



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

10000-

Doctor

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8 No. 10 - 65

Bogotá D.C.

REF: Pronunciamiento contratación con Entidades sin ánimo de Lucro.

Respetado señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C.:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función de control fiscal deferida Constitucional y Legalmente, encuentra oportuno efectuar pronunciamiento con ocasión del seguimiento realizado a la contratación suscrita por los Fondos de Desarrollo Local del Distrito, con diversas entidades sin ánimo de lucro, durante la vigencia 2008-2011, en aplicación de la preceptivas contenidas en el artículo 355 de la Carta Política, artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y los lineamientos establecidos en el decreto 777 de 1992 modificado por los decretos 1403 de 1992 y 2459 de 1993.

En efecto, este Ente de Control Fiscal luego de adelantar múltiples operativos ordenados a través de autos comisorios Nos. 10100-87-11, 10100-88-11, 10100-89-11, 10100-90-11, 10100-94-11, 10100-95-11, 10100-96-11, 10100-97-11, 10100-98-11, 10100-99-11, 10100-100-11, para establecer la manera como se están ejecutando estos contratos, encontró que se está desbordando la facultad otorgada por la Constitución y la Ley, con claro desconocimiento en algunos casos de la idoneidad para la selección del contratista, atendiendo criterios objetivos, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que debe animar la función administrativa, conforme los establecimientos consagrados en el artículo 209 de la nuestra Constitución Política.

Ello queda de presente, en la concentración de contratos en unas determinadas entidades, falta de impulso de los programas y actividades de interés público, inexperiencia en la ejecución contractual, objetos difusos que no permiten precisión en la prestación, similitud de objetos y/o actividades en los contratos suscritos, carencia de certificados de idoneidad de las entidades con las que se suscriben los contratos, carencia de manuales y/o reglamentos de contratación, patrimonio social inferior a los valores contratados, objetos sociales genéricos y multifuncionales de las fundaciones etc..

Ilustrando lo precedentemente expuesto, este ente de Control realizó un análisis de la información recopilada, realizando un resumen del presupuesto asignado a las veinte Localidades durante el periodo 2008 - 2011, en donde se destaca el presupuesto, así como las ejecuciones total y directa. De la información tomada en cada Localidad, se incorporó el monto de los convenios de asociación suscritos por los diferentes Fondos de Desarrollo Local -FDL incluido el comparativo porcentual con relación a las ejecuciones total y directa de las Localidades, así como el número de convenios suscritos y el total de los mismos tal y como se puede observar en los cuadros 1 y 2.

"Credibilidad y confianza en el control"

Cuadro 1
Fondos de Desarrollo Local
Presupuesto y ejecución convenios de asociación período 2008 – 2011

(Millones de pesos)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Usaquén	158.459	111.924	60.837	6.730	6,0	11,1	
Chapinero	75.394	63.912	38.090	6.966	10,9	19,3	
Santa Fé	118.445	102.832	59.446	15.513	15,1	26,1	
San Cristóbal	278.893	252.930	132.508	40.932	16,2	30,9	
Usme	198.222	159.338	90.609	15.095	9,5	16,7	
Tunjuelito	115.753	95.041	55.317	15.673	16,5	28,3	
Bosa	263.759	215.995	112.492	17.559	8,1	15,6	
Kennedy	297.999	261.244	130.722	24.044	9,2	18,4	
Fontibón	124.161	109.402	58.529	12.724	11,6	21,7	
Engativá	266.638	212.817	114.096	17.757	8,3	15,6	
Suba	267.456	240.850	130.360	24.153	10,0	18,5	
Barrios Unidos	91.990	70.776	37.856	5.602	7,9	14,8	
Teusaquillo	83.503	75.815	42.150	5.487	7,2	13,0	
Los Mártires	71.490	61.975	36.677	5.464	8,8	14,9	
Antonio Nariño	80.689	69.546	35.696	4.999	7,2	14,0	
Puente aranda	149.580	127.617	64.758	10.086	7,9	15,6	
La Candelaria	43.251	29.047	17.981	5.043	17,4	28,0	
Rafael Uribe	240.157	199.889	102.584	21.148	10,6	20,6	
Ciudad Bolívar	425.823	374.392	195.208	36.605	9,8	18,8	
Sumapaz	154.839	136.115	77.725	9.225	6,8	11,9	

Fuente: Reportes de Información Cuenta SIVICOF, Informes Dirección Economía y Finanzas y Operativos GAF-Dic./2011

*1 La columna 2 es el presupuesto que se le asigna a las veinte localidades, de acuerdo al decreto 1421 de 1993. Aquí esta contemplado el presupuesto de los cuatro años en análisis.

*2 En la columna 3 esta la ejecución total del período 2008-2011, lo que significa que se esta tomando la ejecución. Lo anterior significa que se incluyen las reservas que quedan de los años anteriores.

*3 La columna 4 es la ejecución directa, es decir la ejecución real del cuatrinio.

*4 La columna 5 o convenios de asociación es la participación presupuestal que se contrato con las diferentes entidades sin ánimo de lucro.

