

200000

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

ASUNTO: *Ejercicio de la Función de Advertencia por el inminente riesgo de pérdida de recursos públicos por valor de \$ 17.500 millones, invertidos en el diseño, construcción y dotación de los Jardines Infantiles Los Urapanes en Ciudad Bolívar, Los Cedros en Bosa, Los Sauces en Engativá y Aures en la Localidad de Suba, en atención a las graves fallas que de carácter estructural, eléctrico y técnico presentan las correspondientes obras, adelantadas con ocasión de los Convenios Interadministrativos Números 195052 de 2005 y 197003 de 2007, suscritos entre el Departamento Administrativo de Bienestar Social, hoy Secretaría Distrital de Integración Social- SDIS, con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE; hechos que dan cuenta que la Administración, además de la tercerización de la contratación, se limitó a la entrega de los recursos públicos, sin ocuparse de ejercer en la forma que corresponde el control y supervisión a la ejecución de los señalados proyectos, al punto que hoy las obras presentan un avanzado deterioro que no se compadece con el tiempo que llevan los jardines en funcionamiento, el que escasamente supera los dos años, más aún en tratándose de construcciones destinadas a la educación de los de niños y niñas de la primera infancia de 0 a 5 años.*

Respetado, señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el Control Fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para la correcta destinación de los recursos del Distrito Capital, se considera necesario advertir a su despacho sobre las graves situaciones que se vienen presentando con respecto a la construcción de los jardines infantiles como los citados en el asunto, para lo cual el Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS, hoy Secretaría Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, suscribió los referidos

Convenios Interadministrativos con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, en adelante FONADE.

Lo anterior, con el exclusivo propósito que su despacho adopte acciones efectivas tendientes a hacer que las falencias que hoy presentan los jardines infantiles destinados a la educación de niños y niñas de la primera infancia de 0 a 5 años, que hicieron parte de la respectiva muestra selectiva, sean corregidas en el menor tiempo posible, y de esta manera lograr que la inversión de los recursos públicos dispuestos para el efecto cumplan con el fin social esperado con la contratación de las correspondientes obras.

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; buscando garantizar el acceso progresivo, permanencia y calidad de los servicios sociales, creando nuevos cupos estudiantiles, para así buscar cumplir con la cobertura enmarcada en el plan de desarrollo.”*

Igualmente, su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012 - 2016, en el artículo 7º, en garantía del desarrollo integral de la primera infancia y considerando que se estableció como proyectos prioritarios, ambientes adecuados para el desarrollo de la misma previó: *“Construir condiciones de seguridad para los niños y las niñas en primera infancia, que incluye la construcción y adecuación de equipamientos, de manera segura, acogedora, accesible, tanto para los infantes como para las madres lactantes, así como el enriquecimiento de otros escenarios como parques y ludotecas”*; en razón de lo cual, la SDIS, a través de la Subdirección de Plantas Físicas, formuló en su Plan de Acción el Proyecto 739 “Construcciones dignas adecuadas y seguras”.

2. RIESGOS GENERADORES DE DAÑO PATRIMONIAL QUE AMERITAN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE ADVERTENCIA FISCAL.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Integración Social, en cumplimiento del PAD 2014, practicó Auditoría Especial en la que fue evaluada la gestión adelantada por la SDIS, en materia del control y seguimiento a la

ejecución de las obras destinadas al funcionamiento de los aludidos jardines infantiles, dada la suscripción de los señalados Convenios Interadministrativos, con ocasión de lo cual fueron detectadas las siguientes falencias:

2.1 No obstante que el Distrito con ocasión del Convenio Interadministrativo 195052 de 2005, suscrito por la SDIS con el FONADE, desembolsó aproximadamente \$26.128 millones, ocurrió que de los siete jardines infantiles proyectados inicialmente, sólo fueron entregados 6, sin embargo fueron desembolsados la totalidad de los recursos previstos.

