

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

32000



Secretaría General
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

FECHA: 20/06/2008 17:22:12 REG. N° 1-2008-34742
TIPO: INFORME ORGANISMOS INTER: POR VENTANILLA
PÁGINA: 17 ASUNTO: g
DESTINO: DESPACHO DEL SECRETARIO GENERAL

Doctor
SAMUEL MORENO ROJAS
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Presente

Ref: Pronunciamiento

*Contratos y convenios inter administrativos suscritos por los
Fondos de Desarrollo Local*

Respetado señor Alcalde:

La Contraloría de Bogotá tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y nos corresponde, por mandato constitucional, ejercer un control de gestión y resultados fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la economía, y la equidad.

En virtud de lo anterior esta Contraloría se permite "*pronunciarse*" sobre la incidencia de la contratación directa que vienen realizando los Fondos de Desarrollo Local y las UEL mediante el desarrollo de formas de contratación que se oponen a la legislación Contractual Estatal que se concretan a los siguientes aspectos:

1. Convenios interadministrativos de cofinanciación en donde el objeto del contrato que se refiere a la unión de esfuerzos para financiar determinado proyecto, se traducen en diferentes tipos de contratos, en los cuales unos de los cofinanciadores, generalmente que es el que aporta el menor componente financiero se arroga la potestad de la ejecución del contrato. Usualmente la participación de este contratista ejecutor se da en bienes o en servicios.
2. Convenios o contratos interadministrativos con Entidades de Educación Superior, Fundaciones sin ánimo de Lucro, Entidades del orden Distrital,

Samuel Rojas
26/06/08
4:15



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Corporaciones etc., sin que el objeto social de la entidad ejecutora guarde relación directa con el objeto contratado, a pesar de que el literal c) del numeral 4o del artículo segundo de la ley 1150 de 2007, estableció que la contratación directa proveniente de los convenios interadministrativos, es procedente solamente en el evento que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

3. Contratos de obra celebrados mediante la figura del convenio inter administrativo con instituciones de educación superior públicas. para omitir procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la misma normatividad.
4. Contratos adicionales y prorrogas de los convenios interadministrativos con desconocimiento de lo previsto en el párrafo del artículo 40, de la Ley 80 de 1993,

Este pronunciamiento tiene como carácter esencial informar a la Administración Distrital sobre situaciones que de no corregirse de manera oportuna podrían constituirse en responsabilidades de carácter fiscal, con consecuente daño al patrimonio público

I. ANTECEDENTES

La Contraloría Distrital ha observado en los últimos años un aumento significativo en la contratación a través de convenios y contratos inter administrativos y de cofinanciación que permiten a los entes locales realizar sus procesos contractuales bajo la modalidad de contratación directa.

La siguiente gráfica evidencia el giro que viene presentando el tipo de contratación adelantada por los fondos de desarrollo local, en donde para los años 2001 al 2003 se suscribía a través de contratos y a partir del 2004 viene presentando mayor porcentaje de contratación a través de convenios inter administrativos.



"Al rescate de la moral y la ética públicas"



En efecto, producto de trece (13) auditorías regulares practicadas a los Fondos de Desarrollo Local de Usaquén, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Puente Aranda, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz, durante la primera fase del PAD 2008, se concluyó que un alto porcentaje del presupuesto es comprometido por los Fondos de Desarrollo Local mediante la celebración de convenios de diversa índole, con un reducido grupo de entidades, entre las que se cuentan organismos internacionales, instituciones de educación superior, entidades distritales entre otras, que en algunos casos, no se adecuan a las condiciones mínimas de experiencia y capacidad técnica para el cumplimiento efectivo del objeto contractual.

En la vigencia **2007** los FDL suscribieron **1.288** nuevos convenios de diversa índole o contratos inter administrativos por valor de **\$235.350,14** millones, mientras que en lo corrido del 2008 se han celebrado **125** por **\$38.331,87** millones.

Incluyendo las obligaciones por pagar por convenios suscritos en años anteriores, en el 2007 los FDL afectaron el presupuesto de inversión en **\$429.979,45** millones (**61,74%** del total del presupuesto ejecutado en gastos de inversión hasta el 31 de diciembre de ese año).

En los cuatro primeros meses del 2008, el sector afectó el presupuesto en **\$208.688,78** (**60.39%** de lo ejecutado a abril 30 del presente año).



