



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ D.C.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

110000 -



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Secretaría General

Por favor al contestar cite este NP

Fecha: 24-02-2014 08:23 Rad: 1.2014-8371

PM

Folios: 10 Anexos:

Medio: VENTANILLA

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRICTAL

Copias:

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 Fiscal, en razón a prever los graves riesgos que pueden comprometer el patrimonio público del IDRD, como consecuencia de las irregularidades presentadas en la celebración del Convenio de Cooperación No. 2322 del 23 de diciembre de 2013, llevada a cabo con la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales –UDCA, para el desarrollo de los Proyectos: Bogotá Forjador de Campeones y Jornada Escolar 40 Horas Semanales; convenio que en criterio de esta Contraloría, no atiende la naturaleza jurídica de este tipo de instrumentos; máxime si se tiene en cuenta que se recurrió a su suscripción con el fin de eludir la correspondiente modalidad de selección de sus contratistas y que la experiencia contractual acreditada por la cooperante, no garantiza la correcta ejecución del importante monto de los recursos públicos dispuestos para los señalados efectos, por valor de \$6.511 millones.**

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 las situaciones irregulares evidenciadas en la celebración del Convenio de Cooperación antes mencionado, con el exclusivo propósito que la Administración Distrital adelante las acciones que considere necesarias para asegurar el correcto manejo de los dineros públicos involucrados y no se recurra de manera ligera a la suscripción de convenios de cooperación, en orden a eludir el trámite del correspondiente proceso de selección, como se considera ha ocurrido en el presente caso.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Lo anterior, en aras del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital, fin último del ejercicio de la función pública de control fiscal delegada por el Estado.

## **1. ANTECEDENTES**

En el Plan de Desarrollo **“Bogotá Humana 2012 – 2016”**, en el eje estratégico *“Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”*, dentro del programa *“Ejercicio de las libertades culturales y deportivas”* fue incluido el proyecto *“Bogotá Forjador de Campeones”* que tiene por objetivo: *“(…)Incrementar la reserva deportiva de Bogotá, a través de la detección y selección de talentos deportivos con el propósito de consolidar un modelo del deporte para el Distrito Capital. Apoyar a los deportistas elite de Bogotá, mejorando sus condiciones técnicas, sociales, para su preparación y participación deportiva, con el propósito de mantener al Distrito Capital como potencia deportiva del país, con proyección internacional”*.

Igualmente, el mencionado Plan de Desarrollo, en el mismo eje, dentro del programa *“Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender”*, se encuentra contenido el proyecto Jornada Escolar 40 Horas Semanales, el que tiene como propósito: *“(…) ampliar el tiempo y las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes con actividades que ellos mismos y las instituciones seleccionen y acuerden, en coherencia con los énfasis del PEI, el consenso se logrará mediante la realización de encuestas de intereses y la concertación con los intereses institucionales. Así podrán contemplarse actividades realizadas en escenarios dentro y fuera del colegio con docentes, agentes educativos y actores sociales con toda la ciudad. Con la implementación del proyecto, la jornada escolar será de 8 horas diarias equivalentes a 40 horas semanales de aprendizaje en todos los ciclos”*.

## **2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA**

La Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte de esta Contraloría, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2014, adelanta Auditoría Integral Modalidad Regular ante el instituto Distrital de Recreación y Deporte, en adelante- IDR, en la que fue evaluado el precitado Convenio de Cooperación No. 2322 del 23 de diciembre de 2013, con ocasión de lo cual fueron detectadas serias irregularidades que en esta oportunidad ameritan el ejercicio de la función de advertencia, las cuales son del siguiente alcance:

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

**2.1. El IDRD de manera ligera procedió a la celebración del Convenio de Cooperación 2322 de 2013, con la UDCA, a fin de eludir las modalidades de selección de sus contratistas, como la licitación pública y la contratación directa, entre otras, con el objeto de comprometer los recursos públicos ad portas de culminar la vigencia fiscal y pretender así mostrar una ejecución presupuestal que no se ajusta a la realidad.**

Con el fin de cumplir con las metas establecidas en el Plan de desarrollo, el 11 de diciembre de 2013, la Subdirección de Recreación y Deporte del IDRD, en los formatos de conveniencia y oportunidad, en los que debía expresar la necesidad de ejecutar los recursos, se limitó a la citación de normas relacionadas con el tema de la recreación y el deporte; lo que significa que los señalados estudios no son serios, habida cuenta que no se hizo descripción precisa de la necesidad que la entidad pretendía satisfacer, como tampoco se hace alusión a los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección, ni al análisis sobre el valor estimado del convenio y los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable, conforme lo prevé el artículo 2.1.1., del Decreto 734 de 2012 (vigente para la fecha de suscripción del Convenio).

