



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

110000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcaldía de Bogotá, D.C.
Carrera 8ª No. 10-65
Código Postal 111711
Bogotá D.C.

ASUNTO: *Ejercicio de la función de Advertencia, en cuantía de \$5.200 millones, en atención a las serias irregularidades que se vienen presentando en la ejecución de los Convenios Interadministrativos Nos. 2130 de 2013 y 1137 de 2013, suscritos entre el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES y las Alcaldías Municipales de Pueblo Rico y Mistrató (Ris.) y la Corporación El Minuto de Dios, respectivamente, dado el desembolso de dineros por parte del Distrito Capital sin la existencia de Convenio alguno, al igual que la asignación de recursos públicos para créditos, a través de la citada Corporación, en favor de las Unidades Productivas de propiedad de los vendedores ambulantes de la ciudad, a que alude la Sentencia emitida por el Consejo de Estado del 2 de febrero de 2012, sin que los recursos dispuestos para el efecto retornen al Tesoro Distrital, todo como consecuencia que los términos contractualmente estipulados premian los intereses de la aludida Corporación y no los del Distrito Capital, al punto que la sola Administración de los \$5.000 millones correspondientes al valor total de uno de los señalados convenios le cuesta \$2.325 millones, equivalentes al 47%, con el agravante que el saldo y los intereses captados no son recuperados luego por el Distrito Capital.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el Control Fiscal, es el instrumentoidóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para la correcta destinación de los recursos del Distrito Capital, se considera necesario advertir a su despacho sobre las graves deficiencias que se vienen

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

presentando en el manejo de los recursos públicos destinados a la atención del grupo étnico Emberá Chamí, víctima del desplazamiento y a la creación de unidades productivas de la economía popular para los vendedores informales de la ciudad, dada la absoluta falta de planeación y los desiguales términos en que fueron pactados los Convenios Interadministrativos Nos. 2130 y 1137 de 2013.

1. ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” Eje estratégico 01” *Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo*”, Programa 12 “Apoyo a la economía popular, emprendimiento y productividad”, contempla el Proyecto de Inversión 725 “Desarrollo de iniciativas productivas para el fortalecimiento de la economía popular”, a ejecutar mediante la implementación de tres metas.

Para atender el cumplimiento de la Meta No. 2 que señala: *“Incubar, crear o fortalecer a 4.000 unidades productivas de personas víctimas de la violencia”*, se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 2130 del 29 de Julio de 2013.

Igualmente, para dar cumplimiento a la Meta No. 1 *“Incubar, crear o fortalecer a 6.300 unidades productivas de la economía popular”*, el Instituto para la Economía Social - IPES suscribió el Convenio de Asociación No. 1137 del 28 de Agosto 2013 con La Corporación El Minuto de Dios., cuyo objeto es: *“Para realizar fortalecimiento, impulso y/o creación empresarial de unidades productivas de la economía popular, así como del desarrollo de su potencial productivo”. “El IPES aporta un total de \$5.000.000.000, de los cuales \$3.250.000.000, van dirigidos a la creación de un fondo de crédito, los que permitirán otorgar el microcrédito individual y/o grupal, de otra parte la suma de \$1.750.000.000 están destinados a cubrir la formación en gestión humana, socioeconómica, productiva, empresarial y financiera. Entre tanto, la Corporación El Minuto de Dios aporta \$300.000.000 en especie dirigidos a cubrir parte de la gestión humana, socioeconómica productiva, empresarial y financiera”*.

2. RIESGOS GENERADORES DE DAÑO QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

La Dirección Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo, en cumplimiento del PAD 2014, practicó Auditoría Especial ante el Instituto para la Economía Social, en adelante IPES, en la que con respecto al Proyecto de Inversión 725, fueron evaluados el Convenio Interadministrativo 2130 y el de Asociación 1137 de 2013, con ocasión de lo cual se detectaron graves irregularidades, las cuales son del siguiente alcance:

2.1. En relación con la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 2130 del 29 de julio de 2013.

2.1.1 El IPES de manera equivocada procedió al desembolso de recursos públicos por valor de \$200 millones, 14 meses después de suscrito el convenio, esto es, cuando ya no estaba vigente, dado que el plazo del mismo era de 8 meses; igualmente, el Registro Presupuestal fue expedido cinco meses después de celebrado el mismo, con abierta inobservancia del Artículo 52 del Estatuto de Presupuesto adoptado mediante el Decreto 714 de 1996, que establece que éste es un requisito de perfeccionamiento del contrato.