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

CUADRO No 1
PARTICIPACIÓN DE LOS CONVENIOS EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2007 - 2008
(abril 30) Millones de pesos

FDL/ AÑOS	2007				2008			
	No CONVENIOS SUSCRITOS	TOTAL RECURSOS EJECUTADOS	RECURSOS A TRAVÉS DE CONVENIOS	%	No CONVENIOS SUSCRITOS	TOTAL RECURSOS EJECUTADOS	RECURSOS A TRAVÉS DE CONVENIOS	%
Usaquen	39	27.625,97	15.299,82	55,38%	2	12.079,54	5.980,86	49,51%
Chapinero	85	15.425,00	9.702,82	62,90%	2	7.634,08	4.312,41	56,49%
Santafe	71	25.793,65	19.079,76	73,97%	23	14.569,71	9.700,22	66,58%
San Cristobal	74	68.655,74	20.254,48	29,50%	5	22.623,22	9.404,61	41,57%
Usme	72	33.785,05	21.305,41	63,06%	1	16.738,73	7.389,16	44,14%
Tunjuelito	31	22.558,46	13.211,32	58,56%	1	11.031,92	4.888,73	44,31%
Bosa	87	43.318,48	28.204,97	65,11%	14	21.508,06	13.478,64	62,67%
Kennedy	74	58.974,76	42.144,08	71,46%	5	29.973,07	24.961,77	83,28%
Fontibon	53	19.852,48	16.603,27	83,63%	9	15.265,48	9.628,48	63,07%
Engativa	84	59.630,66	41.067,47	68,87%	15	31.755,06	21.463,87	67,59%
Suba	102	53.992,99	33.650,33	62,32%	4	30.976,95	19.651,17	63,44%
Barros Unidos	42	17.120,54	13.002,21	75,95%	4	6.471,05	1.147,53	17,73%
Teusaquillo	51	17.446,94	11.446,10	65,61%	2	9.462,48	7.076,61	74,79%
Los Martires	21	10.322,47	5.935,23	57,50%	8	4.411,00	2.184,03	49,51%
Antonio Nariño	40	14.600,40	9.721,77	66,59%	0	7.135,35	0	00%
Puente Aranda	45	30.924,10	20.242,61	65,46%	7	19.364,86	14.747,17	76,15%
La Candelaria	18	4.325,99	2.304,69	53,28%	2	2.400,45	1.226,12	51,08%
Rafael Uribe U.	99	57.698,84	42.301,76	73,31%	12	26.839,70	18.518,63	69,00%
Ciudad Bolivar	128	80.313,91	56.674,06	70,56%	3	38.660,44	26.346,17	68,15%
Sumapaz	72	34.084,21	7.827,28	22,96%	6	16.685,23	6.582,61	39,45%
TOTAL	1.288	696.455,63	429.979,45	61,74%	125	345.586,38	208.688,78	60,39%

Fuente: Relación de registros presupuestales FDL 2007-abril 2008

Según los objetos contractuales, el contrato de mayor frecuencia es el relacionado con la reparación y recuperación de la malla vial local que representa el 21,50% en el año 2007 y el 39,79% en lo corrido del 2008 sobre el total de contratos celebrados en cada año a través de la modalidad de contratos interadministrativos. Le sigue en importancia el desarrollo de otra clase de obras públicas con una participación del 9,18% y el 5,49% respectivamente y las labores de interventoría.



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

CUADRO No 2
SECTOR DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACION CIUDADANA
CONVENIOS POR TIPO DE CONTRATO SEGÚN SU OBJETO

millones de \$

TIPO DE CONTRATO	2007			2008		
	No contratos	Valor	%	No contratos	Valor	%
Actividades deportivas	36	4.391.47	1.87%	5	709.28	1.85%
Adiciones	100	11.512.27	4.89%	16	3.346.98	8.73%
Aunar esfuerzos	52	10.092.11	4.29%	2	163.75	0.43%
Capacitación	70	5.940.83	2.52%	20	3.587.18	9.36%
Comedores	30	4.407.92	1.87%	0		0.00%
Compras	31	5.455.39	2.32%	1	134.16	0.35%
Interventoria	249	14.593.14	6.20%	42	1.710.68	4.46%
Malla Vial	39	50.590.67	21.50%	6	15.252.12	39.79%
Medio ambiente	18	3.539.40	1.50%	0		0.00%
Obra Pública	36	21.613.31	9.18%	13	2.105.96	5.49%
Salud	32	5.760.87	2.45%	2	744.00	1.94%
Otros ¹	295	97.452.76	41.41%	18	10577.76	27.60%
TOTAL	1288	235.350.14		125	38.331.87	

