley 1755 de 2015 “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”
- ✓ Acuerdo 645 de 2016 “*Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"*



IDPAC



- ✓ Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”
- ✓ Decreto 648 de 2017, art. 17. *Roles de las Oficinas de Control Interno.*

5. RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO

5.1 GENERALIDADES

El acuerdo 645 del 9 junio de 2016, adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C 2016-2020 “Bogotá Mejor para todos” se establece un lineamiento en su Eje transversal 4: “Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia” y en el artículo 61. *Modelo de participación de organizaciones sociales, comunitarias y comunales* a través de la iniciativa “Uno más Uno = Todos, Una más Unas = Todas”, el cual busca desarrollar, a partir de la participación de los diferentes actores de la ciudad, obras menores, así como proyectos e iniciativas de carácter social en los distintos barrios del Distrito Capital, con la participación de la comunidad y las organizaciones sociales, comunitarias y comunales.

Es así como el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC, cuyo objeto establecido en el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, expedido por el consejo de Bogotá, consiste en garantizar el derecho de la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo las políticas planes y programas que se definan en esta materia.

Por lo tanto, a través de la Resolución No. 269 del 13 de septiembre de 2016 emitida por el IDPAC, se adoptó el Modelo de participación ciudadana *Uno más Uno = Todos, Una más Una = Todas*, para los proyectos sociales participativos y obras menores, del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC.

El Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para todos”, en cumplimiento de la meta 4 Desarrollo 104 obras bajo la modalidad Uno más Uno = Todos, Una más una =Todas, respecto a esta meta se estructuró la programación para el cuatrienio, la cual se ha venido desarrollando en las vigencias 2016,2017, 2018, 2019 y 2020, bajo esta metodología se estructuró la convocatoria orientada a evaluar, seleccionar, ejecutar, sostener y proyectar iniciativas de carácter social de diversas Organizaciones Sociales, Comunales y Comunitarias de Bogotá D.C.

Sede Principal - B: Avenida Calle 22 # 68C-51
Casa de la Participación: Carrera 19A # 63C-40
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930
www.participacionbogota.gov.co
Código Postal: 110311



En el desarrollo de la convocatoria se seleccionaron los proyectos, que superarán las etapas establecidas en los términos de referencia para la estructuración, postulación y presentación de proyectos e iniciativas sociales, dentro de los cuales los seleccionados recibieron la entrega de elementos para la ejecución de sus proyectos, por medio de contratos de comodato.

Para la vigencia 2020 se determinó mediante Comité de Contratación el 22 de abril y el 22 de octubre de 2020, cuyo objetivo fue: *Comodatos con las organizaciones sociales y comunitarias*, la necesidad de crear lineamientos internos que sean claros para la planeación y ejecución de los contratos de comodatos quienes intervienen en la misionalidad del Instituto, teniendo en cuenta que el modelo de contratos de comodatos como ejecutor del proyecto Uno más Uno = Todos, Una más Una = Todas hacía parte de la administración anterior.

A la fecha de revisión por esta Oficina de Control Interno el Instituto cuenta con 180 comodatos en ejecución suscritos en 2019 y 3 comodatos suscritos en la vigencia 2020, con un valor contractual de los bienes muebles en \$174.311.684, haciendo salvedad que para el 2021 no se suscribió ningún contrato.

Ahora bien, con el cambio de administración por la entidad se adoptó la política “*Obra con saldo Pedagógico para el cuidado y la participación ciudadana*” – *Manual Metodológico*, en la cual se ha venido trabajando por el área misional de Gerencia de Proyectos durante el 2020 y 2021, haciendo entrega de 19 obras de embellecimiento del espacio público, y en la cual como se manifestó a esta Oficina por los responsables, es la política a ejecutar para la administración 2020-2021.

5.2 SEGUIMIENTO A PLANES DE MEJORAMIENTO CONTRATOS DE COMODATO.

Una vez verificada las observaciones documentadas en el *informe final de seguimiento contratos comodatos IDPAC 2018-2019*, el cual fue realizado durante la vigencia 2019, se procedió a revisar en la plataforma SIGPARTIPIO – en el módulo de *Mejoras*, la formulación de acciones de mejoramiento para estas Observaciones, evidenciando que las mismas no fueron formuladas.

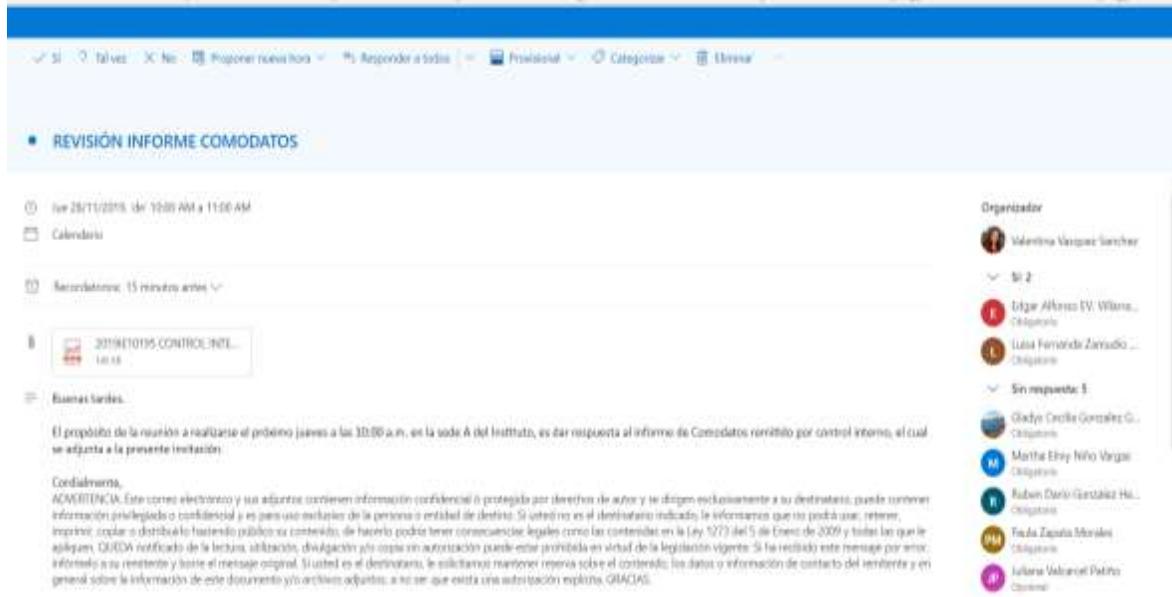
Adicionalmente, se solicitó por medio de correo electrónico el 13 de abril de 2021 al proceso de Gestión Contractual, informar qué gestiones se habían adelantado en relación a las observaciones registradas en el informe publicado en noviembre de 2019, quienes manifestaron mediante correo electrónico del 16 de abril de 2021, lo siguiente:

