

INFORME FINAL DE AUDITORÍA  
MODALIDAD ESPECIAL "AL PROYECTO 722 PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN  
EN SITUACIÓN DE VIDA Y DE CALLE"

INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA  
JUVENTUD - IDIPRON

Periodo Auditado Vigencia 2013

PAD 2014

DIRECCIÓN INTEGRACIÓN SOCIAL

Bogotá, Marzo 28 de 2014

INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD  
IDIPRON

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Botero Mejía
Directora Sectorial	Sandra Inés Rozo Barragán
Asesora	Patricia Gómez Cuervo
Gerente	Irma Zárate Varela
Equipo de Auditoría	María del Pilar Serrano Vargas María Yolanda García Soto Carmen Rocío Castañeda Grandas



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**“TABLA DE CONTENIDO”**

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	9
3.	ANEXOS.....	30
3.1	CUADRO HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS.....	30

## CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, Marzo 27 de 2014

Doctor

**JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ GIRALDO**

Director Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practico auditoría especial al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud “IDIPRON” para la evaluación de la gestión fiscal del proyecto 722 “Protección, prevención, atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en la calle y pandilleros en condición de fragilidad social” vigencia 2013, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## **CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO A LA GESTIÓN DEL PROYECTO 722 EN LA VIGENCIA 2013**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoria adelantada, conceptúa que la gestión del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON, ha sido deficiente en el desarrollo del Proyecto 722, al no cumplir con los principios evaluados.

Se observo que el Distrito capital a través del Acuerdo 366 de 2009, estableció los lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle y fijo las entidades distritales encargadas de la aplicación de los mismos, dentro de los cuales se encuentra IDIPRON y la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), esta ultima como coordinadora de la política acogida. De igual manera, impuso a cada uno de los sectores la presentación de un informe anual con la rendición de cuentas, correspondiente a los resultados obtenidos con la implementación de esa normativa, sin embargo en el ejercicio de auditoria la Contraloría Distrital, encontró que para la vigencia 2013 IDIPRON, no presento dicho informe, tal como se pudo evidenciar en el link antes de control y rendición de cuentas, de la página oficial de la entidad.

De igual manera se constató que no se están llevando a cabo las mesas permanentes del Plan de Atención Integral para esta población, donde tienen participación las entidades encargadas de la política pública; en el entendido de que son las responsables de crear programas dirigidos a la inclusión social de esa población y velar por el cumplimiento, continuidad y control de los lineamientos establecidos para esa política.

Frente al proyecto 722 *“Protección, prevención, atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en la calle y pandilleros en condición de fragilidad social”* se encontraron serias falencias administrativas que no permiten claridad en la ejecución del presupuesto, a pesar de que se trata de uno de los proyectos con mas alto presupuesto, y quizá el más enfocado a la misionalidad de la entidad; lo cual deber ser atendido con premura por IDIPRON en procura de los objetivos generales y especiales, de acuerdo a las metas establecidas para el proyecto dentro de cada anualidad.

En primer lugar, debe indicarse que la entidad no cuenta con una información confiable, verificable, coherente, pertinente y oportuna, frente a las cifras reportadas en los diferentes documentos (ficha EBI-D, formulación, concepto de viabilidad, publicado en la página oficial de la entidad, y lo informado a ente de



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

control), no permitiendo de esta manera el control ciudadano sobre la función pública y la efectividad del principio de publicidad.

De la misma forma contraviene el párrafo del artículo 10 del decreto 449 de 1999, que establece que es responsabilidad de la entidad que registra el proyecto garantizar la concordancia entre la ficha EBI-D, la formulación y el concepto de viabilidad para que sea consistente el contenido de cada uno de los documentos, con respecto al contenido de los otros, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Procedimientos que para tal efecto elabore y distribuya la Secretaría Distrital de Planeación.

Aunado a lo anterior, se estableció, que la entidad adolece de herramientas o indicadores de cobertura poblacional por cada meta del proyecto 722, pues no es posible reflejar el verdadero alcance de los usuarios atendidos y determinar los recursos ejecutados por cabeza, lo cual conlleva a no establecer con certeza el grado de avance o cumplimiento de las metas debidamente soportadas, para la vigencia 2013.

En segundo lugar debe resaltarse que, otra de las mayores debilidades encontradas en el proyecto evaluado, fue el reflejado en el proceso de contratación, siendo este un instrumento que cobra gran importancia, en la medida que es el reflejo de la ejecución del presupuesto entregado para cada vigencia a la entidad, en este caso 2013, que correspondió al valor de \$19.819.453.866 de los cuales \$12.082.264.286 fueron invertidos en la atención de 9691 niños, niñas, jóvenes y adolescentes, en las diferentes modalidades, indicando con ello se invirtió solo un 60.96% del total del presupuesto para esa vigencia.

Para la ejecución del presupuesto indicado, la entidad suscribió con cargo a este proyecto, 798 contratos de los cuales 770 son de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que corresponden a un 97% del total de la contratación para la vigencia 2013, de este universo, la auditoría especial evaluó una muestra de 24 contratos, que representa el 3.01% por un valor de \$1.652,170.008, y que corresponden al 8.34% del total del presupuesto ejecutado, incluyendo adiciones de otras vigencias y otros gastos con cargo al proyecto de operaciones relacionadas con bolsa mercantil de Colombia.

Concluyo este organismo de control frente al desarrollo contractual, que es un común denominador de la entidad -tal como lo refleja la muestra analizada- omitir el análisis suficiente, serio y completo de la verdadera necesidad de la contratación, con cargo al presupuesto del proyecto 722, siendo este uno de los

requisitos sine quanon de los estudios previos en la contratación estatal. Mírese como en el documento que contiene los estudios previos, de la muestra auditada, solamente se limita a enunciar que...”el desarrollo de las actividades del proyecto 722 cuyo objetivo general es brindar el acceso a la niñez y juventud...”, sin que existan más elementos de juicio que permitan establecer de manera inequívoca que ese servicio que se contrata es para desarrollar la actividad o actividades programadas para alcanzar una o varias metas de ese proyecto y con cargo al presupuesto del mismo, violando de esta manera el principio de planeación de la contratación.

En cuanto a los contratos relacionados con la prestación de los servicios de salud IDIPRON, hizo caso omiso al debido y oportuno cumplimiento de los principios de planeación y economía contractual al obviar la aplicación de las normas relacionadas con el Sistema General de Seguridad Social, generando la afectación del patrimonio del Instituto, cuando quiera que los servicios contratados de salud deben ser pagados por la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero, tal como se indica en el acápite correspondiente a la evaluación de esta clase de contratos.