Es importante tener en cuenta que el presupuesto total esta conformado por la vigencia actual y recursos de las vigencias anteriores (2008-2011). En la ejecución total se refleja el comportamiento de todo el período, que involucra todos los recursos ejecutados, mientras que la ejecución directa sólo toma los recursos asignados para el respectivo año.

el

"Credibilidad y confianza en el control"

Cuadro 2
Fondos de Desarrollo Local
Total contratación con Entidades sin ánimo de lucro 2008 – 2011

Usaquén	45	6.730
Chapinero	43	6.966
Santafé	150	15.513
San Cristóbal	239	40.932
Usme	82	15.095
Tunjuellito	142	15.673
Bosa	64	17.559
Kennedy	120	24.044
Fontibón	123	12.724
Engativá	132	17.757
Suba	162	24.153
Barrios Unidos	40	5.602
Tosaquillo	35	5.487
Los Mártires	54	5.464
Antonio Narino	14	4.999
Puente Aranda	104	10.086
La Candelaria	59	5.043
Rafael Uribe Uribe	177	21.148
Ciudad Bolívar	205	36.605
Sumapaz	63	9.225

Fuente: informe de comisiones operativos Fondos de Desarrollo

Del cuadro anterior se puede evidenciar que durante el periodo en análisis (vigencia 2008 – 2011), se pudo establecer que en los veinte Fondos de Desarrollo local, se suscribió un total de 2.053 contratos con diferentes entidades sin ánimo de lucro, bajo la modalidad de convenio de asociación, por un cifra de \$300.805, lo que representó un 10,1% con relación a la ejecución total.

Del total de contratos suscritos, se destacaron treinta (30) entidades sin ánimo de lucro –ESAL como las de mayor contratación en las veinte (20) Fondos de Desarrollo Local como se detalla a continuación.

Cuadro 3
Fondos de Desarrollo Local



"Credibilidad y confianza en el control"

Entidades sin ánimo de lucro con mayor número de

Corporación Convivencia	7
Fundación Colombia útil	5
Fundación Sui Juris	5
Fundación Cultural Chiminigagua	5
Fundación un Nuevo Amanecer	5
Asociación Cultural Espacios de Vida	5
Impulsar Fundación Social	5
Fundación teatral Barajas	4
Asociación manos amigas	4
Corporación Colombia XXI	4
Asociación cultural Teatrama	4
Asociación Alquis	4
Fundación Aviatur	4
Universidad La Gran Colombia	3
Fundación Mente y Mundo	3
Fundación Creo en ti Colombia	3
Asociación de hogares Sí a la vida	3
Fundación Ways of hope	3
Corsocial	3
Cruz Roja Colombiana Sec. Bogotá y C/marca	3
Fundación Colombia Bella	3
Corporación comunicar	2
Fundación ONG programa tejendo logros	2
Fundación Nacional Batuta	2
Corporación Futuro de Colombai -CORFUTURO	2
Fundación para el desarrollo agrícola	2
Corporación Razón Pública	2
Cámara de Comercio	2
Corporación Avance y Equidad -CAE	2
Corporación Equipo de Paz Rafael Uribe	2

contratos

Fuente: Reporte consolidado por el GAF - Dic de 2011

En el análisis, se evidenció que las de mayor reiteración fueron la Corporación Convivencia, Colombia útil, Fundación Cultural Chiminigagua, Fundación Teatral Barajas, Fundación Un Nuevo Amanecer y Fundación Aviatur. La Fundación Convivencia contrato, entre otras, con las Localidades de Chapinero, Santa fe, San Cristóbal, Candelaria y Rafael Uribe. La Fundación Cultural Chiminigagua lo hizo con las Localidades de Santa fe, Barrios Unidos, Rafael Uribe, Tunjuelito y Bosa, mientras que la Fundación

"Credibilidad y confianza en el control"

Aviatur participo en los convenios en Usaquén, Usme, Kennedy y Puente Aranda. En el cuadro siguiente se puede observar las fundaciones mencionadas, además de otras que presentaron repetición en la contratación, también se muestra su representante legal y su suplente (cuadro 4).

Cuadro 4
Fondos de Desarrollo Local
Representante legal y suplente de algunas entidades sin ánimo de lucro

Corporación Convivencia	Vella Magnolia Cáceres	
Fundación Colombia Útil	Ililiana Valderrama Campos	
Fundación Cultural Chiminigagua	Yesid Ovalle Villamil	Ricardo Mayorga
Fundación Teatral Barajas	Jairo Alfonso Barajas	Adrian María Rivera Páez
Fundación Un Nuevo Amanecer	Ililiana Constanza Flórez Tellez	Carlos Arturo Peña Díaz
Fundación Aviatur	Jean Claude Bessudo Hesby	Samy Bessudo Lion
Fundación Mente y mundo	Alida Quiroga Parra	Elberto Martínez Muñoz
Corporación nuevo Arco Iris	eón Valencia Agudelo	Araldo Antonio López Herazo
Corporación Colombia XXI	Claudia Castiblanco Martínez	
Fundación Batuta	Juan Antonio Cuellar Saenz	Delsy Melisa castro Cárdenas
Fundación Mario Santodomingo	Pablo Gabriel Obregón Santodomingo (1)	
Coddia cupop (2)	Miguel Ignacio Moscoso Vargas	
Fundación Sui Juris	Lina María Ladino García	

(1) El representante legal otorga poder a Juan Carlos Franco Villegas.

(2) Corporación para el desarrollo y difusión del arte y la cultura popular inversión cultural.

Es claro como la contratación a través de convenios con Asociaciones sin ánimo de lucro, presenta una gran concentración en unas cuantas entidades; situación que por si amerita una valoración, frente a los resultados obtenidos a través de la prestación.

