

INFORME VISITA ADMINISTRATIVA FISCAL

DIRECCIÓN DE REACCIÓN INMEDIATA

FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON

VIGENCIA: 2013

ELABORÒ: Martha Sol Martínez Bobadilla – Asesor 105-02

APROBÒ: Nelson Castañeda Muñoz
Director de Reacción Inmediata.

MAYO DE 2013

TABLA DE CONTENIDO					Pág.
1.	ANALISIS DE LA INFORMACIÓN				3
2.	RESULTADOS OBTENIDOS				7
2.1	CONSOLIDACION DE HALLAZGOS				12
3.	ANEXOS				13
3.1	CUADRO DE HALLAZGOS	DETECTADOS	Y	COMUNICADOS	13

1 - ANALISIS DE LA INFORMACIÓN

Con Auto de Abril 16 de 2013, El Director de Reacción Inmediata de la Contraloría de Bogotá D.C., comisiona a los funcionarios José Hermes Borda García y Martha Sol Martínez Bobadilla, con el objeto de realizar Visita Administrativa en el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, para evaluar y revisar el proceso contractual de los convenios de asociación y prestación de servicios.

Corresponde a la Contraloría de Bogotá vigilar la Gestión Fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen recursos o bienes del Distrito en todos sus órdenes y niveles. De acuerdo con las atribuciones conferidas por los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto Ley 1421 de 1993, Ley 610 de 2000, Resolución Reglamentaria 014 de 2013 y el Acuerdo 519 de 2012.

Actuaciones adelantadas:

1. Orden de la comisión
2. El 16 de abril se solicitan y evalúan las carpetas contractuales de los convenios números 178 y 189 y del contrato de prestación de servicios número 136 del 2012.
3. El 24 de abril se realiza acta de visita administrativa al fondo de desarrollo local de fontibón.

De lo anterior se precisa lo siguiente:

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

FIHA TÉCNICA CONVENIO No. 178 DE 2012 SUSCRITO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON Y FUNDACION NATURAL PLANET

Convenio de Asociación	178
Asociado	Fundación Natural Planet
Valor total	\$199.921.966
Aportes del Fondo	\$181.747.242
Aportes de la Entidad	\$ 18.174.724
Ejecución	Cuatro (04) Meses
Objeto	Aunar esfuerzos, económicos administrativos y técnicos para ejecutar el proyecto No 604 denominado ADECUACION Y/O DOTACION DE LOS PARQUES BATAVIA (09-005), VILLEMAR (09-013) Y URBANIZACION SAN PABLO (09-039).
Acta de Terminación y liquidación Bilateral del Convenio	Motivado en : “Hechos excepcionales y situaciones intrínsecas a la operación y administración interna de la institución que impiden la realización del convenio”.

La FUNDACION NATURAL PLANET, con Nit 900.049.288-0, suscribió con El Fondo de desarrollo Local de Fontibón , el Convenio de Asociación No 178 con fecha 28 de Diciembre del 2012, cuyo objeto era, *“aunar esfuerzos, económicos administrativos y técnicos para ejecutar el proyecto No 604 denominado adecuación y/o dotación de los parques batavia (09-005), villemar (09-013) Y urbanización san pablo (09-039)”* por valor de CIENTO NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIUN MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$199.921.966), para ejecutar en un periodo de cuatro (4) meses, los cuales deberían ser cancelados de la siguiente manera:

- El FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON aportará la suma de CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$181.747.242).
- LA FUNDACION NATURAL PLANET la suma de DIECIOCHO MILLONES CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/CTE (\$18.174.724) como aporte comunitario según propuesta presentada

El día nueve (09) de enero del 2013 se realiza acta de liquidación del convenio de asociación 178 teniendo como fundamento la petición formal con

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

radicado número 2013092000056-2 del 4 de enero del 2013 donde la fundación Natural Planet manifiesta su interés de terminar el convenio número 178 de 2012 suscrito el día 28 de Diciembre del 2012, en el cual informa que las razones que obligan al ejecutor son *“Hechos excepcionales y situaciones intrínsecas a la operación y administración interna de la institución que impiden la realización del convenio”*.

FICHA TÉCNICA CONVENIO No. 189 DE 2012 SUSCRITO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON Y FUNDACION CAMINO VERDE

Convenio de Asociación	189
Asociado	Fundación Camino Verde
Valor total	\$144.946.527
Aportes del Fondo	\$131.769.570
Aportes de la Entidad	\$ 13.176.957
Ejecución	Tres (03) Meses
Objeto	Aunar esfuerzos, económicos administrativos y técnicos para ejecutar el proyecto No 189 denominado CONSTRUCCION, ADECUACION Y/O DOTACION DE SALONES COMUNALES Y CASA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.
Acta de Terminación y liquidación Bilateral del Convenio	Motivado en : “La imposibilidad que le asiste para realizar el normal cumplimiento de los compromisos y actuaciones establecidas en dicho convenio, puesto que no cuenta con el personal técnico que pueda guiar la ejecución de obras de infraestructura menor en espacio publico, conforme lo exigen los estudios previos”.