## **CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría especial se establecieron deficiencias administrativas y de gestión frente a la ejecución del proyecto 722 y de la evaluación de la contratación de la muestra seleccionada se concluye que hubo un total de doce (12) hallazgos administrativos, de los cuales (11) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) tienen presunta incidencia fiscal en cuantía de \$36.758.581, los cuales se encuentran relacionados en el anexo 3.1.

## **PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.

El plan de mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable,



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

Atentamente,

SANDRA INES ROZO BARRAGAN  
Directora de Integración Social



## **2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

### **2.1. POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ATENCIÓN, INCLUSIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DEL HABITANTE DE CALLE EN EL DISTRITO CAPITAL**

Para analizar las diferentes respuestas que desde el Distrito Capital se le han dado a las principales vulneraciones de los derechos de los habitantes de la calle como la vida, la vivienda, la salud y la alimentación, entre otros, es preciso señalar que las políticas públicas sobre la materia en Bogotá, como capital de la República siempre han estado estrechamente vinculadas con las directrices de carácter nacional.

En este orden de ideas, las acciones en materia de inclusión social, antes de la Constitución de 1991, se caracterizaban por estar enfocadas hacia acciones caritativas o asistencialistas a cargo, principalmente, de la Iglesia. Sin embargo, con la promulgación de la carta magna, surgieron cambios en lo referente a las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.

Para el caso de los habitantes de la calle es preciso señalar algunos de los aportes de la Constitución de 1991 que han contribuido a la formulación de políticas públicas más adecuadas a sus necesidades y consagra el deber que tienen las autoridades públicas de realizar acciones afirmativas para favorecer grupos vulnerables en condiciones de debilidad manifiesta como los habitantes de la calle.

La Corte Constitucional por su parte ha señalado que los habitantes de la calle son sujetos de especial protección constitucional debido a la situación de debilidad en la que se encuentran y que existe una responsabilidad por parte de la familia y el Estado para garantizar el respeto a sus derechos como la salud y el mínimo vital.

Mediante Decreto 295 de 1995, el entonces Alcalde Mayor Antanas Mockus adopta el Plan de Desarrollo denominado Formar Ciudad, el cual contiene una serie de medidas tendientes a superar las tradicionales políticas públicas asistenciales adoptando una estrategia mucho más integral encaminada hacia la generación de la autonomía de los más vulnerables, entre estos los habitantes de la calle y la reducción de los comportamientos de exclusión social (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 1995).



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Para el desarrollo de estos objetivos, en ese mismo año se crearon dos programas: El primero de ellos fue el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., el cual recoge los criterios tradicionales para catalogar a las personas como indigentes a aquellos ancianos y limitados físicos abandonados, adultos y menores desprotegidos (niño de la calle, infractor o contraventor); mendigos y enfermos mentales callejeros (Concejo de Bogotá D.C., 1995).

Ante el estado excepcional de urgencia, calificado por el Jefe de la Administración Distrital (Alcalde Mayor) y el Concejo de Gobierno; se expidió el Decreto 136 de mayo de 2005, por medio del cual se formularon acciones prioritarias para brindar atención integral a la población “habitante de calle”, el cual surgió con ocasión de la recuperación de la zona centro, adelantada dentro del proyecto “Parque Tercer Milenio” y ante la insuficiencia de cobertura de los programas existentes se hizo necesario adoptar medidas tendientes a la reubicación de las familias y personas en situación de alta vulnerabilidad “habitante de calle del Distrito Capital”, creando con el artículo 4º el Plan de Atención Integral para la población mencionada, en ese acto administrativo, definiendo orientaciones y recomendaciones para su elaboración del mismo.

En cumplimiento a la anterior normatividad se expidió el Decreto 170 de 2007, - *“Por medio del cual se dictan disposiciones en relación con la ejecución del plan de atención integral al ciudadano (a) “Habitante de Calle”- y creo la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral para esta población, con la participación de todas las entidades encargadas del desarrollo de ese plan (Art 1º), entre otras: la Secretaria Distrital de Integración Social quien fuera designada como coordinadora de la mesa, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON y otras entidades, responsables de crear programas dirigidos a la inclusión social de esa población y velar por el cumplimiento, continuidad y control de los lineamientos establecidos en esta disposición.*

Posteriormente, el Distrito capital a través del Acuerdo 366 de 2009, establece los lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle, las entidades distritales encargadas para llevar a cabo estos procesos y los principales lineamientos de la misma y determinó que cada uno de los sectores de la ciudad debían presentar un informe anual con la rendición de cuentas, correspondiente a los resultados obtenidos con la implementación de este acuerdo.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Como se colige de la precitada normatividad, el IDIPRON como entidad adscrita, no solo debía participar en las mesas permanentes del Plan de Atención Integral, sino que además está en la obligación de presentar anualmente un informe con la rendición de la cuenta, correspondiente a los resultados obtenidos con la implementación de dicho acuerdo.

2.1.1. Hallazgo Administrativo. Por el no cumplimiento de las mesas permanentes de conformidad con el Decreto 170 de 2007 y la no presentación del informe anual con los resultados obtenidos con la implementación del Acuerdo 366 de 2009.

Mediante oficio con radicado ENT-2238 del 20 de Enero de 2014, el grupo auditor, solicitó a la secretaría de despacho de la Secretaria Distrital de Integración Social-SDIS, se expidiera copia de las actas de las mesas permanentes con vigencia 2013, correspondiente al Plan de Atención Integral al Ciudadano Habitante de Calle, al cual se respondió mediante oficio radicado SAL-5023 del 22 de enero de 2014, en los siguientes términos: *“La Mesa Permanente del Plan de Atención Integral al Ciudadano Habitante de la Calle (PAICH) no sesionó formalmente durante la vigencia 2013, y por ello no contamos con actas”*; no obstante el IDIPRON a sabiendas de la existencia y exigibilidad del Decreto 136 de 2005, no adelantó gestión alguna para propender por la realización de la Mesa Permanente de esa vigencia, donde se debían definir las acciones prioritarias para brindar atención integral a la población de alta vulnerabilidad “Habitante de Calle del D.C” de manera coordinada con las demás entidades responsables del acatamiento del decreto en mención.

De esta manera queda evidenciada la renuencia de la entidad al no dar cumplimiento de la normatividad general y especial encaminada al logro progresivo de la mitigación o desaparición de la necesidad detectada en la política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital.

