



*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*

23/06/2006
34000 -13688

Señor
LUIS EDUARDO GARZÓN
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8 No. 10– 65
Bogotá

Ref : Control de advertencia sobre la sanción del
Acuerdo N° 117 de 2006, que modifica el Acuerdo
53 de 2002. (Universidad Distrital)

Respetado señor Alcalde:

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las otorgadas en el numeral 8 del artículo 5 del Acuerdo 24 de 2001, la Contraloría de Bogotá considera pertinente advertir a la administración a su cargo sobre las consecuencias eventualmente inconvenientes que se derivarían de la sanción del acuerdo 117 de 2006, por el cual se busca eliminar las restricciones impuestas a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas para el giro de los recursos recaudados por concepto de la emisión de una estampilla, en consideración a:

La *Ley 648 de 2001*, “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años”, señaló en sus artículos 1°, 4° y 8° lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. Autorízase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C. para que ordene la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cincuenta (50) años.

ARTÍCULO 4o. Autorízase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C.

PARÁGRAFO: El Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema de

*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*

*recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y
eficacia el objeto de esta ley¹*

*ARTÍCULO 8o. El control de recaudo y el traslado oportuno de los
recursos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de
Santa Fe de Bogotá y la distribución mencionada en el artículo 2o.
estará a cargo de la Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá,
D. C.. (subrayado fuera de texto).”*

De otra parte, el Acuerdo 53 del 10 de enero de 2002, por el cual ordena la
emisión de la estampilla en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 648 de
2001, establece:

*ARTÍCULO SÉPTIMO: El recaudo y giro de este tributo será
reglamentado por el Gobierno Distrital: la ejecución de estos
recursos **estarán condicionados** al cumplimiento de un plan de
desempeño por parte de la Universidad Distrital Francisco José de
Caldas. (negrillas y subrayado nuestro):*

*ARTÍCULO NOVENO: El control sobre el recaudo y traslado de
estos recursos a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas
y sobre la destinación y distribución mencionada en la ley, estará a
cargo de la Contraloría Distrital de Bogotá.*

Así mismo, el Decreto Distrital 093 de abril 4 de 2003, que reglamenta el
recaudo y giro de la estampilla de acuerdo con lo establecido en el artículo 7°
del Acuerdo 53 de 2002 establece:

*“ARTÍCULO 5º.- GIRO DEL RECAUDO POR CONCEPTO DE LA
ESTAMPILLA A LA UNIVERSIDAD DISTRITAL. Los recursos
recaudados por concepto de la "Estampilla Universidad Distrital
Francisco José de Caldas 50 años" serán girados a dicha
Universidad, previo cumplimiento de los requisitos señalados en el
artículo 7º del Acuerdo Distrital 53 de 2002. El giro de tales recursos
se efectuará a través de órdenes de pago remitidas por la Unidad
Ejecutora 02 de la Dirección Distrital de Presupuesto de conformidad
con el PAC y previa consignación de los mismos en la cuenta
bancaria que disponga la Dirección Distrital de Tesorería.*

¹ Declarado inexecutable mediante sentencia C-089 del 18 del 18 de Julio de 2002 del
Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería.

*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*

Parágrafo 1º.- La Secretaría de Hacienda establecerá los criterios técnicos y jurídicos de certificación del cumplimiento progresivo del Plan de Desempeño y de las obligaciones correspondientes a las cesantías y pensiones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de conformidad con lo previsto por las autoridades nacionales.

ARTÍCULO 9.- CONTROL FISCAL. El control sobre el recaudo, traslado, destinación y distribución de la "Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años", lo ejerce la Contraloría Distrital de Bogotá, de conformidad con el artículo 9º del Acuerdo 53 de 2002.

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas informará a la Contraloría Distrital de Bogotá la destinación y distribución de los recursos que le sean trasladados mediante PAC, provenientes de la "Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años", que deberán estar de conformidad con los porcentajes dispuestos por el artículo 2º de la Ley 648 de 2001 y el artículo 5º del Acuerdo Distrital 53 de 2002.”

El Acuerdo 117 de 2006 aprobado en la plenaria del Concejo el 8 de junio de 2006, radicado en su despacho para la sanción respectiva, modifica, entre otros, el artículo 7º. del acuerdo 53 de 2002 de la siguiente manera.