Fuente: Relación de registros presupuestales FDL 2007-abril 2008

En la vigencia **2007**, se destacan los contratos suscritos con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello – SECAB-, con quien el sector local suscribió 14 convenios para la reparación y mantenimiento de la malla vial, por valor de **\$22.806,64 millones**, para ocho localidades entre las cuales merecen especial atención:

San Cristóbal un contrato por **\$2.344,79 millones**, Bosa un contrato por **\$2.585,4 millones**, Fontibon con dos contratos por **\$2.536,31 millones**, Engativa un contrato por **\$5.997,76 millones** y Ciudad Bolívar un contrato por **\$3.215,00 millones**.

A manera de ejemplo, el objeto contractual del contrato suscrito con la Localidad de Bosa establece lo siguiente²: *"El objeto del presente convenio es la concurrencia mediante la cofinanciación entre el fondo de desarrollo local de bosa, la universidad nacional de Colombia y la secretaria ejecutiva del convenio andrés bello - SECAB-. Para la construcción de algunos segmentos viales de la malla vial local de bosa que cuentan con estudios y diseños realizados a través de la*

¹ Se incluyen en este renglón las actividades relacionadas con el apoyo técnico y operativo, el acompañamiento, la asistencia y la ayuda en programas de carácter social, que se desarrollan en forma directa con las comunidades locales, así como las actividades culturales y las relacionadas con el suministro de bonos canjeables por alimentos dentro del programa Bogotá sin Hambre. Así mismo se los programas de interés público.

² Convenio Inter administrativo de cofinanciación, registro presupuestal No 357 de junio 25 de 2007. Localidad de Bosa.



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Unidad Ejecutiva de localidades del instituto de desarrollo urbano (UEL-IDU), que están incluidos en los programas y subprogramas del plan de desarrollo local de bosa "bosa incluyente y solidaria" y sus respectivos planes de inversión, conforme al listado suministrado por el fondo y la propuesta presentada por la SECAB y la Universidad."

De la misma forma se destaca la UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA con quien se suscribieron 85 contratos por \$17.243,80 en su mayoría para ejercer labores de interventoría

Dentro de los objetos contractuales con la UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA podemos ejemplificar el suscrito por el **FDL de Bosa** el 28 de diciembre de 2007 según registro presupuestal No 628 por valor de \$545.000.000 el cual establece que: *"El Fondo y la Universidad unen esfuerzos mediante la cofinanciación interadministrativa, para llevar a cabo la cofinanciación y asistencia técnica entre el Fondo de Desarrollo y la Universidad Militar Nueva Granada para la ejecución de las obras para la construcción de la tercera etapa del jardín infantil el carrusel de la Alegría (Bosa Los Naranjos), conforme a la formulación del proyecto, los estudios y diseños, la licencia de construcción, el concepto técnico favorable otorgado por la UEL de la Secretaria de Integración social, los términos de referencia de la invitación hecha por el fondo a la universidad y la propuesta presentada por la universidad."*

Y el celebrado por **el FDL de Santa Fe** con registro presupuestal 369 de junio 22 de 2007 por \$1.408.000.000. que fija como objeto: *"FDL - convenio interadministrativo de cofinanciación para mantenimiento y mejoramiento de la malla vial local de Santa Fe."*

En la vigencia fiscal **2008**, esta situación persiste y se continúa suscribiendo convenios como el celebrado por la Localidad de **Puente Aranda** con la UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA por valor de \$1.939.34 millones para *"Adecuación de la infraestructura vial de la localidad, adición convenio no 003 de 2007, mejoramiento integral de la vías de la localidad, rehabilitación total y plan tapa huecos (repacheo)"*, aprobado con registro presupuestal No 544 de abril 14 de 2007,

Igualmente, el suscrito por la Localidad de **Kennedy** con el mismo contratista por valor de \$200.00 millones para realizar la *"Interventoría para el desarrollo del proyecto que se cofinanciará entre el fondo de desarrollo local de Kennedy, e IDIPRON para la rehabilitación, mantenimiento y/o construcción de la malla vial de la localidad 8 de Kennedy"*.

