

Contraloría de Bogotá D.C. Folios: 1 Anexos: No

Radicación # 2-2015-17517 Fecha 2015-09-02 16:21 PRO 683535

Tercero: (ATM050517) DIANA CALDERON ROBLES

Dependencia: DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

Tip Doc: Oficio (SALIDA) Numero: 12000-20974



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

-12000-

Alcaldía Local de Bosa

Rad No 2015-072-009173-2

Fecha 03/09/2015 13:56:40 ->14

CIU CONTRALORIA DE BOGOTA DC

072->Grupo de Gestion Administrativa y Financ



Doctora  
**DIANA CALDERON ROBLES**  
Alcaldesa de Bosa  
Ciudad-

Referencia: Remisión Informe Final Visita de Control Fiscal

Respetada Doctora:

La Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local de la Contraloría de Bogotá, practicó Visita de Control Fiscal con el código 556, al Fondo de Desarrollo Local que usted representa, cuyo resultado me permito allegar en el presente informe final, acorde con lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria 037 de 2015.

Así mismo y de acuerdo con lo establecido en la Resolución Reglamentaria 003 del 2014, se presentara el plan de mejoramiento de los hallazgos planteados, que sean de su competencia únicamente a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, dentro de los ocho (8) días hábiles contados a partir del recibo de la presente.

Atentamente,

  
GABRIEL ALEJANDRO GUZMAN USECHE  
Director de Participación Ciudadana

Anexo: Si X Folios \_\_\_\_\_

Proyectó: Libia Alba López. Subdirectora de Gestión Local

Elaboró: Gladys Parra G. Técnico Operativo 314-05



[Illegible text]

INFORME DE VISITA DE CONTROL FISCAL

CODIGO 556

DIRECCION DE PARTICIPACION CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL  
FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE BOSA – FDLB

VIGENCIA 2014

Elaboró:

Gloria Elcy Barrera Lombo  
Ingrý Yohana Matiz Sánchez  
Armando Rodríguez Ángel  
Rafael Alfonso Ortega Roza

Aprobó:

Gabriel Alejandro Guzmán Useche  
Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local

## TABLA DE CONTENIDO

	PÁGINA
1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	3
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA.....	5
3. RESULTADOS OBTENIDOS.....	6
3. ANEXO CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	28

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES.

Bogotá D.C.

Doctora  
**DIANA CALDERON ROBLES**  
Alcaldesa Local de Bosa  
Ciudad.

Asunto: Carta de Conclusiones

Respetada Doctora Diana:

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto ley 1421 de 1993, practicó visita de control fiscal al Fondo de Desarrollo Local de Bosa (en adelante FDLB) vigencia 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, respecto del contrato de prestación de servicios No 077 de 2014 suscrito entre el FDLB y la firma Alegría Activity América S.A.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría generalmente aceptadas, con las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

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

## CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita de control fiscal adelantada, conceptúa que la gestión en el proceso de contratación auditado, no cumple con los principios de eficiencia y economía evaluados.

El universo de contratación para el periodo evaluado 2014, de acuerdo con la información suministrada por el FDLB, fue de 137 contratos por un valor de \$22.201.820.000 y para la presente visita de control fiscal la Contraloría realizó el estudio del contrato de prestación de servicios No 077 de 2014, el que tiene un valor inicial de \$744.720.000 con una adición de \$370.000.000, para un costo total de \$1.114.720.000.

## PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

Frente a los hallazgos evidenciados en el presente informe, la entidad dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la comunicación del informe final, debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Producto de la evaluación, se anexa el Capítulo de resultados de la visita de control fiscal, que contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Cordialmente,



**GABRIEL ALEJANDRO GUZMÁN USECHE**  
Director Técnico Sectorial de Participación  
Ciudadana y Desarrollo Local

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

### 2.1. ALCANCE

Conforme a lo consignado en los memorandos de asignación de auditoria No 3-2015-14911 del 22 de julio de 2015 y 3-2015-15346 de julio 29 de 2015, la visita de control fiscal tuvo como objetivo el de evaluar el contrato de prestación de servicios No 077 de 2014 celebrado por el Fondo de Desarrollo Local de Bosa y la firma Alegria Activity America S.A., el que tiene por objeto de *"El contratista se compromete para con el FONDO a PRESTAR SUS SERVICIOS DE ADECUACION Y ALQUILER DE UNA UNIDAD MOVIL, EQUIPADA CON EL MOBILIARIO REQUERIDO PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD, EL SUMINISTO, INSTALACION Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS AUDIOVISUALES, COMPUTADORES, EL SISTEMA ELECTRICO Y CONECTIVIDAD A INTERNET, MAS EL RECURSO HUMANO NECESARIO PARA SU MOVILIZACIÓN Y OPERACIÓN, DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE LA ALCALDIA LOCAL, QUE PERMITA PRESTAR LOS SERVICIOS DE LA ENTIDAD EN LOS DIFERENTES TERRITORIOS QUE CONFORMAN LA LOCALIDAD DE BOSA, de acuerdo con la propuesta presentada y los pliegos de condiciones, documentos que conforman parte integral del presente contrato."*

Bajo este parámetro, el trabajo auditor se encaminó a realizar el estudio de los siguientes aspectos específicos: análisis del objeto contractual, evaluación al cumplimiento de cada una de las obligaciones pactadas con el contratista, estudio del cumplimiento de las especificaciones técnicas de la unidad móvil contratada, evaluación de los giros efectuados, así como de los compromisos y obligaciones a cargo del FDLB, evaluación de los resultados alcanzados con el contrato hasta la fecha de la visita de control fiscal en términos de ciudadanos atendidos, cumplimiento del proyecto o proyectos de inversión afectados con el contrato y análisis financiero de alternativas entre los costos de compra de un vehículo de similares características y el alquiler del mismo a través del contrato de prestación de servicios evaluado.

### 2.2 MUESTRA AUDITADA

La muestra de contratación para el desarrollo de la presente visita de control fiscal corresponde a la evaluación del contrato de prestación de servicios No 077 de 2014 celebrado entre el FDLB y la firma ALEGRÍA ACTIVITY AMÉRICA S.A, por un valor inicial de SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS M/CTE (\$744.720.000) M/CTE, incluido el IVA y una adición de TRECIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS (\$370.000.000), para un total de \$1.114.720.000.