Y es importante la valoración desde el punto de vista de la administración, porque este pronunciamiento solo está teniendo en cuenta la contratación de los Fondos Locales, dejando de lado que muchas de estas entidades también adelantan convenios con otras entidades de la administración, a manera de ejemplo citamos la Fundación Colombia Útil, quien en la Secretaría Distrital de Integración Social ha suscrito durante los años 2010 y 2011 6 convenios y aparece como lo observamos en el cuadro como una de las convenios tiene con los Fondos de Desarrollo Local.

• HECHOS RELEVANTES EN CADA VIGENCIA

- Contratación 2008

Con base en la información suministrada por la dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría y los documentos allegados durante el operativo realizado por el Grupo GAF, fue posible evidenciar que durante este período, los convenios de asociación que se celebraron ascendieron a un monto de \$38.479 millones, cifra que representó 5,5% con relación a la ejecución total, mientras que en la ejecución directa participó en 9,9%, siendo la Localidad de San Cristóbal la de mayor contratación por este concepto.

En cuanto a las irregularidades más notorias, se puede agregar que en la Localidad de Suba, se evidenció la suscripción de contratos de manera directa por cuantías superiores a la mínima cuantía (\$14 millones) como es el caso del contrato 017 el cual se suscribió por \$37 millones.



"Credibilidad y confianza en el control"

En la Localidad de Barrios Unidos algunos contratos no cuentan con certificado de idoneidad y en otros se observó dentro del presupuesto presentado el concepto de AIU, cuando es claro que para el caso de entidades sin ánimo de lucro, dicho concepto no debiera operar.

- Contratación 2009

Los convenios de asociación con diferentes Fundaciones y entidades sin ánimo de lucro celebrados en esta vigencia ascendieron a \$75.161 millones, monto que representó 8,5% de la ejecución total. Las Localidades con mayor participación en esta modalidad fueron Santa Fe y San Cristóbal, mientras que Chapinero y Usaquén fueron las que presentaron menor efecto por este tipo de contratación.

En la Localidad de Bosa se observó para diferentes vigencias convenios con actividades muy similares.

En la Localidad de Engativá este órgano de control evidenció la suscripción de convenios dirigidos a promover la promoción de la participación anual de personas en la recuperación del medio ambiente, en donde se incluyó la arborización de zonas del humedal Juan Amarillo y Jaboque, encontrándose con un impedimento legal en cuanto que el manejo de áreas protegidas es competencia directa de la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB, en virtud de lo establecido en los decretos 472 de 2003, 190 de 2004 y 109 de 2009.

Los árboles que inicialmente iban a ser plantados en estos humedales se sembraron en otro lado y demandaron actividades complementarias por valor de \$100 millones, los cuales fueron financiados únicamente con recursos de Fondo.

- Contratación 2010

Para 2010, los convenios en mención se celebraron por \$85.090 millones, siendo el 12,1% y 20,2% de las ejecuciones total y directa, respectivamente. La Localidad de San Cristóbal junto con la de Santa Fe son las que más recurren a esta modalidad de contratación. Con estos índices, se puede argumentar que la participación en los convenios de asociación para este año es la ejecución más alta de las cuatro vigencias analizadas.

Frente a posibles irregularidades este órgano de control evidenció falencias en el manejo de los anticipos, al no operar el manejo en cuenta bancarias donde se produzcan los correspondientes rendimientos financieros, tal es el caso del contrato 170 suscrito por la Localidad de Suba.

De igual manera se evidenció, en la misma Localidad, insuficiente evidencia documental que demuestre las actividades desarrolladas con ocasión de la ejecución del contrato 137.

- Contratación 2011

La información de 2011 esta reportada hasta el mes de septiembre. Para este efecto, la ejecución por convenios de asociación asciende a \$80.783 millones, encabezada por las localidades de Kennedy y Engativá. En este año la contratación de convenios es mayor en todas las Localidades, pues en forma global la participación en la ejecución total es de 11,7%, mientras que la ejecución directa alcanza el 28%.

Frente a posibles irregularidades se observó que en el Fondo de Desarrollo Local de Santa Fe se advierten deficiencias en la ejecución de los recursos del anticipo, al realizar retiros de la cuenta de

"Credibilidad y confianza en el control"

ahorros, exclusiva para el manejo de éstos, sin cumplir con los requisitos estipulados en el contrato y demás normas que rigen para el su adecuado, así como la falta de soportes legales frente a los movimientos realizados. A manera de ejemplo se cita tal situación en el contrato 035 celebrado con "UT Alimentando a Bogotá 2011"

Además de lo anterior fue posible evidenciar que varias entidades, con las que suscribieron contratos, no cuentan con un patrimonio acorde con los montos a que se comprometen como contrapartida y menos aún con los montos contratados, tal es el caso del Centro Educativo Nacional de Asesorías Socioeconómicas y Laborales - CENASEL, el cual registra un patrimonio de \$754.250 y una contrapartida equivalente al 10% del valor del contrato, el cual fue suscrito por el monto de \$427.8 millones. De igual manera se observa que en algunos contratos se ve la ausencia de los certificados de idoneidad.