Fue así, como al día siguiente de la aprobación de los señalados estudios, es decir el pasado 12 de diciembre, la señora Subdirectora de Recreación y Deporte del IDRD, procedió a invitar a la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales - UDCA y a la Fundación Universitaria INPAHU, a presentar propuesta, la cual sólo fue allegada por parte de la primera de las instituciones aquí citadas.

Con fecha 23 de diciembre de 2013, el IDRD suscribió con la UDCA, el Convenio de Cooperación No. 2322, el que, conforme a lo estipulado en la CLÁUSULA PRIMERA, tiene por objeto:

**“(…) COOPERAR EN LOS ASPECTOS TÉCNICOS Y CIENTÍFICOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS BOGOTÁ FORJADOR DE CAMPEONES Y DEL EJE TEMÁTICO DEPORTES ACTIVIDAD FÍSICA RECREACIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR 40 HORAS SEMANALES. ...”**

Convenio de Cooperación que tiene un plazo de ejecución de doce (12) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio respectiva, lo cual tuvo lugar al día siguiente, esto es, el 24 de diciembre de 2013.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

El Convenio en cita, según lo estipulado en la CLAUSULA QUINTA, tiene un valor total de \$6.837.592.264.

Lo cierto, es que los bienes y servicios que el IDRD necesitaba contratar, conforme lo corrobora la CLÁUSULA TERCERA del mencionado convenio están previstos en tres obligaciones, de cuyo contenido se deduce que dos eran las modalidades de selección de los correspondientes contratistas a las que en su momento debió someterse el IDRD, veamos:

En lo referente al “APOYO PARA LA VINCULACIÓN DEL RECURSO HUMANO, así como el mencionado TEST FÍSICO – DEPORTIVOS ELABORACIÓN Y ANÁLISIS, a que aluden los numerales 1 y 2 de las obligaciones establecidas en la precitada cláusula, la modalidad de selección que procedía era la contratación directa; situación que no desconocía el IDRD, como expresamente lo señaló en el Acto Administrativo No.148 de 23 de diciembre de 2013, *“Por medio del cual se justifica la celebración de un Convenio de Cooperación mediante la modalidad de Contratación Directa”*, así:

*“(…) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.4.3.5.1 del Decreto 734 de 2012, en concordancia con el artículo 2, numeral 4 literal h) de la Ley 1150 de 2007 y los artículos 2 y 32 de la Ley 80 de 1993, procede la modalidad de contratación directa”.*

Luego, en estos términos, lo procedente no era tercerizar la actividad contractual de la entidad, en cabeza de la citada universidad, en orden a que ésta a su turno proveyera el personal encargado del desarrollo de los Proyectos “Bogotá Forjador de Campeones” y “40 Horas Semanales”, cuando el IDRD lo que debió hacer era dar cabal aplicación al principio de planeación, el que de manera abierta fue inobservado en el caso que nos ocupa; prueba de ello es que el proceso de selección de la cooperante fue llevado a cabo de manera veloz, dado que se surtió en tan sólo siete días hábiles; si se tiene en cuenta que la invitación a las dos instituciones educativas se cursó el pasado 12 de diciembre y que la suscripción del convenio tuvo lugar el 23 del mismo mes y año.