### 3. RESULTADOS OBTENIDOS

#### 3.1. ASPECTOS GENERALES DEL CONTRATO

No contrato	077 de 2014
Contratista	Alegria Activity América S.A.
Objeto:	"CLÁUSULA PRIMERA – OBJETO: <i>"El contratista se compromete para con el FONDO a PRESTAR SUS SERVICIOS DE ADECUACION Y ALQUILER DE UNA UNIDAD MOVIL, EQUIPADA CON EL MOBILIARIO REQUERIDO PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD, EL SUMINISTO, INSTALACION Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS AUDIOVISUALES, COMPUTADORES, EL SISTEMA ELECTRICO Y CONECTIVIDAD A INTERNET, MAS EL RECURSO HUMANO NECESARIO PARA SU MOVILIZACIÓN Y OPERACIÓN, DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE LA ALCALDIA LOCAL, QUE PERMITA PRESTAR LOS SERVICIOS DE LA ENTIDAD EN LOS DIFERENTES TERRITORIOS QUE CONFORMAN LA LOCALIDAD DE BOSA, de acuerdo con la propuesta presentada y los pliegos de condiciones, documentos que conforman parte integral del presente contrato."</i>
Fecha de suscripción	Agosto 28 de 2014
Fecha de inicio	Septiembre 12 de 2014
Plazo	Doce (12) meses contados a partir del acta de inicio
Fecha de terminación inicial	Septiembre 11 de 2015
Valor	\$744.720.000
Adición	\$370.000.000
Prorroga	Seis (6) meses
Fecha de terminación inicial	Marzo 11 de 2016
Forma de pago	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% a la presentación del diseño final del vehículo y aprobación del mismo por el FDLB</li> <li>• 70% restante en mensualidades iguales vencidas previa presentación del informe de avance del contrato.</li> </ul>

#### 3.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL Y PRESUNTA DISCIPLINARIA.

El Decreto Distrital 563 de 2007 *"Por el cual se subroga el Decreto 503 de 2003 que adoptó el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C."*, estableció en el Artículo 4. El Objetivo General del referido plan en los siguientes términos:

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

*"ARTICULO 4. Objetivo General: El presente Plan tiene como propósito consolidar a través de los equipamientos un modelo territorial desconcentrado en la Ciudad-Región, que articulado con las demás estrategias definidas por las políticas de seguridad y convivencia, permita reducir en el Distrito los riesgos contra la vida, la integridad personal, el patrimonio de las personas y la seguridad del Estado, en aras de garantizar las condiciones de desarrollo y convivencia a través del fortalecimiento de los procesos de cultura ciudadana, coordinación interinstitucional y corresponsabilidad.*

*El objetivo se cumplirá a través de la determinación de la oferta de equipamientos destinados a la prestación de esos servicios a fortalecer la construcción y consolidación de la estructura urbana, con base en la adecuación de la oferta de equipamientos en relación con (i) la localización de la demanda, (ii) los déficit existentes, y (iii) la mejor distribución en función de la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y en el marco de una adecuada integración con la región."*

Así mismo la norma en cita definió los equipamientos para la prevención y resolución pacífica de conflictos así:

**"ARTICULO 18. Tipologías Equipamientos de Convivencia:** Los Equipamientos de Convivencia se consideran como elementos de consolidación del tejido social que desarrollan y promocionan mecanismos de resolución de conflictos cuyo objetivo es acercar la justicia al ciudadano, asociado a procesos comunitarios, cercanos a la población residente; de esta manera se concreta su papel en la escala zonal complementario a zonas predominantemente residenciales. Serán dos las tipologías de equipamientos de convivencia así:

**Casas de Justicia:** Centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios para la resolución de conflictos, donde se aplican mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos."

De igual forma, mediante memorando No 20145310204663 del 21 de abril de 2014, la Secretaria Distrital de Gobierno remitió al FDLB los criterios de elegibilidad y viabilidad para la línea prioritaria de inversión 2014: Acción en seguridad y convivencia que promueva la proximidad de la justicia en los territorios, estableciendo puntos de atención ciudadana en las localidades.

Así mismo, el mencionado documento estableció los lineamientos técnicos para la implementación de un equipamiento de convivencia y definió los correspondientes al equipamiento de convivencia satelital móvil (folios 38 a 40 del expediente contractual), en donde se señala lo siguiente:

*"1. CONDICIONES DEL EQUIPAMIENTO DE CONVIVENCIA MOVIL: Esta estrategia está orientada a que sea a través de la utilización de un vehículo adaptado para tal fin, y debe contar con un complemento que permita generar espacios complementarios para activar varios los servicios (sic), puede ser una carpa u otro medio cuyo tamaño depende de la cantidad de servicios a prestar..."*

Con base en los criterios anteriormente anotados, el FDLB dio apertura a la licitación Pública No FDLB-LCP-057-2014, que dio origen al contrato de prestación de servicios que se evalúa en la presente visita fiscal y del cual observa la Contraloría de Bogotá D.C. lo siguiente:

El vehículo suministrado por la firma contratista en el contrato de prestación de servicios analizado presenta las siguientes características:

Clase de vehículo: Vehículo para 6 o más pasajeros  
Marca: JAC  
Modelo: 2011  
Placa: HKT389  
Línea: HFF6123D29  
Capacidad: 6

- **Deficiencias en el proceso de planeación que dio origen al contrato de prestación de servicios No 077 de 2014, proceso en el que no se evidencia la realización de un estudio profundo de alternativas que le permitiera al FDLB seleccionar la opción más viable económicamente para la administración.**

En efecto, el FDLB decidió realizar el proceso licitatorio para seleccionar un contratista que *"PRESTARA SUS SERVICIOS DE ADECUACION Y ALQUILER DE UNA UNIDAD MOVIL, EQUIPADA CON EL MOBILIARIO REQUERIDO PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD, EL SUMINISTO, INSTALACION Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS AUDIOVISUALES, COMPUTADORES, EL SISTEMA ELECTRICO Y CONECTIVIDAD A INTERNET, MAS EL RECURSO HUMANO NECESARIO PARA SU MOVILIZACIÓN Y OPERACIÓN, DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE LA ALCALDIA LOCAL, QUE PERMITA PRESTAR LOS SERVICIOS DE LA ENTIDAD EN LOS DIFERENTES TERRITORIOS QUE CONFORMAN LA LOCALIDAD DE BOSA, de acuerdo con la propuesta presentada y los pliegos de condiciones, documentos que conforman parte integral del presente contrato."*, sin haber efectuado un análisis económico de alternativas que le permitiera comparar la prestación del servicio de adecuación y alquiler de la unidad móvil con la de realizar un contrato de compraventa de la misma unidad con lo cual el FDLB pudiera contar con el equipamiento móvil necesario para alcanzar los objetivos programados en los proyectos 0832 *"por una localidad libre de violencia y discriminación"* y 836 *"inclusión social para la promoción de los derechos humanos y la justicia social"* del plan de desarrollo local.