Con la conducta anterior, la entidad trasgrede el Artículo 13 de la Constitución Política; el Decreto 136 de 2005 expedido el 6 de mayo de 2005 por la Alcaldía Mayor de la ciudad de Bogotá, el Decreto 170 de 2007 expedido por la misma entidad y el Acuerdo 366 de 2009 expedido por el Concejo de Bogotá D.C. Numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## **2.2 POLÍTICA PÚBLICA DE HABITANTE DE CALLE EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTA HUMANA” Y EL PROYECTO 722.**

La política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el distrito capital, fue acogida en el plan de desarrollo Bogotá humana, en el eje: 01 *“Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”*; programa 05 *“Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital, Y EL PROYECTO PRIORITARIO125 “aumento de capacidades y oportunidades incluyentes” de este programa, establece en las metas de resultado y/o gestión, con dos metas a saber:*

- 1. “Protección integral a 979 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de calle”; con el indicador: Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de calle protegidos.*
- 2. “Atender integralmente a 8.864 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle, como acción preventiva”.*

La ejecución de este Proyecto de acuerdo con la fuente y año correspondió a IDIPRON, quien lo incorporó a su plan de acción para la vigencia 2013, como proyecto 722 *“Protección, prevención, atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en la calle y pandilleros en condición de fragilidad social”* para atender una población objetivo de 9.405 personas.

Se tiene que el control ciudadano sobre la función pública y la efectividad del principio de publicidad, se logra cuándo la administración comunica, pública o notifica sus decisiones, indica ello que la información reportada por las entidades frente a sus actuaciones debe ser confiable, verificable, coherente, pertinente y oportuna.

El artículo 7<sup>a</sup> del Decreto 449 de 1999, que regula el proceso de actualización de un proyecto, dispone que el proceso de modificación de la información contenida en los documentos soporte de registro o inscripción vigente (última versión de la ficha EBI-D), debe guardar concordancia con la última versión de la formulación realizada por la entidad y la última versión del concepto de viabilidad.

El párrafo del artículo 10 del Decreto 449 de 1999, establece que es responsabilidad de la entidad que registra el proyecto garantizar la concordancia

entre la ficha EBI-D, la formulación y el concepto de viabilidad y que se entiende por concordancia, no que la formulación sea idéntica textualmente, sino que sea consistente con el contenido de cada uno de los documentos, con respecto al contenido de los otros, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Procedimientos que para tal efecto elabore y distribuya la Secretaria Distrital de Planeación.

Agrega en sus párrafos, que será además, responsabilidad de la entidad que actualiza el proyecto, garantizar la concordancia entre estos tres documentos, esto es, la ficha EBI-D, la formulación y el concepto de viabilidad y que puede actualizar el proyecto las veces que la entidad lo considere necesario, siempre y cuando atienda los criterios de planeación.

Es importante resaltar que para la ejecución de los proyectos inscritos e incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones, deben contar con el respectivo registro de ejecución presupuestal, lo cual pueden hacer durante la vigencia de ejecución del presupuesto; pero este registro en el BDPP es condición indispensable para poder ejecutar los recursos asignados a los proyectos.

El anexo b, numeral 2 de la norma Internacional ISO 19011 de 2011 – Directrices para auditorías del sistema de gestión dispone que: *“ Los Auditores deberán considerar que la información entregada en documentos es completa ( todo el contenido esperado se encuentra en el documento) – correcta ( el contenido está conforme con otras fuentes confiables tales como normas y regulaciones); - consistente ( el documento es consistente consigo mismo y con documentos relacionados); - actual (el contenido esta actualizado).*

En la evaluación del proyecto, encontró el grupo auditor que IDIPRON no está acatando la normatividad anterior en la medida en que las cifras reportadas en los diferentes documentos del proyecto 722, resultan inconcordantes en inconsistentes; dando lugar a las siguientes observaciones:

2.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Por no guardar concordancia el número de población objetivo, reflejada en el documento de formulación, ficha EBI-D y lo registrado en el SEGPLAN.

El documento de formulación de proyecto 772 indica que la población a atender es 9.353; mientras que en la ficha EBI-D se indica que la población a atender es de 9.405, diferente a lo reportado en el SEGPLAN al mostrar la cifra de 9.693 como población objetivo para la vigencia 2013.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Lo cual indica que la información reportada en el documento de formulación, la ficha EBI-D, y el SEGPLAN no resulta concordante, en la medida que muestra cifras diferentes en cada uno de esos documentos, tal como se refleja en el siguiente:

CUADRO 1  
POBLACIÓN OBJETIVO

	Documento de formulación 2013	Ficha EBI-D 2013	SEGPLAN 2013 Programado
POBLACION OBJETIVO	9.353	9.405	9.693

Fuente: Ficha EBI-D versión 38 enero 20 de 2014

Lo anterior refleja que la entidad no tiene una adecuada efectividad del control documental dentro del sistema de gestión, transgrediendo el principio de publicidad de orden constitucional y legal.

Con esta conducta la entidad trasgrede el Artículo 209 de la C.P; el párrafo 1 del artículo 7 del Decreto 449 de 1999; la norma internacional ISO 19011 de 2011 y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa.

2.2.2 Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria. Por la no coherencia entre lo publicado en el documento de formulación, ficha EBI-D, página web, SEGPLAN y la información entregada a este Ente de control en relación con el número de población atendida por la entidad con cargo al proyecto 722.

La información reportada correspondiente al número de beneficiarios atendidos en por la entidad para la vigencia 2013, en el documento de formulación, la ficha EBI-D, lo publicado en página web, SEGPLAN y la información entregada a este ente de control no resulta concordante, en la medida que muestra cifras diferentes en cada uno de esos documentos, tal como se refleja en el siguiente

CUADRO 2  
COMPARATIVO DE CIFRAS PROGRAMADAS Y ATENDIDAS DE POBLACIÓN  
CORRESPONDIENTE AL PROYECTO 722

Numero de Meta del Proyecto	Nombre de meta del proyecto	Documento de formulación	Ficha EBI-D	SEGPLAN	Pág. Web	Oficios recibidos
1	Proteger Integralmente a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes en situación de vida de calle	405	385	405	600	405



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

2	Beneficiar a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados de la articulación, exigibilidad, restitución y acceso a los derechos.	455	594	455	240	455
3	Atender Integralmente a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle, como acción preventiva.	4.004	4.004	4.004	4.100	4.004
4	Incorporar a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados, de la articulación, exigibilidad, restitución y acceso a los derechos	3.541	3.541	3.859	2.146	3.541
5	Integrar a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados en el proceso de participación de familias en redes sociales para el mejoramiento de calidad de vida.	34	34	34	2.152	34
5	Integrar a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados en el proceso de participación de familias en redes sociales para el mejoramiento de calidad de vida.	34	34	34	2.152	34
6	Vincular a adolescentes y/o jóvenes a procesos territoriales mediante la activación de redes de jóvenes y o sociales.	934	934	934	435	934

Fuente: Documento de formulación, ficha EBI-D versión 38, pagina web, SEGPLAN e información entregada a este ente de control.

