

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Copias

110000 -

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8A No. 10 – 65
Código Postal 111711
Bogotá D.C.

ASUNTO: *Ejercicio de la Función de Advertencia, dado el grave incumplimiento por más de nueve años en la construcción de la nueva sede Bosa El Porvenir de la Universidad Distrital; proyecto para el cual el Distrito Capital destinó más de \$72.000 millones de pesos, que actualmente reposan en cuentas de ahorros, al igual que dos predios de aproximadamente 46.000 m2.; recursos que fueron entregados a la citada universidad; lo que significa que la contratación hasta ahora suscrita para el efecto no ha cumplido los fines sociales esperados, que no son otros que atender en dicha sede una población que supera los 19.000 estudiantes bachilleres egresados de las instituciones Distritales.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que la función de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, es necesario poner en su conocimiento el grave incumplimiento que por más de nueve años ha tenido la construcción de la nueva sede Bosa El Porvenir de la Universidad Distrital; situación que no se compadece con los valiosos recursos aportados por el Distrito Capital para el efecto y el crítico déficit que la misma tiene en espacio físico para áreas de enseñanza, más aún si se tiene en cuenta que dicho proyecto fue inscrito en la ficha EBI desde el 25 de octubre de 2004.

1. ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008*, estableció la necesidad de proveer un modelo pedagógico integral, que permita la continuidad de los procesos educativos desde la infancia, la educación básica y media, hasta la técnica, la educación superior y la capacitación de adultos,

1

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

generando la posibilidad de cadenas productivas y de participación comunitaria; en razón de lo cual fue previsto el Proyecto de la Ciudadela Educativa Bosa- El Porvenir, en el que participan las Secretarías Distritales de Educación e Integración Social, Metrovivienda, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte-IDRD y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en adelante UDFJC.

Según lo conoció esta Contraloría, el proyecto comprendía la construcción de un parque, un jardín infantil, dos mega colegios y la nueva sede Bosa El Porvenir de la UDFJC, con el que se pretendía beneficiar a las localidades de Bosa, Kennedy y Fontibón, con la atención de más de 17.500 usuarios al año.

2. SERIAS IRREGULARIDADES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA

2.1 La ineficiencia administrativa de la UDFJC, es la responsable de la no Construcción de la Nueva Sede Bosa El Porvenir.

Ciertamente, el proyecto de construcción de la Nueva Sede Bosa El Porvenir de la UDFJC, lleva más de nueve años, sin que a fecha se cuente con la construcción de la misma, y según lo evidenció esta Contraloría, el ente universitario sólo se ha limitado a la suscripción de contratación que como lo vamos a ver, no supera la fase de la planeación del proyecto; prueba de ello, es que a la fecha no existe el primer ladrillo que de cuenta del inicio de la construcción de la obra, así:

2.1.1 Se invirtieron \$160 millones en el pago de la Consultoría No. 077 de 2008, para la elaboración del Plan Maestro del Desarrollo Físico de la UDFJC.

La UDFJC tiene una proyección en la expansión de su planta física, que incluye el plan de Implantación de la Nueva Sede Bosa El Porvenir, que la divide en dos etapas: la primera comprende un área de 21.000 m², en la que funcionarían las facultades de ambiente y recursos naturales y tecnológica; en la segunda etapa se proyectaba la construcción de 25.000 m² que se destinarían a la facultad de ciencias de la salud; no obstante, a la fecha sólo se cuenta con los estudios y diseños que datan del 2011, correspondientes a la primera etapa.

2.1.2 Los costos de los diseños de la pretendida nueva sede de la universidad datan del 2011 y alcanzaron la cifra de \$1.100 millones, según Contrato de Consultoría No. 069 de 2009, suscrito con Gustavo

2

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Perry – Arquitectos Asociados LTDA., cuya actualización tuvo un costo adicional de \$11 millones, cancelados a otra sociedad.