Dentro del proceso auditor adelantado por la Contraloría en el FDLB la administración allegó al Organismo de Control algunas cotizaciones en las que

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

se evidencian los precios de una posible compraventa de un vehículo para implementar las oficinas móviles para la casa de la justicia de la Localidad de Bosa. Sin embargo, no se evidencia dentro del expediente contractual que se haya realizado ninguna clase de análisis financiero de comparación de alternativas que permitiera tomar la mejor decisión en cuanto a los aspectos económicos de las mismas; además, las cotizaciones allegadas son muy distintas en su contenido y no fueron objeto de valoración por parte del FDLB, veamos:

**CUADRO No 1  
COTIZACIONES OBTENIDAS POR EL FDLB  
COMPRA DE UNA UNIDAD MOVIL**

EMPRESA QUE PRESENTA LA COTIZACIÓN	VALOR PROPUESTA	No	FECHA
Universidad Nacional de Colombia	101.503.852,38	Oficio Radicado 2014-624-014268-2	30/04/2014
Car Condor = Carrocerías 2 unidades cotizadas el FDL Usme	1.000.000.000,00	Cotización No CCO2689	05/03/2014
Escala – líneas especiales de transporte Cotizada al FDL Usme	1.080.000.000,00	sin	04/03/2014
Alegria Activity America S.A. cotizada a la Secretaria de Gobierno	570.720.000,00	AAA-2013	16/05/2014
Alegria Activity America S.A.	910.600.000,00	AAA-2014-055	27/06/2014

La falta de análisis previo a la apertura del proceso licitatorio pudo inducir a la administración del FDLB a tomar la decisión menos favorable para el Distrito en cuanto que los siguientes aspectos:

La contratación de la unidad móvil es por un año, mientras que unidad móvil comprada tiene una vida útil contable (para efectos de depreciación) de cinco (5) años y una operación de aproximadamente diez (10) años.

Las adecuaciones efectuadas a la unidad móvil por la firma contratada para prestar el servicio de la misma, consistentes en la adaptación de una carrocería especialmente diseñada y fabricada a medida de 12 metros de largo, ancho 2.5 metros, con laterales extraíbles de 6 metros de largo por 1.8 metros de ancho, (alto) por un metro de profundidad, accionados por medio de un equipo hidráulico sobre un sistema mecanizado para expandirlo, área aproximada de actividad 39 metros cuadrados, toda la estructura es impermeabilizada, con el mobiliario necesario adaptado para oficinas móviles de acuerdo con la dinámica de la actividad, entre otros aspectos, cuyo costo es asumido por el FDLB, en cuantía de \$25.000.000 incluido el IVA, se pierden al finalizar el plazo del contrato.

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

En relación con el principio de planeación en la contratación estatal que, como se ha mencionado no se realizó en forma adecuada en la contratación analizada, es oportuno señalar que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió a este principio, planteando lo siguiente:

*"...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:*

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.*
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.*
- v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.*
- vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores..."*

En similar sentido, la Procuraduría General de la Nación frente al alcance del principio de planeación, se refirió en fallo de segunda instancia del 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006., en los siguientes términos:

*"...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.*

*El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).*

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

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

Es claro que para el presente caso, el FDL cumplió con el requisito de elaborar y publicar los estudios previos tal como lo establece el ordenamiento jurídico en materia contractual, no obstante, el análisis efectuado por la administración no fue lo suficientemente profundo como para haber involucrado aspectos importantes que deberían haber sido involucrados como los siguientes:

- Opciones que existen para resolver dicha necesidad en el mercado.
- Opción más favorable para resolver la necesidad desde los puntos de vista técnico, jurídico y económico. Se debería haber efectuado el análisis de las diferentes alternativas o soluciones que satisfacen la necesidad de la entidad frente a los costos, beneficios y desventajas de cada una de ellas (outsourcing, leasing, arrendamiento, compraventa etc.)

Por lo anterior el Organismo de Control Fiscal observa también la posible vulneración de los siguientes artículos contenidos en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública adoptado por la Ley 80 de 1993:

Artículo 23º.- *De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.* Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 25º.- *Del Principio de Economía.* En virtud de este principio: (...) 3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

Artículo 26º.- *Del Principio de Responsabilidad.* En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (...) 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos. (...) 4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia. (se subraya)

- **La decisión de contratar la prestación del servicio de adecuación y alquiler de una unidad móvil, equipada con el mobiliario requerido para el desarrollo de la actividad, el suministro, instalación y mantenimiento de equipos audiovisuales, computadores, el sistema eléctrico y conectividad a internet, más el recurso humano necesario para su movilización y operación, tomada por el FDLB le causó un daño patrimonial al Distrito en cuantía de \$448.951.200,00.**

La Contraloría de Bogotá D.C. realizó un análisis de los costos en que incurriría el FDLB al realizar la compra de una unidad móvil debidamente adecuada a las necesidades de la entidad pública y con condiciones similares a las de la adecuación y alquiler de la unidad móvil objeto del contrato de prestación de servicios No 077 de 2014 celebrado entre el FDLB y la firma Alegría Activity América S.A., bajo los siguientes aspectos:

- Para efectos del análisis, la Contraloría tomo como costo de adquisición de la unidad móvil, la cotización presentada por la misma firma contratada por el FDLB, Alegría Activity America S.A., a la Secretaria Distrital de Gobierno con fecha mayo 19 de 2014, para el diseño, fabricación y venta de una unidad móvil totalmente diseñada y acondicionada para el desarrollo del programa Casa de Justicia Movil, opción 1 *"Unidad Móvil tipo busetón con módulos laterales extralbles montada sobre un chasis marca Chevrolet FRR Forward, con módulos laterales extralbles, adecuada a la medida. Incluye: Chasis, Carrocería, Mobiliario, equipos, imagen y garantías"* por un valor de \$570.720.000 incluido el IVA.

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

Se precisa afirmar que la unidad móvil cotizada corresponde a un vehículo nuevo y que la unidad contratada por el FDLB a través del contrato de prestación de servicios en análisis es del modelo 2011 según el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito –SOT-, es decir, que éste vehículo ya cuenta con 4 años de depreciación, lo que reduce en forma importante su valor, sin embargo, para efectos del cálculo de los costos la Contraloría tomo como parámetro el valor del vehículo nuevo.