Por su parte, con La Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero – ALMA MATER, se suscribieron en el año 2007 un total de 80 convenios por valor de \$5.909,39 millones, para desarrollar diversas actividades entre las que se destacan las labores de interventoría técnica, la organización de actividades deportivas y labores de capacitación formal y no formal.



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Con ALMA MATER citamos los convenios suscritos con los registros presupuestales 693 de junio 27 de 2007 del **FDL Engativa** y 904 de diciembre 28 de 2007 del FDL de **Kennedy** por valores de \$297.615.364 y \$369.782.068 respectivamente, el primero de ellos para desarrollar la *"interventoría al componente: adecuación, mantenimiento, embellecimiento y dotación de zonas verdes y parques de la localidad de engativa según solicitud caf -int 2562-07. según convenio inter administrativo de cofinanciación no. 003 de 2007"* y el segundo para la *"ejecución proyecto PGI - " fortalecimiento al buen uso del tiempo libre a través de actividades lúdicas, deportivas recreativas y de capacitación para la población kennedyana" componente " multideportivo abierto" adulto mayor - salidas recreativas proyecto no. 5290 de 2007"*

En relación con los **contratos adicionales** que representan el 4.89% del total de la contratación mostrada en el año 2007, pasan a representar el 8.73% en el 2008.

Para este último año, se destaca el contrato realizado por la localidad de Engativa con el IDIPRON, que mediante el registro presupuestal 603 de marzo 19 de 2008 adicionó el convenio inter administrativo **No 05 de 2006 en \$5.000.00 millones**, situación que desborda el monto permitido en el artículo 40 párrafo único de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que el contrato original, según el certificado de registro presupuestal 675 de octubre 24 de 2006, tenía un valor de **\$2.300.00 millones**.

Igualmente, se destaca el Convenio Interadministrativo de Cofinanciación 095 de 2007, celebrado entre el Fondo de Desarrollo Local de Fontibon e IDIPRON el 28 de diciembre de 2007, por cuantía de **\$749.561.496**, de los cuales **\$681.419.542**, aportó el FDL, cuyo objeto fue *"realizar las actividades necesarias para el mantenimiento y rehabilitación de la malla vial de Fontibon"*. La fecha de inicio del citado convenio fue el día **02 de abril de 2008**. No obstante a los 6 días del mismo mes, esto es el **08 de abril**, se suscribió la ADICION No. 01 al mismo Convenio por valor de **\$340.709.771**, según certificado de registro presupuestal 361 del 11 de abril de 2008

Esta situación viene siendo objeto de análisis por parte de la Contraloría, no sólo por la existencia de posibles irregularidades, sino por que las localidades podrían utilizar la figura del contrato adicional para ampliar el valor inicial contratado, abriéndose de esta forma la posibilidad de modificar los objetos contractuales inicialmente pactados y así eludir un nuevo proceso contractual, el cual conllevaría obligatoriamente a ajustarse a las condiciones establecidas en el literal c) del numeral 4o del artículo segundo de la ley 1150 de 2007.



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

A nivel de entidades con quienes se han celebrado los contratos interadministrativos, se observa que a abril 30 del 2008, los entes locales han suscrito **125** contratos por valor de **\$38.331.87** millones con distintas organizaciones públicas y privadas, entre las cuales se destacan:

- IDIPRON con nueve (9) contratos por \$11.265.99 millones (29.39%),
- Universidad de Cundinamarca con 14 contratos i por \$4.468.87 (11.66%),
- Fundaciones sin animo de lucro con 43 contratos por \$3.685.01 (9.61%),
- Universidad Militar Nueva Granada con 11 contratos por \$2.986.69 (7.79%),
- ALMA MATER con 22 contratos interadministrativos por \$2.217.19 millones (5.78%)

CUADRO No 3			
SECTOR DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACION CIUDADANA			
ESTRUCTURA DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS SEGUN CONTRATISTA			
Abril 30 de 2008 millones de pesos			
CONTRATISTA	No CONTRATOS	VALOR	%
ALMA MATER	22	2.217,19	5,78%
ASOCIACIONES ¹	2	225,75	0,59%
CAJAS DE COMPENSACION	4	471,36	1,23%
COOPERATIVAS	1	153,28	0,40%
CORPORACIONES SIN ANIMO DE LUCRO ²	7	530,00	1,38%
DAAC	18	853,96	2,23%
FUNDACIONES	43	3.685,01	9,61%
FUNDACIONES UNIVERSITARIAS	4	278,22	0,73%
HOSPITALES	9	1.390,59	3,63%
IDIPRON	9	11.265,99	29,39%
JUNTAS DE ACCION COMUNAL	2	351,01	0,92%
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MALLA VIAL	1	1.224,48	3,19%