“Los planes de mejoramiento y/o acciones formuladas frente al informe fueron llevadas a cabo por la Subdirección de Asuntos Comunales y Recursos Físicos; razón por la cual no contamos con los códigos de la herramienta SIG PARTICIPO. Así las cosas, desde el Proceso de Gestión Contractual se remiten en adjunto las evidencias recolectadas frente a las dos observaciones del informe.

- Como se evidencia en el radicado No.2019IE10195 que se remite en adjunto, la remisión del informe se realizó desde la Dirección General a la Subdirectora de Asuntos Comunales y el Secretario General:

	INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA	IDPAC - GD- F19 Versión: 02 P. 1 de 1 Fecha: 13/01/2016
DIRECCIÓN GENERAL DEL IDPAC		
Radicado de correspondencia relacionado con este memo: 2019		
Fecha: 5 NOV 2019 Radicado N° 16 10195		
Dependencia: D.G. Pasar a:		
Devolver con Vc. Bn.	<input type="checkbox"/>	Habermos sobre este asunto
Consiguir antecedentes	<input type="checkbox"/>	Preparar informe
Continuar trámite	<input type="checkbox"/>	Para su información
Agendar	<input type="checkbox"/>	Acusar recibo
Asistir a reunión	<input type="checkbox"/>	Devolver llamada
URGENTE	<input type="checkbox"/>	Archivar
Proyectar Rta Director	<input type="checkbox"/>	
Observaciones		
E/ Do Wilfredo Niño: NUY		
DURANTE la fe de señalamiento		
el seguimiento a los cuadrantes;		
es fundamental el control y existe		
problema en territorio por ello;		
Dr. Hugo Carrillo: Pj. ATENIDA		
ANTONIO HERNÁNDEZ LLAMAS RECIBIDO		
Director General en turno de Alvarado		

- Posteriormente, la Secretaría General convocó a una mesa de trabajo presencial el día 28 de noviembre de 2019:



REVISIÓN INFORME COMODATOS

mié 28/11/2019, de 10:00 AM a 11:00 AM

Recibido: 15 minutos antes

2019110105.CONTROLINTE...
14.18

Buenas tardes,

El propósito de la reunión a realizarse el próximo jueves a las 10:00 a.m., en la sede A del Instituto, es dar respuesta al informe de Comodatos remitido por control interno, el cual se adjunta a la presente invitación.

Confidencialmente,
ADVERTENCIA: Este correo electrónico y sus adjuntos contienen información confidencial o protegida por derechos de autor y se dirigen exclusivamente a su destinatario; puede contener información privilegiada o confidencial y es para uso exclusivo de la persona o entidad de destino. Si usted no es el destinatario indicado, las informaciones que no podrá usar, retener, imprimir, copiar o distribuirlo haciendo público su contenido, de hacerlo podrá tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de Enero de 2009 y todas las que le apliquen. Queda notificado de la lectura, utilización, divulgación y/o copia sin autorización puede estar prohibida en virtud de la legislación vigente. Si ha recibido este mensaje por error, informado a su remitente y borre el mensaje original. Si usted es el destinatario, le solicitamos mantener reserva sobre el contenido, los datos e información de contacto del remitente y en general sobre la información de este documento y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. GRACIAS.

Organizador

- Valentina Vargas Sanchez
- Si 2
- Edgar Alfonso IV. Wilms, ...
- Luisa Fernanda Zamudio ...
- Sin respuesta 3
- Gladys Cecilia Gonzalez G., ...
- Martha Eibry Niño Vargas ...
- Rubén Darío González H., ...
- Luisa Zapata Morales ...
- Juliana Velasco Pardo ...

- En esta se acordó que la observación No.1 estaría bajo la responsabilidad de la Subdirección de Asuntos Comunales acatando las instrucciones del Director General y teniendo en cuenta que se asociaba a la supervisión de los contratos correspondientes al proyecto “Revitalización de las Organizaciones Comunales”.

De: Luisa Fernanda Zamudio Ballester <luzamudio@participacionbogota.gov.co>
Enviado: martes, 3 de diciembre de 2019 9:54 a. m.
Para: Juliana Velasco Pardo <jvelasco@participacionbogota.gov.co>
Cc: Valentina Vargas Sanchez <vvargas@participacionbogota.gov.co>
Asunto: Informe Control Interno

Estimada Juliana,

Agradecemos su colaboración remitiendo la información correspondiente a Asuntos Comunales, frente a las observaciones del informe de Control Interno.