De igual forma es oportuno señalar que el FDL de Usme efectuó la compra de dos buses (unidades móviles) de características similares y que cumplen los mismos objetivos de la unidad móvil contratada por el FDLB en el contrato de prestación de servicios aquí analizado. Sin embargo, llama la atención que el precio de compra de cada una de las unidades por parte del Fondo de Usme ascendió a \$500.000.000,00 incluido el IVA, mientras que el servicio de adecuación y alquiler de la unidad móvil de Bosa por el término de dieciocho meses tuvo un costo de \$1.140.000.000,00.

No obstante que el vehículo contratado por el FDLB presenta algunas características que lo diferencian del comprado en el FDL de Usme, como es el caso del mecanismo de expansión lateral que le otorga un mayor espacio interior, este Organismo de Control considera que la función que cumplen los dos vehículos en cada localidad es similar, y que el costo asumido por la Localidad de Bosa es demasiado alto en comparación con la compra efectuada en Usme. No obstante, no se tomó este valor como parámetro para el cálculo de los costos. (ver registro fotográfico)



**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**



Bus comprado por el FDL de Usme – vista lateral interna con adecuaciones para oficinas y atención a la ciudadanía.



Bus arrendado por el FDL de Bosa - Vista lateral interna adecuada para oficinas de atención a la ciudadanía.

Fuente: Registro fotográfico tomado por la Contraloría de Bogotá D.C. en visitas administrativas fiscales efectuadas en los lugares en donde prestan los servicios las unidades móviles de Usme y Engativá.

Es de señalar que el 11 de agosto del presente año la Contraloría de Bogotá D.C. obtuvo una cotización de la firma AUTOCOM S.A., representante para Colombia de la marca JAC MOTORS de un vehículo tipo bus de similares características al contenido en el contrato de prestación de servicios 077 de 2014, sin las correspondientes adecuaciones por un valor de \$195.000.000,00, prueba que se coteja en el siguiente registro fotográfico:

	
<p>Bus marca JAC cotizado a la Contraloría por la firma AUTOCOM S.A. sin adecuaciones el 11 de agosto de 2015 – modelo 2016</p>	<p>Características generales del Bus marca JAC cotizado a la Contraloría por la firma AUTOCOM S.A. sin adecuaciones el 11 de agosto de 2015 – modelo 2016</p>

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. – cotización obtenida dentro del proceso auditor firma AUTOCOM S.A. representante para Colombia de la marca JAC



**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

- Los costos de suministros de oficina y cafetería que no se encuentran detallados en la propuesta presentada al FDLB por el contratista, fueron tomados del documento denominado "ALCALDIA ENGATIVA – COSTOS DE OERACIÓN – ALQUILER UNIDAD MOVIL –VALORES DISCRIMINADOS alquiler de una unidad móvil para el Fondo de Desarrollo Local de Engativá" que se adjuntó al contrato de prestación de servicios No 256 de 2014 suscrito por esa entidad con la misma firma Alegría Activity America S.A., cuyo objeto es el de *"prestar el servicio de una (1) unidad móvil, como medio para el acompañamiento y fortalecimiento de estrategias de inclusión social para acceder a la justicia formal, informal y comunitaria, justicia de género, rutas de atención y demás acciones que promuevan la participación, convivencia y paz en la Localidad de Engativá."*
- Los costos de operación igualmente fueron tomados del citado documento, excepto lo referente a los costos del conductor, los cuales fueron calculados con base en la visita administrativa fiscal efectuada por la Contraloría de Bogotá D.C. en el sitio en donde presta el servicio la unidad móvil, prueba que se realizó el 10 de agosto del presente año y en la que el señor conductor de la unidad manifestó que el sueldo básico devengado en la actualidad es de \$1.300.000,00 cifra que actualizada con un factor prestacional del 40% arroja un total mensual de \$1.820.000,00.

En relación con los costos de coordinación de la unidad móvil presentados por la firma contratista Alegría Activity America S.A., y contenidos en el mismo documento, fueron incluidos para el cálculo de los costos totales que realizó la Contraloría, tal y como figuran en el documento, es decir, con un valor mensual de \$4.000.000,00, no obstante que la coordinadora de la unidad del FDLB, también ejerce el mismo cargo en las unidades móviles contratadas por el FDL de Engativá bajo el contrato de prestación de servicios No 256 de 2014 y en el FDL de Tunjuelito a través del contrato No 129 de 2014, para los cuales también se ha fijado como costo mensual de coordinación la suma de \$4.000.000,00., todo lo cual indica la existencia de sobre costos de coordinación, más aún cuando, de acuerdo con la visita fiscal efectuada por la Contraloría el día 10 de agosto del presente año en el FDLB, se estableció que la mencionada funcionaria de la firma contratista presta sus servicios a la unidad móvil en forma esporádica y que acude a dicha unidad móvil solo medio día los lunes, miércoles y viernes.

El documento citado es el siguiente:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

**ALCALDIA ENGATIVA**

**COSTOS DE OPERACION**

**ALQUILER UNIDAD MOVIL**

**VALORES DISCRIMINADOS**

**VALOR TOTAL DEL CONTRATO**

VALOR TOTAL DEL CONTRATO INCLUIDO IVA	\$	799.999.992
IVA	\$	127.999.998
VALOR NETO DEL CONTRATO ANTES DE IVA	\$	671.999.993

**ADECUACION UNIDAD**

ADECUACION DE LA UNIDAD ANTES DE IVA	\$	131.999.993
--------------------------------------	----	-------------

**OPERACION**

VALOR OPERACION X 11 MESES ANTES DE IVA	\$	540.000.000
VALOR MENSUAL DE OPERACION ANTES DE IVA	\$	49.090.909

**COSTOS OPERACION MES DISCRIMINADO ASI**

ALQUILER DE LA UNIDAD	\$	22.490.909
DIRECTOR DE PROYECTOS	\$	4.000.000
COORDINADOR DE CAMPAÑA	\$	4.000.000
CONDUCTOR	\$	4.400.000
GASOLINA UNIDAD MOVIL	\$	1.900.000
GASOLINA PLANTA	\$	2.900.000
INTERNET	\$	1.000.000
CELULAR	\$	300.000
MANTENIMIENTOS PREVENTIVOS Y CORRECTIVOS	\$	4.000.000
PARQUEADEROS Y LAVADAS	\$	1.000.000
SEGUROS Automovil.responsabilidad civil y soat	\$	2.100.000
SUMINISTRO DE PAPELERIA Y CAFETERIA	\$	1.000.000
<b>TOTAL MENSUAL ANTES DE IVA</b>	<b>\$</b>	<b>49.090.909</b>