¹ En este renglón se encuentran asociaciones como la "Coordinadora Cívica Nacional Coordina" con quien el FDL de Sumapaz suscribió un convenio de asociación por valor de \$207.5 millones de pesos con el objeto de "aunar esfuerzos, potencialidades, fortalezas, objetivos y recursos para desarrollar el proyecto 0115, componente: propuesta piloto de reconversión de uso del territorio a través de la capricultura sostenible en la localidad de sumapaz."

² Dentro de las Corporaciones más representativas se encuentra la "Corporación Comunidad Activa" con la cual el FDL Rafael Uribe suscribió un convenio de asociación por \$288.00 millones para la "Realización y promoción del V encuentro de la mujer campesina en Sumapaz" y la "Corporación Convivencia" con la que se han suscrito cuatro (4) convenios por valor de \$190.41 millones en las localidades de Usaquen, Kennedy y Sumapaz



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

CUADRO No 3			
SECTOR DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACION CIUDADANA			
ESTRUTURA DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS SEGÚN CONTRATISTA			
Abril 30 de 2008 millones de pesos			
CONTRATISTA	No CONTRATOS	VALOR	%
UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA	14	4.468,87	11,66%
UNIVERSIDAD DISTRITAL	2	210,00	0,55%
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA	11	2.986,69	7,79%
UNIVERSIDAD NAL. ABIERTA Y A DISTANCIA	36	1.238,20	3,23%
UNIVERSIDAD NACIONAL	7	499,52	1,30%
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NAL.	4	140,58	0,37%
OTRAS	26	6.141,17	16,02%
TOTAL	125	38.331,87	

Fuente: Fuente: Relación de registros presupuestales FDL abril 2008

Por otra parte, a través de la modalidad de los contratos interadministrativos, la administración local ha contratado en forma directa la realización de una variedad significativa de actividades que en muchas oportunidades no se ajustan en forma estricta a la definición que la ley le otorga a los contratos o convenios de tipo inter administrativo; así, se observa la suscripción de convenios de apoyo técnico, de cooperación y asistencia técnica, de cofinanciación de ciertas actividades a cargo de los FDL, de asociación y de contratos para impulsar actividades y programas de interés público que bien podrían haberse suscrito cumpliendo con los procedimientos de selección objetiva previstos en el estatuto contractual, con el fin de contar con contratistas altamente especializados en cada uno de los temas citados.

Es de señalar que la totalidad de los contratos suscritos con el IDIPRON, por ejemplo, tienen como objeto el mantenimiento y la recuperación de la malla vial local; así mismo, aproximadamente el 90% de los contratos suscritos con la UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA tienen como objeto la realización de interventorias y la totalidad de los recursos comprometidos con la UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA están destinados tanto a la realización de la interventorias de obras como al mantenimiento de la malla vial local.

II. MARCO LEGAL

2.1. Ley 80 de 1993 y en especial:

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Artículo 2º: "De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos.

Para los solos efectos de esta Ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

Parágrafo: Para los solos efectos de esta Ley, **también se denominan entidades estatales las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales**, las cuales estarán sujetas a las disposiciones del presente estatuto, especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebren contratos por cuenta de dichas entidades"

Dentro de la enunciación de entidades que se encuentran sometidas al régimen del estatuto contractual, se denominó igualmente entidades estatales a la cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, especialmente para lo referente al desarrollo de convenios interadministrativos.

2.2. Ley 1150 de 2007

"ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...)



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo"

Decreto Reglamentario 066 de 2008

Artículo 77. *Contratos interadministrativos (Causales de Contratación Directa). Las entidades señaladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 celebrarán directamente contratos entre ellas, siempre que las obligaciones del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Cuando fuere del caso y de conformidad con lo dispuesto por las normas orgánicas de presupuesto serán objeto del correspondiente registro presupuestal".*

Decreto Ley 1421 de 1993 Art. 149 "CLASES DE CONTRATOS. El Distrito, sus localidades y las entidades descentralizadas podrán celebrar los contratos, convenios y acuerdos previstos en el derecho público y en el derecho privado que resulten necesarios para el cumplimiento de sus funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a su cargo. En tales contratos, convenios o acuerdos se deberán pactar las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren convenientes y necesarias para asegurar su ejecución, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley y el orden público. También se incluirán las cláusulas excepcionales, cuando así lo disponga la ley".