El DABS, hoy SDIS, durante las vigencias 2005 y 2007 suscribió, entre otros, los Convenios Interadministrativos Nos. 195052 de 2005 y 197003 de 2007, por la suma de \$33.410 millones, en la que está incluido el valor pagado por la Administración Distrital al señalado Fondo por concepto de la Gerencia Integral de los Proyectos, el que alcanzó la cifra de \$1.779 millones, que como vamos a ver, en la práctica se ocupó de la contratación para la construcción de tan sólo siete Jardines Infantiles y un Centro de Desarrollo Comunitario.

Cabe señalar, que a través del Convenio 195052 de 19 de noviembre de 2005, la Administración Distrital contrató el diseño, construcción y dotación de 6 Jardines Infantiles y un Centro de Desarrollo Comunitario en las distintas localidades del Distrito Capital de Bogotá, en un plazo de 24 meses y por un valor inicial de \$ 18.393 millones, con una cuota de gerencia de \$744 millones.

Conforme lo detectó esta Contraloría, el mencionado convenio fue modificado, prorrogado y adicionado en cuantía aproximada de \$8.300 millones, en orden a la construcción de un jardín adicional a los seis inicialmente previstos; no obstante, finalmente el FONADE sólo hizo entrega de seis jardines infantiles y un Centro de Desarrollo Comunitario. Lo anterior, con el agravante que la cuota de gerencia fue incrementada en más de \$640 millones.

Luego, es materia de cuestionamiento que la Administración, en el caso que nos ocupa, no sólo haya desembolsado la totalidad de los recursos inicialmente previstos por valor de \$18.300 millones, sino que haya permitido que el inicio de las obras tuviera lugar, aproximadamente, cinco años después de la suscripción del referido convenio, con los costos que genera la falta de oportunidad en la ejecución de las obras.

Lo anterior, con el agravante que el jardín infantil a construirse en la Localidad Rafael Uribe, que sirvió de justificación al entonces DABS, para adicionar el aludido convenio en cuantía inicial de \$1.750 millones, finalmente no fue construido, pero si pagados al FONADE por el referido Proyecto 195052 de 2005, más de \$26.000 millones.

Ahora bien, según lo conoció esta Contraloría, el mencionado jardín no fue construido en atención a que conforme lo manifestó el mismo FONADE, el predio de la Calle 36 Sur No. 16B - 32, de la Localidad Rafael Uribe Uribe, resultaría afectado por la zona de cesión sobre la Calle 36 Sur y la Transversal 16C y no estaban precisados la cabida y linderos del mismo mediante escritura pública, entre otros; en razón de lo cual, a pesar de haber alcanzado la ejecución del 90% del contrato suscrito para los diseños, fue solicitado el desistimiento voluntario del trámite de la Licencia de Construcción ante la Curaduría Urbana No. 1.

Hechos, con ocasión de los cuales esta Contraloría concluyó Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, en cuantía de \$117 millones.

Lo ocurrido, da cuenta de la flagrante inobservancia no sólo de los principios de la contratación pública, sino de la función pública y del control fiscal previstos en los artículos 209 y 268 de la Constitución Política.

Tal es el caso, que la ejecución del aludido convenio informa de la violación del principio de planeación en el proceso contractual seguido para el efecto, previsto en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con las modificaciones introducidas por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011); prueba de ello es que las obras se iniciaron aproximadamente cinco años después de suscrito el mismo, a pesar que el DABS para la misma fecha, había girado la totalidad de los recursos inicialmente previstos por valor de \$18.300 millones, como también el hecho de que no fue construido uno de los jardines infantiles previstos, en razón a lo anteriormente señalado.