Según lo corroboró esta Contraloría, con ocasión del precitado Contrato de Consultoría, fueron elaborados en el año 2011, los estudios y diseños de la primera etapa a ejecutar; adicionalmente, en la presente anualidad la UDFJC pagó a la sociedad ASINTER INGENIEROS LTDA., la suma de \$11.600 millones, por concepto de actualización del presupuesto de la misma.

Así las cosas, preocupa seriamente a esta Contraloría que los recursos del Distrito en el presente caso, sean solamente destinados a la actualización de los diseños realizados y no a la ejecución material de la obra, con el agravante que está próximo a culminar el presente año, y muy seguramente la universidad va a tener otra razón para pagar más recursos por una nueva actualización de los mismos. Lo cierto es que a la fecha por dicho concepto el Distrito, a través del ente universitario, ha desembolsado más de \$1.107 millones, incluidas las prórrogas y/o adiciones.

Situación que es objeto de reproche, con mayor razón si se tiene en cuenta que dicha actualización del presupuesto no fue requerida al contratista Gustavo Perry Arquitectos Asociados Ltda., quien fue la sociedad que inicialmente elaboró los estudios y diseños, sino a otra sociedad que es ASINTER INGENIEROS LTDA.; hechos por los cuales esta Contraloría recientemente concluyó hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$11 millones.

2.1.3 Con base en los estudios y diseños contratados por los que se pagó más de \$1.107 millones, fue tramitada y otorgada la Licencia de Construcción No. LC 11-5-1016 del 12 de diciembre de 2011, cuyo término de vigencia está próximo a expirar.

Igualmente, es materia de cuestionamiento que desde el año 2011, el proyecto de construcción de la nueva sede Ciudadela Bosa El Porvenir, cuente con la expedición de la Licencia de Construcción No. LC11-5-1016, otorgada por la Curaduría Urbana No. 5 de la jurisdicción de Bogotá D.C., la cual tiene una vigencia de 2 años, que está próxima a vencer el 12 de diciembre de 2013, sin que a la fecha la universidad haya dado inicio a la ejecución de la correspondiente obra; luego, es objeto de reproche que se haya dado trámite a una licencia, hoy se cuente con ella y no se haya dado inicio a las obras, de lo que se infiere que en la práctica no va a tener lugar la prórroga del término de

3



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

vigencia de la misma, conforme lo prevé el artículo 47 del Decreto Nacional 1469 de 2010, *"Por el cual se reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones."*

Lo anterior significa, que muy seguramente el proyecto en estudio se quedará con la expedición de la precitada licencia, sin que se de inicio a la ejecución de las obras con base en la misma; no obstante el tiempo y los recursos invertidos para el efecto.

2.2 La no ejecución tanto del Convenio Marco, como del Específico No. 001 de 2012, suscritos con la Empresa Inmobiliaria Cundinamarquesa – EIC, informan de la absoluta pérdida de tiempo y de claridad en el alcance del objeto convenido; decisiones recurrentemente desacertadas que a parte de ocasionar múltiples contrataciones, de no tomarse acciones concretas, hacen cada día más irrealizable la construcción de la sede.

En efecto con fecha 26 de octubre 2012, la UDFJC suscribió con la Empresa Inmobiliaria Cundinamarquesa un Convenio Marco, que tenía por objeto: *"Aunar esfuerzos jurídicos, administrativos,, Técnicos y económicos tendientes a la ampliación de la cobertura educativa de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para lo cual se necesita desarrollar un proyecto de construcción y puesta en funcionamiento de la primera etapa de la sede Bosa-el Porvenir de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas"* con plazo de ejecución de 26 meses.

No obstante, con fecha 9 de noviembre de 2012, las mismas partes suscribieron el Convenio Específico, para realizar la primera etapa prevista en el precitado convenio, consistente en la planeación y revisión jurídica, técnica y económica del proyecto; convenios que en la práctica no fueron ejecutados, entre otras irregularidades dado que no se suscribió acta de inicio, la falta de seguimiento por parte de la universidad al cumplimiento de las obligaciones pactadas, la no definición de los aspectos técnicos, jurídicos y económicos del proyecto, todo lo cual generó controversia con respecto a la definición del presupuesto del mismo; en razón de lo cual el pasado mes de julio, se dieron por terminados de común acuerdo los referidos convenios.