Ciertamente, con fecha 29 de julio de 2013, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y el IPES, suscribió con las Alcaldías Municipales de Pueblo Rico y Mistrató (Risaralda) el Convenio Interadministrativo 2130, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos financieros técnicos y administrativos para que el proceso de retorno hacia los municipios de pueblo Rico y Mistrató (Risaralda), de ciento veintinueve (129) familias de la etnia Emberá Chamí residentes en la Ciudad de Bogotá, D.C., sea sostenible, mediante la implementación de parcelas comunitarias de autoconsumo y banco de proteínas”.*

Revisado el trámite surtido para la suscripción del señalado convenio, se evidenció que no obstante el convenio haber sido suscrito el 29 de julio de 2013, se tiene que el Registro Presupuestal sólo fue expedido el 31 de diciembre del citado año, esto es, cinco meses después.

Lo ocurrido da cuenta que la Administración Distrital en el señalado caso inobservó de manera abierta el Artículo 52 del Estatuto de Presupuesto adoptado mediante la Decreto 714 de 1996, que al respecto señala:

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

“(...) Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento a estos actos administrativos.” ...

Así las cosas, en el caso que nos ocupa el IPES contrajo obligaciones por valor de \$200 millones, sin la correspondiente apropiación presupuestal; lo que significa que a la fecha de la suscripción del contrato (29 de julio de 2013) no estaban dadas las condiciones para su perfeccionamiento.

En efecto, el registro presupuestal fue expedido el 31 de diciembre de 2013, esto es, cinco meses después de la suscripción y dos meses y medio después de firmada la respectiva acta de inicio, lo que tuvo lugar el 16 de octubre de 2013.

Adicional a lo anteriormente señalado, se detectó que a pesar de que el plazo de ejecución del aludido instrumento de gestión era de ocho meses, el mismo concluyó sin que en la práctica hubiese tenido lugar el cumplimiento del objeto convenido, cual era la implementación de parcelas comunitarias de autoconsumo para que las 129 familias de la etnia Emberá Chamí residentes en Bogotá D.C., retornaran a sus municipios.

Aunado a las señaladas falencias, la Contraloría constató que el IPES de manera irregular procedió con fecha 24 septiembre de 2014 al giro de recursos públicos en cuantía de \$200 millones a los Municipios de Pueblo Rico y Mistrató, mediante sendas consignaciones en el Banco Davivienda; época para la cual ya había concluido el plazo de ejecución del contrato, lo que tuvo lugar el 28 de marzo de 2014, es decir seis meses ocurrido tal hecho.

Actuación que es materia de cuestionamiento como quiera que el convenio no fue objeto de prórroga alguna y más aún cuando la situación a conjurar, en los términos que lo refiere el mismo era la especial situación de vulnerabilidad del referido grupo étnico.

En estos términos, se considera que la Administración no fue diligente, máxime cuando en Auto del 9 de noviembre de 2012, de la H. corte Constitucional expuso que la referida población había llegado desplazada a Bogotá D.C.,

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

desde el año 2002 y que para el 2012, se encontraba en condiciones precarias reflejadas en el hacinamiento y las condiciones de insalubridad.

Así las cosas, encuentra este Organismo de Control que con convenios como el que ocupa nuestra atención, el Distrito sólo se limita al giro de recursos públicos sin que en la práctica exista controles que permitan conocer el efectivo cumplimiento del fin social real esperado con la suscripción del mismo.

Como se recordará los recursos invertidos para atender la aludida población, a través de las Secretarías Distritales de Integración Social, de Salud, de Gobierno y General, superaron los \$5.000 millones, en ayuda humanitaria y oferta social; de ahí, que el giro de los recursos públicos como ha ocurrido en el presente caso no garantiza por sí solo el cumplimiento de la Meta 2 del Proyecto de Inversión 725 de su Plan de Desarrollo, que era crear unidades productivas sostenibles para la referida población.

2.1.2 La suscripción del referido convenio informa de la abierta improvisación del Distrito Capital en el aporte de recursos por el significativo valor de \$429 millones, sin tener claridad sobre las actividades a implementar, lo que motivó el cambio de los objetivos, las obligaciones de las partes, los aportes y el porcentaje de los recursos a desembolsar, todo con inobservancia del principio de la planeación previsto en el Artículo 87 del Estatuto Anticorrupción, aunado a lo cual está la ausencia de supervisión.

Conforme lo corroboró esta Contraloría, el 22 de abril de 2014, las partes del aludido convenio suscribieron la Modificación No. 01, a través de la cual se determinó que ya no sería la implementación de huertas para el autoconsumo de las 129 familias previstas, sino la generación de Centros de Cultivo por Resguardos para la comercialización asociada entre comunidades e igualmente, la contratación de prestación de servicios de los profesionales de apoyo y seguimiento.

Así mismo, con la señalada modificación, se incrementó el valor del convenio en \$6 millones y el valor a desembolsar por el IPES de \$194 millones pasó a ser de \$200 millones y en un solo pago, todo por considerar de manera equivocada que el Certificado de Disponibilidad Presupuestal había sido



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

expedido por el referido valor de los \$200 millones; recursos de los cuales la única evidencia es la consignación a los Municipios beneficiarios sin que existan soportes de legalización del gasto, menos aún las respectivas órdenes de pago.