Confidencialmente,

LUISA FERNANDA ZAMUDIO
Secretaría General
Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC
Sede A: Calle 30 Nº 5 - 30 CP: 111311
Sede B: Avenida Calle 22 Nº 68C - 51 - CP: 110921
PBX: (57) (1) 2417900/30
www.participacionbogota.gov.co



Sede Principal - B: Avenida Calle 22 # 68C-51
Casa de la Participación: Carrera 19A # 63C-40
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930
www.participacionbogota.gov.co
Código Postal: 110311


/ParticipacionBogota @BogotaParticipa
www.participacionbogota.gov.co

- Por otro lado, la observación No.2 se asignó al proceso Gestión de Recursos Físicos - Almacén, toda vez que el formato IDPAC-GRF-PR-15 “Ingresos y Egresos al Almacén” pertenece a esta dependencia.



Teniendo en cuenta la respuesta anteriormente mencionada, la Oficina de Control Interno revisó nuevamente en el aplicativo SIGPARTICIPO la formulación de estas acciones de mejoramiento por parte de los procesos de *Inspección Vigilancia y Control de las Organizaciones Comunales y Recursos Físicos*, encontrando que las mismas no habían sido formuladas, por lo tanto, no se registran acciones para corregir la causa raíz de las observaciones documentadas en el Informe de Contratos de Comodato de la vigencia 2019.

De acuerdo con lo anterior, esta Oficina consultó con el proceso de Recursos Físicos, la formulación de las acciones de mejoramiento y en respuesta se manifestó vía telefónica que se adelantó plan de mejoramiento en SIGPARTICIPO con el Código AC-0016, sin embargo, una vez verificada esta acción en el aplicativo se evidenció que la acción es anterior al informe de comodatos del año 2019, por lo tanto, se concluye que no se documentaron en el aplicativo acciones de mejoramiento para la Observación registrada.

Para esta misma consulta el proceso de Inspección, Vigilancia y Control de las Organizaciones Comunales, manifestó mediante correo electrónico enviado el 22 de abril de 2021, lo siguiente:

Sede Principal - B: Avenida Calle 22 # 68C-51
Casa de la Participación: Carrera 19A # 63C-40
Teléfono PBX: (57) (1) 2417900 - 2417930
www.participacionbogota.gov.co
Código Postal: 110311



/ParticipacionBogota @BogotaParticipa
www.participacionbogota.gov.co

“1. Tal como se demuestra en el anexo I de este correo, lo relacionado con las acciones de supervisión de los comodatos en el 2019, se llevaron a cabo y fueron remitidas al área de Control Interno, sin embargo, la mismas no se encuentran en las carpetas físicas teniendo en cuenta las directrices de cero papel dadas por el Instituto, Tal como se informa y se evidencia en el correo fueron remitidas a la dependencia solicitada.

2. En ese sentido, una vez se recibe el informe de control interno, se evidencia la observación que fue puesta en conocimiento de la oficina de contratos y en reunión se determinó que quedaba desvirtuada la no realización por parte de esta Subdirección de las acciones relacionadas con la supervisión de los comodatos”.

Sin embargo, aunque se reiteró esta solicitud mediante correo electrónico el 20 de abril de 2021, no se allegó a esta Oficina evidencia suficiente y completa que permita concluir “que quedaba desvirtuada la no realización por parte de esta Subdirección de las acciones relacionadas con la supervisión de los comodatos” ni la documentación de acciones de mejoramiento.

De acuerdo con todo lo expuesto, se emite la siguiente Observación:

Observación No.1

Los procesos de Inspección Vigilancia y Control de las Organizaciones Comunales y Gestión de Recursos Físicos, incumplen lo establecido en el artículo **SEGUNDO. MODIFICAR EL ARTICULO TERCERO DE LA RESOLUCIÓN N° 261 DEL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2015**, el cual quedara de la siguiente manera: **ARTICULO TERCERO. TÉRMINO.** Los responsables de los procesos dispondrán de diez (10) días hábiles posteriores a la recepción del informe para la identificación, elaboración, y presentación de las acciones preventivas y/o correctivas y el envío a la Oficina Asesora de Planeación en el formato correspondiente” de la **Resolución 332 de 2015** "por el cual modifica la Resolución No.261 de 02 de septiembre de 2015, relativa a la adopción de mecanismos de control Interno para el establecimiento y cumplimiento de acciones de mejora, resultantes de la autoevaluación Institucional de Auditorías Internas realizadas por la Oficina de Control Interno de las observaciones provenientes de los órganos de control y demás que surjan de ejercicio de Control Interno en el IDPAC”.

Recomendación No.1

Establecer controles con el fin de garantizar que los procesos den total y oportuno cumplimiento de las actividades definidas por el Instituto para documentar, registrar y ejecutar las acciones de mejoramiento.

5.3 ETAPA PRECONTRACTUAL CONTRATOS DE COMODATO 2020-2021

El inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, previó la posibilidad de que las entidades públicas celebraran contratos con entidades sin ánimo de lucro, para impulsar programas y actividades de interés público, en los siguientes términos *“El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentará la materia”*

La Ley 80 de 1993 en su artículo 32, establece *“las entidades estatales pueden celebrar este tipo de contratos las normas establecidas en el derecho privado, observando los límites señalados en normas especiales sobre la materia, en cuanto al tiempo máximo de duración y la destinación o uso que debe darse al bien”*, por lo tanto, a pesar de que el contrato es llevado a cabo por una entidad pública, un contrato de comodato es un contrato especial determinado por las normas de derecho privado como el Código Civil y en cumplimiento de las normas que lo regulan se realizó revisión a los documentos previos contractuales, para los que era necesario establecer un programa y/o proyecto de fortalecimiento que contribuyera al cumplimiento del plan de desarrollo *“Bogotá mejor para Todos”*.