En lo referente a la obligación del numeral 3, relacionada con la IMPLEMENTACIÓN DEPORTIVA, no hay duda que conforme al contenido de la citada CLAUSULA TERCERA, se trata nada menos que del suministro de bienes, toda vez que allí expresamente se dice que esta obligación *“(…)Hace referencia a la compra o adquisición de los materiales y equipamientos*

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

*requeridos bajo las necesidades y especificaciones técnicas puntuales para la práctica y competición de cada deporte”, y como es de conocimiento público, la UDCA no es proveedora de dichos bienes y el IDR D en observancia de lo previsto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2012, tenía que haber surtido verbigracia, una convocatoria pública a través del correspondiente proceso de licitación pública, por cuanto bien se sabe que esta modalidad garantiza la selección, en condiciones de igualdad, la mejor propuesta, en beneficio de los intereses patrimoniales del Distrito Capital.*

En todo caso, considera esta Contraloría que el IDR D, de manera ligera procedió a la suscripción del referido convenio, en su afán de comprometer los recursos de la vigencia 2013, como lo corrobora la Cuenta de Cobro No. 1 fechada y presentada por la UDCA el mismo día en que tuvo lugar la firma del convenio, por el significativo valor de \$3.256 millones, para el pago del 50% del anticipo.

Lo anterior, con el agravante que ante la ausencia de la debida planeación en su actividad contractual, la Subdirectora Técnica de Recreación y Deportes, en su calidad ordenadora del gasto, decidió que lo procedente en este caso era la suscripción del señalado Convenio de Cooperación, no obstante el desacuerdo de la mayoría de los integrantes del Comité de Contratación de la Entidad, conforme lo corrobora el Acto Administrativo No. 148 de 2013, *“Por medio del cual se justifica la celebración de un Convenio de Cooperación mediante la modalidad de Contratación Directa.”*

***2.2 El Convenio suscrito por el IDR D con la UDCA, no precisamente atiende el desarrollo conjunto de actividades, tendientes al cumplimiento de objetivos y fines comunes, como se quiere hacer ver, toda vez que las obligaciones en cabeza de ésta última, no guardan relación alguna con su misión de institución educativa, sino que se trata de un claro acto negocial para el suministro de unos bienes y servicios, de los cuales, conforme a su objeto social, no es proveedora; además, la experiencia acreditada en materia de contratación no garantiza la correcta ejecución de los \$6.511 millones involucrados.***

Como anteriormente quedó expresado, el IDR D ante la falta de planeación de su actividad contractual, de manera acelerada procedió a surtir el proceso tendiente a la suscripción del cuestionado convenio, conforme lo evidencian los siguientes hechos:

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

1º) El día 11 de diciembre de 2013, el IDRDR elaboró dos estudios de conveniencia y oportunidad (Nos. 13-1609 y 13-1616), en los que se expresa la necesidad de ejecutar recursos en cuantía de \$6.511 millones, con las falencias antes mencionadas.

2º) Un día después, es decir, el 12 de diciembre de 2013, cursó invitación a presentar propuesta a la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales - UDCA y a la Fundación Universitaria INPAHU.

3º) Llama la atención que el 13 de diciembre del mismo año, sin mediar justificación alguna, la Subdirectora Técnica de Recreación y Deportes, le remite a la UDCA el Oficio No. 20135000152061, a través del cual le da alcance a la invitación inicial, con el exclusivo propósito de facilitarle el cumplimiento de la experiencia en materia contractual por parte de la oferente, ampliándole de 5 a 10 años el término durante el cual la misma hubiese iniciado, ejecutado y terminado máximo *diez (10) contratos*.

Lo que significa, que de no haber sido por el valor de la experiencia señalada en el numeral 4.2.1 de la invitación a presentar propuesta, la proponente en materia de contratación podía haber acreditado su experiencia en contratación con un solo instrumento de gestión, dado que el IDRDR, no estableció un mínimo sino un máximo de contratos (10).

Ahora bien, en el precitado numeral de la referida invitación se estableció que la sumatoria de los contratos acreditados debía ser igual o superior al 70% del presupuesto oficial del convenio, es decir, \$4.786.314.584; requisito que aún teniendo en cuenta la ampliación del término de 10 años concedidos para el efecto, la UDCA no cumplió, toda vez que según las certificaciones adjuntadas de los contratos iniciados, ejecutados y terminados en los últimos 10 años anteriores, sólo acreditó experiencia por valor de \$800 millones con la suscripción de dos convenios con los Fondos de Desarrollo Local durante las vigencias 2004 y 2006.