“ARTÍCULO TERCERO: El artículo séptimo del Acuerdo 53 de 2002 quedará así:

El recaudo y giro de este tributo será reglamentado por el Gobierno Distrital. Los correspondientes recursos deberán ejecutarse con arreglo al Plan de Desempeño de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

***En el mes siguiente** a la entrada en vigencia del presente acuerdo se deberá girar a la Universidad Distrital el monto de **lo recaudado en los años 2002, 2003, 2004 y 2005** por la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital, excepto el porcentaje correspondiente al pasivo prestacional de pensiones y cesantías.*

Para los años siguientes**, a más tardar el 30 de marzo, deberá girarse a favor de la Universidad Distrital, el monto de lo recaudado en el año inmediatamente anterior **de conformidad con la

*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*

certificación de cumplimiento expedida por la Contraloría de Bogotá, sobre las metas del Plan de Desempeño relacionadas con el área académica, financiera y administrativa establecidas en el presente Acuerdo, excepto el porcentaje correspondiente al pasivo prestacional de pensiones y cesantías.” (resaltado fuera de texto):

De acuerdo con este nuevo texto, la normatividad vigente hasta ahora con respecto al tema que nos ocupa tendría las siguientes modificaciones:

1. El *artículo 7 del acuerdo 53 de 2002*, establecía que la ejecución de estos recursos estaba *“condicionada”* al cumplimiento de un Plan de Desempeño. Para tal efecto, el primer giro a ser realizado se haría efectivo siempre y cuando la universidad certifique el cumplimiento de las metas definidas en el artículo 8º. de la citada norma, en las áreas académica, financiera, administrativa, adoptando los indicadores básicos que permitan evaluar el cumplimiento de los resultados.
2. Contrario a este mandamiento legal, el *artículo tercero del Acuerdo 117 de 2006*, señala que tales recursos deberán ejecutarse solamente con el mero *“arreglo”* al Plan de Desempeño y sin sujeción a la certificación de este organismo de control fiscal.
3. Los dineros recaudados en los años 2002, 2003, 2004 y 2005 inclusive, que aún no han sido girados a la universidad, correspondientes a la suma de TREINTA MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$30.186.000.000), porque hasta la fecha este ente de educación superior no ha cumplido a cabalidad con los compromisos impuestos previamente en el artículo 8º del Acuerdo 53 de 2002, que hacen parte fundamental del Plan de Desempeño, van a ser entregados en su totalidad conforme lo prevé la nueva norma.
4. Esta situación permitirá entonces que, en el mes siguiente a la entrada en vigencia del Acuerdo la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría de Hacienda Distrital, haga efectivo el desembolso (excepto por el porcentaje correspondiente al pasivo prestacional de pensiones y cesantías).
5. Es importante tener en cuenta que en principio fue la Ley 648 de 2001, (artículo 8º) la que otorgo facultades a esta Contraloría frente al control del recaudo de la totalidad de recursos autorizados por dicho concepto, su distribución y traslado oportuno. Eventualmente, la eliminación de las restricciones derivadas del Control Fiscal en el caso que nos ocupa

*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*

podría estar en contravía de la citada norma legal, en lo que respecta a las vigencias fiscales 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

6. Frente a las observaciones que reiteradamente ha hecho este organismo en ejercicio de control fiscal, es necesario precisar que aunque la universidad haya cumplido parcialmente los compromisos adquiridos en el Plan de Desempeño, según lo observa el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral- I Fase del 2006, aún quedan pendientes por subsanar aspectos fundamentales de la gestión de este ente educativo.
7. No se puede desconocer que el *“pasivo pensional”*, incide notablemente en el desempeño de la universidad y como tal, debe corregirse este problema en su totalidad previamente al desembolso de los recursos que no han sido girados y los que con posterioridad se recauden hasta completar la suma de DOSCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.000) autorizados en las normas en comento.

De lo contrario, se verían en riesgo importantes sumas de dinero del erario público distrital, que pueden ser ejecutados no dando cumplimiento a los principios de la gestión fiscal, lo cual podría eventualmente generar un posible detrimento patrimonial.

Aunque el Acuerdo 117 de 2006, restringe el desembolso al quince por ciento (15%) del total de los recursos asignados al recaudo de la estampilla, una vez se cumplan los requisitos del pasivo prestacional por pensiones y cesantías, dicha excepción no garantiza que el ochenta y cinco por ciento (85%) restante se invierta adecuadamente antes de que se subsanen las observaciones efectuadas por esta Contraloría.

