



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

200000

Doctor

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D. C.

Carrera 8ª No. 10 - 65

Bogotá D.C.

ASUNTO: *Advertencia fiscal en razón al grave riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, por hechos relacionados con la construcción del Jardín Infantil "El Caracol Etapa 1" de la localidad de Kennedy; obra que no obstante haber sido recibida desde hace más de 16 meses, con las falencias que la misma Secretaría Distrital de Integración Social conoce, se tiene que a la fecha no está prestando el fin social real esperado, no obstante que su ejecución demandó una inversión superior a los \$4.018 millones; situaciones que ponen en evidencia lo desacertada que resultó ser la decisión de suscribir con FONADE el Convenio Interadministrativo de Gerencia No. 196048 del 29 de noviembre de 2006, para la construcción de dos jardines infantiles en diferentes localidades, de los cuales sólo se cumplió con la primera etapa del aquí citado, el que aun no cuenta con las condiciones sanitarias y de seguridad requeridas.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en cumplimiento de las funciones encomendadas por la Constitución Política de Colombia y demás normas que reglamentan el ejercicio de la función pública de control fiscal¹ considera oportuno advertir a su Despacho los graves riesgos en que puede incurrir la Secretaría Distrital de Integración Social por la no puesta en funcionamiento del Jardín Infantil "El Caracol Etapa 1" de la Localidad de Kennedy, no obstante que la obra fue recibida desde hace más de 16 meses, respecto de la cual existen actividades pendientes por realizar para que cumpla con las condiciones sanitarias y de seguridad requeridas, no obstante que fue la única obra entregada por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, en adelante FONADE, de las dos convenidas inicialmente.

Irregularidades que fueron conocidas a través de la Dirección Sector Integración Social, en desarrollo de la Auditoría Especial que se viene adelantando ante la Secretaría Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital- PAD 2013.

¹ Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras.

1. ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” 2004 – 2008, dentro de las estrategias del Eje Social estableció “(...) el Programa “*Más y mejor educación para todos y todas: Acceso, Permanencia, Calidad y Disponibilidad*”, construcción de nuevos colegios y recuperación de los existentes, contando dentro de las políticas generales con la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas ...”

El Plan Maestro de Equipamientos del Sector de Integración Social (Pmesis) define el sistema de equipamientos en la ciudad entre los años 2006 y 2019, a partir de los lineamientos definidos por el Plan de Ordenamiento Territorial POT.

Fue así como El Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS -, hoy Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS- durante las vigencias 2005 al 2007, se dio a la tarea suscribir ocho Convenios Interadministrativos FONADE, con un presupuesto de \$68.745 millones, entre los cuales está el No. 196048 del 29 de noviembre de 2006, con la pretensión de construir los jardines infantiles El Caracol de Kennedy y El Recreo de la Localidad de Bosa.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL

2.1 La ausencia de planeación como el no ejercicio de los poderes de dirección y control del convenio suscrito con FONADE, conllevó a que el plazo inicial de dos años, se extendiera en más de cinco años y que de los dos jardines previstos sólo se construyera la etapa de uno de éstos

Con fecha 29 de noviembre de 2006, el entonces Departamento Administrativo de Bienestar Social, en adelante DABS suscribió con FONADE el Convenio Interadministrativo de Gerencia 196048, el que tenía por objeto el “*Diseño y la construcción de dos jardines sociales en diferentes localidades de Bogotá D. C.*”, por valor inicial de \$2.730 millones, el que fue objeto de tres adiciones por la suma de \$1.288 millones, para un valor final de \$4.018 millones; con un plazo de ejecución de 24 meses, extendido hasta el 10 de enero de 2012, dadas las prórrogas.

Lo anterior, como consecuencia de la falta de planeación por parte del DABS, quien en su momento se limitó a improvisada suscripción del señalado Convenio posiblemente con el interés de justificar la apropiación

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

de recursos y de efectuar un pago por los servicios de gerencia, que alcanzó el 80% de los destinados para el efecto, sin que para ese entonces la Administración contara con los terrenos en los que se contruirían los jardines infantiles El Caracol de la Localidad de Kennedy y el Recreo Localidad de Bosa.

Prueba lo afirmado, el hecho que a sabiendas de que no se contaba con los señalados terrenos y dejando de lado el significativo porcentaje que ya había sido girado a FONADE, a título de pago, en la fecha de perfeccionamiento del convenio, según lo detectó esta Contraloría, al mes siguiente, es decir, el 27 de diciembre de 2006, la misma Administración recomendó una adición por \$104 millones, con la justificación de *"prevenir los ajustes de los costos del proyecto para el año 2007"*, sin que para la fecha se hubiese suscrito el acta de inicio, lo cual solamente tuvo lugar el 10 de julio de 2009, esto es aproximadamente dos años y medio después.

