



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

140200-

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.
Carrera 8 No.10-65
Ciudad

ASUNTO: Advertencia Fiscal por el grave riesgo de pérdida de \$26.250 millones desembolsados para la adquisición de predios, estudios, diseños y construcción de cuatro colegios distritales en desarrollo de los Convenios de Asociación 191 de 2005 y 266 de 2006, suscritos entre la Secretaría de Educación Distrital, en adelante SED y SALUDCOOP EPS, considerando que a la fecha no está definida la titularidad de los predios a favor del Distrito, no se han liquidado los contratos de fiducia y las construcciones aparecen como ilegales, entre otros.

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá, D.C., en cumplimiento de la función pública de vigilancia a la gestión fiscal de la administración, conforme a lo normado en los artículos 267 y siguientes de la Constitución Política y demás normas que reglamentan el ejercicio de la misma, en especial lo establecido en el artículo 5º numeral 8º del Acuerdo Distrital 361 de 2009, considera necesario ADVERTIR a su despacho sobre los graves riesgos en que se encuentran los recursos públicos invertidos en virtud de los convenios número 191 de 2005 y 266 de 2006, suscritos entre la SED y la empresa SALUDCOOP EPS, para el desarrollo de centros educativos, que sin lugar a dudas presentan serias irregularidades a las cuales nos referiremos en párrafos procedentes, no sin antes hacer alusión a los siguientes,

1. ANTECEDENTES

La Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte de esta Contraloría, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital - PAD 2012, Ciclo III, el pasado mes de septiembre practicó visita fiscal a la SED, donde fueron examinados los precitados Convenios de Asociación; acción de control que permitió establecer que SALUDCOOP EPS, como sujeto de exención de impuesto sobre la renta, suscribió con la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, los Convenios de Asociación

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Nos. 191 del 16 de diciembre de 2005 y 266 del 28 de diciembre de 2006, para la ejecución de proyectos educativos y dentro del marco jurídico establecido en el artículo 8° de la Ley 863 de 2003 y su Decreto Reglamentario 2880 de 2004¹, mediante el cual se establece que dicha entidad deberá invertir en educación formal una suma igual o superior al 20% del excedente del ejercicio del año 2004.

Mediante Oficio del 12 de diciembre de 2005, el Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, dió concepto favorable al proyecto, construcción, ampliación y dotación de colegios y aulas escolares en la ciudad de Bogotá, en los Barrios San Antonio, Localidad de Usaquén y en el Barrio Patio Bonito, Localidad de Kennedy, el cual comunicó al Secretario de Educación Distrital, amparado en el Beneficio que recibiría más de 6.000 niños y niñas, en las localidades de mayor demanda para doble jornada y rotación de aulas.

Cabe señalar que los convenios de asociación antes mencionados, están enmarcados en el Plan de Desarrollo *"Bogotá Sin Indiferencia 2004 – 2008"*, dentro del Programa *"Bogotá una gran escuela, solidaridad para la permanencia escolar, más y mejor educación para todos y todas"*.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA

2.1 En relación con el Convenio de Asociación No. 191 de 2005.

Este convenio fue suscrito entre SALUDCOOP EPS y la Secretaría de Educación Distrital, en adelante SED, con el objeto de: *"Aunar esfuerzos y establecer las condiciones de asociación de las partes para el desarrollo de los proyectos educativos consistentes en el diseño, construcción y dotación de las instituciones educativas identificadas como Saludcoop Norte San Antonio Oriental, La Equidad – Santa Cecilia y Saludcoop Sur Kalandaima, ..., Parágrafo Primero: En caso de que se requiera, el proyecto educativo consistirá igualmente en la correspondiente compra de inmuebles en los cuales se construirán las instituciones educativas, procedimiento que será de total responsabilidad de Saludcoop"*.