El Fondo de Desarrollo Local de Engativá fue posible evidenciar que no se cuenta con manual, reglamento, proceso ni procedimiento para el manejo de la contratación con entidades sin ánimo de lucro, situación que da lugar a que en cada caso particular se apliquen las condiciones y requisitos que a su criterio establezca la administración local. Por tanto, la administración crea los requisitos para la contratación de los bienes y servicios en forma diferente, desconociéndose los criterios tenidos en cuenta para ello. Es el caso que para algunos convenios se evidenció la exigencia de determinado número de certificaciones y años de experiencia y para otros, requerimientos diferentes.

En el Fondo de Desarrollo local de Santa Fe el cual suscribió el convenio interadministrativo 024 de 2007 con la Red de Universidad Públicas del Eje Cafetero – Alma Mater, con el objeto de "Aunar esfuerzos para desarrollar el proyecto 2291 sede administrativa", producto de lo cual, a través de este convenio, se adquirió el predio para la nueva sede de la Alcaldía Local de Santa Fe, frente a lo cual este Ente de Control, encontró que el objeto social de la Red Alma Mater no cumple con los requisitos de idoneidad para dar cumplimiento al objeto del convenio por cuanto Alma Mater no es un agente inmobiliario.

Encontró además este ente de control que el predio en mención fue adquirido por un monto superior al porcentaje señalado por la ley.

De igual manera y con extrañeza se encontró que en el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal se haya suscrito un convenio interadministrativo con el Hospital de Meissen para que este último ejecutara unas actividades encaminadas a fortalecer diferentes programas de salud de la comunidad de Ciudad Bolívar; a su vez el Hospital celebró entre los años 2009 y 2010 (con esos recursos), ocho (8) contratos por valor de \$2.811.6 millones con dos fundaciones como son: Fundemos un Nuevo Horizonte –FUNHOR cuyo capital social registrado en la Cámara de Comercio es de \$200 millones, a la cual se le adjudicaron 6 contratos por valor de \$2.327.6 millones y la Fundación Alternativa FUNALCER con un capital social registrado en cámara de comercio de \$4.262,54 a la que se le adjudicó contratos por valor de \$484 millones.

Además de lo anterior fue posible evidenciar que algunas de las entidades no tenían la idoneidad para desarrollar los objetos de los convenios suscritos con los diferentes Fondos de Desarrollo, además de registrar un capital social ínfimo para la responsabilidad que se les endosa, entre otros, se presentó en los siguientes casos:

- Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal se suscribieron los siguientes convenios:

- Los convenios números 219 y 044 de 2008, con la Corporación Colombiana ONG por un valor total de \$652 millones, aunque en el certificado de Cámara de Comercio se evidenció que la



"Credibilidad y confianza en el control"

mencionada corporación cuenta con un patrimonio de \$49,00, no obstante se observa que la misma aporta a los convenios la suma de \$123 millones.

- Convenio 180 de 2008, con la Fundación Planeta Niños por valor \$547 millones, en el cual la fundación aportaría la suma de \$64.4 millones, siendo que el patrimonio social asciende a la suma de \$25,13; en este mismo convenio no se encontró certificado de idoneidad de la Fundación para cumplir con el objeto del mismo.
- Para el año 2009, suscribió dos convenios con la Asociación Cívica Nacional por valor de \$685.6 millones, y su patrimonio social asciende a la suma de \$37 millones.

- Fondo de Desarrollo local de Engativá:

- En la vigencia 2010 suscribe el convenio 216 por un valor de \$73.2 millones con la Corporación Promover Ciudadanía, la cual cuenta con un patrimonio social certificado de \$250.000, y se comprometió a realizar aportes al proyecto por un monto de \$6.7 millones.
- Se suscribió el convenio de asociación No. 223 de 2010, con la Corporación Medio Para la Paz, a esta corporación se le certifica un patrimonio de \$38,00 y se compromete a realizar aportes al proyecto por un monto de \$8.5 millones.
- Con la fundación GEDAM, la cual tiene en su patrimonio social \$47 millones, y se celebraron para el año 2009, tres convenios por valor de \$159 millones.

INFORMACION DESTACADA POR LOCALIDAD

• **Usaquén**

El Fondo Local de Usaquén en el periodo de 2008-2011 realizó contratación con cuarenta y cinco (45) entidades sin ánimo de lucro en un número de 46 contratos por valor de \$6.730 millones de pesos, de las cuales tres (3) presentan contratación reiterada (C.T.A. G.A; Fundación Universitaria la Gran Colombia; Corporación Universitaria de Investigación y Tecnología – Coruniversitéc).

En la revisión se encontró:

- En tres Entidades Sin Ánimo de Lucro no se logró evidenciar la fecha de constitución de las mismas.
- Siete entidades carecían del certificado de idoneidad que exige la Ley para poder contratar.

• **Chapinero**

El Fondo contrató con cuarenta y tres (43) Entidades Sin Ánimo de Lucro –ESAL en el periodo de 2008-2011. Tuvo 59 contratos por un valor de \$6.966,3 millones de pesos; de esas entidades, doce (12) suscribieron más de un contrato, sobresaliendo la Corporación Topofilia con seis (6) contratos por \$423,7 millones de pesos.

Hecho relevante:

- Tres ESAL (Asociación Manos Amigas; Fundación Colombia Útil y Corporación Nuevo Arco Iris) presentaron contratación en las localidades de Chapinero y Usaquén

 Santa Fe

"Credibilidad y confianza en el control"

Esta Localidad realizó contratos con 150 entidades en el período 2008 – 2011, encontrándose que dieciséis (16) de estas, contrataron \$10.232,7 millones de un total de \$15.513,1 millones, es decir, concentraron el 66% de la contratación mencionada.