Corroborar la falta de planeación y vulneración de los principios de la contratación pública, la no existencia de unos estudios previos serios, toda vez que el contrato de obra para la construcción de la primera etapa del jardín infantil El Caracol de Kennedy, fue solamente suscrito por FONADE con el Consorcio ACRUZ BOGOTÁ, el 28 de marzo de 2011, esto es, luego de más de cuatro años de la suscripción del referido convenio de gerencia integral de proyectos y de ser entregados los recursos por parte de la Administración al señalado Fondo, todo en beneficio del mismo, como quiera que los rendimientos financieros generados resultaron ser de su propiedad.

Es necesario que el señor Alcalde conozca que de manera irregular, y con inobservancia de los principios que rigen la contratación pública, el alcance del objeto del convenio fue modificado sustancialmente el 12 de junio de 2009, lo que conllevó a que del diseño y construcción de dos jardines sociales infantiles pactados, se pasara a la construcción de uno solo.

Y como si fuera poco, del jardín infantil acordado, que fue El Caracol de Kennedy, ocurrió que finalmente sólo se ejecutó la primera etapa, conforme lo ilustra el siguiente registro fotográfico:

"Por un control fiscal efectivo y transparente"



2.2 La única obra construida, de las dos convenidas, y en la que funcionaría el Jardín Infantil El Caracol Etapa 1 de la Localidad de Kennedy, fue recibida desde hace más de 16 meses, a pesar de lo cual no presta el fin social real esperado, dado que existen actividades pendientes por realizar para garantizar las condiciones sanitarias y de seguridad

Ciertamente, en el presente caso han transcurrido más de 16 meses desde la entrega de la obra y a la fecha se tiene que la etapa 1 del Jardín Infantil El Caracol de la Localidad de Kennedy, no se ha puesto al servicio de la comunidad infantil para la que está dirigida, entre otras razones, porque la planta física requiere de una serie de ajustes, conforme lo corroboró la misma SDIS, en visita realizada el 12 de junio de 2013, según la cual, están pendientes por ejecutar, entre otras, las siguientes actividades:

"(...) 10. Todos los bordes esquineros de muros y columnas a donde tengan acceso los niños y niñas deben estar redondeados a una altura de 1.50 m medidos desde el piso; 16 se requiere la instalación de detectores de humo en todas las áreas de jardín, por solicitud del concepto técnico de bomberos 19. La mayoría de puertas tanto exteriores como interiores presentan abertura mayor a 1 cm y por lo tanto requiere que se instale protección; 21. Se requiere instalar vidrio con protección en ventana que comunica el área de lavandería al área de sala matema; 21 En un salón del primer piso se presenta empozamientos de agua debido a que en el exterior no se cuenta con una protección en caso de lluvia, y dado que la pendiente del piso no se realizó de manera correcta, el agua ingresa por la parte inferior de las puertas; 22. En diferentes zonas de circulación, se presenta empozamiento de agua debido a que los niveles de pendiente en el suelo para el desagüe no los realizaron correctamente; 23. El acabado de los pisos hace que todos los salones sean muy fríos.... 24.Las estructuras metálicas del segundo piso requieren un refuerzo adicional o protección, ya que perfectamente pueden generar un accidente....(..).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De ahí, que aun está pendiente subsanar y/o ejecutar actividades como las anteriormente señaladas, a efectos de garantizar las condiciones sanitarias y de seguridad para los niños y las niñas de cero a cuatro años de edad, destinatarios de los servicios integrales previstos.

Adicional a lo anterior, 16 meses después de recibida la obra, no se cuenta con la dotación de muebles, enseres, equipos, menajes y elementos lúdicos y deportivos requeridos para la puesta en funcionamiento del jardín infantil, única forma que la contratación suscrita para efectos de la construcción, cumpla con los fines esenciales legalmente previstos.

2.3 La intermediación de FONADE en la contratación de las obras conllevó a que el Distrito Capital cancelara como costos de gerencia más de \$170 millones y gastos de interventoría por valor superior a los \$212 millones, como también a que la única etapa construida de uno de los dos jardines infantiles convenidos hubiese alcanzado el exagerado costo de \$4.018 millones

No resulta comprensible que la Administración en su momento haya considerado necesario acudir al FONADE para gerenciar el diseño y construcción de los jardines infantiles El Caracol de Kennedy y El Recreo de Bosa; de los cuales, como quedó visto finalmente sólo se ejecutó la etapa 1 del primero de los mismos, lo que le representó al Distrito el pago de mayores costos, por concepto de gerencia e interventoría del convenio.

Circunstancia que aunada a la no oportunidad en la ejecución de las obras, desencadenó en que no se realizaran las dos construcciones inicialmente proyectadas, y de manera contraria, la construcción de la primera etapa de una de ellas alcanzó costos superiores a los \$4.018 millones; dineros con los que seguramente se hubiesen construido los dos jardines, como en la práctica si se logró con los de Monteblanco y Los Robles.