2.2 La SDIS canceló al FONADE más de \$7.200 millones, incluido el costo de la Gerencia del proyecto y una adición por \$1.200 millones, proveniente de los rendimientos financieros, para el diseño, construcción y dotación de tres jardines infantiles, con ocasión de la suscripción del Convenio Interadministrativo 197003 del 9 de mayo de 2007; no obstante, finalmente

los recursos sólo alcanzaron para la construcción del Jardín Infantil Aures de la Localidad de Suba, con el agravante que éste presenta serias fallas estructurales y eléctricas, dado que el calibre de los alambres no concuerda con la carga instalada, sin que a la fecha dichas falencias hayan sido subsanadas.

Con fecha 9 de mayo de 2007, la SDIS suscribió con el FONADE, el Convenio Interadministrativo 197003, el que tenía por objeto: *"(...) aunar esfuerzos entre la SECRETARÍA y FONADE para ejecutar los proyectos de diseño y construcción de Jardines Infantiles en las diferentes localidades de Bogotá D.C. PARÁGRAFO/ALCANCE DEL OBJETO: Dentro de la gerencia el convenio se contemplan las siguientes actividades: Contratar las consultorías necesarias para la elaboración de Diseños Arquitectónicos y Técnicos, licencias de urbanismo y construcción, contratación de obra e interventoría y dotación para tres (3) jardines infantiles, por un valor de \$6.082 millones, con una cuota de gerencia de \$306 millones."*

A pesar de lo inicialmente contratado, esta Contraloría detectó que dos años después de la suscripción del mencionado convenio, fue modificado el alcance del objeto, estableciendo finalmente que la construcción ya no sería de los tres jardines inicialmente planeados sino de uno sólo; no obstante, los recursos dispuestos para el efecto fueron los mismos \$6.082 millones, los que fueron incrementados en \$1.200 millones, provenientes de los rendimientos financieros.

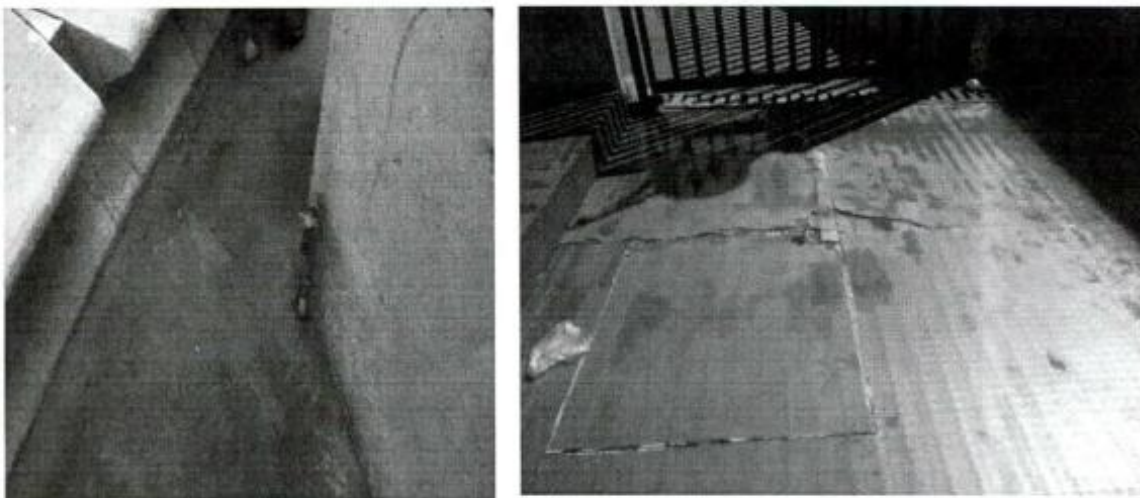
Llama la atención a esta Contraloría, las graves falencias que en materia de planeación incurrió la SDIS, como quiera que los recursos asignados para la construcción de tres jardines infantiles, finalmente ni siquiera alcanzó para la construcción y dotación de uno sólo, sino que tuvieron que ser adicionados por el valor que se disponía por concepto de los señalados rendimientos financieros.