Lo anterior refleja que la entidad no tiene una adecuada efectividad del control documental dentro del sistema de gestión, transgrediendo el principio de publicidad de orden constitucional y legal.

Con esta conducta la entidad trasgrede el Artículo 209 de la C.P; el párrafo 1 del artículo 7 del Decreto 449 de 1999 y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa y los artículos 7 y 10 del Decreto 449 de 1999.

2.2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Por no guardar concordancia la numeración de las metas en la ficha EBI-D del proyecto y la publicada en la página web de la entidad, tal como lo refleja el siguiente:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

CUADRO 3  
DIFERENCIAS EN LA NUMERACIÓN DE METAS

Nro. meta en la Ficha EBI-D	Nro de meta Pagina Web IDIPRON	Proceso o nombre de la meta
3	1	Proteger Integralmente a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes en situación de vida de calle
4	3	Atender Integralmente a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle, como acción preventiva.
5	2	Beneficiar a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados de la articulación, exigibilidad, restitución y acceso a los derechos.
6	4	Incorporar a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados, de la articulación, exigibilidad, restitución y acceso a los derechos
7	5	Integrar a Niños, Niñas, Adolescentes y jóvenes con derechos vulnerados en el proceso de participación de familias en redes sociales para el mejoramiento de calidad de vida.
8	6	Vincular a adolescentes y/o jóvenes a procesos territoriales mediante la activación de redes de jóvenes y o sociales.
9		Brindar 300 atenciones mensuales a niños y adolescentes en riesgo de vinculación al sistema de responsabilidad penal, como atención preventiva.

Fuente: IDIPRON Ficha EBI-D a enero 20 de 2014

Como se refleja en el cuadro anterior, en la ficha EBI-D se consideraron 7 metas para el proyecto, referenciadas con los números 3, 4,5,6,7,8 y 9; sin que se haga mención de las metas 1 y 2 . Como si se trata de un mismo proyecto, el orden y la cantidad de metas no son las mismas que se publicaron en la página web, donde consideran únicamente 6 metas numeradas consecutivamente del 1 al 6.

Con esta conducta la entidad trasgrede el Artículo 209 de la C.P, el párrafo 1 del artículo 7 del Decreto 449 de 1999 y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa.

2.2.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. La ficha EBI-D, no guarda concordancia con el documento de formulación del proyecto.

En la ficha EBI-D de fecha 20 de enero de 2014, se consigna en la meta 9 lo siguiente: “*Brindar 300 atenciones mensuales a niños y adolescentes en riesgo de vinculación al sistema de responsabilidad penal, como atención preventiva*”; sin embargo, se observa que esta meta no fue contemplada en la formulación del proyecto de fecha 29 de Octubre de 2013.



En este caso, la ficha EBI-D que es la publicada en la página web, no guarda concordancia con el documento de formulación, ya que este en ningún momento en los estudios técnicos se encuentra reflejado que 300 niños y adolescentes están en riesgo de vinculación al sistema de responsabilidad penal en el Distrito y que por consiguiente deben ser atendidos por la entidad para reducir esta problemática, de esta manera se está contraviniendo la ley que establece que los proyectos deben guardar concordancia entre la ficha EBI-D, la formulación y el concepto de viabilidad; es decir que debe haber consistencia en el contenido de cada uno de los documentos con respecto al contenido de los otros; en consecuencia, tampoco es posible hacer el seguimiento de esta meta en el Plan de Acción a 31 de Diciembre de 2013.

Con esta conducta la entidad trasgrede el Artículo 209 de la C.P; el párrafo 1 del artículo 7 del decreto 449 de 1999 y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa.

2.2.5. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Por inconsistencia en el contenido de los documentos de actualización de la ficha EBI-D del Proyecto 722.

La entidad hace entrega a este ente de control de dos fichas EBI-D del Proyecto 722, una con versión 36 y la otra con versión 38, ambas con fecha de registro 8 de junio de 2012. En el comparativo de estos dos documentos, se observa que la última versión presenta varias modificaciones respecto de la primera, a saber:

a) En la magnitud de la meta 4 que pasa de 4.100 a 4.004; en la meta 6 de 2.148 a 3.541, en la meta 7 que pasa de 1.738 a 34 y en la meta 8 pasa de 880 a 934.

b) Se mantiene la meta 9 que como ya se indico; no cuenta con soportes que evidencien su ejecución.

De lo anterior se establece que el IDIPRON, sin justificación ha omitido realizar el registro de las modificaciones realizadas a la última versión de la ficha EBI-D (versión 38), con el lleno de los requisitos que establece el Decreto 449 de 1999.

Con esta conducta la entidad trasgrede el Artículo 209 de la C.P; el Numeral 1º del artículo 2ª de la Ley 909 de 2004, el párrafo 1 del artículo 7 del Decreto 449 de

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

1999 y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa y los artículos 7 y 10 del Decreto 449 de 1999.

2.2.6. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Por la no cuantificación y valoración de costos de la totalidad del proyecto.

La entidad no tiene soportado en las fuentes de información (contratación, presupuesto) la metodología aplicada para determinar con certeza el porcentaje de ejecución de cada uno de los componentes (10) de inversión del proyecto 722; mírese por ejemplo el primer componente, identificado con el numeral 1.1. *Educación especial integral a niñez y juventud en situación de vida en y de calle y en fragilidad social*, donde se indica que se programaron \$16.543 millones para el proyecto, de los cuales se ejecutaron \$14.940 millones para la vigencia de 2013.

En los oficios N° 2014EE167 de fecha 20 de enero de 2014 y N° 2014EE446 del 21 de febrero de 2014, la entidad responde frente a este componente de inversión, que la totalidad del valor programado para la vigencia 2013, se ejecuto para el cumplimiento de la totalidad de las seis metas del proyecto 722, pero que no es posible individualizar los contratos que se suscribieron para el cumplimiento de cada meta específicamente, atendiendo que un solo contrato puede ser suscrito para cumplir varias metas del mismo proyecto e incluso metas de otros proyectos de los que desarrolla la entidad.