Lo anterior significa, que los recursos invertidos en la construcción parcial (Etapa 1) del jardín infantil El Caracol de la Localidad de Kennedy, son significativamente altos con respecto a los que demandaron obras de mejores condiciones estructurales y físicas, como las correspondientes al jardín Monteblanco de la Localidad de Usme por \$1.868 millones y los Robles de la Localidad Ciudad Bolívar de \$1.583 millones, construidos durante la misma época en que fue contratada con el FONADE, la señalada gerencia, veamos:



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"



Integración Social

MONTEBLANCO

AREA CONSTRUIDA: 1.687 M2
INVERSION: \$1.698.000.000
TOTAL CUPOS: 315 NIÑOS-AS

FECHA: OCTUBRE 2006



CAJA DE COMPENSACION QUE LO ADMINISTRA: COLSUBSIDIO



DETALLES



Integración Social

Los robles

AREA CONSTRUIDA: 1203,04 M2
INVERSION: \$ 65.488.875
DISEÑOS: \$ 1.295.822.209
CONSTRUCCION: \$ 101.525.000
CONTRATO DE INTERVENTORIA: \$ 1.582.936.085
Inversión TOTAL: \$ 1.582.936.085
TOTAL CUPOS: 300 NIÑOS-AS



ESPACIOS:

Area Educativa: 9 aulas, 4 baterías de baños, sala cuna, caminadores, sala amiga de la familia lactante, zona de cambio de pañales, club infantil.

Area Administrativa: Dirección, Secretaría, recepción, salón de profesores, enfermería, batería de baños personal administrativo, depósito de material didáctico.

Area de Servicios: Comedor, cocina, zona de lavandería, batería de baño personal servicios, cuarto de basuras, cuarto de máquinas y bombas.

Zonas Exteriores y recreativas: Zonas verdes, tanque de reserva agua potable, parqueadero.



Proceso

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Luego, no es de recibo la justificación expresada por la Administración de haber recurrido a la gerencia del proyecto e intermediación de FONADE en la ejecución de la referida obra, por no contar con el personal técnico y la capacidad operativa, como quiera que con antelación el DABS ya había construido obras de iguales y/o mejores condiciones, como las anteriormente mencionadas, según lo mostraron los respectivos registros fotográficos, en las que la contratación suscrita en efecto cumplió con los fines sociales previstos; prueba de ello es que actualmente los jardines infantiles están en funcionamiento, garantizando los mejores servicios y el derecho fundamental del desarrollo integral de la primera infancia a que alude el artículo 44 de la Constitución Política.

En el presente caso, motiva a esta Contraloría hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 4º del artículo 5º del Acuerdo Distrital 519 de 2012, como quiera que de no ser puesto en funcionamiento el jardín infantil El Caracol de la Localidad de Kennedy, existe el inminente riesgo de afectación del patrimonio público distrital en cuantía de \$4.018 millones, invertidos en los diseños, construcción, gerencia e interventoría de una de sus etapas.

Lo anterior, sin tener en cuenta los mayores costos que demande la construcción de la segunda etapa del precitado jardín, con ocasión de los retrasos en el desarrollo del proyecto inicialmente previsto desde hace más de siete años, la cual recientemente fue adjudicada por valor de \$1.016 millones, aunado a lo cual están los nuevos costos que el distrito debe asumir por la no construcción oportuna del jardín infantil El Recreo de la Localidad de Bosa; obras que como quedó demostrado fueron contempladas, en el tantas veces citado convenio suscrito con el FONADE.

No cabe duda que en el presente caso existe el inminente riesgo de menoscabo al patrimonio público distrital, en atención a que la etapa 1 de la obra que solamente fue entregada, correspondiente al jardín infantil El Caracol de Kennedy no ha cumplido el beneficio social por todos esperado, que no es otro que garantizar el derecho al desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años de edad.

Es necesario que su Administración tenga en cuenta que el daño patrimonial no consiste solamente *“en que se hayan perdido recursos”*, dado que según lo dispone expresamente el artículo 3º de la Ley 80 de 1993², los recursos

² “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que las obras produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfarren y no sean mal invertidos “(...) **puesto que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: servir a la comunidad. Por lo tanto, de nada le sirve al Estado o a la comunidad tener invertidos recursos en obras que jamás serán aprovechadas o tendrán utilidad alguna**³.” (Negritas fuera de texto).

Con fundamento en lo anteriormente expresado, esta Contraloría pone en conocimiento del señor Alcalde los referidos hechos, sin perjuicio de aquellas actuaciones que puedan encontrarse consolidadas. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

La anterior información, al igual que las acciones que adelantará su Despacho en orden a garantizar la puesta en funcionamiento del Jardín Infantil “El Caracol etapa 1” de la localidad de Kennedy, en la construcción adelantada para el efecto en el predio de la Carrera 95A No 34 - 76 Sur, así como a conjurar los demás riesgos a que en el presente documento se hizo referencia, respetuosamente le solicito se sirva darlas a conocer dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordial saludo,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Irma Zárate Varela, Gerente.
Aprobó: Sandra Inés Rozo Barragán - Directora Técnico Sector Integración Social.
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla - Asesora

³ Concepto No. 0070 A del 5 de diciembre de 2000, emitido por la Contraloría General de la República.