Lo anterior, significa que el proceso contractual seguido para efectos de la selección de la cooperante no fue objetiva, sino que estuvo direccionada a adjudicar dicho convenio a la UDCA, como en efecto lo prueba, no sólo el señalado alcance a la invitación, sino el hecho de que éste no le fue comunicado a la Fundación Universitaria INPAU, que era la otra invitada.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Igualmente, observa esta Contraloría que en el referido convenio, la UDCA no es cooperante, como se quiere hacer ver, en atención a que las becas que allí se dice aportar por valor de \$327 millones (Cláusula Sexta), no tiene lugar tal ofrecimiento en la medida que a renglón seguido, esto es, en la Cláusula Octava se señaló que el IDRД le debe reconocer a la pretendida cooperante el 5% del valor del convenio, por concepto de gastos de administración, es decir, \$325.564.090; en razón de lo cual, el aporte resulta irrisorio, dado que es de tan sólo **\$746.381,00** y que como bien se conoce, no es el costo de la matrícula de un semestre en esa institución educativa.

La situación fáctica descrita, enseña que el IDRД suscribió el denominado convenio de cooperación con una entidad sin ánimo de lucro, que conforme a las obligaciones específicas pactadas, no dan cuenta del desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que la ley le asigna a universidades como la UDCA, como quiera que lo convenido es el suministro de unos bienes y servicios, y es de conocimiento público que la misma no es proveedora de materiales y los equipamientos deportivos requeridos para la ejecución de los proyectos en mención.

Como se observa, se trata de un acto negocial de servicios directos con contraprestaciones mutuas, conforme a la tercerización de la actividad contractual del IDRД, quien no se ocupó de surtir las modalidades de selección de sus contratistas, todo a causa de la ausencia de planeación y de la inobservancia de los principios de la Función Pública, previstos en el artículo 209 Constitucional, a que están sometidos estos tipos de asociaciones como el que ocupa nuestra atención, conforme expresamente lo señala el artículo 96 de la Ley 489 de 1998; máxime cuando no se cumplió con adjuntar las correspondientes certificaciones que acreditara la señalada experiencia; lo que pone de presente que no existe garantía de la correcta ejecución de los recursos públicos comprometidos en cuantía de \$6.511 millones.

**2.3 Si realmente se hubiese tratado de un Convenio de Cooperación, sería contrario al propósito común, la entrega de anticipos a uno de los cooperantes.**

En criterio de esta Contraloría, no es procedente que con ocasión de la suscripción del Convenio de Cooperación No. 2322 del 23 de diciembre de 2013, el que según la CLÁUSULA PRIMERA del mismo tiene por objeto: *“(…)COOPERAR EN LOS ASPECTOS TÉCNICOS Y CIENTÍFICOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS BOGOTÁ FORJADOR DE*

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

*CAMPEONES Y DEL EJE TEMÁTICO DEPORTES, ACTIVIDAD FÍSICA Y RECREACIÓN DE LA JORNADA 40 HORAS SEMANALES”,* haya tenido lugar el giro del anticipo, como quiera que según el texto antes transcrito, el aporte de la cooperante alude a aspectos técnicos y científicos para consecución de la finalidad prevista en los aludidos proyectos de inversión.

De ahí, que lo seriamente cuestionable es lo expresado a renglón seguido en la citada cláusula, en la que se hace un alcance al objeto, el cual es del siguiente tenor, veamos:

***“(…)Para efecto de alcanzar el objeto convenido, el cooperante, debe garantizar el apoyo para los implementos y dotación deportiva de preparación, del programa de Rendimiento Deportivo del IDRD en el proyecto Bogotá Forjador de campeones ; así como el recurso humano, la elaboración y análisis de test físico - deportivos e implementación necesaria para los Centros de Interés de Eje Temático Deportes, Actividad Física del Proyecto Jornada Escolar 40 horas. Cabe anotar que a pesar de estar determinados las IED y los centros de interés se implementan de acuerdo con la solicitud que realiza la Secretaría de Educación del Distrito; así mismo en lo que corresponda a la implementación, estas pueden variar en el desarrollo de la ejecución de los proyectos.”***

Texto que corrobora que no estamos frente a un convenio de cooperación, sino que al amparo del mismo, lo que existe es un verdadero acto negocial, dadas las contraprestaciones de bienes y servicios en favor del IDRD, por parte de la UDCA, quien a turno es acreedora del pago por la compra o adquisición de los materiales y equipamientos a suministrar. Lo que significa, que en la práctica la Administración ha tercerizado la actividad contractual, con el exclusivo propósito de eludir las modalidades de selección de sus contratistas a que está obligada, con mayor razón si se tiene en cuenta que desde el mes de marzo de 2013, en el Plan de Compras de la entidad se reportaba el proyecto a ejecutar “Bogotá Forjador de Campeones”, por valor de \$900 millones.