Es de importancia resaltar que el valor del convenio se pactó inicialmente en \$10.460 millones, posteriormente se realizaron 4 adiciones, que elevó el valor final a \$16.772 millones, de los cuales SALUDCOOP EPS y las cooperativas asociadas aportaron \$10.535 millones, y la Secretaría de Educación Distrital aportó \$6.037 millones. Estos recursos fueron manejados por la entonces Fiduciaria del Valle S.A. hoy CORFICOLOMBIANA S.A, mediante Contrato de Fiducia Mercantil irrevocable de administración de recursos.

¹ "Por el cual se reglamente el artículo 8° de la Ley 863 de 2003"



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La SED, adicional a la cifra antes mencionada, aportó \$2.514 millones para la compra de dos predios con destino a la construcción de los colegios SALUDCOOP NORTE (San Antonio) y SALUDCOOP SUR (Calandaima) y \$1.314 millones para la dotación de las tres instituciones educativas anteriormente citadas, para un total de \$9.865 millones.

El plazo de ejecución del convenio estaba estimado en máximo dos años, contados a partir de la constitución y entrega al patrimonio autónomo fiduciario del total de los aportes de SADLUDCOOP EPS y las cooperativas asociadas² y hasta tanto los colegios fuesen entregados al Distrito en los términos señalados, para lo cual se estableció como fecha de inicio el 23 de diciembre de 2005 y de terminación el 22 de diciembre de 2007.

Transcurrido siete años después de ejecutarse el convenio, al Distrito no se le ha transferido la propiedad de los predios en los que se construyeron y funcionan los colegios denominados SALUDCOOP NORTE (San Antonio), SALUDCOOP SUR (Calandaima) y LA EQUIDAD (Santa Cecilia) y la Fiduciaria aparece como propietaria de los predios y las construcciones sin una razón que lo justifique y sin que la SED, promueva acción legal alguna para terminar y liquidar el contrato de Fiducia y se logre la transferencia del derecho de dominio de los colegios que en virtud del convenio le asiste.

Cabe señalar que las obras de los tres colegios, se iniciaron sin contar con la expedición, por parte de los curadores urbanos con jurisdicción en el Distrito Capital, de las correspondientes licencias de construcción, lo que en términos de la Ley 388 de 1997, con las modificaciones introducidas por la Ley 810 de 2003, da cuenta de la comisión de una infracción urbanística por parte de la misma entidad rectora de la educación distrital.

Conforme lo evidenció esta Contraloría, las licencias no podían ser expedidas, habida cuenta que la SED, cometió el grave error de haber seleccionado los tres predios para la construcción de los colegios en áreas que tienen limitaciones para la construcción de obras, veamos:

- En el caso del Colegio SALUDCOOP NORTE, se tiene que se construyó en un predio que hace parte de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental-ZMPA, conforme lo corrobora la Resolución 086 de marzo de 1996, por la

² LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O. C., PROGRESSA, EFECTIVA, SERVIACTIVA Y ORIENTACIÓN Y SEGURIDAD.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

cual se acota y se declara de utilidad pública la zona afectada por las obras del sistema Torca y se acota la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, contraviniendo de manera flagrante el Plan de Ordenamiento Territorial- POT, compilado en el Decreto 190 de 2004, que en su artículo 103 establece el régimen de usos, según el cual allí no se permite la construcción de obras, dado que dicha área constituye suelo de protección.

Igualmente, se evidenció que el señalado predio se encuentra en zona de influencia directa del corredor de la Avenida Santa Bárbara, la cual es una vía de la malla arterial tipo V- 3 de 30 metros de ancho entre líneas de demarcación diseñadas según el POT, conforme lo corrobora la Subdirección de Registro Inmobiliario del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, DADEP, mediante Oficio Radicado No. 1-2012-36610 del pasado 18 de octubre.

Sumado a lo anterior, en su momento (2005) se consideró por parte de la Dirección de Planeación de la misma SED³, la no viabilidad de la adquisición de dicho predio por considerar que el sector en el que está ubicado presentaba un déficit que no superaba los 1000 cupos.