Art. 38 Decreto Distrital 854 de 2001

ARTICULO 38. Delegar en los Alcaldes Locales de Bogotá D.C. las siguientes facultades:

1. Celebrar convenios interadministrativos de cofinanciación, así como la de celebrar los de comodato mediante los cuales se deban entregar a las instituciones locales los equipos adquiridos en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 35 del presente Decreto.



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

2. Celebrar los convenios interadministrativos de comodato y donación con entidades públicas del orden distrital tendientes a efectuar traslado de bienes y obras a otras entidades públicas del mismo orden.

3. Celebrar todos aquellos convenios que se encuentren dentro del marco de sus competencias y que no impliquen erogación presupuestal respecto al Fondo de Desarrollo Local.

III. PROBLEMA PLANTEADO

Con base en el análisis realizado la Contraloría de Bogotá, tomado como referencia la vigencia 2007, evidencia que un alto porcentaje, del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, en cumplimiento del objetivo de gestión pública humana, así como de los temas de gobierno, ambiente, cultura y desarrollo económico, industria y turismo; se ha comprometido y ejecutado a través de la celebración de contratos interadministrativos, en los cuales intervienen un reducido grupo de organismos internacionales, universidades y entidades distritales, entre otras, que en la mayoría de los contratos no guardan relación directa con el objeto de las entidades ejecutoras.

Igualmente evidencia, que se está eludiendo el proceso licitatorio o de selección abreviada previsto en el literal c), numeral 4 del artículo segundo de la ley 1150 de 2007, en el caso específico de los contratos interadministrativos de obra pública celebrados con instituciones de educación superior públicas, toda vez que dichos contratos se están celebrando a través de la modalidad de contratación directa mediante contratos interadministrativos.

Dicha situación, no puede ser admisible a partir del 16 de enero de 2008, fecha en la cual entro a regir la Ley 1150 de 2007, y mucho menos que persista la contratación directa a través de contratos inter administrativos, sin tener en cuenta que el objeto social de la entidad ejecutora guarde relación con el objeto del contrato.

En efecto, entidades como el IDIPRON, no fueron constituidas para efectuar el mantenimiento y la reparación de la malla vial de la Ciudad y menos aún cuando es de su naturaleza atender con exclusividad los niños de la calle. Situación que se traduce en falta la capacidad técnica necesaria para desarrollar contratos de obra.

Situación similar es predicable de la Universidades, las cuales si bien es cierto pueden tener dentro de su objeto social la celebración de contratos propios de su



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

naturaleza, también es cierto, que su objeto principal es la educación superior y la investigación dirigidas a elevar la preparación académica, así como la realización de las actividades propias de la academia, que no concuerdan en muchas oportunidades con la ejecución de los contratos que vienen suscribiendo.

Circunstancias que implican necesariamente que las obligaciones derivadas de los contratos sean transferidas a terceras empresas o personas, y que por consiguiente deban acudir a la sub contratación como el único mecanismo válido para ejecutar las obligaciones pactadas.

Para ilustrar la situación descrita, incluimos en seguida algunos ejemplos de los objetos sociales de los organismos con quienes se han suscrito contratos o convenios de carácter inter administrativo.

- El Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON

Es un establecimiento público del orden Distrital creado por el Acuerdo 80 de 1967 cuyo objeto principal se determinó en el artículo 5º de la Resolución 20 de 1986 expedida por la Junta Directiva y Asesora del IDIPRON, de la siguiente forma: *"...IDIPRON es una Entidad que atiende con exclusividad a los niños de la calle, comúnmente llamados "Gamines". Estos menores necesitan de un sistema especial que se puede resumir en las siguientes consignas: Profundo respeto a la libertad del niño, dinámica grupal, ambiente esmeradamente limpio y acogedor, métodos autoactivos, terapia ocupacional y sobre todo, promoción de la autogestión educativa que permita la participación y la corresponsabilidad del mismo asistido en el proceso educativo.*

PARAGRAFO 1. El cumplimiento de una de las principales consignas de IDIPRON que consiste en respetar la libertad del niño, hace necesario desarrollar en los lugares más frecuentados por los niños de la calle, con un grupo de "Educadores callejeros", la llamada operación Amistad. Se trata de entablar diálogo con el niño para así ganarse su amistad y de una manera desapercibida por él, conocer su situación sus necesidades y sus intereses. Esta operación bien realizada induce en el niño el deseo de ser acogido. Cuando él "pide ser recibido" IDIPRON muestra que la actividad válida para educarlo no es la represiva, sino la que respeta su libertad."