El equipo auditor considera que, si la entidad carece de indicadores que permitan medir el cumplimiento de la metas, en esta caso los contratos, tampoco le es posible medir en qué porcentaje alcanzado o avanzado de cada una de las meta; luego no resulta claro para el ente de control; cómo es que la entidad logra determinar el porcentaje de ejecución del 100% y en caso particular de la meta 1, que sobrepasar ese porcentaje al 105.19% tal como lo evidencia en respuesta N° 2014 IE 443 de fecha 20 de enero folio I al anverso, restándole de esta manera confiabilidad a la información y los registros de la entidad.

Con esta conducta la entidad contraviene el Artículo 209 de la C.P; el párrafo 1 del artículo 7 del Decreto 449 de 1999 y los artículos 7 y 10 del Decreto 449 de 1999, el literal e del Artículo 2ª de la Ley 187 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa

2.2.7. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Por la no cuantificación del costo por cada beneficiario del proyecto 722 - planeación-



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

La entidad no tiene establecido cuánto gasta en la atención de cada uno de los beneficiarios del proyecto, tal como se evidencia en respuesta de fecha 21 del febrero de 2014 con radicado 2014EE446 (fl.9) donde indica que: *“...a la fecha se encuentra en la construcción del ejercicio de costeo de las acciones del IDIPRON por derecho”*.

Lo anterior indica que la entidad presentó deficiencias desde la misma formulación del proyecto; cuando establece de manera global los costos de atención a los usuarios y no de forma individual por cada beneficiario o derecho, tal como se evidencia en la formulación del proyecto de inversión, la ficha EBI-D y la respuesta entregada a este ente de control.

Lo anterior contraviene el principio de planeación, consagrado en la Ley orgánica del plan de desarrollo (Literal J, Art 3 de Ley 152 de 1994) y el artículo 13 del Decreto 449 de 1999, por el cual se actualizan los procedimientos del Banco Distrital de programas y proyectos y el parágrafo 3 artículo 6 de la misma normativa.

2.2.8. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Por la no coherencia del contenido de la información del presupuesto ejecutado con cargo al proyecto 722 para la vigencia 2013.

Analizada la justificaciones de las diferencias detectadas por esta auditoría, del total de la contratación del proyecto 722 por las diferentes fuentes de información suministradas por IDIPRON, se evidencia que no hay unidad de criterio, por lo tanto no hay consistencia y coherencia para calcular el total de los recursos ejecutados que al ser comparado con lo reportado por contratación suscrita \$13.412.974.113 en SIVICOF a 31-12-2013, reflejadas en el siguiente:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

CUADRO 4  
VALORES DE CONTRATACIÓN REPORTADOS POR LA DIFERENTES FUENTES DE IDIPRON

Fuente: reportes IDIPRON y SIVICOF a 31-12-2013

Fuente	Valor ejecutado total contratos	Adiciones y Prorrogas	Otros gastos reportados SIVICOF por IDIPRON	No en Proyecto 722	Total Ejecución Proyecto 722
Presupuesto	16.118.260.840		3.701.193.026		19.819.453.866
Planeación	14.595.360.236				
Oficina Jurídica	13.577.650.344	2.540.610.496	3.701.193.026		19.819.453.866
SIVICOF	13.412.974.113	3.477.250.673		0	16.890.224.786
<b>Diferencia con SIVICOF y Recursos Ejecutados IDIPRON</b>					<b>2.929.229.080</b>

Evidencia lo anterior que no hay confiabilidad en el contenido de la información que suministro la entidad a este órgano de control al determinarse una diferencia en SIVICOF de \$2.929.229.080 con relación a lo reportado como recursos ejecutados por el Proyecto 722.

No obstante lo anterior, la entidad en acta de visita de fecha 26 de febrero de 2014, indicó que: *“la información relacionada con contratación reportada en SIVICOF no coincide con la presentada por IDIPRON, porque no tiene como reportar en el aplicativo todas las operaciones relaciona con la Cámara de compensación de la Bolsa Mercantil de Colombia S.A”*.

Contrario a lo afirmado por la entidad, revisado el aplicativo, se observa que la situación planteada por la entidad, si aparece regulada, para rendir las operaciones por Bolsa Mercantil en SIVICOF en el formato CB 227 contratación el informe 444 lista desplegable, por tipología opción 999 - Otros tipos de naturaleza.

Con esta conducta la entidad transgrede el Artículo 209 de la C.P; el literal j) artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el párrafo 1 del artículo 7 del Decreto 449 de 1999, Resolución Reglamentaria de Contraloría, 28 de 2009 y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

### 2.3. LA CONTRATACION EN EL PROYECTO 722 PARA LA VIGENCIA 2013

La contratación suscrita por la entidad con cargo al Proyecto 722 en la vigencia 2013, fue de 798 contratos, con diferentes modalidades o tipologías tal como se refleja en el siguiente:

CUADRO 5  
CONTRATOS IDIPRON VIGENCIA 2013 PROYECTO 722 POR TIPOLOGIA

TIPOLOGIA	VIGENCIA 2013		OTROS AÑOS		OTROS GASTOS		BOLSA		TOTAL	
	Nº CTOS	VALOR	Nº CTOS	VALOR	Nº CTOS	VALOR	Nº CTOS	VALOR	Nº CTOS	VALOR
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	8	207.504.087	-	-	-	-	-	-	8	207.504.087
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN	762	11.711.243.720	35	163.516.499	-	-	-	-	797	11.874.760.219
OMPRAVENTA DE BIENES MUEBLES	7	435.949.890	-	-	-	-	-	-	7	435.949.890
SEGUROS	1	94.922.000	1	24.879.836	-	-	-	-	2	119.801.836
COMISION	3	25.276.748	1	5.070.578	-	-	-	-	4	30.347.326
SUMINISTRO	9	517.586.168	1	8.281.803	-	-	-	-	10	525.867.971
CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS	2	105.000.000	-	-	-	-	-	-	2	105.000.000
CONTRATOS/CONVENIOS DECRETO 777/92	6	480.167.731	-	-	-	-	-	-	6	480.167.731
OTROS	-	-	-	-	8	3.701.193.026	25	2.338.861.780	33	6.040.054.806
<b>TOTAL</b>	<b>798</b>	<b>13.577.650.344</b>	<b>38</b>	<b>201.748.716</b>	<b>8</b>	<b>3.701.193.026</b>	<b>25</b>	<b>2.338.861.780</b>	<b>869</b>	<b>19.819.453.866</b>

Fuente: Oficina Jurídica IDIPRON 26-3-2014

De este universo, se tomo una muestra de 24 contratos; que representa el 3.01% y suman en total \$1.652,170.008, correspondientes al 8.34% del total del presupuesto ejecutado, incluyendo adiciones de otras vigencias y otros gastos con cargo al proyecto de operaciones relacionadas con bolsa mercantil de Colombia.