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

Con base en lo anterior, el esquema de costos calculados por la Contraloría de Bogotá D.C., para la adquisición de un vehículo nuevo debidamente acondicionado a las necesidades requeridas por el FDLB son los que se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO No 2  
FDL DE BOSA - COSTOS TOTALES DE UNA UNIDAD MOVIL NUEVA

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VR. UNITARIO	IVA	VR TOTAL	COSTO MENSUAL
Unidad Móvil tipo buseton con módulos laterales extraíbles incluye: Chasis, Carrocería, Mobiliario, equipos, imagen y garantía <sup>1</sup>	1	492.000.000,00	78.720.000,00	570.720.000,00	9.512.000,00 <sup>2</sup>
Suministros de oficina y cafetería				1.000.000,00	1.000.000,00
Coordinador de campaña				4.000.000,00	4.000.000,00
Conductor				1.820.000,00	1.820.000,00
Gasolina unidad móvil				1.900.000,00	1.900.000,00
Gasolina unidad planta				2.900.000,00	2.900.000,00
Internet				1.000.000,00	1.000.000,00
Celular				300.000,00	300.000,00
Mantenimientos preventivos y correctivos				4.000.000,00	4.000.000,00
Parqueadero y lavadero				1.000.000,00	1.000.000,00
Seguros				2.100.000,00	2.100.000,00
Costo mensual					29.532.000,00
Costo en 18 meses					531.576.000,00
AIU - 30%					159.472.800,00
TOTAL CON AIU					691.048.800,00
VR PAGADO POR EL FDLB					1.140.000.000,00
Detrimento					448.951.200,00

Fuente: FDL de Engativá – Documento "Justificación y relación costo-beneficio alquiler de una unidad móvil para el Fondo de Desarrollo Local de Engativá" – Cálculos propios Contraloría de Bogotá

Como se observa en el cuadro precedente, para efectos del cálculo de los costos totales, la Contraloría consideró pertinente incluir el concepto de AIU y tasarlo en un 30% sobre los costos totales. Lo anterior teniendo en cuenta lo preceptuado por la Contraloría General de la República, organismo que mediante concepto 80112-EE7584 de septiembre 29 de 2011, señaló lo siguiente entre otros aspectos:

<sup>1</sup> Según cotización presentada por Alegría Activity América S.A. a la Secretaría Distrital de Gobierno – mayo 19 de 2014

<sup>2</sup> Corresponde al valor de la depreciación del bien calculada por el método de línea recta con una vida útil de 5 años, de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, es decir 60 meses

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

"(...) 3.1.- ¿Qué son los costos indirectos del contrato de obra pública A.I.U.?

El AIU se refiere a los costos requeridos para la ejecución del contrato, donde:

A, significa Administración:

La Administración son los costos indirectos necesarios para el desarrollo de un proyecto, como honorarios, impuestos, entre otros.

Los costos indirectos son aquellos costos generales que permiten el funcionamiento cotidiano y permanente de la oficina, es decir, aquellos que se requiere ejecutar para poder ofrecer la disponibilidad del servicio. Así, los costos de personal arrendamiento, dotación, etc., necesarios para el funcionamiento permanente de una oficina, constituyen costos indirectos. (3) I, describe Imprevistos, y U, simboliza utilidad.

3.3.- ¿Cuál es el porcentaje mínimo que deben pagar las entidades estatales por concepto de A.I.U.?

Según el Autor Consultado, doctor Jorge Pino Ricci, oscila entre el 20 y el 30% del costo directo."

3.4.- ¿Cuáles son los criterios para determinar el porcentaje A.I.U. que debe utilizar las entidades estatales?

Los porcentajes asignados a cada uno de los términos en el AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) son subjetividad de cada una de las empresas constructoras y no existe un planteamiento técnico de su cálculo.

La estructura de presupuestos y del cálculo del AIU deben ser lo suficientemente flexibles operativamente para competir con situaciones inesperadas que puedan presentarse en el tiempo."

De otra parte, con base en el cuadro anterior, el costo total de la compra de la unidad móvil incluyendo las adecuaciones necesarias para su funcionamiento y los costos de mantenimiento y operación durante 18 meses (que es el término de ejecución del contrato de prestación de servicios No 077 de 2014 incluida la prórroga y adición), es de \$536.742.000,00 cifra que contrasta con lo pagado por el FDLB en el contrato de prestación de servicios por \$1.140.000.000,00 con una diferencia en contra de los intereses patrimoniales de la administración de \$608.424.000,00; sin embargo, como quiera que se ha considerado un AIU del 30% como pago al contratista sobre el costo total, la diferencia resultante es de \$448.951.200,00.

Por último se hace oportuno señalar que a la fecha de la presente visita fiscal, el FDLB ha girado en forma efectiva al contratista Alegría Activiy Amercia S.A., la suma de \$570.952.000, como se detalla en el cuadro siguiente, no obstante con la realización de los registros presupuestales contenidos en los CRP No.

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

713 por valor de \$404.720.000 y 714 de agosto 29 de 2014 por \$340.000.000 respectivamente para cubrir el contrato principal, así como los CRP No. 534 de marzo 27 de 2015 por valor de \$370.000.000, para cubrir la adición al contrato, se afectó en forma definitiva el presupuesto de gastos e inversiones del FDLB.

En efecto, conforme a lo establecido en el Artículo 27 del Decreto Distrital 372 de agosto 30 de 2010, "Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F.D.L.", en concordancia con lo señalado en el Artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996 "por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.", el registro presupuestal "(...) es el documento mediante el cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que sólo se utilizará para tal 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 de estos actos administrativos y deberá efectuarse después de la firma del contrato y antes del acta de iniciación del mismo en los términos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas legales vigentes. Los CRPs deben ser expedidos a través del sistema de información presupuestal vigente" (subrayado fuera del texto)

Con la afectación presupuestal realizada por el FDLB, la Contraloría estima que se ha consolidado el gasto público en la cuantía del contrato de prestación de servicios No 077 de 2014, es decir en \$1.114.720.000, pues la administración ha ordenado el gasto en esa cuantía y consecuentemente está obligada a realizar los pagos en la medida en que se ejecuta el contrato, cumpliendo así con lo consagrado en el Artículo 60 del Decreto Distrital 714 de 1996 anteriormente citado que establece:

*"Artículo 60°.- De la Ejecución Pasiva. La ejecución pasiva del presupuesto se realizará mediante la adquisición de compromisos y ordenación de gastos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones vigentes. La ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago. Artículo 52 Acuerdo 24 de 1995"*

CADRO No 3  
FDL DE BOSA - ORDENES DE PAGO GIRADAS AL CONTRATO 077 DE 2014

No OP	FECHA	VALOR BRUTO	IVA	VR NETO	CONCEPTO
1162	22/10/2014	192.600.000,00	30.816.000,00	223.416.000,00	1er Pago contrato 30%
1337	25/11/2014	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago septiembre 12 a octubre 11 de 2014
1472	23/12/2014	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago octubre 12 a noviembre 11 de 2014
83	26/01/2015	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago noviembre 12 a diciembre 11 de 2014
226	02/03/2015	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago diciembre 12 a enero 11 de 2015
323	18/03/2015	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago enero 12 a febrero 11 de 2015

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

No OP	FECHA	VALOR BRUTO	IVA	VR NETO	CONCEPTO
440	17/04/2015	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago febrero 12 a marzo 11 de 2015
589	15/05/2015	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago marzo 12 a abril 11 de 2015
990	29/07/2015	37.450.000,00	5.992.000,00	43.442.000,00	Pago abril 12 a mayo 11 de 2015
<b>TOTAL PAGADO</b>		<b>492.200.000,00</b>	<b>78.752.000,00</b>	<b>570.952.000,00</b>	

Fuente: FDLB – Ordenes de Pago

Por lo anteriormente descrito, la Contraloría de Bogotá D.C. encuentra que la gestión desplegada por el FDL de Bosa en el proceso contractual que dio origen al contrato de prestación de servicios No 077 de 2014 suscrito con la firma Alegria Activity América S.A., es ineficiente y antieconómica por lo que se incurrió en un detrimento al patrimonio público por valor de **\$448.951.200,00**, como consecuencia de sobre costos en el alquiler de una unidad móvil para la prestación del servicio de casa de justicia consistente en un bus con más de 4 años de servicios con las adecuaciones necesarias para la atención a los ciudadanos.

### 3.3. VALORACIÓN DE LA RESPUESTA PRESENTADA POR LA ADMINISTRACIÓN

A través del oficio radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. bajo el número 1-2015-17706 de agosto 31 de 2015, la Alcaldesa de Bosa dio respuesta al informe preliminar presentado por la Contraloría, cuya valoración es la siguiente:

- **Deficiencias en el proceso de planeación que dio origen al contrato de prestación de servicios No 077 de 2014, proceso en el que no se evidencia la realización de un estudio profundo de alternativas que le permitiera al FDLB seleccionar la opción más viable económicamente para la administración.**

*En relación con esta observación la administración estima que “no es cierto que el FDLB haya vulnerado o desconocido el principio de planeación ya que elaboró los análisis previos en los términos del Decreto 1510 de 2013 y de hecho se evidencia que los estudios fueron usados como sustento en los procesos de Usme y Engativá”, y que “la aseveración en tal sentido es igualmente subjetiva por parte del equipo auditor ya que la selección del contratista fue objetiva, no producto de la improvisación como se señala y los recursos públicos han sido debidamente invertidos y en condiciones de calidad y oportunidad.”*

*Afirma que “Además, el informe afirma que el estudio previo sí se practicó pero debieron incluirse aspectos adicionales e incluso sugiere dichos aspectos, lo que vulnera clara y*

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

*flagrantemente las previsiones del Decreto Nacional 1510 de 2013, norma que establece el contenido y alcance de los estudios previos, norma que aplicó estrictamente el FDLB. Esto pone de relieve nuevamente que las conclusiones del informe son subjetivas e incluso desconocen el ordenamiento legal que regula el tema contractual."*

En relación con estos desobligantes comentarios que efectúa la administración en su respuesta, la Contraloría considera oportuno señalar que las apreciaciones incluidas en el informe preliminar sobre el principio de planeación, se refieren a la inexistencia de un análisis profundo de tipo financiero y económico que le permitieran a la administración tomar la mejor decisión posible para salvaguardar los recursos públicos o que reflejara el análisis de los costos reales para la contratación realizada, aspectos que no se encuentran presentes en el expediente contractual puesta a disposición de la Contraloría por parte del FDLB.

En ningún momento el Organismo de Control ha intentado siquiera sugerir a la administración la adopción de una y otra alternativa, máxime cuando se trata de la etapa precontractual finalizada y cuya decisión fue tomada por la administración en el momento de estructurar el proceso licitatorio y posteriormente adjudicar el respectivo contrato. Sobre el tema es necesario traer a colación lo señalado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-623-99 del 25 de agosto de 1999, Expediente D-2309 con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, fallo que sobre el tema señaló lo siguiente:

*(...) "El control fiscal sobre los contratos estatales debe ejercerse después de que se han cumplido los trámites administrativos de legalización de los contratos, esto es, cuando han quedado perfeccionados, durante su ejecución y después de terminados o liquidados. El control fiscal posterior sobre los contratos que celebra la administración pública no es per se inoportuno, pues además de que el constituyente así lo ha determinado, la oportunidad se relaciona con el momento en que las autoridades respectivas deciden intervenir que, no es otra, que una vez se hayan ejecutado las operaciones o procesos objeto de control y, obviamente, antes de que las acciones que les compete iniciar, o denunciar, hayan prescrito. Así las cosas, el aparte acusado del artículo 65 de la ley 80/93 al establecer el control fiscal sobre los contratos liquidados y terminados, no infringe los artículos citados por el actor, pues ella misma ordena que se realice en forma posterior y selectiva, y que además de la vigilancia de la gestión fiscal se evalúen los resultados obtenidos con el gasto o la inversión. Dicha disposición tampoco desconoce los principios de eficacia y eficiencia ni constituye impedimento para que las Contralorías inicien los juicios de responsabilidad fiscal y cumplan con el deber de promover las investigaciones penales y disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado."*

En el mismo sentido la Sentencia C-103 de 2015 del alto Tribunal señaló al referirse a la sentencia anteriormente señalada que: "27. En la sentencia C-623 de 199952, esta Corporación se pronunció sobre el alcance del carácter posterior del control fiscal en relación con los contratos estatales, al declarar exequible un aparte del artículo 65 de la Ley 80 de 1993 en el que se establece que la vigilancia fiscal se efectuará "una vez liquidados o