Para la verificación, se seleccionó una muestra de 13 contratos de comodatos suscritos por el Instituto, con juntas de acción comunal o líderes de las mismas, se verificó que en los estudios previos los proyectos a los que se aportó con la entrega de los bienes muebles en comodato por parte del Instituto, así:

No.	No. Contrato	Año	Nombre del Comodatario	Identificación	Valor	PROYECTO
1	1	2020	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO SURAMERICA LOCALIDAD 04 SAN CRISTOBAL	900992762	\$ 3.133.820	VIVENCIAS GYM, FORTALECIMIENTO VIDAS; GRUPO ADULTO Y ADULTO MAYOR BARRIO SURAMERICA
2	2	2020	PAULINE VARGAS GIRALDO	1013577943	\$ 3.628.200	EDUCACIÓN SEXUAL Y REPRODUCTIVA, GINECOLOGÍA NATURAL.
3	3	2020	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DEL BARRIO SAN VICENTE PARTE ALTA DE LA LOCALIDAD 04 SAN CRISTOBAL	830030200	\$ 1.637.933	MUÑECO NAVIDEÑO, ARTESANIAS MADRE CABEZA DE FAMILIA SAN VICENTE PARTE ALTA
4	1147	2019	INGRID PAOLA FONSECA PAIPILLA	1023900646	\$ 3.898.238	RAPEA AL DERECHO POR LA PAZ Y CONVIVENCIA
5	1175	2019	JAVIER FRANCISCO RODRIGUEZ CAICEDO	79520897	\$ 3.961.400	GUARDIANES DE LOS VALORES Y LA PAZ
6	1187	2019	DARIO ALEJANDRO CAICEDO	79998435	\$ 3.951.880	COMPILADO RED HIP HOP BOSA CONSCIENTE POR LA PAZ VOL.1
7	1220	2019	VIVIAN LIZETH CARDOZO GUZMAN	53084163	\$ 1.856.000	AGENTES DE CAMBIO EN LA PERSE
8	1154	2019	MARGARITA CHACON DE NIÑO	41490126	\$ 2.657.000	DEPORTE Y RECREACIÓN CON SALDO ORGANIZATIVO
9	1156	2019	CRISTIAN STIVEN TAMBO LOPEZ	1015437921	\$ 2.657.000	JOVENES SIN TRABAS COLECTIVO JUVENIL UNIDOS POR EL CAMBIO DE LA AUTONOMÍA
10	1165	2019	ALVARO HERNANDO BELTRAN CAMACHO	19329819	\$ 2.610.000	EMPRENDIMIENTO
11	1367	2019	JESUS MARIA CHAVES RAMOS	9003263443	\$ 5.825.101	GALERIAS COMUNICANDOSE
12	542	2019	HERNAN ADOLFO LINDO ORTIZ	900232784	\$ 1.183.045	REVITALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN COMUNAL
13	526	2019	MIRYAM HERCILA FRANCO CANTOR	900810375	\$ 1.183.045	REVITALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN COMUNAL

Tabla No. 1: Referencia de los proyectos por los que se suscribieron los contratos de comodato.

Los estudios previos de los 13 contratos seleccionados en la muestra evidenciaron su justificación de llevar a cabo por medio de los distintos proyectos, su aporte al cumplimiento del fortalecimiento de programas y proyectos del modelo de participación ciudadana *uno más uno igual todos, una más una igual todas*, cumpliendo con el propósito constitucional y legal de celebrar contratos para el impulso de programas y actividades de interés público.

5.4 REGISTROS DE ALMACÉN DE BIENES ENTREGADOS EN COMODATO.

La naturaleza jurídica de los contratos de comodato o préstamo de uso, se encuentra definida por el artículo 2200 del Código Civil *“Como aquel en el que una de las partes que se denomina Comodante hace entrega en forma gratuita de un bien mueble o inmueble para que se haga uso de él, el cual deberá ser restituido en las mismas condiciones iniciales después de terminar el uso para el cual fue convenido”*, (subrayado fuera de texto). Por lo tanto, una de las características principales en el perfeccionamiento del contrato se realiza mediante la entrega material del bien objeto del contrato y la obligación de restituir el mismo en el plazo pactado.

- Entrega de elementos a los comodatarios:

Mediante muestra selectiva para llevar a cabo la revisión y el seguimiento a los contratos de comodatos suscritos por la entidad se seleccionaron 13 contratos vigentes durante el 2020 y el 2021, para los que se solicitó mediante correo electrónico de fecha 14 de abril de 2020 a Almacén e Inventarios *Comprobante de salida de almacén y/o IDPAC-GRF-FT-21 Acta de traslado de elementos devolutivos*, formato por medio del cual se permite determinar el perfeccionamiento de entrega de los elementos a los comodatarios, actividad de la cual se obtuvo el siguiente resultado:

No.	NÚMERO DE CONTRATO	VIGENCIA	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	Fecha de Acta de Entrega de los Elementos
1	1	2020	13/01/2020	17/01/2020
2	2	2020	15/01/2020	No se registra Acta de Entrega
3	3	2020	15/01/2020	17/01/2020
4	1147	2019	27/08/2019	No se registra Acta de Entrega
5	1175	2019	6/09/2019	No se registra Acta de Entrega
6	1187	2019	24/09/2019	No se registra Acta de Entrega
7	1220	2019	11/10/2019	No se registra Acta de Entrega
8	1154	2019	28/08/2019	No se registra Acta de Entrega
9	1156	2019	28/08/2019	No se registra Acta de Entrega
10	1165	2019	28/08/2019	No se registra Acta de Entrega
11	1367	2019	9/12/2019	10/12/2019
12	542	2019	27/02/2019	31/12/2018
13	526	2019	22/02/2019	31/12/2018

Tabla No. 2: Relación de los contratos de comodatos con las actas de entrega por Almacén.

Por lo tanto, no se evidenció Acta de entrega en 8 de los 13 contratos seleccionados en la muestra, lo cual constituye un incumplimiento en el perfeccionamiento de los contratos y registro de actas de entrega por parte de Almacén e Inventarios a los comodatarios.

Se evidenció en el expediente 542 de 2019, que el acta de entrega registrada está fechada del 31/12/2018, a pesar de que se suscribió el contrato el 27/02/2019, es decir, la fecha de entrega de los elementos es anterior a la celebración del contrato y no se realizó una entrega formal de los elementos después de suscrito el contrato.