La FUNDACION CAMINO VERDE, con Nit 900.166.840-8, suscribió con el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón el Convenio de Asociación No 189 con fecha 17 de Diciembre del 2012, cuyo objeto era, *“Aunar esfuerzos, económicos administrativos y técnicos para ejecutar el proyecto No 189 denominado construcción, adecuación y/o dotación de salones comunales y casa de la participación ciudadana”*, por un periodo de tres (03) meses por valor CIENTO CUARENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$144.946.527).

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

Los cuales deberían ser cancelados de la siguiente manera:

El FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON aportará la suma de CIENTO TREINTA UN MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA PESOS M/CTE (\$131.769.570).

LA FUNDACION CAMINO VERDE la suma de TRECE MILLONES CIENTO SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$13.176.957) como aporte comunitario según propuesta presentada.

El día diez (10) de enero del 2013 se realiza acta de liquidación del convenio de Asociación 189 teniendo como fundamento la petición formal con radicado numero 2013092000055-2 del 4 de enero del 2013 donde la fundación camino verde manifiesta su interés de terminar el convenio numero 189 de 2012 suscrito el día 17 de Diciembre del 2012, donde informa que las razones que obligan al ejecutor son *“La imposibilidad que le asiste para realizar el normal cumplimiento de los compromisos y actuaciones establecidas en dicho convenio, puesto que no cuenta con el personal técnico que pueda guiar la ejecución de obras de infraestructura menor en espacio publico”*.

En desarrollo de la visita fiscal adelantada en el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón el día 16 de abril siendo atendida por el coordinador financiero y administrativo quien hace entrega de fotocopia de la carpeta original correspondiente al convenio número 189 en 109 folios.

**FICHA TÉCNICA CONTRATO PRESTACION DE SERVICIOS No. 136 DE 2012
SUSCRITO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON Y ALVARO
EDUARDO RODRIGUEZ MONSALVE**

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	136
Contratista	ALVARO EDUARDO RODRIGUEZ MONSALVE
Tipo de contrato	Prestación de Servicios
Valor del contrato	\$12.400.000
Plazo del contrato	Cuatro (04) Meses
Objeto	Apoyo al grupo normativo y Jurídico de la Alcaldía Local de Fontibon, de conformidad con lo establecido en los estudios previos y la propuesta presentada por el contratista.
Otrosi 1	El presente contrato de prestación de servicio no requiere constitución de

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

Otrosi 2	garantías por el contratista en virtud del Artículo 5.1.8 Decreto 0734 de 2012.
-----------------	---

El Doctor Álvaro Eduardo Rodríguez Monsalve Identificado con la cédula número 79.321.508 suscribió con El Fondo de desarrollo Local de Fontibón, Contrato de prestación de Servicios No 136 con fecha 24 de septiembre del 2012, cuyo objeto era, *“Apoyo al Grupo normativo y Jurídico de la Alcaldía Local de Fontibón de conformidad con lo establecido en los estudios previos y la propuesta presentada por el contratista “.*

Que el Contrato de prestación de servicios No 136 se pacto por el valor total de DOCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$12.400.000)

En la cláusula cuarta del contrato se estableció el término de duración del mismo por un periodo de cuatro (04) meses.

2 - RESULTADOS OBTENIDOS

Observación. Hallazgo Administrativo con posible incidencia disciplinaria.

El Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, suscribió los convenios de asociación No. 178 de 2012 y 189 de 2012, en los cuales se pacto la realización de obra pública así:

- Convenio de Asociación No. 178 de 2012, con la FUNDACION NATURAL PLANET con Nit 900.049.288-0 representada legalmente por el señor LEONARDO CASALLAS GIL, identificado con la cédula de ciudadanía No 79.793.306 expedida en Bogotá, con fecha 28 de Diciembre del 2012, cuyo objeto era, *“Aunar esfuerzos, económicos administrativos y técnicos para ejecutar el proyecto No 604 denominado ADECUACION Y/O DOTACION DE LOS PARQUES BATAVIA (09-005), VILLEMAR (09-013) Y URBANIZACION SAN PABLO (09-039)”*, por el valor de total de CIENTO NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIUN MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS MONEDA LEGA COLOMBIANA (\$199.921.966). y el aporte de LA FUNDACION NATURAL PLANET la suma de DIECIOCHO MILLONES CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/CTE (\$18.174.724) como aporte

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

comunitario según propuesta presentada por un término de duración del mismo por un periodo de cuatro (04) meses.