Adicional a los graves desaciertos en materia de planeación de los recursos requeridos para la construcción de las referidas obras, ocurre que el único jardín infantil construido con \$7.282 millones, incluidos los costos de la gerencia del proyecto por valor de \$346 millones, no obstante que la ejecución de la obra demandó aproximadamente cinco años, éste presenta serias deficiencias de tipo estructural, eléctrico y técnico, como lo vamos a ver seguidamente.

2.3 Las obras entregadas por el FONADE, en desarrollo de los Convenios interadministrativos 195052 y 197003 de 2005 y 2007, respectivamente, presentan serias falencias de tipo estructural, eléctrico y técnico, al punto que actualmente los jardines infantiles funcionan en condiciones que no se compadecen con la población beneficiaria de dichas obras, como lo son los niños y niñas de la primera infancia de 0 a 5 años.

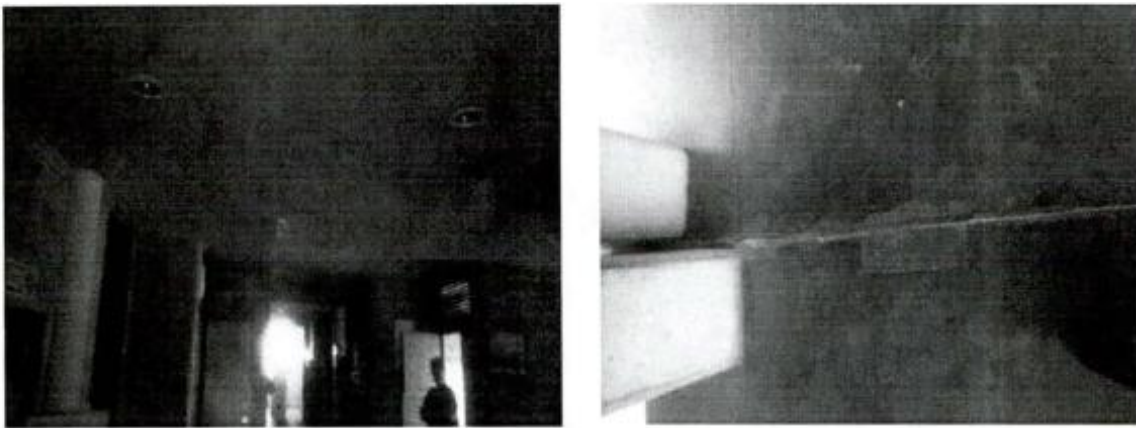
No resulta comprensible que la SDIS haya desembolsado más de \$32.000 millones para la construcción de tan sólo 7 de los 10 jardines infantiles inicialmente previstos; obras cuya ejecución se llevó a cabo en aproximadamente 6 años, las que no obstante haber sido recibidas a satisfacción, éstas presentan serias deficiencias de tipo estructural, eléctrico y técnico, veamos:

Es así, como con ocasión del Convenio 195052 de 2005, fueron recibidos 6 jardines infantiles, de los cuales esta Contraloría con fecha 18 y 20 de junio del presente año visitó 3, como lo son: Urapanes de Ciudad Bolívar; Sauces en Engativá y Cedros de Bosa, detectando que los mismos presentan graves fallas de tipo estructural y técnico, dado el desprendimiento de pizarras en fachadas y pisos, fisuras y humedades en las placas, pisos en materiales no adecuados, daños en las cerraduras, falta de ventilación en los baños y de pasamanos de las escaleras, entre otras, conforme lo acredita el siguiente registro fotográfico:



Jardín Infantil Los Urapanes en Ciudad Bolívar y los Cedros, Localidad de Bosa.

Ahora bien, la única obra ejecutada con ocasión del Convenio Interadministrativo 197003 de 2007, igualmente presenta serios problemas de humedad y fisuras en muros, rampas y pisos, lo cual no se compadece con la población destinataria de la misma, como lo son los niños y niñas de la primera infancia de 0 a 5 años, conforme lo muestra el siguiente registro fotográfico:



Jardín infantil Aures Localidad de Suba.