En forma reiterada esta Contraloría ha hecho serias observaciones a la gestión fiscal de la Universidad en los siguientes términos:

- Fallas y debilidades del Sistema del Control Interno, inconsistencias en el manejo del presupuesto, tesorería, de la contratación, inexistencia de un sistema de información financiero integrado, dictamen negativo a los estados contables y el no fenecimiento de la cuenta de esta vigencia.
- Sobre la evaluación del Sistema de Control Interno que refleja una calificación de 2.73, considerada Regular y que lo ubica en un nivel de Riesgo Mediano; lo que permite evidenciar serias deficiencias en múltiples componentes del Sistema como: la valoración del riesgo, su manejo y en especial su monitoreo; un esquema organizacional

*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*

dependiente de contratistas para una considerable parte de su manejo misional y administrativo; entre otros.

- Este ente educativo no cuenta con un cronograma de actividades en los proyectos de inversión indicados en los planes: Estratégico, Acción, y Gestión 2004 – 2005, que permita verificar el cumplimiento y el desarrollo de los mismos.
- Por otra parte, la información presentada en el Balance Social y en el Plan de Acción no es coherente, generando que la información no sea confiable y útil para la toma de decisiones. Falta un sistema de información integrado que suministre de manera ágil y oportuna datos que sean soporte al área administrativa y financiera.
- La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, no cuenta con una dependencia especializada para el manejo, suscripción, ejecución, centralización y control de la contratación, ocasionando que la información que se ha venido suministrando en esta materia no sea confiable por no ser completa, lo que dio como resultado la imposibilidad de determinar la universalidad de los contratos suscritos durante la vigencia 2005 y por ende el desconocimiento de estos por parte de la Rectoría.
- La Universidad no ha adoptado medidas tendientes a fortalecer los mecanismos que conduzcan a que se cumplan los principios por ella establecidos en el Manual de Contratación, observándose que las etapas que debe cumplir un contrato desde su nacimiento hasta su terminación, se están diligenciando sin tener claros los objetivos misionales y los de los mismos proyectos afectados.
- A pesar de las observaciones hechas por este Ente de Control Fiscal, relacionadas con las garantías contractuales, persiste la anomalía en cuanto a la forma y trámite de aprobación de ellas. Así mismo, la Universidad persiste en la inobservancia del deber de exigir, cumplir y verificar la legalidad de los documentos soporte tanto para la selección como para la suscripción de los contratos. Y en algunos casos se contratan obras que no estaban incluidas en el Plan Anual de Contratación.
- Se han suspendido contratos sin que se presenten situaciones de fuerza mayor y/o caso fortuito.
- La liquidación de los contratos contenida en las actas, no reflejan las

*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*

operaciones conforme a los soportes que presupuestal y contablemente se efectuaron.

El cambio de las reglas de juego para el primer desembolso, en virtud de la nueva normatividad, implica un premio al mínimo esfuerzo para la Universidad Distrital y puede seguir empeorando la gestión de ese ente educativo en deterioro de la calidad y eficiencia académica. En realidad, no es una buena práctica estimular la entrega de cuantiosos recursos, sin que se registre ningún avance hacia la solución de graves problemas de gestión, especialmente en temas tan trascendentales como el pasivo pensional.

En otros términos, el Acuerdo 117 de 2006, dispuesto para su sanción, en la práctica permite que la administración de la Universidad Distrital decline su responsabilidad de cumplir totalmente el Plan de Desempeño que la ley consagra y que reiteradamente ha venido inobservando. La entrega de estos recursos financieros sujeta a la certificación de cumplimiento del Plan, se ha constituido en un estímulo para superar las múltiples deficiencias detectadas en la gestión de esta institución de educación. Pero de ser sancionado este Acuerdo, la Universidad podrá eludir la certificación de cumplimiento del plan en relación con las vigencias fiscales anteriores, hecho que incrementa notablemente los riesgos de no lograr un buen uso de tales recursos públicos.

Señor Alcalde: Este organismo de control fiscal está obligado a advertir a la administración distrital sobre los posibles riesgos que puedan afectar la debida ejecución de los recursos del patrimonio público distrital, especialmente aquellos direccionados a atender las necesidades esenciales en materia de educación pública superior de la población de bajos recursos económicos de esta capital, y solo busca coadyuvar al mejoramiento de la calidad y eficiencia de ese ente de educación del Distrito Capital.

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

Dicha información deberá ser remitida a este Despacho a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente.

Cordialmente,

ÓSCAR ALBERTO MOLINA GARCÍA
Contralor de Bogotá D.C. (A.F.)



*“Ni un bloque de ladrillo ni un gramo de cemento más
en los Cerros Orientales de Bogotá”*