Lo ocurrido, corrobora que la universidad, sin ningún tipo de resultado, dedicó aproximadamente un año a los mencionados convenios, los que finalmente no



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

aportaron al desarrollo del proyecto y de manera contraria, confirman la existencia de graves fallas por parte del ente universitario en la planeación de la actividad contractual, en atención a que según lo expuso la misma contratista **“(...)la universidad se equivocó en el objeto del convenio, porque si lo que quería era realizar un proyecto con los diseños y presupuesto con que contaba, la universidad ha debido entonces contratar un ejecutor de obra directo y no un gerente con responsabilidad con función consultora como en efecto sucedió.”**

2.3 No obstante que transcurridos más de nueve años de haber sido previsto el proyecto de construcción de la nueva sede del ente universitario y de las continuas fallas en la planeación del mismo, al igual que lo ineficaces que resultaron ser los convenios suscritos, la SED procedió a la apropiación de \$31.200 millones, con destino a la señalada obra.

La UFJC solicitó a la Secretaría de Hacienda Distrital, la asignación de recursos para el proyecto, quien a la fecha ha girado \$39.000 millones, provenientes de la estampilla; recursos que actualmente se encuentran depositados en una Cuenta de Ahorros del Banco de Occidente.

Así mismo, la citada Secretaría, le giró a la Secretaría de Educación Distrital – SED, \$30.000 millones, con destino al aludido proyecto de construcción de la sede. En razón de lo anterior, esta última suscribió con la UDFJC el Convenio Interadministrativo de Asociación No. 03405 del 27 de diciembre de 2012, con ocasión del cual le aportó al proyecto de construcción "Nueva Sede Universitaria Ciudadela Educativa El Porvenir de Bosa", la suma de \$31.200 millones, de los cuales \$1.200 millones de pesos, son para sufragar el costo de los diseños integrales y estudios técnicos realizados.

Es preciso aclarar que, la SED en cumplimiento del precitado convenio, hizo un primer desembolso por la suma de \$10.000 millones; recursos que a la fecha están depositados en una Cuenta de Ahorros del Banco de Colombia.

En estos términos, no resulta coherente que la SED, luego de haberlo establecido el señalado convenio que el primer desembolso tendría lugar cuando se contara con los diseños definitivos y el flujo de gastos de los recursos aportados por la misma, haya procedido a hacer el primer desembolso por \$10.000 millones, contraviniendo abiertamente lo allí estipulado.



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Igualmente, es materia de cuestionamiento que la SED, en este tipo de convenios se limite al giro de los recursos y no ejerza los poderes de dirección y control de las obligaciones previstas, más aún cuando para la fecha del desembolso no se tenía claro el presupuesto definitivo del proyecto; hecho del cual se infiere que su giro anticipado y realizado el 27 de diciembre de 2012, obedecía más a que se constituyera la correspondiente reserva presupuestal, con el fin de que no se les castigara el presupuesto de la vigencia 2013.

Llama particularmente la atención que la UDFJC no haya informado al Comité de Seguimiento del Proyecto, los inconvenientes presentados con los referidos Convenios Marco y Específico, suscritos con la Empresa Inmobiliaria Cundinamarquesa, dado que aquel tenía a su cargo adoptar las decisiones necesarias para la correcta ejecución del proyecto, con mayor razón si se tiene en cuenta la participación económica de la SED en el mismo.

Si bien es cierto que a la UDFJC le correspondía garantizar una adecuada gerencia del proyecto y asumir la administración de los recursos aportados por la SED, esta última tiene a su cargo la supervisión del convenio, con el fin de constatar la correcta ejecución de los recursos, en orden a garantizar la adecuada formulación, planeación, coordinación y ejecución del cumplimiento del objeto convenido.