Adicional a lo anterior, la referida obra acusa serios daños en sus instalaciones eléctricas, dado que según concepto emitido por el Ingeniero Eléctrico de la misma SDIS, el calibre de los alambres no concuerda con la carga instalada, ya que debe ser cable de siete hilos número 10 y no alambre número 12 que en su momento fue el instalado.

Falla de tipo técnico, que es la responsable de que se fundan continuamente no menos de 712 bombillos, es decir, el 90% de los instalados, con el agravante que los electrodomésticos no funcionan adecuadamente, como tampoco el montacargas para subir los alimentos del primero al tercer piso, donde funciona el comedor.

Finalmente, es oportuno que el señor Alcalde conozca que la Subdirección de Plantas Físicas de la SDIS, el pasado mes de marzo, emitió Concepto Técnico, relacionado con las señaladas obras de infraestructura de la primera infancia, en el que precisó:

*(...) *Se debe implementar el plan de emergencias, atendiendo los lineamientos del FOPAE y lo definido en la normatividad.*

** Se debe contar con sistema de alarma, con señalización preventiva y con Directorio de Emergencias.*

** Se debe establecer un plano de evacuación.*

** Se debe contar con los extintores suficientes y obtener concepto técnico de seguridad emitido por el Cuerpo de Bomberos.*

** Para inmuebles que presten servicio con capacidad hasta 100 personas (niños/as y Administrativa) se debe contar con una salida al exterior. Entre 101 a 500 personas 2 salidas al exterior y entre 501 hasta 1.000, 3 salidas al exterior.*

** El inmueble no presenta, en la revisión física, situaciones estructurales que denoten problemas sobre la infraestructura, sin embargo la Subdirección de Plantas Físicas no puede emitir concepto sobre el cumplimiento de la Norma NSR /10 por lo que se recomienda hacer un ESTUDIO DE VULNERABILIDAD SÍSMICA para definir su estado actual y el nivel de riesgo, y presentar el Plan de Mejoramiento en el cual se incluyen los tiempos para que la infraestructura sea llevada al cumplimiento de la norma."*

Luego, no resulta comprensible cómo las SDIS, procedió a recibir las obras a satisfacción, como quiera que tan sólo han transcurrido dos años y ya presentan un serio deterioro, sin que el FONADE, como responsable de la Gerencia Integral del Proyecto, haya dado inicio a las acciones pertinentes contra los respectivos contratistas y/o Compañías de Seguros; situación que no se compadece ni con los altos costos de la mencionada gerencia cuyo valor ascendió a los \$1.779 millones y menos aún con los directos beneficiarios de las mismas, como lo son los niños y niñas de la primera infancia de 0 a 5 años.

2.4 Como si fuera poco, a la fecha la SDIS no ha procedido a liquidar los aludidos convenios interadministrativos y no se han hecho efectivas las correspondientes pólizas de garantía.

La SDIS, en el caso de las graves fallas estructurales, eléctricas y técnicas que presentan los cuatro jardines infantiles visitados por esta Contraloría, a la fecha no ha procedido a hacer efectivas las respectivas pólizas, en orden a que se subsanen las mismas, bien por parte de FONADE, a través de los contratistas responsables y/o con la ejecución de las misma, según corresponda.

Por lo tanto, se exhorta a su Administración para que tome medidas efectivas tendientes a hacer que el garante de la gerencia integral del proyecto proceda a responder por la calidad de las referidas obras, con el propósito que la

contratación suscrita para el efecto cumpla con los fines sociales esperados, en la forma que lo precisa el artículo 3º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, adoptado mediante la Ley 80 de 1993.