Se destacaron las entidades: Fundación salvemos el medio ambiente – Funambiente, Corporación Convivencia, Fundación Desarrollo Integral Deporte y Recreación, Corporación Desarrollo de Empresas Productivas – Seragro, Fundación para el Desarrollo Agrícola Social, Fundación de Educación Superior San Jose, Corporación para el Desarrollo y Difusión - Coddia cupop.

- **San Cristóbal**

Los convenios de asociación realizados en el período (2008 – 2011) fueron 239 por un monto de \$40.932 millones. En 2008 se refrendaron cincuenta y uno (51); 2009 se celebraron noventa y un (91); para 2010 se firmaron ochenta y cuatro (84), y en lo corrido de 2011 se celebraron doce (12).

Se destaca que en 2010, la Fundación La Verde celebró cuatro (4) convenios por un valor total de \$959.7 millones. Así mismo, en los cuatro años analizados, la Fundación Planeta Niños obtuvo cuatro (4) contratos por \$2.887,5 millones, celebrado uno por año y por sumas considerables. El patrimonio reflejado por la Fundación en el certificado de Cámara de Comercio es de \$49.

- **Usme**

En el período analizado, El Fondo de Desarrollo Local de Usme celebró ochenta y dos (82) convenios de asociación por \$15.095 millones, correspondiendo dieciséis (16) a la vigencia 2008, veinticinco (25) al año 2009, catorce (14) en 2010 y veinticinco (25) en el año 2011.

Se evidencia que una de las contrataciones de mayor valor se dio en 2009 fue con la Fundación para la protección del medio ambiente –Funambiente por \$1.048 millones y se celebró por contratación directa, aunque ya en el 2008 se había celebrado otro convenio con la misma Fundación por \$ 93 millones.

Se destaca también los convenios celebrados con la Fundación Desarrollo y Vida Sostenible, por valor de \$ 255 millones y cuyo patrimonio era de \$ 563.67; Fundación Colombia Diversa por \$95.5 y un patrimonio de la Fundación de \$15.4; Fundación Sula, por valor de \$ 133.3 y patrimonio de \$ 1.26

- **Tunjuelito**

En esta localidad los contratos con entidades sin ánimo de lucro ascendieron a 142 por un monto total de \$15.673,5 millones.

Dentro de la documentación de los convenios celebrados durante 2008 se encontró que el señor Venus Albeiro Silva (actual Concejal) fue miembro de la fundación cultural Chiminigagua en 2002, según lo señala un acta de Cámara de Comercio de marzo del mismo año.

- **Bosa:**

La contratación con las entidades sin ánimo de lucro para la vigencia 2008 – 2011 fue de 64 por un valor de \$ 17.559 millones.



“Credibilidad y confianza en el control”

Se destaca que en 2008 suscribió un convenio con la Fundación Chiminigagua por valor de \$ 773.058.000 (este contrato no tuvo interventoría externa), en el año 2009 firmo el convenio No. 53 con la Corporación para el Desarrollo y Difusión del arte y la Cultura Popular Invasión Cultural por un valor de \$678.500.000. Los objetos de los convenios son muy similares al igual que las actividades a realizar.

Llama la atención que en la Fundación Chiminigagua el equipo de trabajo estaba conformado por los señores Javier García, Leopoldo Villalba, Edwin Villalobos, Yesid Ovalle y Cesar Grande. El representante legal de la Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular Invasión Cultural es el señor Jose Edwin Villalobos y para el año 2008 el representante legal de la Fundación Chiminigagua era el señor Yesid Ovalle.

Se pudo evidenciar que la Fundación Chiminigagua cambio su nombre o razón social por la de Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular Invasión Cultural, porque en el escrito del 13 de octubre de 2010, al certificar el pago de aportes al sistema de seguridad social de la Corporación en el papel con membrete de esa Corporación se escribe Fundación Cultural Chiminigagua en vez de Corporación para el Desarrollo y Difusión del Arte y la Cultura Popular Invasión Cultural.

- **Kennedy**

La contratación con organizaciones sin ánimo de lucro durante las vigencias de 2008 a 2011 realizada por el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy ascendió a 120 contratos por \$24.044 millones.

En 2010, cinco entidades concentraron el mayor número de contratos, entre las que se encuentran Proactiva, Fundación Empresarios por Colombia –FEC y Fundación Aviatur, con tres (3) contratos cada una, mientras que la Fundación Redes de apoyo y la Asociación Cultural Teatrama suscribieron dos contratos cada una.

- **Fontibón**

El número de contratos celebrados con las entidades sin ánimo de lucro para la vigencia 2008 – 2011, fue de 123 y la suma ascendió a \$ 12.724 millones.

Se destaca que las fundaciones que más contrataron fueron: La casa de la cultura de Fontibón cacique HYNTIBA con 3 contratos por \$417.830.894; La Corporación Innovación Teatro y Marionetas – INTEYMA con dos contratos por valor de \$ 495.662.931.

- **Engativá**

El Fondo de Desarrollo Local de Engativá celebró 132 convenios de asociación para el periodo en análisis por un monto de \$17.757 millones.