- LA UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA⁵,

"...es una Institución Estatal de Educación Superior del Orden Territorial, que tiene sus orígenes como proyecto educativo departamental en la Ordenanza número 045 del 19 de Diciembre de 1.969, por medio de la cual se creó el Instituto Técnico Universitario de Cundinamarca ITUC y fue reconocida como Universidad mediante Resolución No. 19530 de Diciembre 30 de 1.992 del Ministerio de

⁵ Ver Acuerdo 010 de junio 20 de 2002 del Consejo Superior de la Universidad de Cundinamarca.



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Educación Nacional, y de conformidad con la Constitución Política, la Ley 30 de 1992 y los Decretos Reglamentarios, es un ente autónomo e independiente, con personería jurídica, autonomías académica, administrativa, financiera, presupuestal y de gobierno, con rentas y patrimonio propios, y vinculada al Ministerio de Educación Nacional haciendo parte del Sistema Universitario Estatal."

El objetivo de la Universidad es el de promover la generación, apropiación, desarrollo y difusión del conocimiento en los campos de las humanidades, la ciencia, las artes, la filosofía, la técnica y la tecnología, mediante la investigación, la docencia, la proyección social y el bienestar universitario, y desarrollar los programas académicos de educación superior con metodologías presencial, semipresencial, abierta y a distancia, en ejercicio del pluralismo ideológico y la conciencia crítica.

- LA UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

De conformidad con lo señalado en el artículo 1º de la Ley 805 de 2003, "...es un ente Universitario Autónomo del orden nacional, con régimen orgánico especial, cuyo objeto principal es la educación superior y la investigación, dirigidas a elevar la preparación académica de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o en retiro; los empleados civiles del sector defensa, los familiares de todos los anteriores, y los particulares que se vinculen a la universidad. Vinculado al Ministerio de Educación Nacional, en lo que a las políticas y a la planeación del sector educativo se refiere."

Los fines de la Universidad fueron señalados expresamente en el artículo 3º de la norma citada así:

- Ofrecer formación superior y profundizar en la formación integral de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en actividad o retiro, a los empleados civiles del sector Defensa, a los familiares de los anteriores y a los particulares que se vinculen a la universidad, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país;*
- Colaborar con los institutos de formación y capacitación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en el desarrollo de los programas que ellos adopten para la capacitación de su personal;*
- Prestar apoyo y asesoría en los órdenes científico y de educación al sector Defensa y a las entidades e instituciones que lo soliciten;*
- Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones, y promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país y del sector Defensa;*
- Fortalecer en su población académica y estudiantil, la formación y compromiso en los principios y fines constitucionales, con miras a garantizar profesionales que desarrollen y contribuyan a la sostenibilidad democrática del Estado;*



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

- f) *Desarrollar programas de educación formal y no formal en cualquiera de las modalidades educativas, especialmente para atender las necesidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;*

- LA UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD

Fue creada mediante la Ley 52 de 1981 y transformada a través de la Ley 396 de 1997 que estableció en el artículo 1º lo siguiente: "...A partir de la vigencia de la presente Ley, la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, creada mediante Ley 52 de 1981 se denominará Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-, como establecimiento público de carácter nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., y podrá constituir seccionales en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas en las modalidades presencial y a distancia."