- Con respecto al Colegio la Equidad – Santa Cecilia, se conoció que el predio está ubicado en el Área de Reserva Forestal Protectora "*Bosque Oriental de Bogotá*", conocida como Cerros Orientales, declarada por la Junta Directiva del entonces INDERENA, mediante el Acuerdo 30 de 1976, aprobado por la Resolución Ejecutiva 76 de 1977, expedida por el Ministerio de Agricultura, según lo ratifica la misma Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, mediante oficio No. 20102121149 del 22 de octubre de 2010.

Documento en el que la autoridad ambiental señala que según la Resolución 1141 de 2006 "*Por la cual se adopta el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se toman otras determinaciones*", el uso principal del citado predio es el forestal protector, que en los términos del artículo 204 del Código Nacional de Recursos Naturales, es la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, y en el evento de ser necesaria la realización de obras, la zona afectada, deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva por parte de la autoridad ambiental competente, que en el presente caso es el Ministerio de Ambiente, según se puede inferir de lo previsto en el artículo 210 *ibidem*, lo cual no ha tenido lugar.

³ Oficio SED Rad. 511-I023642 del 14 de junio de 2005.



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- Con respecto al Colegio SALUDCOOP SUR, se estableció que el predio en el que está construido tiene reserva vial para la Avenida El Tintal, de acuerdo a lo señalado por la Subdirección de Registro Inmobiliario del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, DADEP, mediante Oficio Radicado No. 1-2012-36610 del pasado 18 de octubre.

De otra parte y adicional a la ilegalidad de las construcciones de los colegios, en razón a las consideraciones antes expuestas, se tiene como ya se expresó que aproximadamente siete años después de llevada a cabo la compraventa de los predios donde funcionan los Colegios SALUDCOOP NORTE y SALUDCOOP SUR, a la fecha el derecho de propiedad no se encuentra en cabeza de la SED, sino en la de la Fiduciaria CORFICOLOMBIANA S. A., antes Fiduciaria del Valle S. A., conforme lo acreditan los correspondientes Certificados de Tradición y Libertad.

Lo afirmado, con el agravante que la citada Secretaría cinco años después de culminada la construcción de los colegios ha continuado cancelando a la aludida fiduciaria, la comisión inicial de 11 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que luego fue reducida a tres; concepto por el cual a agosto de 2011 pagó la suma de \$232.0 millones; fecha desde la cual no ha girado los recursos por concepto de la administración, adeudando a la fecha aproximadamente \$30.0 millones, en razón a que se agotaron los recursos asignados para tan innecesaria destinación y a que el Distrito aún no ha tomado la iniciativa de hacer que cesen los efectos del referido Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de Administración de Recursos; no obstante que hace cinco años se cumplió el objeto contractual, con mayor razón aún si se tiene en cuenta que el Fideicomitente en el mismo es SALUDCOOP EPS; organismo cooperativo que actualmente se encuentra intervenido.

También, resulta necesario que su Despacho conozca que el predio correspondiente al colegio SALUDCOOP NORTE, ha sido objeto de una compraventa fraudulenta por valor de \$70.0 millones, tal como consta en las Anotaciones 23 y 24 del Certificado de Tradición y Libertad correspondiente a la M. I. No. 50N – 208787, impreso el 11 de enero de la presente anualidad, según las cuales aparece como vendedora la entonces Fiduciaria del Valle S. A., hoy CORFICOLOMBIANA S. A. y como compradores el Comité Cívico Rincón de Torca y Luis Antonio Ávila Tibavisco, cada uno con el 50%, éste último a su vez transfirió su pretendido derecho a la Fundación PRO BIENESTAR SOCIAL DE DESPLAZADOS Y MARGINADOS DE COLOMBIA ONG, con NIT 9002347891.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Hechos que son materia de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación.