Entidades que repitieron contratación en ese lapso se destacaron la Fundación Teatral Barajas; Impulsar Fundación Social; Fundación artística GEDAM; el instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt; La Corporación medios para la paz; la Corporación Por la Vida "CORPOVIDA" y la Corporación Social para el Desarrollo de los Grupos Étnicos y Culturales Multiétnicas.

Las juntas directivas de algunas corporaciones (Corporación de artes BATAKLAN y la Fundación Cultural Artes y Danzas de Colombia "UNIDANZAS) estaban integradas por las mismas personas.

cey



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

La Fundación Teatral Barajas en el 2008, fue la que celebró un mayor número de convenios con el FDL, cuatro (4): el 02-08, 03-08, 04-08, 05-08) relacionados con creación y apoyo a las escuelas artísticas y culturales de la localidad. Para el 2009 el FDL celebró con la Fundación GEDAM tres (3) (164-09, 177-09, 97-09). Para el 2010 el FDL celebró dos convenios con el Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt: el 209-10 y 215-10. Por último para el 2011 el FDL celebró 3 convenios con la corporación CORPOVIDA.

• Suba

Las organizaciones sin ánimo de lucro que contrataron con la Localidad durante el periodo 2008 – 2011 fue de ciento sesenta y dos (162), por un monto de \$24.153 millones.

Entre las entidades que más repitieron contratación se destacaron Corporación Mundo Mágico del Arte con cinco (5) contratos que sumados el monto ascendió a \$403,7 millones; la Fundación Creó en ti Colombia con cuatro (4) contratos por un total de \$117.2 millones. Sin embargo, la Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo CIDE en un solo contrato, el valor de éste se acercó a los \$450 millones.

De la contratación suscrita por el Fondo de Desarrollo Local de Suba fue posible evidenciar, para el caso del contrato N° 015 del 2009, suscrito con la FUNDACIÓN PLANEACIÓN ECOLÓGICA BIODIVERSIDAD – FUNPLANECO, el inadecuado manejo de dineros entregados en calidad de anticipo, como quiera que no se observa dentro de la carpeta contentiva del contrato la consignación de intereses por rendimiento financieros, así como tampoco el balance financiero correspondiente con sus soportes.

Igual situación se evidenció para el caso del contrato N° 170 del 2011 suscrito con la Corporación Nacional para el Desarrollo Sostenible en el que los dineros entregados en calidad de anticipo fueron consignados en una cuenta bancaria que no generan rendimientos, tal como lo establece el artículo 7° del Decreto 2170 de 2002.

• Barrios Unidos

El número de contratos celebrados con las Fundaciones fue de cuarenta (40) por valor de \$ 5.602 millones.

De la información recopilada se evidenció que las Fundaciones que más contrataron para el periodo analizado (2008 – 2011) fueron: Fundación Centro Nacional de Tecnología – CENATECH cuatro contratos; Universidad la Gran Colombia cuatro contratos; Fundación Nuevo Amanecer tres contratos; Asociación Aiquis tres contratos.

Los puntos relevantes apuntan a observaciones administrativas relacionados con la falta de certificado de idoneidad, invitación pública sin condiciones básicas que la caractericen, forma de aporte, dando lugar a que la propuesta presentada por el contratista del Convenio 018-08 incluya el 7% por AIU (Administración, Imprevistos, Utilidades), ítem que no opera para el presupuesto de entidades sin ánimo de lucro.

• Teusaquillo

El Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo suscribió en el periodo 2008 – 2011, Treinta y cinco (35) convenios de asociación por un valor total de \$ 5.487 millones. *el*



"Credibilidad y confianza en el control"

Una vez analizada y revisada la información de contratos celebrados por el Fondo, en las vigencias verificadas, llama la atención que durante el año 2008, los contratos celebrados son de prestación de servicio, comodato y arriendo, por lo que no se evidencia convenios con ninguna entidad.

- **Mártires**

El número de contratos celebrados por el Fondo de Desarrollo local de los Mártires con las ESAL fueron 54 por valor de \$ 5.464 millones.

Del examen realizado se evidenció que las fundaciones que más contrataron para el período fueron: Fundación Centro Nacional de Tecnología – CENATECH dos contratos; Universidad la Gran Colombia cinco contratos; Sui Juris cinco contratos; Fundación Nuevo Camino – Fundacamino tres contratos.

- **Antonio Nariño**

La contratación del Fondo para el período 2008 - 2011 alcanzó los 14 convenios de asociación por un monto de \$ 4.999 millones.

De la información acopiada se demuestra que las fundaciones con más contratación para estos cuatro años fueron: Fundación Empresarios por Colombia, seis contratos por valor de \$1.452 millones; Universidad la Gran Colombia dos contratos por \$827 millones.

- **Puente Aranda**

El número de convenios de asociación celebrados por el Fondo de Desarrollo Local de Puente Aranda fue de 104 por \$10.086 millones.

En el trabajo adelantado por el grupo comisionado se detectó que las fundaciones con mayor contratación fueron: La Universidad la Gran Colombia, tres contratos por valor de \$ 543 millones; Sui Juris tres contratos por \$147 millones.

- **La Candelaria**

El número de contratos celebrados por el Fondo fue de 59 por una cifra de \$5.030,2 millones, de los cuales, el 19,3%, es decir, \$970 millones, le fue adjudicado a las cinco entidades relacionadas a continuación: Asociación de Vecinos granjas de San Pablo cuatro (4) contratos por valor de \$197.475.014; Corporación Investigativa del Medio Ambiente, tres (3) contratos por la suma de \$116.821.000; Corporación Red Somos, tres (3) contratos por valor de \$99.902.000; UGESCO, cuatro (4) contratos por la suma de \$329.286.980 y SUI JURIS, cuatro (4) contratos por valor de \$226.468.100.