2.4 No obstante las reiteradas falencias en el desarrollo del proyecto, la UDFJC mediante Resolución 394 del pasado 10 de julio, creó la Unidad Temporal para el Asesoramiento y Acompañamiento en la Licitación y Contratación de la Construcción de la Nueva Sede Bosa El Porvenir.

Una vez terminados de común acuerdo los mencionados Convenios Marco y Específico, la UDFJC mediante la Resolución 394 del 10 de julio de 2013, creó la Unidad Temporal para el Asesoramiento y Acompañamiento en la Licitación y Contratación de la Construcción de la Nueva Sede.

Revisado el contenido y alcance del precitado acto administrativo, esta Contraloría evidenció, entre otras, las siguientes falencias:

2.4.1 La UDFJC, procedió a solicitarle a la mencionada Unidad, la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto; actividad que como antes se dijo fue realizada por la sociedad Gustavo Perry

6



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Arquitectos Asociados Ltda., la que adicionalmente fue objeto de actualización por parte de otra sociedad como es, ASINTER INGENIEROS LTDA.; en razón de lo cual el Distrito pagó un valor total de \$1.107 millones.

- 2.4.2** A la fecha la UFJDC, no se ha ocupado del nombramiento del Director de la mencionada Unidad Temporal, lo que genera mayores atrasos en el desarrollo del proyecto, con las implicaciones económicas que esto representa.
- 2.4.3** Según el cronograma de actividades de la aludida Unidad Temporal, el pasado 15 de septiembre debió culminar la fase de planeación del proyecto de construcción de la nueva sede; no obstante no existen evidencias de su cumplimiento.

2.5 Las injustificadas dilaciones en la construcción de la nueva sede, no se compadece con el déficit crítico de espacio físico para áreas de enseñanza existente en la UDFJC.

Como bien lo conoce el señor Alcalde, la UDFJC, es la Institución de Educación Superior, a la cual pueden acceder estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3; población que egresa de las instituciones educativas del orden Distrital.

Según información que reposa en la misma universidad, la demanda de cupos es cada día mayor; entre tanto, la oferta es menor, como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1
Demanda y Oferta de Cupos Universitarios

2009	Aspirantes	27.346
	Admitidos	6.070
2010	Aspirantes	26.780
	Admitidos	5.720
2011	Aspirantes	35.821
	Admitidos	5.748
2012	Aspirantes	28.963
	Admitidos	5.639

Fuente: UDFJC – 2013, suministrada a la Contraloría.

Como es de conocimiento público, la UDFJC, tiene un déficit crítico de espacio físico para áreas de enseñanza, debido al incremento de población estudiantil;

7

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

es así como según la ficha EBI, en 1997 contaba con 9.522 estudiantes y actualmente tiene un promedio de 28.000.

Igualmente, existe una demanda superior a la capacidad de cupos disponibles para ingresar al ente universitario, es así como de los 28.963 aspirantes del año 2012 tan sólo fueron admitidos 5.639 alumnos, equivalente apenas al 16 % la tasa de ingreso, conforme lo muestra la siguiente gráfica:



Información suministrada por la UFJC y elaborada por la Contraloría.

Ahora bien, según información suministrada por la SED, anualmente los Colegios Distritales presentan una demanda de 52.160 alumnos bachilleres egresados, de los cuales el Distrito Capital, a través de la UDFJC sólo tuvo una capacidad de cubrimiento de 5.639 estudiantes en el año 2012 para los egresados de todo el país; lo que significa, que no está en capacidad de atender ni siquiera el 1% de la demanda estudiantil del Distrito Capital.

De ahí, que es prioritario que el señor Alcalde Mayor, lidere acciones concretas tendientes a la real ejecución del proyecto de construcción de la nueva sede de la pluricitada universidad, como quiera que no existe duda que el mismo está dirigido a la población estudiantil de las Localidades de Bosa, con 6.904 egresados, Ciudad Bolívar 5.120 egresados y Kennedy 7.307 egresados, para un total de 19.331 estudiantes bachilleres egresados, quienes contarían al menos con 5.500 nuevos cupos.