2.2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 266 DE 2006

El presente convenio igualmente fue suscrito con SALUDCOOP EPS, con el objeto de *“Aunar esfuerzos y establecer las condiciones de asociación de las partes para el desarrollo del proyecto educativo consistente en la compra del predio, el diseño, construcción y dotación de la institución educativa que sea definida de común acuerdo entre la Secretaría de Educación del Distrito y Saludcoop que podrá actuar en nombre propio y en representación de otras cooperativas de acuerdo a las directrices que sean determinadas por la SED, realizando en primera instancia la primera etapa de una sede en la localidad de Fontibón, que se ubicaran en las zonas acordadas con la Secretaría de Educación y que ejecutará directamente Saludcoop.”*

El plazo de ejecución del convenio estaba estimado en máximo 2 años contados *“a partir de la constitución y entrega al patrimonio autónomo fiduciario del total de los aportes de Saludcoop y las cooperativas asociadas y hasta tanto los colegios sean entregados al Distrito en los términos señalados”*. Mediante Modificación No. 2 del 19 de octubre de 2009, se prorrogó el plazo de ejecución en dos años quedando como fecha de terminación el 31 de octubre de 2011.

El valor pactado inicialmente fue de \$5.450.4 millones, mediante Modificación No. 1 del 14 de noviembre de 2007, el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón adicionó el convenio en \$400. 0 millones, quedando por un valor final de **\$5.850.4 millones**, de los cuales SALUDCOOP EPS y las Cooperativas Asociadas aportaron \$800.0 millones, la Secretaría de Educación Distrital entregó \$3.700.0 millones y el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón \$1.350.4 millones. Recursos que fueron administrados por CORFICOLOMBIANA S. A., mediante Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable de administración de recursos.

Revisado el precitado convenio de asociación se evidenciaron las siguientes inconsistencias, que igualmente ameritan advertir a su despacho, con el fin que se impida la materialización del riesgo de pérdida de los recursos públicos, así:

Transcurridos 6 años desde la suscripción del Convenio de Asociación No. 266 de 2006, lo cual tuvo lugar el 28 de diciembre de 2006, no se ha realizado la compra del lote para la construcción del colegio, como quiera que la SED se limitó a evaluar seis lotes que normativamente no cuentan con el uso dotacional para tal fin.

Pese a la situación antes descrita, se ha venido cancelando a la citada Fiduciaria a título de remuneración por la administración de los recursos dispuestos para la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

compra del inmueble y la construcción del colegio un salario mínimo mensual legal vigente; concepto por el cual, con corte a 31 de octubre de 2012, se ha pagado la suma de \$36.6 millones, no obstante no ejecutarse el objeto contractual y de haber terminado el plazo de ejecución del aludido convenio, incluida su prórroga desde hace más de un año y sumado a esto el mismo fue adicionado al año de suscrito en \$400.0 millones.

Significa lo anterior que estos recursos públicos, se encuentran en poder de un particular como lo es la mencionada Fiduciaria, sin que cumplan el fin social previsto, en razón de lo cual los mismos en los términos del artículo 6° de la Ley 610 de 2000, no solamente son objeto de merma por efectos de la pérdida adquisitiva de los recursos, sino que también se está reduciendo su monto, toda vez que sólo está sirviendo de garantía a la Fiduciaria para el pago de su remuneración, la cual mes a mes descuenta de manera directa de los dineros que tiene en su poder.

Preocupa a esta Contraloría que, no obstante la situación antes descrita, la SED ha sido negligente y descuidada en el presente caso, al no realizar gestión alguna tendiente no solamente a terminar y liquidar el referido convenio de Asociación y el Contrato de Fiducia, sino en orden a que los recursos públicos involucrados retornen al Tesoro Distrital.

En estos términos, se tiene que la situación fáctica anteriormente descrita relativa a los aludidos convenios, corrobora que la SED ha dejado en cabeza de terceros su misión institucional, y lo que es más grave, no ha ejercitado los poderes de dirección y control que le asiste, no obstante que en los hechos se estableció que correspondía al Subdirector de Plantas Físicas de la entidad o la persona que este designe por escrito"(...)C) *Exigir a Saludcoop la ejecución idónea y oportuna del Convenio*"...; lo cual en el presente caso, según quedó visto, no ha tenido lugar.