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

*terminados los contratos". La Corte consideró que el contenido normativo demandado no se oponía a la Constitución, por cuanto: (i) el control sobre los contratos estatales liquidados o terminados no es el único momento en que se lleva a cabo el control fiscal, dado que este puede efectuarse a partir de su legalización y durante su ejecución; (ii) el control posterior no es en sí mismo inoportuno, pues este debe iniciarse una vez ejecutadas las operaciones o procesos objeto de control y antes de que prescriban las acciones correspondientes. "*

**Como quiera que en la respuesta aportada por la administración no se da ninguna explicación acerca del referido análisis financiero de alternativas no es posible aceptar las explicaciones aportadas por el FDL de Bosa en su respuesta, razón por la cual se confirma la observación.**

- **La decisión de contratar la prestación del servicio de adecuación y alquiler de una unidad móvil, equipada con el mobiliario requerido para el desarrollo de la actividad, el suministro, instalación y mantenimiento de equipos audiovisuales, computadores, el sistema eléctrico y conectividad a internet, más el recurso humano necesario para su movilización y operación, tomada por el FDLB le causó un daño patrimonial al Distrito en cuantía de \$448.951.200,00.**

En relación con esta observación, la administración efectúa un análisis de las razones por las cuales se decidió contratar el servicio de alquiler de la unidad móvil y no la de comprar una unidad móvil nueva, especialmente por las siguientes razones:

*"- La localidad no cuenta con espacio de parqueo para un vehículo tan grande, ni propio y en alquiler es complejo localizarlo a una distancia prudente de la alcaldía local*

*- Los costos de mantenimiento de un vehículo de estas condiciones son altos y exigen talleres especializados tanto por espacio como por las particularidades de cada elemento que lo conforma ya que no solamente se trata de condiciones mecánicas sino de la carrocería*

*- Los seguros de un vehículo de estas condiciones igualmente son costosos y tienen muchas exclusiones, aspecto que fue evaluado conjuntamente con la compañía aseguradora que actualmente tiene contrato vigente para amparar los bienes de propiedad del Fondo de Desarrollo Local de Bosa*

*- El conductor para este tipo de vehículo debe tener licencia de conducción en categoría especial y los costos del servicio igualmente incrementan el costo mensual de operación.*

*- Los riesgos para la entidad al adquirir el vehículo se incrementan ya que las calles de la localidad son angostas en su gran mayoría y el espacio de maniobrabilidad reducido,*

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

*lo que sumado al parqueo permanente de vehículos en vía y el tránsito constante de peatones determina una alta posibilidad de ocurrencia de siniestros por choques simples, con las consecuencias legales y económicas que de allí se derivan. Bajo el alquiler por el contrario, el contratista cuenta con póliza de RCE que se incluye en el costo mensual, resguardando a la entidad de posibles demandas por terceros afectados*

*- Los costos de combustible para un vehículo de estas características son muy altos y los recursos disponibles por la entidad para este concepto son reducidos ya que cuenta vehículos a gas para asegurar la austeridad por dicho concepto.*

*- La localidad ya cuenta con una Casa de Justicia establecida y en tal sentido no requiere la adquisición de una nueva ya que la directriz de contar con unidades móviles es del actual gobierno distrital pero eventualmente en el próximo plan de desarrollo distrital puede no preverse y en tal sentido no se contaría con los recursos suficientes para continuar con su operación, lo que conllevaría a la obligación de una venta que puede afectar negativamente los recursos públicos.*

*- Al momento de definir la viabilidad del proyecto se analizó si existían o no terrenos disponibles para adquisición o alquiler e instalación de otra sede de la casa de justicia, sin embargo es claro que la división predial local no permite la existencia de terrenos con las condiciones requeridas para la localización de este tipo de equipamientos."*

Señala además que la localidad no contaba con recursos disponibles para compra de predio, construcción y adecuación, y que la afirmación del ente de control conforme a la cual contaba para este proyecto con más de 3 mil millones es errada e imprecisa puesto que se desconoce el plan de desarrollo local de Bosa, el plan de contratación y las metas de cada proyecto ya que los recursos disponibles en cada uno de ellos no estaban destinados exclusivamente a la unidad móvil como erradamente se concluye. Por el contrario, los recursos de estos proyectos atienden el cumplimiento de las siguientes metas en cada vigencia (se anexa cuadro)...

Del análisis del cuadro existente en la respuesta se desprende que todas las metas allí señaladas se relacionan con los proyectos utilizados para desarrollar el objeto contractual, **no obstante, esta parte será retirada del informe final.**

*Argumenta la administración que "otro aspecto analizado para tomar la decisión fue la imposibilidad del Fondo de asumir gastos recurrentes, es decir arrendamiento, pago de servicios públicos, conectividad, papelería, vigilancia, aseo y cafetería, entre otros, cumpliendo con los reiterados pronunciamientos de la Secretaria Distrital de Hacienda."*

En relación con estos aspectos, la Contraloría encuentra ajustadas las explicaciones presentadas por la administración acerca de la toma de decisiones

efectuada; sin embargo, se precisa mencionar que el detrimento patrimonial calculado por el Organismo de Control en la cuantía señalada, **no obedece a la diferencia que podría existir entre el valor de una hipotética compra de la unidad móvil y el valor final de contrato, sino que dicho valor, conforme al cuadro No 3 del informe preliminar, corresponde a un sobre costo en la contratación realizada por el FDL de Bosa con el contrato cuestionado, hechos que en ningún momento fue abordado en la respuesta presentada por la administración.**

En efecto, como se desprende del análisis del documento de respuesta aportado, el FDL de Bosa realizó todo un análisis y un cuestionamiento de lo encontrado por la Contraloría en relación a la decisión de alquilar y no comprar la unidad móvil, pero no desvirtúa el cálculo efectuado por la Contraloría del sobre costo en que se incurrió con el contrato 077 de 2014.

Se hace necesario aclarar que es esquema de costos utilizado por el Organismo de Control fue tomado de los costos discriminados allegados por la misma forma contratista Alegría Activity America S.A. el FDL de Engativá, dado que en la Localidad de Bosa, estos costos no se encuentran detallados pues en el expediente contractual solo existe un documento de facturación que contiene los agregados de costos.