De los 798 contratos, 770 son de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que corresponde a un 97% del total de la contratación de la entidad para la vigencia 2013.

Que de los \$19.819.453.866 del total del presupuesto del proyecto 722 para la vigencia 2013, \$12.082.264.286, fueron invertidos en la atención de 9691 NNJA, lo cual indica se solo se invirtió un 60.96% del total de presupuesto para esa vigencia.

Del análisis de los contratos seleccionados en la muestra se presentan las siguientes observaciones:

### 2.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la Inobservancia al principio de Planeación Contractual:

Dentro de la ejecución de la presente auditoria evidencio este organismo de control que es un común denominador de la entidad -tal como lo refleja la muestra analizada- omitir en los Estudios Previos en el acápite de descripción de la necesidad<sup>1</sup> a satisfacer el análisis suficiente, serio y completo de la verdadera necesidad de la contratación, con cargo al presupuesto del proyecto que se va a afectar, en el caso particular al proyecto el 722, siendo este uno de los requisitos sine quanon de los estudios previos en la contratación estatal.

Refiere la ley que los estudios previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato.

---

<sup>1</sup> Señala la Procuraduría Delegada Cartilla de la Contratación. Para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, respecto del requisito denominado Descripción de la Necesidad: *"En este análisis deberán concretarse, entre otros, los siguientes aspectos:*

- *La necesidad de la entidad que se pretende satisfacer con la contratación.*
- *Opciones que existen para resolver dicha necesidad en el mercado.*
- *Opción más favorable para resolver la necesidad desde los puntos de vista técnico, jurídico y económico. Se deberá efectuar el análisis de las diferentes alternativas o soluciones que satisfacen la necesidad de la entidad frente a los costos, beneficios y desventajas de cada una de ellas (outsourcing, leasing, arrendamiento, etc.)*
- *Verificación de que la necesidad se encuentra prevista en el Plan de Compras de la entidad o inclusión de ésta a través del ajuste respectivo.*
- Relación existente entre la contratación a realizar y el rubro presupuestal del cual se derivan sus recursos. El subrayado es nuestro.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

El Decreto 734 del 13 de abril de 2012 y el Decreto 1510 de 2013, normas vigentes para la época de la suscripción de los contratos de la muestra, señalan cuales son los elementos que debe contener los “Estudios Previos.

Mírese como la entidad en el documento que contiene los estudios previos, solamente se limita a enunciar que...”el desarrollo de las actividades del proyecto 722 cuyo objetivo general es brindar el acceso a la niñez y juventud...”, sin que existan más elementos de juicio que permitan establecer de manera inequívoca que ese servicio que se contrata es para desarrollar la actividad o actividades programadas para alcanzar una o varias metas del proyecto que se afecta.

Así las cosas se observa que IDIPRON trasgrede el principio de planeación<sup>2</sup> contractual, al no hacer un análisis suficiente, serio y completo, en los estudios previos a que obliga la contratación estatal.

Con lo anteriormente descrito se evidencia inobservancia al principio de Planeación Contractual, dada la falta de seguimiento institucional, generando con ello una Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria dado el incumplimiento al numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; numerales 1º y 4º del artículo 2.1.1 del Decreto 734 del 13 de abril de 2012 y numerales 1º y 4º del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013.

<sup>2</sup> Sobre el principio de Planeación: El Concejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.

ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa...”

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

La planeación, por tanto, sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

2.3.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$ 36.758.581, por la inobservancia a los principios contractuales de planeación y economía al suscribir el Contrato Interadministrativo 1239 de 2013.

En desarrollo de la auditoria especial se observó que IDIPRON, suscribió el 16 de agosto de 2013 el Contrato Interadministrativo 1239 con el Hospital Centro Oriente con el objeto de prestar servicios de salud de primer y segundo nivel de complejidad como apoyo a la atención integral de los NNAJ en cumplimiento de la misión institucional, por valor de \$100.000.000.

En la cláusula segunda del Contrato Interadministrativo 1239 de 2013 se describe el alcance del objeto así: *“El Objeto del contrato comprende la prestación de servicios de salud de primer y segundo nivel de complejidad como apoyo a la atención integral de los NNAJ en cumplimiento de la Misión Institucional, se requiere contar con la consulta médica general, valoración inicial de ingreso y egreso por médico general, odontólogo, estabilización, resolución o remisión del paciente en urgencias, atención odontológica, ortodoncia, laboratorio clínico básico, radiología básica, citología, promoción y prevención, consulta externa, psiquiatría, psicología, pediatría, ortopedia, hospitalización, suministro de medicamentos, servicio de transporte terrestre en ambulancia básica y medicalizada y demás servicios que requieran los beneficiarios del IDIPRON”*.

En las cláusulas quinta y sexta del Contrato Interadministrativo 1239 de 2013 se citan las obligaciones generales y específicas de la E.S.E Hospital Centro Oriente, que no son otras que aquellas que deba cumplir cualquiera de las entidades prestadoras de salud.

El valor que IDIPRON pagará a la ESE Hospital Centro Oriente por cumplir con el objeto requerido por el instituto, se establece la suma de cien millones de pesos \$ 100.000.000 cuyos pagos estarán sujetos a la programación de los recursos del Programa Anual de Caja – PAC y a los recursos disponibles en Tesorería.