Adicionalmente, se evidenció en el expediente 526 de 2019, acta de entrega de almacén sin el diligenciamiento de los bienes mueble entregados en comodato, es decir un documento firmado entre la Subdirección de Asuntos Comunales y la representante de la junta de acción comunal barrio San Miguel, documento en blanco sin la descripción de los bienes entregados al comodatario.

Por lo anterior, se evidenciaron oportunidades de mejoramiento respecto al proceso de formalización de la entrega de los elementos a los comodatarios.

Observación No. 2:

El proceso de Recursos Físicos no da total cumplimiento a lo establecido en el procedimiento *IDPAC-GRF-PR-15 - PROCEDIMIENTO INGRESOS Y EGRESOS DE ELEMENTOS AL ALMACEN* “Realizar salidas material y real de los bienes o elementos del almacén. Se realiza la entrega de bienes devolutivos, de consumo y de consumo controlado. Para ello se efectuará una vez se cuente con la Salida de Bienes de Almacén y/o acta de traslado y se entreguen físicamente los bienes a los funcionarios, contratistas o comodatarios. Comprobante de salida de almacén y/o IDPAC-GRF-FT-21 Acta de traslado de elementos devolutivos”

Recomendación No.2:

Establecer medidas de control que garanticen el adecuado y total cumplimiento del procedimiento *IDPAC-GRF-PR-15 - PROCEDIMIENTO INGRESOS Y EGRESOS DE ELEMENTOS AL ALMACEN* por parte del proceso Gestión de Recursos Físicos.

- **Devolución de los elementos a Almacén:**

La Oficina de Control Interno revisó los contratos terminados durante la vigencia 2020, los cuales fueron los contratos 535 y 1220 de 2019, solicitando mediante correo electrónico de fecha 14 de abril de 2020 a Almacén e Inventarios las *Actas de traslado de elementos devolutivos*, conforme el procedimiento *IDPAC-GRF-PR-15 - PROCEDIMIENTO INGRESOS Y EGRESOS DE ELEMENTOS AL ALMACEN*, obteniendo como resultado lo siguiente:

No.	NÚMERO DE CONTRATO	VIGENCIA	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	FECHA DE TERMINACIÓN	Fecha de Acta de elemento devolutivos
1	535	2019	27/02/2019	13/08/2019	17/07/2019
2	1220	2019	11/10/2019	11/10/2020	Se realizó prorroga

Tabla No. 3: Referencia de los contratos con fecha de finalización durante el 2020.

Se observó que el contrato 1220 suscrito el 11 de octubre de 2019, con objeto “*El INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL hace entrega real y material a, VIVIAN LIZETH CARDOZO GUZMAN, en calidad de líder del proyecto, AGENTE DE CAMBIO EN LA PERSE. A título de comodato, para su uso gratuito y con cargo a restituir los bienes (...)*” se terminó durante la vigencia 2020 y se realizó prorroga No. 1 del mismo mediante documento suscrito el 11 de octubre de 2020.

De lo anterior se concluye que se dio cumplimiento por parte de Almacén e Inventarios en cuanto a la suscripción de *Actas de traslado de elementos devolutivos* correspondientes a los contratos de comodatos terminados durante la vigencia 2020.

5.5 SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS DE COMODATOS.

- Expedientes únicos de contratación:

Una vez analizada la información que reposa en el expediente contractual de los 13 contratos seleccionados en la muestra, para verificación de la ejecución contractual y supervisión de los contratos de comodatos vigencia 2020-2021, se tuvo en cuenta lo dispuesto en *IDPAC-GC-MA-01 Manual de Contratación y Supervisión*, respecto a la responsabilidad de centralizar por parte de las áreas que cuentan con los archivos de ejecución de los contratos, con el fin de conformar un expediente completo:

“8.3.7. Funciones de contenido administrativo. • Elaborar y presentar de manera periódica informes que den cuenta de la ejecución del contrato.

- Es de obligatorio cumplimiento por parte de los supervisores y/o interventores, el envío de toda la documentación relativa a la ejecución del contrato al respectivo expediente contractual que reposa en la Secretaría General - Procedimiento de Gestión Contractual, el cual deberá contener como mínimo: (...)*
- Requerimientos elevados al contratista en relación al cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.*
- Demás documentos relacionados y necesarios que se generen con la ejecución del contrato”.*

Ahora bien, se evidenció que, para los 13 contratos seleccionados en la muestra, la información de la Supervisión contractual no reposaba en el expediente.

Para los 8 contratos de comodato cuya supervisión se encuentra a cargo de la Gerencia de Proyectos, se recibió correo electrónico de fecha 20 de abril de 2021 dando claridad por parte de la contratista Andrea Braham:

“Teniendo en cuenta el seguimiento que se ha realizado por parte de Control Interno a la supervisión de los contratos de comodatos a cargo de la Gerencia de Proyectos, en concordancia con el Manual de Supervisión y partiendo del Plan de Mejoramiento se realizara, el envío a Gestión Contractual de todos los expedientes de los contratos de comodatos a cargo de la Gerencia de Proyectos en forma magnética, donde reposan todos los informes de supervisión y demás documentación que hace para integral del cuerpo de los expedientes”.

Respecto a este aspecto se pudo establecer que la información (documentación) de la supervisión realizada a los contratos de comodato, no es remitida al proceso de Gestión Contractual, ocasionando que los expedientes no cuenten con la información completa de ejecución contractual.

De acuerdo con lo anterior, se evidenció que los soportes de la supervisión y ejecución de estos contratos no reposan en los expedientes correspondientes, generando riesgo de incumpliendo a lo dispuesto en el Acuerdo No. 002 de 2014 del Archivo General de la Nación artículo 5°. Creación y conformación de expedientes, que establece:

Los expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales.