Los objetivos de la UNAD son los siguientes⁶:

1. *Formular políticas, planes, proyectos, estrategias y acciones de educación abierta y permanente que faciliten el diseño y realización de programas de formación de adultos en todos los niveles y ciclos educativos, competencias laborales, desarrollo comunitario y atención de poblaciones vulnerables, mediante el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación.*
2. *Fomentar la cultura investigativa y el espíritu emprendedor, para el diseño y desarrollo de procesos de innovación social, tecnológica, productiva y científica que contribuya a dar soluciones acordes con las necesidades y posibilidades de los diferentes contextos regionales y socioculturales.*
3. *Promover la construcción de redes apoyadas en tecnologías para consolidar las comunidades académicas de docentes, tutores, estudiantes y egresados, que promuevan los principios y las prácticas de la identidad Unadista, y generen nuevas formas de asociación, convivencia y participación comunitaria.*
4. *Fomentar políticas para el desarrollo y sostenibilidad de la modalidad de educación abierta y a distancia, con la utilización de tecnologías telemáticas y virtuales en el contexto de la sociedad del conocimiento, en los ámbitos local, regional, nacional y global.*

⁶ Información consultada en:
www.dafp.gov.co/Documentos/25%20entes%20universitarios%20autónomos.%2019-01-07.pdf



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

5. *Diseñar alternativas para la diversificación de fuentes de financiación a través de la oferta de programas, de prestación de servicios, asesorías, consultorías y proyectos especiales, que promuevan la gestión de la Universidad y coadyuven a su impacto social y sostenibilidad financiera.*

• **RED DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL EJE CAFETERO PARA EL DESARROLLO REGIONAL - ALMA MATER -**

Es la institución que da vida jurídica a la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero Colombiano, sirve de instrumento de gestión a los propósitos de⁷:

- Integración de la academia regional en los campos de investigación, formación superior y proyección social.
- Articulación a los procesos de desarrollo regional del centro occidente Colombiano.
- Apoyo a la gestión de políticas públicas locales, regionales o nacionales.

Agrupada en Red a las Universidades de: Quindío, Tolima, Caldas, Tecnológica de Pereira y Nacional Abierta y a Distancia UNAD, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colegio Integrado del Oriente de Caldas CINOC y Unidad Central del Valle del Cauca UCEVA, y como invitadas permanentes la Universidad Nacional sede Manizales y Universidad del Valle sede Cartago.

Esta situación administrativa de seguir acudiendo a la contratación directa mediante la celebración de convenios interadministrativos con este tipo de Entidades o Instituciones en el escenario planteado, deja ver que se está contratando con entidades que no tienen la capacidad operativa, técnica y administrativa para cumplir con obligaciones contractuales derivadas de los convenios que se vienen suscribiendo.

Adicionalmente, se observa que los contratistas que ejecutan cada tipo de contrato también actúan como interventores en otras clases de contratos.

Así las cosas, pareciera, que se está limitando el acceso de otras instituciones que también tienen la posibilidad de prestar los bienes, servicios y obras que se requieran, a un reducido número de entidades ejecutoras, que coinciden para las diferentes localidades, lo cual desconoce los principios de transparencia, economía,

⁷ Información consultada en: http://www.almamater.edu.co/new_page/index.php



"Al rescate de la moral y la ética públicas"

responsabilidad y selección objetiva que se tienen que considerar igualmente en los procesos de selección distintos de la licitación pública.

Consecuencia de lo anotado, se advierte con este tipo de contratación directa que terceras personas podrían estar contratando por intermedio de fundaciones o universidades, como medio de evadir los procesos contractuales formales establecidos en la Ley 80 de 1993, como la licitación pública, lo cual amerita sin duda, una exhaustiva evaluación de la capacidad administrativa y organizacional de las entidades contratistas, así como de los niveles de control a la ejecución ejercidos por éstas, de acuerdo con el número de convenios suscritos con los Fondos de Desarrollo Local.

Lo anterior, con el fin de evitar que los contratos interadministrativos celebrados con entidades o instituciones que no guardan relación directa con los objetos contratados, generen un incremento injustificado de costos derivados de la tercerización o subcontratación, para poder cumplir con el objeto contratado, lo cual sin duda configuraría un detrimento patrimonial y fiscal soportado en una estructuración financiera, técnica y legal equivocadas.

Con fundamento en lo expuesto, agradecemos nos informe a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles posteriores al recibo de la presente sobre las medidas que adoptará ese Despacho para controlar la situación observada bajo criterios de objetividad y transparencia, señalando el tiempo requerido para implementar los correctivos necesarios, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme a lo establecido en el artículo 5º, numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001.

Cordial saludo,


MIGUEL ÁNGEL MORALES RUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá D.C.

Elaboró y Proyectó: GLADYS AMALIA RUSSI GOMEZ Directora Desarrollo Local y Participación Ciudadana