- Convenio de Asociación No. 189 con fecha 17 de Diciembre del 2012, con La FUNDACION CAMINO VERDE, con Nit 900.166.840-8 cuyo objeto es, *“Aunar esfuerzos, económicos administrativos y técnicos para ejecutar el proyecto No 189 denominado construcción , adecuación y/o dotación de salones comunales y casa de la participación ciudadana”* por el valor de total de CIENTO CUARENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOS M/CTE (\$144.946.527), los cuales deberían ser cancelados de la siguiente manera: El FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBON aportará la suma de CIENTO TREINTA UN MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA PESOS M/CTE (\$131.769.570) y LA FUNDACION CAMINO VERDE la suma de TRECE MILLONES CIENTO SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$13.176.957) como aporte comunitario según propuesta presentada por un periodo de tres (03) meses.

Dichos convenios están reglados por el Decreto Nacional 777 de 1992, que fue modificado por el Decreto 1403 de 1992, en desarrollo del artículo 355 superior que establece *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Si bien es cierto que existe la posibilidad legal de suscribir convenios de asociación a través del Decreto 777 de 1992, también es cierto que los mismos excluyen de manera expresa los que se encuentran enmarcados dentro del artículo 2 numerales 1 y 5 que establecen:

“EXCLUSIONES. Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

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 privadas con ánimo de lucro,** de acuerdo con las normas sobre contratación vigente .Y como también el numeral (.....) (subrayado y negrilla fuera de texto)

5. Numeral adicionado por el artículo 3 del Decreto 1403 de 1992. El texto es el siguiente:> Los contratos que de acuerdo con la ley celebre la entidad pública con otras personas jurídicas, con el fin de que las **mismas desarrollen un proyecto específico por cuenta de la entidad pública, de acuerdo con las precisas instrucciones que esta última les imparta.** (subrayado y negrilla fuera de texto)

Al respecto la Corte constitucional ha dicho:

“(....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 acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo", tal cual lo ordena el citado artículo 355 de la Carta Política". (Negritas fuera de texto)

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado expresó en el concepto del 23 de febrero de 2006, con el radicado No. 1.710 con ponencia del Consejero Luís Fernando Álvarez Jaramillo, lo siguiente:

(...por lo cual dichos convenios y su ejecución necesariamente han de realizarse dentro del contexto de la disposición constitucional a la que se remite y las restricciones del decreto 777 de 1.992 y normas exceptivas concordantes....)

Es claro entonces, que si en un convenio de asociación se pacta una contraprestación como lo sucedido en los convenios de asociación números 178 y 189, donde el FDLF se compromete a realizar el pago de las obras que deben realizar las entidades sin ánimo de lucro que suscribieron los convenios (obligación de dar) y por otra parte existe una contraprestación directa de ejecutar las obras que se requieren (obligación de hacer) los mismos deben estar sujetos a lo establecido en la Ley 80 de 1993.

Igualmente, la sala de consulta y servicio civil del consejo de estado, mediante el concepto del 24 de febrero de 2005 con radicación No. 1626, se pronunció sobre la posibilidad de celebrar convenios entre el departamento del Quindío y el comité de cafeteros, analizando los alcances, entre otros, del artículo 355 de la Constitución Política, el artículo 20 de la ley 9° de 1.991, el

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

artículo 2° del decreto 777 de 1.992, el artículo 13 de la ley 80 de 1.993 y el artículo 96 de la ley 489 de 1.998, sobre la posibilidad de transferencia de recursos públicos de las entidades territoriales a los comités departamentales de cafeteros y la importancia para las entidades territoriales y para la federación de proseguir la ejecución de obras con la colaboración, cooperación y cofinanciación de ellas, para concluir: “En consecuencia, **no es procedente la contratación de obras de mejoramiento o de reposición de la infraestructura vial existentes, con fundamento en el inciso segundo del artículo 355 de la carta política**” pues ello implicaría el desconocimiento de los ordenamientos legales contenidos en la ley 80 de 1.993. (...)” (subrayado y negrilla fuera de texto)

De lo anterior se evidencia la improcedencia de celebrar convenios de asociación en desarrollo del artículo 355 de la constitución política, para obras de adecuación, pues como bien lo manifiesta la corte constitucional en el precitado concepto, los mismos se encuentran inmersos dentro de los preceptos establecidos por la ley 80 de 1993.

Igualmente, el objeto que se pretendería desarrollar se debe ejecutar bajo las expresas y precisas instrucciones que imparta la entidad contratante, pues al ser contratos de obra pública, solo pueden realizar todos aquellos trabajos que estén plasmados en los estudios previos, es así como el artículo 2 numeral 5 del Decreto Nacional 777 de 1992, y adicionado por artículo 3 del Decreto 1403 de 1992 artículo 3, también excluyó la posibilidad de celebrar convenios de asociación cuando se desarrolle un proyecto específico por cuenta de la entidad pública, de acuerdo a las precisas instrucciones que esta última imparta¹

Por lo anteriormente expuesto, los convenios de asociación números 178 y 189, debieron surtir todas las etapas y procedimientos de acuerdo a las normas contractuales vigentes que rigen a las entidades publicas violando los artículos 24 y 25 de la ley 80 de 1993; Artículo 5 de la Ley 1150; numeral 31 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, y el artículo 410 de la Ley 599 de 2000.