Y como si fueran pocas las irregularidades descritas, la Administración Distrital, en la ejecución de los señalados convenios no tiene poder decisorio, toda vez que el mismo reside en cabeza de SALUDCOOP EPS, conforme lo corrobora lo pactado en la Cláusula 6 del Convenio de Asociación 191 de 2005, en el que se estableció que el Comité de Seguimiento estaría integrado por: El Secretario de Educación y/o su delegado, Dos (2) representantes de Saludcoop, el Subsecretario de Planeación y Finanzas y/o su delegado (sin voto) y el Subsecretario Administrativo y/o su delegado (sin voto). Lo anterior significa que, la SED, a pesar de tener tres representantes, sólo uno de ellos tiene voto, entre tanto SALUDCOOP EPS cuenta con dos representantes con voto.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se estableció igualmente que la SED, en el presente caso, no posee la información documental relacionada con la ejecución de los convenios, como reportes financieros de los recursos manejados a través de la fiducia e informes, actas de recibo parcial y final de obra, entre otros.

Lo ocurrido, informa de la inadecuada estructuración del convenio, con el riesgo que ahora existe de pérdida de los recursos económicos a cargo de la SED. como quedó demostrado, en el caso que ocupa nuestra atención. Se entregaron dineros públicos a terceros quienes a su vez subcontrataron la administración de los mismos, sin la debida inclusión de medidas efectivas tendientes a asegurar el control y vigilancia de dichos dineros, todo lo cual reitero corrobora la gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente adelantada por la administración en clara contravía de lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 42 de 1993.

Tan cierto resulta el inadecuado manejo administrativo, que actualmente están en riesgo de pérdida dos de los tres colegios construidos a través del Convenio de Asociación No. 191 de 2005, junto con los recursos invertidos en el proyecto cuya cuantía asciende a **\$20.400 millones**, en consideración a que conforme quedó demostrado el derecho real de propiedad aún no está en cabeza del Distrito Capital y por lo mismo dichos inmuebles no están incluidos en el inventario de bienes del DADEP.

Insisto también, que se encuentra en riesgo de pérdida la suma de **\$5.450 millones**, que fueron desembolsados con ocasión del Convenio de Asociación No. 266 de 2006, cuyo objeto era la compra de un terreno y la posterior construcción de un colegio en la localidad de Fontibón, toda vez que los recursos públicos destinados para el efecto no se están gastando en la adquisición del lote de terreno y en la construcción del plantel educativo, sino en el pago de la remuneración que se viene reconociendo a la Fiduciaria CORFICOLOMBIANA S. A.

En conclusión, en la actualidad están en riesgo de pérdida **\$26.250 millones**, que fueron entregados para la construcción de centros educativos y que como se ha demostrado no ha satisfecho adecuadamente la necesidad, para la cual fueron destinados y por el contrario parte de esos capitales se encuentran en poder de la Fiduciaria CORFICOLOMBIANA S. A.; recursos entregados directamente por SALUDCOOP EPS a ésta y a la fecha la SED no ha adelantado ninguna gestión para su recuperación, máxime cuando la citada EPS está intervenida.

Por lo expuesto, la Contraloría de Bogotá, encuentra oportuno el momento, para en uso de la función de advertencia, y con el solo propósito de coadyuvar al adecuado ejercicio de administración de los bienes públicos, se tomen acciones por parte de su

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Despacho para que cesen los motivos que atentan contra el patrimonio público, en procura de mantener su indemnidad para ser invertidos efectivamente en la comunidad que mas lo necesita, mejorando su calidad de vida, y cumpliendo así con los cometidos y fines del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía y eficacia.

En los anteriores términos, respetando la plena autonomía que tiene la administración para la toma de decisiones, este Organismo de Control pone en su conocimiento, para los fines pertinentes, los hechos comunicados, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, frente a situaciones eventualmente consolidadas. De no estar de acuerdo con lo afirmado, le solicito indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Dicha información, así como las acciones que adelantará su despacho, con respecto a los señalados hechos, deberán ser puestas en conocimiento de esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Con toda atención.



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Claudia Patricia Benavides, Henry Marín Castillo, Luis Camilo Dueñas, Profesionales
Aprobó: Heráclito Landínez, Director Técnico Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Hermelina Angulo Asesoras Despacho.