El caso de la no construcción de la totalidad de los jardines inicialmente previstos en los citados Convenios Interadministrativos suscritos por la SDIS con el FONADE, al igual que las serias fallas de tipo estructural, eléctrico y técnico que presentan los jardines infantiles, son un ejemplo de la flagrante violación del principio de planeación previsto en el numeral 12 del artículo 25 del precitado Estatuto, con las modificaciones introducidas por la Ley Anticorrupción 1474 de 2011, según el cual con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones.

Prueba de ello es la situación presentada con respecto al proyecto de construcción del Jardín Infantil Las Acacias, para el cual fueron realizados los estudios y diseños, sin tener en cuenta que se trataba de un predio sin urbanizar, así como su área útil; hechos de los cuales da cuenta el FONADE, en el informe de gestión del primer trimestre de 2012, en el que señaló:

(...) "es importante recordar que esta gestión ha debido ser realizada por la SDIS en cumplimiento de lo establecido en la minuta del convenio 195052 que dice lo siguiente: "... la ejecución de los proyectos objeto del presente convenio estará condicionada a que se acredite por parte del DABS, el cumplimiento y/o existencia de los tramites y/o requisitos previos para el efecto entendidos como titularidad del derecho de propiedad sobre los predios existentes, afectaciones viales, disponibilidad de servicios públicos, vecindades, etc....", y según lo establecido en la obligación 2.6 de la cláusula segunda del convenio 195052 en la cual se solicita: "...Entregar a FONADE copia de los documentos que acrediten la titularidad de cada uno de los inmuebles a intervenir", elementos que aún no han sido evidenciados en debida forma para adelantar la gestión sobre el lote en el cual la SDIS proyecta la ejecución de Jardín Infantil de Acacias; requerimiento realizado a la SDIS en diferentes oportunidades según oficios de radicado Fonade y SDIS Nos. 20102320014591-ENT0039711, 20102320130851-ENT33173, 20102320169301-ENT39755, 20102320202271-ENT48771, 20102320249901-ENT55202, 20112320014041-ENT1699, 20112310048521-ENT5226, 20112320061121-ENT6700, 20112310072851-ENT8140."

En estos términos ponemos en conocimiento lo ocurrido con la construcción de las obras destinadas a los mencionados jardines infantiles, con el exclusivo propósito que su despacho ordene a quien corresponda la adopción de medidas efectivas

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

tendientes a contrarrestar las fallas que presentan las mismas y de esta manera, la contratación suscrita para el efecto cumpla con el fin social esperado conforme lo dispone el ya citado artículo 3º de la Ley 80 de 1993, máxime si se tiene en cuenta que se trata de obras cuyos beneficiarios directos son los niños y niñas de la primera infancia de 0 a 5 años, por las cuales el Distrito Capital canceló más de \$17.500 millones, incluidos los costos de la gerencia integral de los proyectos pagados al FONADE, por la mera tercerización de la contratación, sin que a la fecha se haya ocupado de responder por la calidad de las construcciones.

Lo anterior, con el agravante que la SDIS procedió de manera ligera al recibo de unas obras que no se ajustan a los requerimientos técnicos exigidos para su puesta en funcionamiento en la forma que corresponde y menos aún a hacer efectivas las respectivas garantías.

Ejercicio de la función de Advertencia fiscal que se hace, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la competencia asignada, con respecto a aquellas situaciones que pudieren encontrarse consolidadas, conforme lo autoriza el numeral 5º del artículo 4º del Acuerdo Distrital 519 de 2012.




De no estar de acuerdo con lo afirmado, de manera respetuosa le solicito indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito al señor Alcalde que la anterior información, así como las acciones que adoptará tendientes a conjurar las falencias detectadas, a las cuales refiere el presente documento, sean puestas en conocimiento de esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Juan Pablo Espitia Castiblanco – Profesional. 
Revisó: Patricia Gómez Cuervo-Asesora. 
Aprobó: Sandra Inés Rozo Barragán-Directora Sector Integración Social. 
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora. 