La situación es tan crítica que exige no solamente se cumpla con la construcción de la primera etapa, sino con la segunda que prevé el señalado proyecto. De ahí, que la Administración a su cargo no solamente debe ocuparse de liderar acciones concretas que hagan realidad la construcción de la obra planeada desde hace más de nueve años y no se continúe por el camino de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

desembolsar los recursos públicos solamente para continuar con la fase de planeación, según quedó demostrado.

De no ser así, a la población estudiantil usuaria de los servicios que ofrece la UDFJC, le estaría vedada la oportunidad de acceder a la Educación Superior, sin la cual no es posible hacer realidad el derecho a la igualdad, máxime si se tienen en cuenta que resultarían nugatorios aquellos beneficios que allí se ofrecen como el de exoneración de matrícula, becas de posgrado, programa de apoyo alimentario y cupos especiales a los mejores bachilleres, desplazados, comunidades negras e indígenas, entre otros.

Así las cosas, pongo en conocimiento de su despacho los señalados hechos, con el fin que de una vez por todas se defina la suerte de la ejecución de tan importante obra, máxime si se tiene en cuenta que el correspondiente proyecto fue concebido desde el año 2004 y la UDFJC, durante estos nueve años ha venido dilatando su real ejecución, con actuaciones que por lo demás han resultado ser equivocadas, todo en perjuicio de la población estudiantil que con el esfuerzo de sus familias terminan la educación básica y pronto ven truncado su acceso a la educación superior en las universidades oficiales; todo por la ineficiencia en la gestión administrativa, como lo ilustra el caso que ocupa nuestra atención, que a pesar de contar con los predios y dineros depositados en cuentas de ahorro, durante el señalado lapso no ha sido posible llevar a feliz término la esperada obra; única forma que la universidad amplíe su cobertura y brinde el aporte requerido para que las juventudes superen la brecha de la pobreza a través del desarrollo intelectual, como forma de enfrentar los retos del nuevo siglo.

Por lo tanto, la Administración debe tener presente que en los términos del artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el daño patrimonial al Estado no consiste solamente *en que se hayan perdido recursos*, sino que los recursos públicos no produzcan un beneficio social real, que los dineros se despilfarren y sean mal invertidos, y en el presente caso, según quedó demostrado, en un lapso superior a los nueve años, los recursos han sido dispuestos sólo para la realización de unos estudios y diseños de la primera etapa que datan del 2011 y su actualización, sin que en la práctica le sirvan a la población estudiantil, que es el fin social esperado y no el de mantener de manera indefinida dichos recursos en cuentas de ahorros.

En este orden de ideas, se hace uso de la función de advertencia, prevista en el numeral 4° del Artículo 5° del Acuerdo 519 de 2012, con el exclusivo propósito

9



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

que la Administración, adelante acciones concretas, tendientes a que se supere la incertidumbre actualmente existente sobre la continuidad del proyecto de construcción de la referida sede, teniendo en cuenta que la UDFJC y la SED a la fecha han destinado recursos que superan los \$72.000 millones, actualmente depositados en cuentas de ahorros; así como los inmuebles donados para la construcción de la referida obra.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, con respecto a aquellas situaciones consolidadas. De no estar de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

De manera respetuosa solicito al señor Alcalde Mayor que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, se sirva informar a este Organismo de Control Fiscal, sobre las acciones que adelantará su despacho, en orden a conjurar los señalados riesgos de afectación del patrimonio público distrital a que se hizo alusión.

Muy Atentamente,

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó:	Alejandra Lilibiana Jiménez Gutiérrez, Profesional.
Revisó:	Ana Iddaly Salgado Páez, Subdirectora.
Aprobó:	Jairo Hernán Zambrano Ortega, Director Técnico Educación Cultura Recreación y Deporte.
Revisó y Ajustó:	Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.