Prueba de que la UDCA, es un intermediario en el suministro de los señalados materiales y equipamientos, son los \$3.255.640.896 que el IDRD ordenó su pago al día siguiente de la suscripción del aludido convenio a favor de la primera; hechos que dan cuenta que se desatendió la naturaleza jurídica del convenio de cooperación, caso en el cual la UDCA funge entonces como un mero intermediario en el suministro de unos bienes y servicios, pretermitiendo la Administración la modalidad de selección de licitación pública que



**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

correspondía, obteniendo a cambio no solamente una retribución económica de \$325 millones, equivalente al 5% del valor total del convenio, como se estipuló en la Cláusula Octava del mismo, sino además el manejo de la contratación de la significativa suma de \$6.511 millones del Tesoro Distrital.

Así las cosas, para esta Contraloría no es coherente la realización de pagos de anticipos en Convenios de Cooperación que se celebren entre entidades públicas y personas jurídicas particulares sin ánimo de lucro, en atención a que el anticipo es un instrumento utilizado para apalancar los proyectos en su inicio, por parte del dueño de una obra o el comprador de bienes y servicios; por lo que sería contrario a la naturaleza de la asociación que el Distrito Capital financie al particular con la entrega de anticipos; si se tiene en cuenta que éste no está llamado a financiar a su asociado, sino a realizar los desembolsos respectivos para el cumplimiento de los fines del convenio.

En nuestro caso, lo procedente no era la entrega de anticipos por parte del IDRD a la Cooperante, en razón a que en tratándose de un convenio, ésta última debe realizar aportes al mismo, dado que se espera cuenta con la infraestructura, recursos, y/o capacidad logística para el desarrollo de los aspectos técnicos y científicos que demanden los aludidos Proyectos de Inversión, en orden al impulso de actividades de interés común.

Así las cosas, es preciso tener en cuenta que la actividad contractual no solamente debe adelantarse con toda pulcritud, sino para que con ella se consigan los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las Entidades en la consecución de esos fines, conforme lo precisa el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, al igual que los Principios de la Función Pública y del Control Fiscal Constitucionalmente previstos.

Lo anterior, habida cuenta que el daño patrimonial no consiste solamente “*en que se hayan perdido recursos*”, sino que en los términos que lo precisa el artículo 3º de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup>, los recursos 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<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

<sup>2</sup>Concepto No. 0070 A del 5 de diciembre de 2000, emitido por la Contraloría General de la República.

**“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”**

Ahora bien, con la expedición de la Ley 610 de 2000, a las Contralorías les corresponde determinar y derivar responsabilidad fiscal con ocasión del daño emergente y en virtud del lucro cesante, lo que implica que en su momento se debe proceder al análisis de los hechos “(...) **para examinar si el Estado ha realizado desembolsos que de otra forma no habría tenido que hacer o ha dejado de percibir recursos que de otra forma hubiese percibido. En la medida en que se presente cualquiera de las dos situaciones podemos decir que se ha causado un daño patrimonial al Estado.**”<sup>3</sup> (Negritas fuera de texto).

Esta Contraloría hace uso de la función de advertencia, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, con respecto a aquellas situaciones que a la fecha se encontraran consolidadas; por lo que en el marco de la competencia asignada, estará atenta a conocer cuáles fueron los resultados de la ejecución de los recursos dispuestos para los referidos proyectos.

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 concretas que adelantará su despacho, en orden a conjurar los señalados riesgos de afectación del patrimonio público distrital a que se hizo alusión.

Con toda atención,



**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Leydi Diana Palomino Salazar, Gerente, Alexandra Ramírez Suárez, Subdirectora.  
Aprobó: Jairo Hernán Zambrano Ortega, Director Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte.  
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.

<sup>3</sup> Expresado en el precitado concepto.