PARÁGRAFO. Los expedientes se conformarán con la totalidad de los documentos de archivo agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información, formato o soporte y deben agruparse formando series o subseries documentales.”

Observación No. 3

La Gerencia de Proyectos del IDPAC, en lo referente a la Supervisión de Contratos de Comodato, incumple con lo definido en el IDPAC-GC-MA-01 Manual de Contratación y Supervisión – Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal IDPAC - versión 6 - 8.3.7. *Funciones de contenido administrativo. “Es de obligatorio cumplimiento por parte de los supervisores y/o interventores, el envío de toda la documentación relativa a la ejecución del contrato al respectivo expediente contractual que reposa en la Secretaría General - Procedimiento de Gestión Contractual, el cual deberá contener como mínimo (...).”*

Recomendación No. 3

Establecer controles entre las áreas que intervienen en la ejecución y supervisión de los contratos de comodatos, permitiendo mantener un expediente único, real y completo de la información de los contratos de comodato.

- Ejecución de la Supervisión.

Mediante correo electrónico del 14 de abril de 2021, se solicitó al proceso de Gestión Contractual evidencias de la supervisión y ejecución de los 13 contratos de comodato seleccionados en la muestra, solicitud a la cual se recibió respuesta mediante correo electrónico del día 16 de abril de 2021, en el cual se indica:

“Consultados los expedientes que reposan en la oficina de gestión documental de contratos, y plataforma SECOP I, no se observa los documentos que hacen parte de la ejecución, razón por la cual, la oficina de gestión contractual no allega esta información.

Es importante resaltar, que estos contratos se encuentran publicados en la plataforma de SECOP I, motivo por el cual los supervisores deben garantizar la remisión a contratos de los documentos y evidencias que den cuenta del proceso de ejecución, con el fin de contribuir a la conservación del expediente y fácil acceso de la información, de acuerdo a los establecido en las funciones estipuladas en el manual de contratación y supervisión”.

La Oficina de Control Interno solicitó mediante correo electrónico de fecha 15 de abril de 2021 las evidencias de supervisión a cargo de la Gerencia de Proyectos y se allegó la información mediante correo electrónico el día 17 de abril de 2021, mediante el cual remitieron los seguimientos realizados a los ocho (8) contratos de comodato seleccionados en la muestra pertenecientes a esta dependencia, realizando dos (2) veces al año seguimiento en sitio o, por ocasión de la pandemia, seguimiento mediante correos electrónicos y reuniones virtuales de los elementos en préstamo por la entidad, y consolidando su control mediante el documento Excel denominado “Cuadro seguimiento comodatos 47”, con los archivos de seguimiento a la supervisión “Informe de Sostenibilidad – seguimiento Comodatos”, los cuales registran información general del contrato de comodato, estado de los elementos, registro fotográfico de los elementos y sus respectivos anexos (correos electrónicos y requerimientos).

Así mismo, se aportó por parte de Gerencia de Proyectos el contrato de prestación de servicios profesionales No. 029 de 2021 con la contratista Yuri Andrea Braham Moreno, quien cumple con la Obligación No. 2. “Prestar apoyo jurídico y realizar seguimiento a los contratos de comodato y demás documentos a cargo de la Gerencia de Proyectos”.

De acuerdo con todo lo anterior, se evidenció el cumplimiento, por parte de la Gerencia de Proyectos, del ejercicio de supervisión a los contratos de comodato bajo su responsabilidad y vigentes durante el 2020 y 2021.

Por otra parte, la Subdirección de Asuntos Comunales remitió mediante correo electrónico del 22 de abril de 2021, el archivo Excel denominado “COMODATOS” del cual no es posible evidenciar información del seguimiento de los comodatos que se encuentran bajo la Supervisión de esta Subdirección, toda vez que los registrados en este Excel tienen fecha de suscripción del 2017 y no se visualizan los contratos suscritos en el 2019 y siguientes.

Ahora bien, se procedió a realizar reunión virtual con la Oficina de Control Interno y el Subdirector de Asuntos Comunales en compañía de la contratista Juliana Valcarcel, con el fin de aclarar las evidencias suficientes y completas que se deben remitir a esta Oficina de Control Interno para verificar el cumplimiento de la labor de supervisión, manifestando por la contratista Juliana Valcarcel que se remitirán las actas del seguimiento realizado durante la vigencia 2020, a lo que se allega mediante correo electrónico del 26 de abril de 2021, tres documentos PDF que no registran el seguimiento y la labor de supervisión realizado por la Subdirección de Asuntos Comunales, conforme lo establece el *IDPAC-GC-MA-01 Manual de Contratación y Supervisión*.

Se procede a reiterar la anterior solicitud mediante correo electrónico el 28 de abril de 2021, dando claridad del registro de la Observación por ausencia del seguimiento de supervisión a los contratos de comodato a cargo de la Subdirección de Asuntos Comunales, correo electrónico sin respuesta a la fecha de suscripción del presente informe.

De acuerdo con todo lo anterior, se evidenció que para 5 de los 13 contratos de comodatos seleccionados en la muestra y cuya supervisión está a cargo de la Subdirección de Asuntos Comunales no se efectuó seguimiento a la ejecución de los contratos y supervisión, por lo cual se procede a documentar la siguiente observación:

Observación No. 4

La Subdirección de Asuntos Comunales, en lo referente a la Supervisión de Contratos de Comodato a su cargo, no da total cumplimiento a lo dispuesto en el *Manual de Contratación y Supervisión IDPAC-GC-MA-01*, “8.3.6. Funciones de los supervisores. El supervisor contractual está en la obligación de mantener un estricto control sobre la ejecución del objeto contractual, por cuanto de conformidad con lo establecido en los

artículos 51, 53 y 56 de la Ley 80 de 1993, artículos 53 de la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único, artículos 44, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción y la Ley 610 de 2000, el supervisor responderá disciplinaria, civil, fiscal y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual, en los términos de la Constitución y la Ley.

Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del contrato vigilado para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP.

Recomendación No. 4

Definir y ejecutar las actividades que se consideren necesarias para llevar a cabo de manera completa y efectiva la supervisión de los contratos de comodato o préstamo de uso, a cargo de la Subdirección de Asuntos Comunales, observando los lineamientos establecidos en el *Manual de Contratación y Supervisión - IDPAC-GC-MA-01*.

5.6 INSPECCIÓN DE LOS ELEMENTOS EN COMODATO.

Mediante de reuniones virtuales e inspección física entre el 15 y el 29 de abril de 2021 a 11 de los 13 contratos de comodato seleccionados en la muestra, se verificó los elementos que se encuentran en uso y tenencia de los comodatarios y presidentes de Juntas de Acción Comunal, actividad que fue documentada mediante la suscripción de actas y grabaciones de las reuniones virtuales.

Las Inspecciones realizadas fueron las siguientes:

No.	Supervisión	Contrato	Año	Asistentes a la Reunión	Fecha de la Reunión	Hora de la Reunión
1	Gerencia de Proyectos	1147	2019	* Ingrid Paola Fonseca Paipilla *Roxana Cardenas *Andrea Braham	28/04/2021	4:00:00 p. m.
2	Gerencia De Proyectos.	1175	2019	*Javier Francisco Rodriguez Caicedo *Roxana Cardenas *Andrea Braham	22/04/2021	11:00:00 a. m.
3	Gerencia De Proyectos.	1187	2019	* Darío Alejandro Caicedo * Roxana Cardenas *Andrea Braham	23/04/2021	2:30:00 p. m.
4	Gerencia De Proyectos.	1220	2019	* Vivian Lizeth Cardozo Guzmán * Roxana Cardenas *Andrea Braham	29/04/2021	9:00:00 a. m.
5	Gerencia De Proyectos.	1154	2019	* Margarita Chacón De Niño * Roxana Cardenas *Andrea Braham	23/04/2021	9:00:00 a. m.
6	Gerencia De Proyectos.	1156	2019	* Cristian Stiven Tambo López * Roxana Cardenas *Andrea Braham	22/04/2021	8:00:00 a. m.
7	Gerencia De Proyectos.	1165	2019	*Álvaro Hernando Beltrán Camacho * Roxana Cardenas *Andrea Braham	23/04/2021	3:00:00 p. m.
8	Gerencia de Proyectos.	2	2020	Paulina Vargas Giraldo	Calamidad Doméstica.	

Tabla No. 4: Reunión con los comodatarios de la Gerencia de Proyectos.

No.	Supervisión	Contrato	Año	Asistentes a la Reunión	Fecha de la Reunión	Hora de la Reunión
1	Subdirección De Asuntos Comunales	1367	2019	*Jesús María Chaves Ramos *Roxana Cardenas	29/04/2021	10:30:00 a. m.
2	Subdirección De Asuntos Comunales	542	2019	* Hernán Adolfo Lindo Ortiz * Roxana Cardenas *Alejandro Mejía	15/04/2021	2:00:00 p. m.
3	Subdirector De Asuntos Comunales	526	2019	*Miryam Hercila Franco Cantor * Roxana Cardenas	28/04/2021	3:00:00 p. m.
4	Subdirección de Asuntos Comunales.	1	2020	*Prudencio Ruiz Hernández	Calamidad Doméstica.	
5	Subdirección de Asuntos Comunales	3	2020	*Clara Roció Muñoz Hernández *Roxana Cardenas	29/04/2021	3:00:00 p. m.

Tabla No. 5: Reunión con los comodatarios de la supervisión a cargo de la SAC

Nota: Para las 11 verificaciones efectuadas se documentó registro fotográfico de los elementos entregados en comodato, los mencionados registros reposan en las actas documentadas las cuales hacen parte integral del presente informe.

Se evidenció por parte de esta Oficina mediante las reuniones virtuales llevadas a cabo con los comodatarios y presidentes de las Juntas de Acción Comunal, de manera general lo siguiente:

- ✓ Los comodatarios manifestaron tener incertidumbre (no conocen) sobre el futuro de los bienes que se encuentran en comodato, si serán entregados definitivamente o se mantendrán las prórrogas y renovaciones contractuales de los bienes en comodato.
- ✓ Se evidenció que para el contrato de comodato No. 1156 de 2019 no se cuenta con las placas de los elementos, a lo cual el Comodatario manifestó que “Se perdieron”.
- ✓ El comodatario del contrato No. 003 de 2020 manifestó que no se han realizado supervisiones desde la entrega de los elementos, el comodatario del contrato No. 526 de 2019 manifestó que se realizó una vez supervisión en el año 2018 y el comodatario del contrato No. 1367 de 2019, manifestó que se realizó supervisión una vez en el 2019.
- ✓ Se evidenció un siniestro del Contrato No. 1165 de 2019, por cuanto se hurtaron los elementos que se encontraban en propiedad del comodatario en diciembre de 2020, se pudo corroborar la realización de la denuncia por parte del comodatario y se comenzó a adelantar la gestión por quién tiene la supervisión a su cargo (Gerencia de Proyectos).

El ejercicio llevado a cabo con los comodatarios permitió corroborar la información que reposa en los expedientes contractuales, y determinar que los bienes se encuentran en general en buen estado a pesar de que fueron entregados algunos aproximadamente hace cinco (5) años, los comodatarios son conscientes de la figura del contrato de comodato como préstamo de uso del bien mueble, y tienen expectativas sobre las decisiones que el Instituto adopte frente a los contratos de comodatos que están vigentes.

5.7 DESIGNACIÓN DE LA SUPERVISIÓN

Se realizó revisión a la designación de la supervisión en los expedientes contractuales, evidenciando que en los contratos verificados se establece en la cláusula de supervisión el cargo de quien desempeñará esta labor.