- **Rafael Uribe Uribe**

El número de convenios tratos celebrados por el Fondo de Desarrollo local de Rafael Uribe fue de 177 por valor de \$ 21.148 millones.

04

"Credibilidad y confianza en el control"

De la información recopilada se evidencia que las fundaciones que más contrataron para esa vigencia de 2008 – 2011 fueron: Fundación Fulecol tres contratos por valor de \$ 548 millones; Corporación para el Desarrollo Sostenible – CONADES 6 contratos por valor de \$ 1.068 millones; Corporación Generadora de Cultura y Comunicaciones Audiovisuales 6 contratos por valor de \$977 millones.

• **Ciudad Bolívar**

El Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar celebró 205 contratos con ESAL por valor de \$ 36.605 millones. En los datos recopilados se evidenció que las Fundaciones que más contrataron para el periodo 2008 – 2011 fueron: Fundacamino, con 6 contratos por valor de \$1.428 millones; Fundación Batuta, con cuatro contratos por valor de \$253 millones, y la Corporación para la Investigación y la Acción con cuatro contratos por valor de \$157 millones.

Los costos descritos en la formulación del proyecto coinciden con la cotización presentada por la Fundación Visión Local el 22 de enero de 2010 tanto para cada ítem como en valor total. Lo mismo sucede con el convenio CVA-070-09 suscrito el 10 de diciembre por esta misma Fundación.

Se observa que para el caso del convenio de asociación CVA-065-09 suscrito con la fundación Cielo en la Tierra, la propuesta presentada coincide casi en su totalidad con los valores establecidos en los estudios previos.

Para el caso del convenio de asociación CVA-014-2011 suscrito con la Corporación para la Investigación y la Acción -CINAC, se observa la misma situación, esta entidad presenta una propuesta con exactos valores a los contenidos en los estudios previos.

• **Sumapaz**

El número de convenios de asociación celebrados por el Fondo de Desarrollo Local de Sumapaz fue de 63 por valor de \$ 9.225 millones.

De la información recopilada se evidenció que las fundaciones que más contrataron fueron: La Corporación Ambiental Metamorfosis con tres contratos por valor de \$ 351 millones; Fundación Centro Nacional de Tecnología – CENATECH dos contratos por \$1.616 millones.

CONSIDERACIONES.

Tal como puede observarse, del monto del presupuesto comprometido y el número de contratos suscritos, los Fondos de Desarrollo Local del Distrito han venido utilizando de manera desmedida la figura de los convenios, lo que hace imperativo la adopción de medidas de control que garantice la correcta utilización del instrumento legal, en procura del efectivo cumplimiento de los cometidos y fines estatales.

Son múltiples las irregularidades destacadas, en virtud del proceso fiscalizador y que hacen pensar en que las administraciones de los Fondos de Desarrollo Local, no están efectuando un adecuado seguimiento a los referidos convenios, con el agravante que en muchos casos se está utilizando la contratación directa como mecanismo para eludir, los procedimientos contractuales, señalados en el Estatuto Contractual.

“Credibilidad y confianza en el control”

El artículo 355 Constitucional, alude a la celebración de contratos de apoyo, determinando que el objeto de los mismos es el desarrollo de actividades de interés público, acorde con los planes de desarrollo y para asegurar que la acción de fomento se cumpla adecuadamente.

Esta disposición encuentra su desarrollo en el artículo 1 del Decreto 777 de 1992 que dispone que los contratos que en ejecución de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política que celebren la Nación, los departamentos, los distritos y municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas en la ley..

Lo expuesto impone la obligación del administrador, de garantizar la idoneidad y reconocimiento de la entidad sin ánimo de lucro que va a apoyar la gestión del ente público en los programas y actividades que como ya se dijo responden al plan Distrital para el caso y a los planes locales.

Se entiende por reconocida idoneidad acorde con las voces del inciso tercero del artículo 1 del Decreto 777 de 1992 que fue subrogado por el inciso 2o. del artículo 1º del Decreto 1403 de 1992, “La experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.”.

En consecuencia, no es cualquiera la entidad llamada a desarrollar, los objetos contractuales. La administración debe motivadamente dar fe de la idoneidad; situación que en la práctica no está sucediendo y que está permitiendo que entidades de garaje se vean favorecidas con la adjudicación de recursos, que en muchos casos no se destinan al cumplimiento de los fines estatales.

Todo convenio de asociación debe someterse como todo contrato estatal a las reglas y subreglas imperativas del principio de economía, estos es, a los deberes propios de la estructuración del contrato. Dicho en palabras más cortas, el convenio debe someterse al cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 4º del Decreto 2474 de 2008, tales como justificación de la necesidad; justificación del porqué se acude a esta forma de contratación directa; del valor estimado del contrato con exposición de todas las variables y costos asociados; la determinación de riesgos etc.

La ausencia de una real justificación para sustentar un contrato de asociación, podría revelar una elusión a los trámites establecidos por la ley para la celebración objetiva del mismo.

Dado que el convenio, constituye una fuente de intermediación de recursos, debe establecerse porqué, en el caso concreto, resulta necesario pagar dicha intermediación en lugar de efectuar el procedimiento por sí y ante sí.