La situación evidenciada da cuenta la absoluta inobservancia del principio de planeación a que alude el Artículo 87 del Estatuto Anticorrupción, por cuanto inicialmente el convenio en estudio pretendía la implementación de huertas para el autoconsumo y no la generación de Centros de Cultivo por Resguardos para la comercialización.

Aunado a las falencias señaladas, se tiene que no existe evidencia del cumplimiento de las obligaciones en materia de supervisión del convenio, no obstante que conforme al texto del convenio se estipuló que el responsable debía efectuar al menos una visita mensual a los municipios y comunidades beneficiarias para verificar técnicamente la ejecución de las actividades del mismo en terreno.

Luego, la suscripción de convenios en los términos de que da cuenta el No. 2130 de 2013, no garantiza que en la práctica se cumpla con el fin social real esperado, por lo que las señaladas familias están expuestas a ser nuevas víctimas de desplazamiento, como consecuencia de la falta de efectividad de las acciones propuestas para conjurar la reconocida problemática.

2.2 Irregularidades presentadas en la ejecución del Convenio de Asociación 1137 de 2013.

2.2.1 Serias irregularidades en el proceso de selección del aliado encargado de la caracterización, otorgamiento, administración de los recursos y el acompañamiento post-crédito, como quiera que de 14 propuestas el Comité Técnico había seleccionado dos, no obstante sólo seleccionó a la Corporación El Minuto de Dios, adicional a lo cual se tiene el término de duración de este convenio es de cinco años mientras el Convenio Interadministrativo (Marco) es de dos años, sin que a la fecha haya sido ampliado el mismo, más aún cuando existen obligaciones a cargo de la SDDE, como las relacionadas con el seguimiento al avance del nuevo convenio.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A - 10

Código Postal 111321

PBX.: 3358888

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

El 25 de febrero de 2013, el IPES suscribió con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en adelante SDDE, el Convenio Interadministrativo No. 012-2013, el cual tiene como objeto *“Aunar esfuerzos entre las partes para brindar líneas y productos de financiamiento a los miembros de la economía informal de la ciudad de Bogotá, cuyos negocios y actividades correspondan a los sectores de la economía popular del Distrito Capital”*, con un plazo de ejecución de 24 meses, contados a partir de la fecha de la suscripción del Acta de Inicio, lo que tuvo lugar el mismo día.

Cabe señalar que según el numeral 13 del Convenio 012 de 2013, la SDDE como integrante del Comité Técnico tiene a su cargo el seguimiento al avance del mismo, así como la de designar un supervisor que sirva de punto de enlace entre las instituciones participantes (SDDE e IPES) y las demás que se requieran para el cumplimiento del objeto pactado, sin que a la fecha las partes hayan procedido a su prórroga.

Por lo que puede darse el caso que los restantes tres años de duración del Convenio de Asociación 1137 de 2013, se quede sin el correspondiente seguimiento y supervisión.

Ahora bien, esta Contraloría evidenció serias irregularidades en el proceso de selección del aliado encargado de la caracterización, otorgamiento, administración de los recursos y el acompañamiento post-crédito, toda vez que de 14 propuestas el Comité Técnico había seleccionado dos operadores; no obstante, el IPES sólo seleccionó a la Corporación El Minuto de Dios y no tuvo en cuenta a El Consorcio Generando Futuro.

Es así, como según el Acta de Comité Técnico No. 3, del 26 de junio de 2013, el cual está conformado por la SDDE y el IPES, fue elegida La Corporación El Minuto de Dios y El Consorcio Generando Futuro, como primero y segundo operador, respectivamente.

Transcurridos ocho días, ocurrió que el IPES en un Comité de Contratación llevado a cabo el 3 de julio de 2013 y no en el marco del Comité Técnico, como quedó previsto en las estipulaciones 9 y 13 del aludido Convenio Interadministrativo 012 de 2013, sin contar con la participación y aprobación por parte de la SDDE, decidió no suscribir Convenio de Asociación con el segundo operador mencionado, por considerar dicho Instituto que éste no contaba con respaldo financiero.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Aunado a lo anterior, no resulta comprensible que a pesar que el Comité Técnico seleccionó a La Corporación El Minuto de Dios, como operador aliado, haya procedido a reducir el valor de la propuesta presentada por la misma por valor de \$3.000 Millones a \$2.000 Millones, con el agravante que inexplicablemente luego IPES en un Comité de Contratación haya recomendado incrementar el aporte del Distrito de \$3.000 Millones a \$5.000 Millones, conforme lo dan cuenta el Acta del 3 de julio de 2013 y la Comunicación remitida a la citada Corporación con fecha 6 de julio del mismo año.