De igual forma, se evidenció que únicamente 4 de los 13 expedientes seleccionados en la muestra la designación de la supervisión fue informada al responsable mediante memorando “COMUNICACIÓN DESIGNACION DE SUPERVISION O INTERVENTORIA”.

No obstante, lo anterior también se evidenció que, en algunos casos en el expediente contractual, únicamente se encuentran las comunicaciones dirigidas a funcionarios que tenían la responsabilidad de la supervisión pero que ya no hacen parte del Instituto.

En atención a lo anterior, se solicitó mediante correo electrónico de fecha 28 de abril de 2021 a gestión contractual, información sobre la actualización de los memorandos y ante lo cual se recibió la siguiente respuesta:

“En atención a la solicitud, es preciso aclarar que las designaciones de supervisión se hacen al cargo y no a la persona. En el cargo se encuentran las funciones que debe cumplir la persona que asumirá tal rol. Es por esta razón que se da por hecho que cuando una persona llega al cargo no debe hacerse una nueva designación para la supervisión del contrato.

En relación con los comodatos del 2019, no se encontraron las designaciones en los expedientes (salvo en el comodato 1367-2019). No obstante, en los estudios previos y en la minutas que se encuentran en cada uno de los expedientes adjuntos, se puede evidenciar que se deja en manifiesto quién asumirá la supervisión”.

De acuerdo con la respuesta recibida y con la verificación de las comunicaciones de información de designación a los supervisores en los expedientes contractuales seleccionados en la muestra, la Oficina de Control Interno evidenció:

No.	No. Contrato	Año	Nombre del Comodatario	Supervisor
1	002	2020	Paulina Vargas Giraldo	Rubén Darío González Hernández
2	1367	2019	Jesús María Chaves Ramos	Martha Elmy Niño Vargas
3	001	2020	Prudencia Ruiz Hernández	Willian Alejandro Rivera Camero
4	003	2020	Clara Rocío Muñoz Hernández	Willian Alejandro Rivera Camero

Tabla No. 6. Designación de supervisión.

Por lo tanto, es importante mencionar la responsabilidad que conlleva el ejercicio de supervisión en los contratos y la debida comunicación que se debe realizar a estos frente a su designación, tal como lo establece la *Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado – Colombia Compra Eficiente - G-EFSICE-01*.

“(…) La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita, entendiéndose también como tal la que se hace a través de correo electrónico y debe reposar en el expediente del contrato por lo que siempre debe enviarse copia de la misma a la dependencia encargada de conservar los expedientes.

En caso de que la designación del supervisor se haga directamente en el contrato, debe enviarse copia del mismo al funcionario designado informando que va a ser el supervisor. Cuando esto sucede, el cambio de supervisor siempre va implicar una modificación del contrato.

La Entidad Estatal debe tener en cuenta que cuando no se haga la designación del supervisor la responsabilidad de la vigilancia y control de la ejecución del contrato la tiene el ordenador del gasto”.

Por todo lo anterior, se recomienda establecer las medidas necesarias para:

a. Definir y establecer formalmente que las designaciones de supervisión que se realicen directamente mediante el contrato sean comunicadas al supervisor responsable y de ello se deje evidencie documentada.

b. Asegurar que la comunicación de designación de la Supervisión de los contratos de comodato, se realice cuando se suscriba el contrato y cada vez que el titular del cargo que ejerce la supervisión cambie.

Estas recomendaciones con el fin de mitigar los riesgos que se puedan presentar en el ejercicio de la Supervisión por parte del titular del cargo responsable.

6. CONCLUSIONES

De acuerdo a las verificaciones realizadas a los procesos contractuales de comodatos vigentes durante el periodo 2020 y 2021, se determinó que el Instituto en cumplimiento de la política Uno más Uno = Todos y Una más Una = Todas, realizó lo establecido en el plan de desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”* (2016-2020), así mismo, la planeación contractual se realizó conforme a la normatividad contractual establecida en derecho público con la especialidad necesaria de derecho privado que para los contratos de comodatos o préstamos de uso aplica.

No obstante, en la ejecución de los contratos de comodatos se evidenciaron deficiencias relacionadas con el ejercicio de la supervisión (Subdirección de Asuntos Comunes), construcción de expedientes contractuales (Gerencia de Proyectos), formalización (suscripción) actas de entrega de bienes entregados en comodato (Gestión de Recursos Físicos).

Adicionalmente se identificaron oportunidades de mejora relacionadas con la comunicación de la designación de supervisores (Gestión Contractual) y con la documentación de acciones de mejoramiento a partir de las Observaciones documentadas por la Oficina de Control Interno (Subdirección de Asuntos Comunes y Gestión de Recursos Físicos).

7. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones producto de las observaciones y situaciones susceptibles de mejora identificadas se registran en el cuerpo del informe, a continuación, se presentan otras recomendaciones:

- ✓ Determinar los lineamientos internos frente a los contratos de comodatos vigentes, estructurando y aclarando la transversalidad entre las áreas que participan en la planeación, ejecución y liquidación de los contratos de comodatos, teniendo en cuenta lo definido por los Comités de Contratación realizados durante el 2020 que tuvo como objetivo los comodatos con las organizaciones sociales y comunitarias, definiendo como responder a la necesidad actual y a los futuros escenarios.
- ✓ Realizar las debidas comunicaciones y/o memorandos a que haya lugar en las designaciones de los supervisores y que estos reposen en los expedientes contractuales de comodato.

Anexos: Actas de las reuniones virtuales e inspección física con los comodatarios.

Fecha de elaboración: 3 de mayo de 2021.

Elaboró y verificó



ROXANA CARDENAS MUÑOZ
Contratista Oficina Control Interno

Revisó y Aprobó



PABLO SALGUERO LIZARAZO
Jefe Oficina de Control Interno