Tanto en los estudios previos como en el acto administrativo de justificación a la contratación directa, que obran a folios 2 al 22 y 111 al 114, respectivamente de la carpeta puesta a disposición ante este organismo de control, el Instituto justifica la necesidad de contratar, argumentando entre otras cosas que *“requiere contratar con una entidad que garantice la accesibilidad y oportunidad de la atención en salud, con capacidad de ofrecer actividades y procedimientos de I y II Nivel de atención en salud, atención en consulta médica general, valoración inicial de ingreso y egreso por médico general, odontólogo; estabilización, resolución o remisión del paciente en urgencias, atención odontológica, ortodoncia, laboratorio clínico básico, citología, promoción y*



**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*prevención, consulta externa, psiquiatría, psicología, pediatría, ortopedia, hospitalización, suministro de medicamentos y servicio de transporte terrestre en ambulancia básica y medicalizada.*

*Que de esta forma se garantizara a los beneficiarios internados y los externados de la Unidades de Protección Integral ubicados en Bogotá D.C y en los municipios de Carmen de Apicala, Departamento del Tolima, La Vega y San Francisco en el Departamento de Cundinamarca, la restitución y goce efectivo y oportuno del Derecho a la Salud (médica, nutricional”.*

Observa este organismo fiscalizador la modalidad de contratación por medio de la cual se suscribió el elemento contractual 1239 de 2013, toda vez que si bien es cierto IDIPRON obra en pro de la defensa y garantía de los derechos de los NNAJ, entre ellos el de la salud, esta garantía no es óbice, para que afecte el presupuesto del proyecto, en la medida que existe en el Distrito Capital y las entidades territoriales (otros departamentos) la Secretaria Distrital o departamental de Salud - Fondos Financieros de Salud- según corresponda, que es que verdaderamente debe afectarse al momento de prestar los servicios requeridos por la población descrita en cumplimiento de lo normado en la Leyes 122 de 2007, 1438 de 2011 y el Decreto 1421 de 1993<sup>3</sup>

No significa lo anterior, que IDIPRON, no esté obligado a garantizar los derechos de los NNAJ, entre ellos el de la salud, por el contrario dando alcance al principio de corresponsabilidad de que trata el artículo 10 de la ley 1098 de 2006, que desarrolla el artículo 44 y 45 de la C.P, por el contrario debe agotar todos los mecanismos o trámites administrativos y si es del caso judiciales, a efectos de garantizar a la población atendida su desarrollo armónico e integral, afectando los recursos económicos que el estado ha destina para ser utilizados en la salud de las poblaciones más vulnerables.

El Estatuto Orgánico de Bogotá organiza la administración en sectores con el ánimo de brindar mayor eficiencia en el manejo administrativo de los mismos,

<sup>3</sup> Ley 1122 de 2007 Esta Ley refiere entre otros temas quienes conforman la Población Especial No Afiliada al Régimen Subsidiado así: Indígenas, indigentes, menores en protección, desmovilizados y/o reincorporados, inimputables, población encubierta (quienes han prestado algún tipo de colaboración con las autoridades), población desplazada y pueblo ROM (gitanos).

De esta población hacen parte estos grupos sociales que por sus diversas condiciones culturales, jurídicas y económicas, ingresan al SGSSS como población especial.

Señala esta ley que la población especial no afiliada al régimen subsidiado pasa a ser población especial vinculada y que si al momento de demandar el servicio de salud no aparece en las bases de datos del Régimen Subsidiado podrá ser atendida provisionalmente con el formato CARTA DE SALUD, expedida por la entidad que le corresponda, de acuerdo con su condición.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

teniendo en cuenta lo anterior el IDIPRON pertenece al sector de Integración Social y no al de Salud, por tal motivo no puede suscribir contratos o convenios para la prestación de servicios de la salud de sus usuarios y menos aún afectar los recursos destinados a los proyectos sociales cuando quiera que los gastos relacionados con la prestación de servicios de salud son de competencia y responsabilidad, Secretaria de Salud de Bogotá, a través del Fondo Distrital de Salud las cuales pertenecen al sector de la salud del D.C., máxime como lo establece el artículo 13 de la Ley 1122..

El manejo del presupuesto de salud en las entidades departamentales, distritales y municipales debe realizarse como lo señala el artículo 57 de la Ley 715 de 2001<sup>4</sup>. Por tal motivo el estado destina específicamente los recursos económicos para ser utilizados en la salud de las poblaciones, lo que contradice la explicación de IDIPRON de destinar recursos que les son otorgados para garantizar otro tipo de derecho de sus usuarios diferentes a la de la Salud

El hecho de haber suscrito el elemento contractual número 1239 de 2013 bajo una modalidad que no correspondía, toda vez que el ordenamiento jurídico de contratación administrativa da cabida a procesos contractuales en donde las entidades de orden estatal para el caso que nos ocupa Distrito Capital se pueden unir para ejecutar acciones en pro- y defensa de los derechos fundamentales en este caso el derecho a la garantía de la salud y más aun tratándose de la población NNAJ sin que para esa suscripción se afecte el presupuesto de IDIPRON cuando quiera que los costos que se generen en el desarrollo y ejecución de este contrato los cubre La Secretaria Distrital de Salud-Fondo Financiero en cumplimiento de su misión y funciones generales y específicas conforme a lo normado en el Acuerdo 257 de 2006.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> “...una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación...”

<sup>5</sup> De conformidad con el Artículo 85 del Acuerdo en cita, se señalan la naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Salud, entre otros. e. Gestionar y prestar los servicios de salud prioritariamente a través de su red adscrita, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre no asegurada que resida en su jurisdicción, en lo no cubierto con subsidios a la demanda. El subrayado y negrilla es nuestro; i. Promover el aseguramiento de toda la población con énfasis en la población más pobre y vulnerable, al Sistema General de Seguridad Social en salud de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico. El subrayado es nuestro; l Promover el aseguramiento de las poblaciones especiales conforme lo define la ley y las acciones en salud pública establecidas en el ordenamiento jurídico. El subrayado es nuestro;

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Los hechos citados en este acápite se enmarcan en lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 causando con ello un daño patrimonial al Estado, cuantificado en la suma que IDIPRON ha pagado con ocasión del contrato interadministrativo suscrito con el Hospital Centro Oriente E.S.E., esto es la suma de \$36.758.581.

Con lo anteriormente descrito se evidencia una trasgresión a los principios de, planeación y economía contractual, observándose falta de seguimiento institucional, generando con ello una Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria dado el incumplimiento al numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; numerales 1º y 4º del artículo 2.1.1 del Decreto 734 del 13 de abril de 2012 y numerales 1º y 4º del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

2.3.3. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la inobservancia a los principios contractuales de planeación y economía al suscribir el Convenio de Asociación 1469 de 2013

El IDIPRON suscribió con la Asociación Terapéutica Colombiana el Convenio de Asociación número 1469 el 15 de octubre de 2013 por valor de \$124.324.324, de los cuales IDIPRON aporta \$100.000.00 con el objeto de: *“aunar esfuerzos Técnicos, económicos, administrativos y asistenciales que permitan la atención integral en el tratamiento terapéutico especializado para la prevención, desintoxicación y rehabilitación del consumo de sustancias psicoactivas, de los NNAJ usuarios de IDIPRON”*.