Debe igualmente considerarse que las obligaciones de los convenios tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Así las cosas, en cada caso se debe verificar si por su objeto social y misional, la sociedad sin ánimo de lucro entidad ejecutora, tiene la especialidad para la prestación del servicio; convirtiéndose en un requisito esencial, el que las obligaciones de los convenios tengan relación directa con el objeto o razón de ser de la entidad ejecutora, contemplado en los estatutos o normas que definen la naturaleza, estructura y funciones de las entidades.

“Credibilidad y confianza en el control”

Lo expuesto tiene su fundamento en lo señalado en la Sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-316 de 19 de julio de 1995 (Magistrado ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell), que establece la procedencia de los referidos convenios, pero que “No podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los mismos para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero “con el fin de impulsar programas y actividades de interés público.” (Resaltado fuera de texto)

En consecuencia, habría que establecer el objeto y programas a realizarse, la entidad u organismo Distrital que suscribirla el contrato, la concordancia entre los objetivos y metas del programa con los del Plan Distrital de Desarrollo, y cuáles serían los recursos, prestaciones, bienes y servicios que aportaría cada parte y la entidad ejecutora está llamada a responder patrimonialmente, si como consecuencia del desarrollo del convenio se causan daños o no se cumple con las condiciones de calidad exigidas.

No puede perderse de vista que el objetivo de la celebración de estos convenios no puede ser otro que el apoyo a programas de beneficio social, lo que constituye un límite a esta modalidad de contratación, como ya se dijo.

Idéntica valoración recae también, sobre los convenios que se realizan con entidades con ánimo de lucro, que coadyuvan a la gestión administrativa, en donde se evidencia que esas entidades en muchos casos no poseen los recursos que garanticen su participación y mucho menos poseen la solvencia económica que les permita en caso dado responder por los incumplimientos que se deriven de la ejecución de los referidos convenios.

En este sentido, el mismo decreto 777 de 1192 señala unas exclusiones, que las administraciones están pasando por alto so pretexto de la aplicación de los denominados convenios de gestión.

En el numeral 1 del artículo 2º dispone: “ Están excluidos del ámbito de aplicación del presente decreto: 1.- Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública, y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas de contratación vigentes.

Significa lo anterior que para este tipo de convenios, se deben aplicar las normas establecidas en régimen contractual, sin pretermir la aplicación de éstas, en la medida en que la administración requiere una respuesta efectiva a los inconvenientes que pueden presentarse en desarrollo de la prestación.

Están excluidos entre otros los contratos de interventoría y los de obra pública.

Ha sido recurrente que las entidades territoriales celebren todo tipo de convenios, apartándose de la licitación o convocatoria pública a pesar de tratarse de objetos contractuales excluidos de la aplicación del decreto 777 de 1992.

El no acatamiento de las disposiciones contenidas en las normas que regulan los convenios de que trata el artículo 355 Constitucional, decreto 777 de 1992 y demás reglas concordante, conllevan una práctica incorrecta que evade el deber de selección objetiva y vulnera la aplicación de los principios de transparencia y responsabilidad, obligados de aplicar por parte de los servidores públicos.

“Credibilidad y confianza en el control”

Bajo este marco, es claro que la administración Distrital ha destinado valiosos recursos, a la ejecución de proyectos, que se han canalizado a través de los llamados convenios de asociación y que no en todos los casos han cumplido con el objetivo de la negociación.

Por ello se insiste, la nueva administración que usted representa, debe hacer un alto y revisar la manera como se están invirtiendo estos importantes capitales, a fin determinar no solo su estricto apego a la norma, sino sus resultados en pro de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos destinatarios de la prestación.

Lo contrario equivale a propiciar y generalizar conductas que no agregan valor a la función contractual, en la medida que los logros no contribuyen a mejorar la gestión de los administradores de esos recursos públicos.

Recordemos por último que el propósito estatal no debe desviarse de su verdadera finalidad, al disponer de sumas de dinero mediante la figura de la contratación directa a través de los convenios de asociación con fundaciones o entidades sin ánimo de lucro con el clarísimo propósito de eludir o evadir cualquiera de las modalidades de contratación pública. En tal sentido, las Fundaciones pasan a ser en la práctica, seudo – fundaciones con ánimo de lucro, que monopoliza el grueso de la contratación distrital sin someterse al rigor de lo señalado en las norma de contratación estatal.

Por lo expuesto, señor Alcalde, es indispensable que la administración a su cargo, adelante con mayor rigor las labores de supervisión en la observancia de los principios que rigen la contratación pública, evitando así una exposición riesgosa de los recursos públicos del Distrito y la pretermisión de las reglas contractuales.

Finalmente es preciso manifestar que las advertencias y pronunciamientos de este Organismo de Control, no tiene otro propósito, que el de coadyuvar a la adecuada gestión de los sujetos de control, en el manejo de los recursos entregados para lograr la satisfacción de las necesidades de los coasociados.

Con toda atención,


MARIO SOLANO CALDERON
Contralor de Bogotá D.C.

*Proyectó y elaboro: Norma Liliana Liscano Romero. Coordinadora Grupo GAF
Ajustó: Hermelina Angulo- Asesora Despacho Contralora Auxiliar –Martha Aldana –Asesora Despacho.
Aprobó: Clara Alexandra Méndez Cubillos.-Contralora Auxiliar*