De igual forma la respuesta del FDL de Bosa señala que el costo de la adecuación de la unidad móvil no es de \$162.400.000 como lo afirma la Contraloría, sino que es de sólo \$25.000.000, afirmación que es acertada y que se encuentra demostrada en la factura de venta No A 0198 de la firma Alegría Activity America S.A. allegada por la administración en la respuesta, **por lo que este aspecto será corregido en el informe final.**

No obstante, el Organismo de Control considera que este valor es apenas informativo y que no afecta de manera alguna el cálculo del sobre costo determinado por la Contraloría en al referido cuadro No 3 del informe preliminar, dado que el valor de la unidad nueva tomado para estos efectos corresponde al cotizado por la firma Alegría Activity América S.A. a la Secretaria Distrital de Gobierno, tal como quedó señalado en el informe de auditoría, el cual contiene el Chasis, la carrocería, la Adecuación, el Mobiliario, el Equipos, la Imagen, y las Garantías.

Por otra parte, la administración del FDLB señala en su respuesta que con relación al análisis de las cotizaciones, se verifica que las condiciones técnicas de cada uno de los vehículos comparados son sustancialmente diferentes.

**"Por un Control fiscal efectivo y transparente"**

Agrega que *"La cotización inicial de Alegría Activity remitida a la Secretaria de Gobierno corresponde a \$570.720.000 para adquisición, pero de un busetón de 24 mts2 en el que sólo pueden adecuarse máximo tres oficinas, sin espacio para sala de espera ni servicio sanitario. Por el contrario, la unidad alquilada por la localidad de Bosa tal y como lo reconoce el equipo auditor, es de tipo extraíble de 39 Mts2 y con seis oficinas, sala de espera, servicio sanitario y bodega"*.

Sobre este aspecto se precisa señalar que es correcta la apreciación realizada por la administración en el sentido que la unidad móvil contratada tiene alrededor de 15 mts2 más que la cotizada a la Secretaria de Gobierno. No obstante la unidad móvil cotizada por la aludida firma Alegría Activity Amercia S.A. a la Secretaria Distrital de Gobierno también presenta módulos laterales extraíbles como se detalla en la cotización y su costo es muy inferior al cotizado por la misma firma al FDL de Bosa apenas un mes y medio después, dado que el costo cotizado al referido FDLB por la citada firma es de \$910.000.000, es decir \$339.280.000 más.

En relación con el bus adquirido por la localidad de Usme, agrega la administración en su respuesta que *"Frente a esta comparación se observa que en ninguna parte del informe la Contraloría señaló cuales son los costos mensuales de operación de los buses adquiridos por la localidad de Usme, es decir, costos de conductor, parqueadero, combustibles (de vehículo y planta eléctrica), seguros, mantenimiento preventivo y correctivo, conectividad (internet), aseo, cafetería, papelería, insumos, entre otros."*

Señala que *"(...) el equipo auditor concluye que hay detrimento por cuanto los buses adquiridos por la localidad de Usme pese a ser más pequeños y tener menor área de atención, cumple los mismos fines. Por lo que estima que el mayor costo cancelado por una unidad móvil extraíble de Bosa afecta el patrimonio público."*

**En relación con estos comentarios, se insiste en que el valor del detrimento patrimonial calculado no hace referencia a la diferencia que podría existir entre el valor de una hipotética compra de la unidad móvil y el valor final de contrato y mucho menos a la comparación entre el valor del contrato de prestación de servicios 077 de 2014 de Bosa por valor de \$1.140.000.000,00 y el valor de compra de los buses de Usme por \$500.000.000 c/u, pues si esto fuese así en este último caso el detrimento patrimonial fuera de \$640.000.000. Por el contrario, el valor del daño patrimonial estimado por la Contraloría corresponde a un sobre costo en la contratación realizada por el FDL de Bosa con el contrato cuestionado y contenido en el cuadro No 3 del informe preliminar, hechos que en ningún**



**momento fueron abordados en la respuesta presentada por la administración.**

**Como se desprende de la lectura y análisis de la respuesta aportada por el FDL de Bosa, ésta no desvirtúa la observación presentada por la Contraloría en el informe preliminar,** pues la aludida comunicación de la administración insiste en todos sus apartes en cuestionar la labor del Organismo de Control en lo referente a la comparación entre la posibilidad de comprar una unidad móvil nueva y el hecho de haber contratado su servicio a través del contrato de prestación de servicios en análisis, situación que si bien fue objeto de evaluación por parte del Organismo de Control en el informe de auditoría, no constituye el sustento principal del daño patrimonial calculado, pues éste corresponde es a la determinación de los sobre costos en que incurrió el FDL de Bosa en el contrato 077 de 2014.

Por lo anterior, **no se acepta la respuesta presentada por la administración del FDL de Bosa y se confirma la observación administrativa con alcance fiscal y presunto disciplinario.**

- El FDLB suspendió la ejecución del contrato por un término de 15 días calendario, contados a partir del 4 de mayo de 2015 hasta el 18 de mayo del mismo año, actuación que fue surtida mediante el acta de suspensión fechada el 30 de abril de 2015; no obstante en el giro realizado a la firma contratista Alegria Actividy America S.A. mediante orden de pago No 990 del 29 de julio del presente por \$43.442.000,00, no se efectuó el correspondiente descuento.

En relación con el tema, aduce la administración en la respuesta al informe preliminar presentada a la Contraloría, que se han desconocido por parte del Organismo de Control los documentos que forman parte del contrato, concretamente la certificación de cumplimiento que soporta el pago No 9, se afirma por parte de la Contraloría que se cancelaron días en los cuales el contratista no prestó el servicio por cuanto con contrato estaba suspendido. A partir de allí el equipo auditor asegura que se canceló la suma no justificada de \$15.928.733.33.

Agrega que esta apreciación también es errada ya que claramente la certificación de cumplimiento que reposa en el contrato y cuya copia se anexa señala como periodos certificados "entre el 12 de abril de 2015 y el 3 de mayo de 2015 y entre el 19 de mayo de 2015 y el 26 de mayo de 2015", es decir que el FDLB si practicó

***"Por un Control fiscal efectivo y transparente"***

el descuento y canceló solamente los días en que efectivamente el contratista prestó los servicios contratados.

Sobre este particular, el análisis realizado por parte de la Contraloría, tanto al documento de respuesta como a los documentos allegados por la administración en la misma, comprueba que efectivamente, la administración realizó el correspondiente descuento de los días en los cuales el contrato estuvo suspendido, **por lo que se acepta la respuesta dada por la administración y en consecuencia se retira esta parte del hallazgo del informe final.**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

*"Por un Control fiscal efectivo y transparente"*

### 3. ANEXO CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACION
1.ADMINISTRATIVOS	1		3.2.
2.DISCIPLINARIOS	1		3.2.
3.PENALES	N/A		
4.FISCALES	1	\$448.951.200,00	3.2.