En desarrollo de la auditoria especial se observó que el IDIPRON, entre otros argumentos justificativos para la suscripción del Convenio de Asociación No. 1469 del 15 de octubre de 2013 expuso: *“que en virtud de lo consagrado en el artículo 13 de la Constitución Nacional y el Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana” tiene como objetivo general mejorar el desarrollo de la ciudad dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia....”* *“se buscara que se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales, culturales por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, el acceso equitativo al disfrute de la ciudad. Así mismo, los lineamientos de la Ley 1098 de 2006 “Código de infancia y adolescencia” en lo referente a la restitución de los derechos fundamentales de los menores y respecto de los derechos a la Salud y con base en la Política Pública vigente para la prevención y reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, reconoce el consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas....”*.

La segunda cláusula del convenio describe el alcance del objeto así: *“La atención integral comprende fases terapéuticas especializadas dirigidas a los NNAJ con problemas*

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*de abuso de SPA, de forma individual, grupal y familiar, en la modalidad de internado, en las Sedes de la Comunidad Terapéutica asociada, durante las fases de acogida, profundización, proyección y reinserción, para el manejo integral de las adicciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas –SPA- a través de la aplicación de un modelo psicoterapéutico, pedagógico y vocacional que propicie y apoye su recuperación bio sicoafectiva, su desarrollo personal y su inclusión social al núcleo familiar si lo tuviere y el entorno al que pertenece. En el proceso de tratamiento y rehabilitación se incluye hospedaje hasta por once (11) meses según el caso. El seguimiento ambulatorio para la reinserción a su medio social y familiar, se efectuará durante un periodo mínimo tres (3) meses... ”*

La cláusula cuarta señala que el valor del convenio es de ciento veinticuatro millones trescientos veinticuatro mil trescientos veinticuatro pesos (\$ 124.324.324) de los cuales IDIPRON aporta la suma de cien millones (\$100.000. 000) para atender diez (10) NNAJ durante todas las fases del programa terapéutico equivalente a diez meses, siete en la modalidad de internado y tres de atención ambulatoria.

El Asociado aportara la suma de veinticuatro millones trescientos veinticuatro mil trescientos veinticuatro pesos (\$24.324.324) para atender diez (10) NNAJ durante todas las fases del programa terapéutico equivalente a diez meses, siete en la modalidad de internado y tres de atención ambulatoria.

Tanto en los estudios previos como en el acto administrativo de justificación a la contratación directa –convenio de asociación que obran a folios 1 al 40 y 245 al 249 respectivamente de la carpeta que fue puesta a disposición de este organismo de control, el Instituto justifica la necesidad de contratar, argumentando entre otras cosas que IDIPRON *“... en cumplimiento de su misión promueve la protección integral (Educación, salud, recreación, nutrición...) de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) en situación de vida de y en calle, habitantes de la ciudad de Bogotá, a través de un modelo pedagógico de intervención biológico, sociológico y social para que en el marco del respeto por su libertad e individualidad logren definir un proyecto de vida que les permita incluirse satisfactoriamente en la sociedad”*

Observa la auditoría la modalidad de contratación toda vez que si bien es cierto IDIPRON obra en pro de la defensa y garantía de los derechos de los NNAJ, en este caso el derecho y la garantía a la salud, también lo es el hecho de que existe en el Distrito Capital la Secretaria Distrital de Salud - Fondo Financiero de Salud, que paga a la Empresas Prestadoras de salud los costos que se generen por la prestación de servicios a los NNAJ.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

El Estatuto Orgánico de Bogotá, organiza la administración en sectores con el ánimo de brindar mayor eficiencia en su manejo administrativo, teniendo en cuenta lo anterior IDIPRON pertenece al sector de Integración Social y no al de Salud, por tal motivo no puede suscribir contratos o convenios para la prestación de la salud de sus usuarios y menos aún afectar los recursos destinados a los proyectos sociales, cuando quiera que los gastos relacionados con la prestación de servicios de salud son de competencia y responsabilidad del Fondo Distrital de Salud-Secretaria Distrital de Salud, las cuales pertenecen al sector de la salud del D.C., máxime cuando el artículo 13 de la Ley 1122 DE 2007, las normas a la que deben acogerse los actores responsables de la administración, flujo y protección de los recursos

Así mismo el artículo 75 de la ley 715 de 2001 dispone como se maneja el presupuesto de salud en las entidades departamentales, distritales y municipales, de acuerdo a lo establecido en el. Por tal motivo el estado destina específicamente los recursos económicos para ser utilizados en la salud de las poblaciones, lo que contradice la explicación de IDIPRON, de destinar recursos que le son otorgados para garantizar otro tipo de derecho de sus usuarios diferentes a la Salud.

No correspondía haber suscrito bajo la modalidad de convenio de asociación, numero 1469 de 2013 toda vez que el ordenamiento jurídico de contratación estatal da cabida a procesos contractuales en donde las entidades de orden estatal para el caso que nos ocupa Distrito Capital, se pueden unir para ejecutar acciones en pro y defensa de los derechos fundamentales en este caso el derecho a la garantía de la salud y más aun tratándose de la población NNAJ sin que para esa suscripción se afecte el presupuesto de IDIPRON cuando quiera que los costos que se generen en el desarrollo y ejecución de este contrato los cubre la Secretaria Distrital de Salud-Fondo Financiero.

Señala este organismo fiscalizador que el Distrito Capital cuenta con instituciones que prestan los servicios que son objeto de este convenio y que igualmente atendería a los NNAJ de IDIPRON, siendo cubierto estos costos por el Fondo Financiero de Salud – Secretaria de Salud Distrital.

Con lo anteriormente descrito, se evidencia una trasgresión a los principios de planeación y economía contractual, observándose falta de seguimiento institucional, generando con ello una Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria dado el incumplimiento al numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; numerales 1º y 4º del artículo 2.1.1 del Decreto 734 del 13 de abril de 201 y numerales 1º y 4º del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**ANEXO 3**

**CUADRO 3.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

<b>TIPO DE HALLAZGO</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>VALOR (En pesos)</b>	<b>REFERENCIACIÓN<sup>6</sup></b>
1. ADMINISTRATIVOS	12	N.A	2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3.
2. DISCIPLINARIOS	11	N.A	2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3.
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	\$ 36.758.581	2.3.2

N.A: No aplica.

<sup>6</sup> Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.