¹ 5. Numeral adicionado por el artículo 3 del Decreto 1403 de 1992. El texto es el siguiente:> Los contratos que de acuerdo con la ley celebre la entidad pública con otras personas jurídicas, con el fin de que las **mismas desarrollen un proyecto específico por cuenta de la entidad pública, de acuerdo con las precisas instrucciones que esta última les imparta.** (subrayado y negrilla fuera de texto)

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

Observación. Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.

El Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, suscribió el contrato de prestación de servicios No. 136 de 2012, con fecha 24 de Septiembre del 2012, cuyo objeto era, *“Apoyo al Grupo normativo y Jurídico de la Alcaldía Local de Fontibón de conformidad con lo establecido en los estudios previos y la propuesta presentada por el contratista”* por el valor total de DOCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$12.400.000) y un término de duración de cuatro (04) meses.

En Visita Administrativa de fecha 16 de abril de 2013, practicada al Fondo de Desarrollo Local de Fontibón se pudo establecer, de acuerdo con los soportes respectivos que reposan en la carpeta contractual, que las actividades desarrolladas por parte del contratista, fueron realizadas antes de la fecha de suscripción del contrato, ver folios 61 al 69, se encuentra el informe de actividades para el periodo comprendido del 24 de septiembre al 24 de octubre de 2012, en el que se relacionan hechos o circunstancias efectuadas con antelación a la fecha de suscripción del contrato.

Es así como, en dicho informe se reportan y mencionan resoluciones que fueron firmadas por el alcalde local para la época de los hechos y elaboradas y revisadas por personal diferente al contratista con las siguientes fechas:

- Resolución 291 de 29 de mayo del 2012.
- Resolución 33312 de junio 12 del 2012.
- Resolución 25311 de abril del 2012.

Actividades que se mencionan para soportar los pagos de la ejecución del contrato pero que para la época de los hechos el contratista no se encontraba vinculado legalmente por parte del FDLF.

De los documentos allegados de la carpeta original del contratista, se establece que evidentemente, el supervisor del contrato quien también es el representante legal del fondo de desarrollo local de fontibón reconoció y autorizó pagar las cuentas de cobro presentadas por el contratista.

En efecto, el estatuto orgánico del presupuesto (Decreto 111 de 1996), en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, establece que *“todos los Actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con certificados de disponibilidad presupuestal que garanticen la existencia de apropiación*

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

suficiente para atender estos gastos”, como también define claramente lo que constituye un hecho cumplido y los alcances del mismo.

A si mismo, el artículo 13 de Ley 1485 de 2011, establece de manera clara que *“Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma”*.

En conclusión, para este órgano de control, es claro que al realizarse la cancelación a las ordenes de pago número 1155 de fecha noviembre 16 de 2012 por el valor de TRES MILLONES TREINTA Y SEIS MIL SETENTA Y OCHO PESOS (3, 036,078) y la orden de pago número 1345 de fecha diciembre 21 de 2012 por el valor de TRES MILLONES TREINTA Y SEIS MIL SETENTA Y OCHO PESOS (3,036,078) se generó un detrimento patrimonial en cuantía de SEIS MILLONES TREINTA Y SEIS MILSETENTA Y OCHO PESOS (6,072,156) .

En virtud de lo expuesto se concluye claramente que se presenta un detrimento patrimonial a los recursos públicos derivados del contrato de prestación de servicios suscrito por el fondo de desarrollo local de fontibón en cuantía de **SEIS MILLONES TREINTA Y SEIS MILSETENTA Y OCHO PESOS (6.072.156)**, trasgrediendo lo establecido en la ley el artículo 13 de Ley 1485 de 2011, artículo 71 del Decreto 111 de 1996, artículo 34,35 y 50 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

2. 1- CONSOLIDACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente visita administrativa fiscal, tal como se detalla se estableció dos (2) hallazgo administrativos, uno (1) con incidencia fiscal por valor de \$ **6.072.156** que se trasladará a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, dos (2) con presunta incidencia disciplinaria que se trasladará a la Personería de Bogotá..

“Por un Control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXOS

3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (\$)	REFERENCIACIÓN			
ADMINISTRATIVOS	2	N.A	2.2.			
CON INCIDENCIA FISCAL	1	6.072.156	2.2.			
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	2	N.A	2.2.			
CON INCIDENCIA PENAL		N.A				