2.2.2 Los términos del Convenio 1137 de 2013, premian los intereses de la Corporación El Minuto de Dios, más no los del Distrito Capital, en razón a que nada se dice con respecto del retorno al Tesoro Distrital de los \$3.250 Millones de recursos públicos que constituyen el Fondo de Crédito con destino al otorgamiento de microcréditos a los 1.200 usuarios (vendedores informales), al igual que de los intereses de cartera pagados por los mismos, con el agravante que la citada Corporación por los \$5.000 Millones aportados por la Administración Distrital, cobra por cada crédito desembolsado, el 17% por gastos administrativos y operativos y dispone de \$1.750 Millones para capacitación de los beneficiarios de los microcréditos.

Examinado el contenido y alcance del Convenio de Asociación 1137 de 2013, este Organismo de Control, considera que los términos del mismo favorecen los intereses del operador aliado seleccionado antes citado, por cuanto contractualmente no está previsto cuándo deben retornar al Tesoro Distrital los recursos destinados al Fondo de Crédito por valor de \$3.250 Millones, una vez recaudados por la aludida Corporación y/o vencido el plazo del convenio en estudio y menos aún la devolución de los intereses del crédito del 10% efectivo anual cobrados a la población beneficiaria.

Lo anterior, no obstante que lo celebrado fue un Convenio de Asociación, en el que las partes hacen sus aportes, conforme a las obligaciones expresamente pactadas, sin que pueda inferirse que se trate de una donación.

Así las cosas, considera este Organismo de Control que la Administración Distrital debe ser cuidadosa en la celebración de Convenios de Asociación

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

como el que nos ocupa y se recurra a este instrumento de gestión sólo con la finalidad de justificar el pronto desembolso de recursos públicos, sin prever la devolución de los saldos insolutos que resulten por concepto de la cartera de microcrédito derivado del convenio, por tratarse de los dineros aportados por el Distrito Capital que están destinados a constituir un Fondo de Financiación del Crédito, en virtud del cual tan sólo se entendía que iba a ser administrado por dicha Corporación, encargada de llevar a cabo el señalado programa de crédito.

Llama la atención la flagrante omisión en que incurrió el IPES, al no contemplar dentro del capítulo de obligaciones y especificaciones técnicas del referido convenio el retorno de dichos recursos, por parte de la Corporación en cita, como en su momento si lo preveían otras de las propuestas, como las presentadas por Banca Ética y la Unión Temporal Mi Banca – Fénix.

Razón por la cual, en orden a la protección de los recursos públicos involucrados en la constitución del señalado Fondo de Crédito, su despacho debe liderar acciones efectivas tendientes a dar claridad sobre el particular, como quiera que de no ser así, eventualmente puede tener lugar la existencia de un daño patrimonial, en los términos que lo precisa el Artículo 6º de la ley 610 de 2010.

Finalmente, es oportuno que el señor Alcalde Mayor conozca que esta Contraloría en ejercicio de la mencionada acción de vigilancia concluyó un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal en cuantía de \$24.594.639, por hechos relacionados con la no devolución, por parte de la Corporación El Minuto de Dios al IPES, del señalado valor correspondiente a los intereses de cartera pagados por los beneficiarios de los aludidos microcréditos con corte a 30 de septiembre de 2014, del cual se dio traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva para los asuntos de su competencia.

Con fundamento en los hechos anteriormente descritos, respetando la plena autonomía que tiene la Administración en la toma de decisiones, y sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, pongo en su conocimiento las graves deficiencias detectadas, con el exclusivo propósito que se adopten acciones efectivas tendientes a conjurar la ocurrencia de los señalados riesgos de afectación del patrimonio público Distrital.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

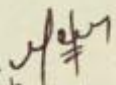


Lo anterior, más aun cuando se trata de recursos públicos destinados a aliviar problemáticas como las que le asisten a la aludida población, que en la práctica no son beneficiados con la totalidad de los dineros dispuestos para el efecto, sino los contratistas que como en el último de los convenios citados, se tiene que de los \$5.000 Millones aportados por el Distrito para la creación del referido Fondo de Crédito, el operador aliado es beneficiado con el pago de \$575 Millones, por concepto del 17% de comisión de colocación de créditos y el 6% de provisión de cartera, sin contar con los \$1.750 Millones que le fueron entregados para atender gastos en gestión humana, para un total de \$2.325 Millones, equivalentes al 47% del valor total del convenio.

De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

La anterior información, así como las acciones que adelantará su Despacho para conjurar los riesgos señalados, deberá darlas a conocer a esta Contraloría dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,


DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Marcela Jineth Alturo Martínez – Profesional. 
Janeth Martínez Barrera – Profesional. 
Aprobó: Patricia Benitez Peñalosa – Directora Técnica del Sector Desarrollo Económico Industria y Turismo. 
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora. 